

Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 129/2006

Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut



EDITA PRIMA OY


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 309/54/04
30.5.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen viranomaisten valvottavilta perimiä valvontamaksuja koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Elintarviketurvalisuusvirastolle, Viestintävirastolle, valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle sekä tiedoksi valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Klaus Naumanen

Asiasanat:

valvonta, maksullisuus, maksuperusteet, Elintarviketurvallisuusvirasto, Kasvintuotannon tarkastuskeskus, Viestintävirasto, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA	14
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset	26
2.3 Tarkastuksen kohde, aineisto ja rajaukset.....	28
3 TARKASTUSHAVAINNOT	32
3.1 Viranomaisvalvonnan maksullisuus	32
3.1.1 Maksuperustelainsäädäntö.....	32
3.1.2 Ministeriökohtaiset maksupolitiikkaselvitykset	35
3.2 Maatalouden valvonta	44
3.2.1 Hukkakauran torjunta	45
3.2.2 Luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden valvonta	49
3.2.3 Siemenperunan tarkastus	57
3.3 Viestintäalan valvonta.....	61
3.3.1 Televerkkojen numerointi	62
3.3.2 Radioasemien tarkastus	68
3.3.3 Postitoiminnan valvonta	73
3.4 Yhteenvedo tarkastushavainnoista.....	81
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	91
LÄHTEET	96
LIITTEET	106

VIRANOMAISTEN VALVOTTAVILTA PERIMÄT VALVONTAMAKSUT

Viranomaisen valvontatoiminnan lähtökohtana on yhteiskunnan valvontaintressi ja siitä johdettu valvontatarve. Valtion virastojen ja laitosten harjoittama valvontatoiminta rahoitetaan joko yleisesti kerätyillä verovaroilla valtion budjetista tai viranomaisen perimillä maksuilla, jolloin rahoittajina ovat yleensä valvottavat itse. Pääsääntöisesti valvontamaksut perustuvat valtion maksuperustelain mukaiseen omakustannushinnoitteluun.

Valvontamaksuilla rahoitettavaan valvontatoimintaan saattaa kohdistua oletus tai epäily siitä, että maksutulot ohjaavat valvontatoiminnan laajuutta etenkin tilanteissa, joissa valvottava maksaa valvonnasta suoraan valvojalle.

Tarkastuksessa on pyritty selvittämään vaikuttavatko viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut valvontatoimintaa ohjaavasti. Tarkastuksen kohteena on ollut kolme maa- ja metsätalousministeriön alaisen Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja kolme liikenne- ja viestintäministeriön alaisen Viestintäviraston valvontatoimintaa. Kasvintuotannon tarkastuskeskus on sittemmin yhdistetty osaksi 1.5.2006 perustettua Elintarviketurvallisuusvirastoa (Evira). Tarkastuksessa on käyty läpi valvontatoiminnan maksullisuuden perusteita, valvontatoiminnan laajuuteen vaikuttavia tekijöitä ja valvontamaksujen taloudellista merkitystä.

Tarkastuksen perusteella maksuperustelain soveltamisessa ei todettu vakavia ongelmia, mutta kustannusvastaavuudessa todettiin kuitenkin puutteita. Valtioyhteisöllä ei ole yhdenmukaista ja yhteistä valvontamaksuja koskevaa kokoavaa linjausta. Hallinnonaloittain tehdyt maksupolitiikkaselvitykset antavat kuitenkin hyvän lähtökohdan jatkaa valvontamaksuja koskevien periaatteiden ja menettelytapojen kehittämistä osana virastojen ja laitosten maksupolitiikkastrategiaa. Tarkastusvirasto onkin pitänyt tärkeänä, että valtiovarainministeriön johdolla tehtäisiin yleiset koko valtioyhteisöä koskevat valvontamaksujen linjaukset ja periaatteet. Selkiinnytämistä edellyttäisivät periaatteet siitä, millä kriteereillä arvioidaan valvonnan tarvetta ja toisaalta sen rahoittamista. Tähän liittyy ennen

kaikkea kysymys siitä, mikä osa valvontajärjestelmästä tulisi rahoittaa verovaroin ja mikä osa valvontamaksuilla sekä miten maksut budjetoidaan.

Tarkastushavaintojen mukaan tarkastetuista viidestä maksullisesta suoritteesta kolmella on ollut selvää taloudellista merkitystä valvovan viraston kyseiselle viranomaisyksikölle, mutta koko viraston tasolla merkitys on ollut vähäisempi. Valvonnan laajuus ei kaikissa tilanteissa perustu suoraan yhteiskunnan valvontaintressiin, vaan esimerkiksi johonkin valvontamaksujen määräytymiseen perustuvaan laskennalliseen tekijään. Tällöin on olemassa riski siitä, että valvontamaksutulot voivat tietyissä tilanteissa vaikuttaa viranomaisen valvontatoimintaa ohjaavasti. Vaikka maksutulojen tietoista kasvattamista tällä perusteella ei tarkastuksessa havaittukaan, niin valvottavan näkökulmasta – etenkin jos valvottava on myös maksaja – saattaa syntyä epäily siitä, että maksutulot ohjaavat valvontatoiminnan laajuutta. Tällä saattaa olla kielteinen vaikutus viranomaisvalvonnan uskottavuuteen, jos toiminta on ollut ylijäämäistä esimerkiksi kustannussäästöjen seurauksena.

Näissä tilanteissa tarkastusvirasto tähdentää asianomaisten ministeriöiden asemaa ja vastuuta hallinnonalojensa valvontatoiminnan ohjauksessa. Erityisen tärkeätä on kiinnittää huomiota siihen, että valvontamaksujen perusteet esitetään avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden mukaan.

Tarkastusvirasto katsoo valvontamaksuja koskevien säännösten valmistelun yhteydessä olevan aihetta varmistua siitä, että valvonnan laajuudesta voidaan päättää valvonnan tarpeen lähtökohdista.

ÖVERVAKNINGSAVGIFTER SOM MYNDIGHETERNA UPPBÄR AV DE ÖVERVAKADE

Utgångspunkten för myndigheternas övervakningsverksamhet är samhällets intresse av övervakning och det behov av övervakning som beror på detta. Den övervakning som bedrivs av statens ämbetsverk och inrättningar finansieras antingen med generellt insamlade skattemedel från statsbudgeten eller med avgifter som myndigheterna uppbär, varvid finansierer i allmänhet är de som övervakas själva. Som regel baserar sig övervakningsavgifterna på en prissättning enligt självkostnadspris enligt lagen om grunderna för avgifter till staten.

Den övervakningsverksamhet som finansieras med övervakningsavgifter kan bli föremål för ett antagande eller en misstanke om att avgiftsintäkterna styr övervakningens omfattning i synnerhet i situationer där den som övervakas betalar direkt till övervakaren.

Med revisionen har velat klargöras huruvida de övervakningsavgifter som myndigheterna uppbär av dem som övervakas inverkar styrande på övervakningen. Föremål för revisionen har varit tre övervakningsfunktioner som bedrivs av Kontrollcentralen för växtproduktion, som är underställd jord- och skogsbruksministeriet, och tre övervakningsfunktioner som bedrivs av Kommunikationsverket, som är underställt kommunikationsministeriet. Kontrollcentralen för växtproduktion har sedermera anslutits som en del av det 1.5.2006 grundade Livsmedelssäkerhetsverket (Evira). Vid revisionen har gått igenom grunderna för avgiftsbeläggningsen av övervakningsverksamheten, de faktorer som inverkar på övervakningens omfattning och övervakningsavgifternas ekonomiska betydelse.

På basis av revisionen konstaterades inte allvarliga problem i tillämpningen av lagen om grunderna för avgifter till staten, men i kostnadsmotsvarigheten noterades däremot brister. Statssamfundet saknar en enhetlig och övergripande linjedragning gällande övervakningsavgifterna. De enligt förvaltningsområde gjorda utredningarna av avgiftspolitikerna ger emellertid en god utgångspunkt för att fortsätta utveckla principerna och förfarandena för övervakningsavgifterna som en del av ämbetsverkens och inrättningarnas avgiftspo-

litiska strategi. Revisionsverket har sålunda ansett det vara viktigt att under finansministeriets ledning skulle dras upp allmänna linjer och principer för övervakningsavgifterna som skulle gälla för hela statssamfundet. Det finns anledning till att klargöra principerna för med vilka kriterier behovet av övervakning bedöms och å andra sidan av övervakningens finansiering. Till detta ansluter sig framför allt frågan om vilken del av övervakningssystemet som borde finansieras med skattemedel och vilken del med övervakningsavgifter, samt hur avgifterna budgeteras.

Enligt observationerna vid revisionen har av de granskade fem avgiftsbelagda prestationerna tre varit av klar ekonomisk betydelse för respektive myndighetsenhet hos det övervakande ämbetsverket, men på hela ämbetsverkets nivå har betydelsen varit mindre. Övervakningens omfattning baserar sig inte i alla situationer direkt på samhällets intresse av övervakning, utan t.ex. på någon kalkylmässig faktor som baserar sig på hur övervakningsavgifterna fastställs. Härvid föreligger en risk för att övervakningsavgifterna i vissa situationer kan inverka styrande på myndighetens övervakningsverksamhet. Trots att någon medveten utökning av avgiftsintäkterna på denna grund inte noterades vid revisionen, kan från den övervakades synpunkt - i synnerhet om den som övervakas också är betalare - uppkomma en misstanke om att avgiftsintäkterna styr övervakningens omfattning. Detta kan ha en negativ inverkan på myndighetsövervakningens trovärdighet, ifall verksamheten har visat ett överskott t.ex. till följd av kostnadsinbesparingar.

I dessa situationer understryker revisionsverket de ifrågavarande ministeriernas ställning och ansvar i styrningen av övervakningsverksamheten på deras förvaltningsområden. Särskilt viktigt är att ägna uppmärksamhet åt att grunderna för övervakningsavgifterna presenteras i enlighet med principerna för öppenhet och genomskynlighet.

Revisionsverket anser att det i samband med beredningen av bestämmelserna om övervakningsavgifter är av nöden att säkerställa att om övervakningens omfattning kan beslutas utgående från behovet av övervakning.

1 JOHDANTO

Useiden valtion viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin kuuluu erilaisia valvontatehtäviä. Valvontatehtävien osuus viranomaisen muihin tehtäviin nähden kuitenkin vaihtelee suuresti; jotkut virastot on perustettu erityisesti tietyn alan tai toiminnan valvontatehtävää varten (esim. Kasvintuotannon tarkastuskeskus, Vakuutusvalvontavirasto ja Valtion elokuvatarkastamo), kun taas tietyt viranomaiset harjoittavat useiden alojen tai toiminnan valvontaa muiden tehtävien ohella (esim. lääninhallitus, poliisi sekä työvoima- ja elinkeinokeskus).

Viranomaisvalvonnan tarve liittyy yleensä julkisten intressien suojaamiseen, jossa lähtökohtana on yhteiskunnan toimintojen varmistaminen ja kansalaisten etujen ja oikeuksien turvaaminen. Valtion harjoittama valvontatoiminta rahoitetaan joko valtion budjetista, jolloin sitä rahoittavat veronmaksajat tai viranomaisen perimillä maksuilla, jolloin rahoittajina ovat yleensä valvottavat itse.

Valvontaan kohdistuvia tarkastuksia on valtiontalouden tarkastusvirastossa tehty keskimäärin yksi vuosittain. Niissä näkökulma on keskittynyt tietyn valvontatoiminnan järjestelyyn, ohjaukseen, suunnitteluun sekä yleiseen toimivuuteen. Mainituissa valvontatoimintaa koskevissa tarkastuksissa on vaihtelevassa määrin sivuttu rahoitusta koskevia kysymyksiä.

Viranomaisvalvonnan maksullistaminen on yhteiskunnallisesti merkittävä seikka, jolla on merkittäviä vaikutuksia sekä yksittäisten kansalaisten että yritysten asemaan.

Ajoittain tiedostusvälineissä on esitetty epäilyjä valtion toiminnan tehottomuudesta valvonnan suorittajana. Valvontamaksujen maksajat ovat eräissä yhteyksissä arvostelleet valtion perimiä valvontamaksuja jopa ”rahastukseksi”. Valvonnan maksullisuuteen kytkeytyy myös sellainen piirre, että valvonta koetaan pakonomaisena asiana, jota yleensä ei erityisemmin haluta – näin myös valvontamaksuun suhtautuminen voi olla kielteistä.

Ennen vuotta 1992 kaikki valtion tilivirastojen maksutulot olivat bruttobudjetoituja, jolloin tulojen ja menojen välillä ei vallinnut riippuvuutta. Valvova viranomainen saattoi toimia valvontamaksun perijänä, mutta maksutulot tuloutettiin valtion talousarvion osastoon 12. sekalaiset tulot, jolloin asianomainen viranomainen ei saanut niitä käyttöönsä. Vuodesta 1993 lähtien nettobudjetointi on ollut

mahdollista ja sitä on voinut soveltaa myös valvontamaksuihin. Nettobudjetoinnissa on lyhyesti ilmaistuna kyse siitä, että tuloista ja menoista otetaan talousarvioon vain niiden erotukset. Tuloista saa vähentää niistä aiheutuneet menot ja talousarvioon merkitään vain tulot (tuloenemmistöinen toiminta). Vastaavasti menoista saa vähentää niiden yhteydessä syntyneet tulot, jolloin talousarvioon merkitään vain niiden erotus eli menot (menoenemmistöinen toiminta).

Valvontamaksutulojen kohdalla nettobudjetointi merkitsee käytännössä sitä, että valvova viranomaisena saa maksutulot suoraan käyttöönsä nettobudjetoinnin kautta. Ääritapauksessa viranomaisen valvontatoiminnan laajuutta saattaa nettobudjetoinnissa ohjata maksutulojen saaminen, sen sijaan, että se perustuisi yhteiskunnan valvontaintressiin ja siitä johdettuun valvontatarpeen määrään. Vaikka näin ei tapahtuisikaan, niin valvottavan näkökulmasta, etenkin jos valvottava on myös maksaja, saattaa syntyä käsitys, että maksutulot ohjaavat valvontatoiminnan laajuutta. Ulkopuolisen näkökulmasta taas riippumattomuus vaatii enemmän perusteluja ja avoimuutta, kun valvova viranomaisena saa maksutulot käyttöönsä.

Valvonnasta perittäviin maksuihin voi olla ainakin teoreettisesti ajateltuna liittämällä esimerkiksi seuraavia riskitekijöitä:

- valvoja tulee taloudellisesti riippuvaiseksi valvottavasta;
- maksutulot alkavat muodostua erityisesti nettobudjetoinnista johtuen valvojalle yhä tärkeämmäksi rahoituslähteeksi, jolloin kiinnostus muuhun budjettirahoitukseen tehtävään hiipuu;
- valvoja rahoittaa muuta viraston toimintaa valvontamaksutuloilla eli valvoja ”paikkaa” budjettiaan perimällä ylisuuria valvontamaksuja; tällöin maksutason valvontamekanismi on puutteellinen (ml. ao. ministeriön riittävä seuranata ja ohjaus);
- valvottava pyrkii ohjaamaan valvojaa maksujen kautta ja ääritapauksessa ulkopuolisen näkökulmassa herää epäily riippumattomuuden vaarantumisesta;
- valvottava saattaa vaikuttaa valvojan toimintaan niin, että valvontatehtävän sisältö muodostuu valvontamaksujen vaikutuksesta, eikä valvonnan tarpeiden lähtökohdista (esim. valvojien matkustushalukkuus sesonkiaikoihin ja -paikkoihin, ulkomaille yms.);
- valvottava on lähtökohtaisesti vilpittömässä mielessä valmis maksamaan tai antamaan valvojan käyttöön valvonnassa tarvittavia laitteita ja muuta vastaavaa, mutta lopputuloksena valvojan

objektiivisuus vaarantuu ja toiminnan rajat hämärtyvät (esim. valvontamaksujen kautta rahoitetaan myös muuhun kuin valvontaan käytettävää laitteistoa tai välineitä.)

Valtion yleisen maksupolitiikan linjausten yhteydessä 1990-luvun alussa ei näytä selvitetyn erikseen valvontamaksuja, vaan niitä koskevat käytännöt ovat muotoutuneet vähitellen. Valvontamaksuja koskevia kysymyksiä on selvitelty tarkemmin hallinnonaloittain vasta 2000-luvun alussa. Lisäksi valvontamaksut ovat olleet myös valtiosääntöoikeudellisen keskustelun kohteena viime vuosina.

Edellä selostettujen seikkojen perusteella on tarvetta selvittää valvontamaksujen vaikutusta valvontatoimintaan sekä valvojan ja valvottavan väliseen suhteeseen.

2 TARKASTUSASETELMA

Tässä luvussa kuvataan tarkastusaiheen käsitteellistä taustaa, esitellään tarkastuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja arviointikriteerit sekä rajataan tarkemmin tarkastuskohde ja aineisto.

2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS

Valvontaan liittyvät käsitteet

Vanhemmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa valvontavalta on luonnehdittu erilliseksi valtiolliseksi toimivallaksi, joka ei kuulu perinteiseen vallan kolmijakoon (lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta). Sitten 1990-luvulle tultaessa perinteisen valtiovallan kolmijaon sijaan on esitetty kuusjako, jossa valvontavalta on yhtenä osana valtionaloudellisen ja ulkopoliittisen päätösvaltan rinnalla. Valvontavallan erityispiirteenä suhteessa perustuslaissa mainittuihin muihin valtioelimiin pidetään merkittävyyden ja traditionaalisen arvovaltan rinnastettavuuden kannalta sitä, että valvontatoiminnasta huolehtivia elimiä ei erikseen ole; valtiosääntöisesti tärkeinä pidetään kuitenkin tyypillisiä ruotsalais-suomalaisia elimiä: valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja valtionalouden valvontaan keskittyvät elimet.¹

Euroopan yhdentymiskehityksen myötä viranomaisten sääntelytehtävät ja sitä kautta myös käsitteiden tulkinta on kuitenkin muuttunut. Valvonta nähdään hallinnon suunnittelun ja toimeenpanon jälkeisenä ja siihen kuuluvana toimintona, mutta kohteeseen nähden ulkoisena toimintona, kun taas hallinnon yksiköiden itsensä suorittamaa vastaavaa toimintaa kutsutaan seurannaksi. Samalla yhdentymiskehitys on merkinnyt myös valvonnan roolin korostumista kaikissa EU:n jäsenmaissa.²

Kirjallisuudessa valvonnan käsitettä on pidetty vaikeasti täsmennettävänä. Lähtökohdaksi on luonnehdittu sitä, että valvonnan pää-

¹ Purhonen 1955, s. 318; Hidén & Saraviita 1994, s 117.

² Meklin 2002, s. 148 – 150.

funktiot ovat valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toimenpiteet epäkohtien syntyminen estämiseksi sekä toiminta havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Julkisyhteisöissä valvontaa harjoitetaan julkisten intressien suojaamiseksi. Viimeaikaisessa kirjallisuudessa on todettu, että johdon ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan ohjaukseksi.³

Julkisyhteisöihin liittyvässä valvonnassa voidaan erottaa toisistaan viranomais- ja yleisövalvonta (kansalaisvalvonta). Edellisellä tarkoitetaan valvontaa, jota suorittaa viranomaisen nimenomaisiin toimivaltanormeihin tai viranomaisen organisatoriseen asemaan perustuen. Yleisövalvonnalla puolestaan tarkoitetaan viranomaisten ulkopuolelta tulevaa valvontaa. Viimeksi mainittua voidaan tulkita siten, että tiedotusvälineiden toiminta esimerkiksi epäkohtien osoittamiseksi ja edelleen niiden poistamiseksi voidaan katsoa kuuluvaksi yleisövalvontaan.

Yleisövalvonta on luonteeltaan vahvasti välillistä, mutta sitä varten on (yleensä) erityinen instrumentti: hallintokantelu. Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai yleistä laillisuusvalvontaa harjoittavalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta siitä, että on tapahtunut virheellinen virkatoimi.⁴

Valvonnasta on runsaasti säädöksiä; valtion säädöstietopankista (Finlex-tietokanta) saa neljäsataa viitettä hakusanalla: "valvonta".

Valvonta on yläkäsite, johon yleensä sisältyy myös tarkastus; tosin tarkastus-sanaa toisinaan käytetään yleiskielessä synonyyminä valvonnalle. Käsitteiden käytössä esiintyy myös hallinnossa epäjohton mukaisuutta, sillä esimerkiksi vakuutusvalvonta ja rahoitustarkastus ovat samankaltaisia valvontatoimia.⁵ Sanakirjan mukaan tarkastus on erikoismerkitykseltään usein virkatoimena hoidettava, virallinen valvonta, tarkkailu, kontrolli (esim. Passien tarkastus. Rakennustarkastus. Tullitarkastus. Työsuojelutarkastus.)⁶

Tietosanakirjan mukaan valvonnalla tarkoitetaan muun maassa virkamiehen suorittamaa tarkkailua tai silmälläpitoa, joka kohdistuu

³ Myllymäki 1994, s. 14 – 16; Myllymäki 2000, s. 123.

⁴ Valtion maksuperustelain seurantaan projektin loppuraportti, VM työryhmämuitioita 1997:11, s. 5; Myllymäki 2000, s. 181.

⁵ Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä on todettu: "Rahoitustarkastus on rahoitusmarkkinoita valvova viranomaisen... Rahoitustarkastuksen päätehtävät jakaantuvat valvontaan ja sääntelyyn.", HE 199/2004 vp.

⁶ MOT Kielitoimiston sanakirja 1.0; ks. myös Myllymäki 2000, s. 123.

johonkin toimintaan, laitokseen, yritykseen, elinkeinoon tai henkilöön, esimerkiksi julkisiin laitoksiin, säätiöihin tai ehdolliseen rangaistukseen tuomittuun tai vankilasta ehdonalaiseen vapauteen päästettyyn henkilöön.⁷

Seuraavassa on lueteltu esimerkinomaisesti julkishallinnossa käytössä olevia käsitteitä, joilla on selvä yhteys viranomaisvalvontaan:

- *valvontamaksu* (esim. Helsingin yliopiston kirjaston arvokkaan materiaalin kuvauttamiseen liittyvä valvontamaksu tai Energiamarkkinaviraston perimä sähköverkonhaltijoiden valvontamaksu.)⁸
- tuotteen/paikan *tarkastus* (esim. Säteilyturvakeskus voi tarkastaa säteilylaitteiden, radioaktiivisten aineiden tai näitä aineita sisältävien materiaalien tai säteilytoiminnan turvallisuuteen liittyvien varusteiden ja muiden tuotteiden vaatimustenmukaisuuden. Työsuojeluviranomaisella on oikeus työsuojelua koskevien tarkastusten toimittamiseen työpaikoilla ja muissa valvonnan toteuttamiseksi tarpeellisissa kohteissa ja oikeus tarvittaessa käyttää asiantuntijoita työsuojelua koskevien tutkimusten suorittamiseen tarkastuskohteissa.)⁹
- *tarkastusmaksu* (esim. Viestintävirasto määrää tarkastusmaksun maksettavaksi sille, joka on käyttänyt televisiota tekemättä siitä laissa säädettyä ilmoitusta.)¹⁰
- puutteen tai epäkohdan korjaaminen, jota tehostetaan *uhkasakolla* ja/tai *teettämisuhalla*. Viimemainitulla tarkoitetaan sitä, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella (Esim. pelastusviranomaisen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan, joka ei ole hoitanut pelastuslain mukaista veloi-

⁷ *Web-Facta tietosanakirja, joka perustuu WSOY:n tietosanakirjatoimituksen tietokantaan. Toisessa merkityksessään valvonta tarkoittaa tietyn oikeuden tai vaateen ilmoittamista säädetyllä tavalla sen toteuttamiseksi tai säilyttämiseksi. Esimerkkinä mainitaan saamisen valvonta konkurssissa.*

⁸ <http://www.lib.helsinki.fi/palvelut/erikoislukusalit.htm> ja <http://www.lib.helsinki.fi/palvelut/hinnasto.htm>; *KTMa Energiamarkkinaviraston maksullisista suoritteista (1030/2005), 5 §.*

⁹ *Säteilylaki (592/1991) 21 – 22 §§; Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa (131/1973; muut. 145/1993), 1 § 2 mom.*

¹⁰ *Laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998; muut. 395/2003), 3 § 2 mom., 9 § ja 35 §.*

tetaan, määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Pelastusviranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Kasvintuotannon tarkastuskeskus voi antaa hävittämismääräyksen hukkakauran torjumiseksi ja tehostaa sen toteuttamista uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.)¹¹

- *luvanvarainen toiminta* ja lupaehtojen noudattamisen valvonta (esim. Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitus perivät maksuja alkoholilaisissa tarkoitetuista lupapäätöksistä ja muista alkoholilain nojalla annetuista viranomaisen päätöksistä sekä alkoholilaisissa tarkoitettusta valvonnasta.)¹²

Tässä tarkastuskertomuksessa käsitteellä 'valvonta' tarkoitetaan erityisesti viranomaisten suorittamaa valvontaa ellei toisin mainita. Käsitettä 'tarkastus' käytetään silloin, kun se on tyypillinen ja vakiintunut kyseisellä toimialalla, vaikka toimintaan sisältyisikin valvontaan (laajempi käsite) kuuluvia piirteitä.

Valvonnan rahoitus

Valvontatoiminta rahoitetaan joko valtion budjetista, jolloin sitä rahoittavat veronmaksajat tai viranomaisen perimillä maksuilla, jolloin rahoittajina ovat yleensä valvottavat itse. Maksu on vastike julkisen vallan palvelusta, jolla tässä tarkoitetaan tiettyä valvottavaan kohdistuvaa valvontatoimintaa. Valvontasuoritteiden maksullisuuden rajanvetoa on pyritty hakemaan valvonnan intressin näkökulmasta, mikä on kiteytetty seuraavasti: "Jos valvontaa suoritetaan yhteiskunnallisessa intressissä, sen tulisi olla maksutonta, ja jos se palvelee valvottavan taloudellista tai muuta intressiä, sen tulisi olla maksullista."¹³

¹¹ *Pelastuslaki (468/2003), 82 § ja laki hukkakauran torjunnasta (185/2002), 19 – 20 §§.*

¹² *Alkoholilaki (1143/1994), 55 §.*

¹³ *Valtion maksuperustelain seurantaan projektin loppuraportti, VMtr 1996:11, s. 25.*

Valtio on harjoittanut maksullista toimintaa jo 1970-luvulta lähtien, mutta toiminta laajeni 1980-luvulla. Valtiontaloutta kehitettiin 1990-luvun alussa monella tavoin: valmisteltiin toimintojen liikelaitostamista, uusittiin maksullisen toiminnan maksuperusteita, otettiin käyttöön tulosohjaus ja –budjetointi sekä mahdollistettiin nettobudjetointi. Maksuperusteiden uusimisen ja nettobudjetoinnin käyttöönoton myötä valtion maksullinen toiminta kasvoi edelleen 1990-luvulla. Julkisyhteisöjen yksityistämiskehityksen myötä yksityisoikeudellisia sävyjä on ilmaantunut julkisoikeudellisten suhteiden alueelle.¹⁴

Valtion maksuperustelain (150/1992, MpL) säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen seuraavan MpL:n soveltamisen vaikutuksia. Valtiovarainministeriö asetti 15.11.1993 laajahkon seurantaprojektin, jonka tehtäväksi annettiin selvittää MpL:n tavoitteiden toteutumista, lain vaikutuksia virastojen toiminnan rahoitukseen, suoritteiden kysyntään, maksullisen toiminnan laajuuteen ja henkilöstöön jne. Seurantaprojekti asetti 15.3.1995 valvontasuoritteita selvittävän jaoston, jonka raportti sisältyy seurantaprojektin 15.8.1996 antamaan loppuraporttiin. Tämän jälkeen valtiovarainministeriön budjettiosasto asetti 20.12.1996 selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli selvittää valtion perimiin maksuihin liittyvät ongelmatkohdat ja esittää toimenpide-ehdotuksensa. Selvitysmiehen tuli työssään ottaa huomioon edellä selostetun seurantaprojektin loppuraportissaan esittämät ja valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 1995 esitetyt kannanotot.¹⁵

Seurantaprojektin loppuraportissa on todettu:

"Viranomaisvalvonnan maksullistaminen on yhteiskunnallisesti merkittävä ja laajakantoinen kysymys, jolla on merkittäviä vaikutuksia sekä yksittäisten kansalaisten että yritysten asemaan.

Viranomaisvalvonnan maksullistamisella voidaan toteuttaa kustannusvastuun aiheuttamisperiaatetta ja samalla käyttää maksuja valvottavien toiminnan ohjauskeinona. Elinkeinoelämältä perittävillä maksuilla voidaan saada aikaan tehokasta valvontaa ja kohdentaa syntyneet kustannukset ve-

¹⁴ Tuori 2000, s. 11; ks. myös Myllymäki 2000, s. 96 "Maksullisuus näyttää muodostuneen 1990-luvun alkuvuosina suorastaan pakkomielteeksi lainsäätäjälle ja viranomaisille"

¹⁵ Valtion maksuperustelain seurantaprojektin loppuraportti, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:11, Helsinki 1996.

roja korottamatta niille, jotka aiheuttavat valvontatarpeen ja jotka pyrkivät saamaan toiminnastaan voittoa.

Jaosto toteaa, että viranomaisvalvonnan maksullisuus on yleisesti ottaen hyväksyttävä keino kattaa valtion menoja. Valvonnan maksullistamisessa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota yhdenmukaisiin periaatteisiin ja oikeusvarmuuteen."

Jaosto katsoi lisäksi, ettei valvonnan maksullisuuteen voida siirtyä hallitsemattomasti. Jaoston mukaan tuolloin vallinnutta tilannetta, jossa hallinnonalojen maksullisuuteen liittyvät asenteet pääasiassa määräisivät noudatettavan linjan, ei voitu pitää tyydyttävänä. Raportissa katsottiin tarpeen tarkentaa lainsäädäntöä.

Seurantaprojektin loppuraportissa ehdotettiin MpL:iin lisättäväksi nimenomainen kohta valvonnan ja tarkastuksen maksullisuudesta. Lisäyksen katsottiin todennäköisesti vähentävän maksullisuuden ja MpL:in soveltamisen tulkinnanvaraisuutta.

Seuraavana vuonna eli 1997 valmistuneessa selvitysmiehen raportissa todettiin, että valvontasuoritteita koskeva säännös tarkentaisi nimenomaisen suoriteryhmän maksukohtelua lain tasolla. Tällaista suoriteryhmän tasolle menevää määrittelyä ei kuitenkaan voida pitää lain rakenteen kannalta tarkoituksenmukaisena. Selvitysmiehen mukaan valvonnan maksukohtelun yhtenäistämiseksi parempana keinona on nähtävä joustavamman yleisohjauksen käyttäminen. Yleisohjauksella olisi mahdollista laajemminkin yhtenäistää suoritetyyppitasolla maksuperustelain soveltamisessa syntyneitä epäyhtenäistä maksullisuus- ja hinnoittelukäytäntöä.¹⁶

Syksyllä 1998 annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin valtion MpL:a muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin säännökset valtiovarainministeriön oikeudesta antaa yleisiä soveltamisohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä periaatteista. Lisäksi lakiin ehdotettiin lisättäväksi maksun määräämistä ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoitteluperiaatteita ehdotettiin monipuolistettaviksi silloin, kun kysymys on suoritteesta, jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Sen si-

¹⁶ *Selvitys (selvitysmiehen raportti) valtion maksuperustelain soveltamisen ongelmakohdista, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:34, Helsinki 1997, s. 40 – 41, 94 ja 109.*

jaan esitykseen ei sisältynyt edellä mainitun MpL:n seuranta-projektin loppuraportin ehdotuksen mukaista nimenomaista säännöstä valvonnan ja tarkastuksen maksullisuudesta. Eduskuntakäsittelyssä lakimuutos hyväksyttiin muuttamattomana.¹⁷

Selvitystyö jatkui 2000-luvun alussa, jolloin valtiovarainministeriön aloitteesta ryhdyttiin tekemään hallinnonalakohtaisia selvityksiä maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla. Samalla yleisty keskustelu maksupolitiikasta. Hallinnonala- tai toimintokohtaisesti maksupolitiikkaa käsittelevien työryhmien selvityksissä (muistiot) on pääsääntöisesti käsitelty valvontasuoritteiden maksullisuutta.¹⁸

Maksullisen toiminnan laajentumista voidaan arvioida karkealla tasolla valtion talousarvion osastoon 12. sekalaiset tulot kirjattujen tulojen perusteella vuoteen 1992 saakka ja tämän jälkeen ottamalla huomioon myös nettobudjetoituille momenteille tehdyt maksullisen toiminnan tulokirjaukset. Valtion tilinpäätöksen mukaan sekalaisen tulojen määrä on kasvanut vuodesta 1982 vuoteen 1992 noin 4,6-kertaiseksi. Nettobudjetoitujen momenttien lukumäärä on kasvanut vuodesta 1993 vuoteen 2000 mennessä 31:stä 81:een. Nettobudjetoitujen momenttien lukumäärä on laajentunut 2,6-kertaiseksi seitsemässä vuodessa. Valtion virastojen ja laitosten nettobudjetoinnin kohteena oleva rahamäärä on vuodesta 1993 vuoteen 2000 kasvanut 0,55 mrd eurosta 1,27 mrd euroon eli muuttunut 2,2-kertaiseksi.¹⁹

Maksullisen toiminnan laajentumisen arvioinnissa päästään tarkemmalle tasolle selvittämällä virastokohtaiset maksullisen toiminnan tiedot. Keskitettyjä selvityksiä on laadittu vuodesta 1992 lähtien; aluksi tilivirastoille tehtyjen kyselyjen mukaan ja vuodesta 1998 lähtien tilivirastojen liikekirjanpito-tietojen perusteella (ohjattavuuden kehittämiseksi ja valtion budjettitalouden tilivelvollisuuden seurannan parantamiseksi valtionhallinnossa toteutettiin kirjanpituudistus vuonna 1998). Näiden selvitysten mukaan valtion mak-

¹⁷ *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion maksuperustelain muuttamisesta, HE 203/1998. Laki valtion maksuperustelain muuttamisesta (961/1998).*

¹⁸ *Ensimmäisenä valmistui: "Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla", Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2001.*

¹⁹ *VTV:n selvitys "Nettobudjetoinnin laajentuminen – numeerinen tarkastelu", dno 146/54/03/12.2.2003*

sullinen toiminta on vuodesta 1991 vuoteen 2004 verrattuna kaksinkertaistunut rahamäärän mukaan tarkasteltuna.²⁰

Koska valtion toimintoja on 1990-luvulla siirretty budjettitalouden ulkopuolelle liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä, on maksullisen toiminnan tosiasiallisesti laajentunut enemmän kuin kaksinkertaiseksi. Yleistäen voidaan kuitenkin todeta, että valtion maksullinen toiminta on selvästi laajentunut kymmenessä vuodessa (117 tilivirastosta 115 harjoitti maksullista toimintaa vuonna 2004), merkittävää maksullista toimintaa harjoittaa noin kolmekymmentä tilivirastoa ja viime vuosina maksutulojen määrä on ollut noin 1,2 mrd euron tasolla vuosittain.²¹

Tällä perusteella voidaan olettaa, että yleisen kehityksen myötä myös maksullinen valvonta eli valvontamaksujen periminen on yleistynyt.

Tarkastusta edeltäneessä esiselvityksessä on kartoitettu valvontaa ja maksullisuutta koskevien säännösten avulla sellaista toimintaa, josta peritään valvontamaksuja. Otantaan perustuva kartoitus tehtiin kesällä 2004 tekemällä hakuja valtion säädöstietopankkiin (Finlex-tietokanta). Kartoitus perustui tietyillä hakukriteereillä (mm. sanat: valvonta, tarkastus ja maksu) saatuihin tuloksiin. Hakujen perusteella todettiin yli 30 säännöstä, joissa on käsitelty valvontatoiminnan maksuja. Kartoituksen perusteella voidaan todeta, että valvontaa koskevia säännöksiä on MMM:n ja STM:n hallinnonaloilla paljon eli noin puolet kartoituksen tuloksista (yhteenvetotaulukko hakutuloksista on esitetty liitteessä 1).

Tarkastusviraston aikaisemmassa tarkastustoiminnassa on myös kiinnitetty huomiota valvontatoimintaan. Seuraavassa on lueteltu esimerkkeinä valvontatoimintaa koskevia tarkastuskertomuksista (suluissa kertomuksen numero ja vuosi) ja niistä eräitä tämän tarkastuksen kannalta keskeisiä tarkastushavaintoja:²²

²⁰ *Selvitysten käynnistämisen taustalla oli valtiovarainministeriön 1993 asettaman maksuperustelain seurantaprojektin väliraporteissa esitetyt ehdotukset taloudellisten vaikutusten seurannasta (Valtion maksuperustelain seurantaprojektin väliraportti I ja II, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1994:15 ja 1994:33). Vuosien 1992-94 selvitykset kokosi em. seurantaprojektiin liittynyt raportointiryhmä ja vuodesta 1995 lähtien selvityksen on vuosittain tehnyt Valtiokonttori.*

²¹ *Valtiokonttorin selvitys: "Valtion maksullinen toiminta vuonna 2004"*

²² *Tarkastuksen näkökulmaa tai lähestymistapaa ei ole tässä yhteydessä eritelty tarkemmin. Luettelo ei myöskään ole kattava.*

Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle (35/2002): Ministeriölle valvonnasta aiheutuvien kustannusten lisäksi myös ohjauksesta aiheutuvat kustannukset peritään valvottavilta.

Säteilyn käytön valvonta (67/2004): Toiminto muuttui nettobudjetoiduksi vuonna 2000. Valtion talousarvioon otettu tuloarvio ylitettiin vuosina 2001 ja 2002 kumpanakin vuonna noin neljänneksellä. Ylitys johtui muun muassa siitä, että säteilyn käytön valvonnan tehtävät ovat lisääntyneet, mutta myös tulojen tietoisesta varovaisuudesta arvioinnista. Valvontamaksut ovat toiminnanharjoittajille pakollisia. Erityisesti nettobudjetointiin siirtymisen jälkeen maksullisen valvontatoiminnan määrä on noussut nopeassa tahdissa.

Tuoteturvallisuusvalvonta (69/2004): Tarkastuksessa on käynyt ilmi, että tuoteturvallisuuden valvontajärjestelmä ei toimi. Siinä on huomattavia puutteita ja epäselvyyksiä, jotka vaikeuttavat valvonnan toimeenpanoa sekä heikentävät lain tavoitteen toteutumista. Maksujen osalta todettu, että eräiden ETA-maista tuotavien tavaroiden tutkimusten maksuttomuus oli ristiriidassa asianomaisen viranomaisen suoritteiden maksullisuutta koskevan asetuksen kanssa.

Alkoholivalvonta (85/2004): Alkoholivalvonnan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa on havaittu ongelmia. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus on ollut maksullisessa toiminnassaan ylijäämäinen ja lääninhallitukset yhteensä alijäämäisiä, joskin lääninhallitusten välillä on suuria eroja kustannusvastaavuudessa.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta (101/2005): Valvonnan edellytykset eivät ole olleet kunnossa. Valvontalain keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja kriteerien yleisyys on aiheuttanut epäselvyyttä valvontaviranomaisten työnjaossa ja käytännön valvontatyössä. Valvontatyön valtakunnallinen ohjaus on ollut vähäistä eivätkä ministeriö ja lääninhallitukset ole systemaattisesti tukeneet kuntia valvontamallien kehittämisessä ja valvontatyön toteutuksessa. Myös valvontatyön suunnittelu on jäänyt melko vähälle huomiolle sekä lääninhallituksissa että kunnissa. Lisäksi valvontaresurssit ovat olleet niukat ja valvonnan tietojärjestelmä on toiminut huonosti.

Valvontatoiminnan maksullisuus

Edellä selostetun kartoituksen mukaan useampaan säännökseen todettiin sisältyvän periaate, jonka mukaan valvottava korvaa valvojalle valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Vanhin ja lajissaan ensimmäinen lienee säännös vuodelta 1944 koskee vakuutusvalvonnan kustannusten korvaamista valtiolle. Osa säännöksistä on annettu 1990-luvulla, mikä liittyy edellä aikaisemmin selostettuun valtion suoritetuotannon maksuperiaatteiden uusimiseen. Osaltaan ilmiötä saattavat selittää myös tiukentunut valtion talous ja nettobudjetoinnin käyttöönottoaminen vuodesta 1993 lähtien.

Maksutuloilla rahoitettavaan viranomaisvalvontaan sisältyy useita poikkeuksia verrattuna muihin vapailla markkinoilla vaihdettaviin tuotteisiin ja palveluihin. Tarkastusaiheen kannalta on kolme merkittävää seikkaa.

1. Viranomaisten tuottama valvonta on usein monopoliasemassa, eikä valvottavalla ole mahdollista hankkia valvontaa muualta. Valvottava maksajana on tässä asetelmassa heikompi osapuoli ja valvoja viranomainen sekä valvojan että maksun saajan roolissaan vahvempi osapuoli. Näin etenkin siinä tapauksessa, että valvoja soveltaa kyseisiin maksutuloihin nettobudjetointia, koska tällöin valvoja viranomainen saa maksutulot suoraan käyttöönsä.
2. Tarve ei aina ole lähtöisin valvottavasta, vaan kyseessä voi olla valvottavan toiminnan tai palvelun käyttäjien etujen ja oikeuksien suojaaminen tai yhteiskunnalle välttämättömien toimintojen turvaaminen eli yleisemmin julkisten intressien suojaaminen; tällöin valvottava ei yleensä voi jättäytyä valvonnan ulkopuolelle. Jos kyse olisi siitä, että valvottava itse tarvitsisi valvontaa esimerkiksi lisäarvon saamiseksi, kyse olisi lähinnä ulkopuolisesta sertifioijasta eli jonkinasteisesta laadun varmistamisesta. Tähän viime mainittuun lisäarvon saamiseen liittyen saattaa valvottava kokea maksun näissä tapauksissa perustelluksi, etenkin jos kilpailutilanteessa asema paranee. Liiketaloudellisista näkökohdista tarkasteltuna on ymmärrettävää, että valvottava pyrkii valvontamaksujen minimoimiseen; tämä saattaa ilmetä esimerkiksi yhteydenottoina, joissa vaaditaan viranomaisia alentamaan maksujen tai laajentamaan maksajien piiriä, jolloin valvottavan yksikkömaksut pienenisivät.

Yhteiskunnan edellyttämässä valvontatehtävässä voidaan yleensä erotella kolme osapuolta: valvottava, valvoja ja valtioyhteisö tai vielä yleisemmin yhteiskunta. Valvonnalla pyritään varmistamaan yhteiskunnan määrittelemän tavoitetilan saavuttamista tai ylläpitämistä varmistamalla, että valvottava toimii normien mukaisesti.

Nämä yhteiskunnan intressien edellyttämät valvontatoiminnot on perinteisesti rahoitettu yleisillä verovaroilla. Poikkeuksiakin on ollut, kuten edellä mainittu vakuutusvalvonnan rahoitus ja arpajaisten valvonta. Epäselvyyttä on ilmeisesti esiintynyt siitä, miten kulloinkin tulkitaan "yhteiskunnallista intressiä" maksutomuuden perusteena.²³

Tarkastusten ja niitä koskevien maksujen kohdalla tilanne on yleensä selkeämpi. Lisäksi tarkastustoiminnassa on yleensä kyse tilanteesta, jossa tarkastettava tarvitsee toiminnassaan tarkastuksen tuottamaa tulosta, joka annetaan muun muassa maksullisena tarkastuslausumana tai todistuksena. Toisaalta tarkastusmaksu voi olla myös esimerkiksi valvontatoiminnassa todetun puutteen seuraus.²⁴ Edellä mainituissa tilanteissa tarkastustoiminnassa kyse on useimmiten suoritteesta, jonka tarkastaja tuottaa tarkastettavalle (tarkastus)maksua vastaan; tällöin osapuolet ovat selkeämmin eroteltavissa tarkastettavaan ja tarkastajaan, siitä huo-

²³ *Raha-automaattiyhdistystä valvovat lähinnä sosiaali- ja terveysministeriö (avustustoiminta) ja sisäasiainministeriö (rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä toiminnasta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi). Raha-automaattiasetuksen (676/1967; muut. 1053/1988) 34 a §:n mukaan: "Valvonnasta johtuvat kulut korvataan sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäasiainministeriölle yhdistyksen varoista valtiovarainministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti." Sittenmin vastaava säännös on otettu lakiin raha-automaattivastuksista (1056/2001), jonka 45 §:n "Ohjaus- ja valvontatehtävien kustannusten korvaaminen" mukaan: "Rahapeliyhteisön on korvattava valtiolle 6 §:n 3 momentissa, 8 §:n 4 momentissa ja 21 §:n momentissa säädetyistä ohjaus- ja valvontatehtävistä aiheutuvat kustannukset valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti." Käytännössä ohjauksesta aiheutuneiden kulujen veloittaminen merkitsee ao. rahapeliyhteisöjen vuosittain valtiolle tulouttaman tuoton pienentämistä. Ks. VTV lausunto STM:lle 207/31/01/10.4.2001, s. 5 ja VTV kertomus 35/2002 "Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle", s. 51.*

²⁴ *Tarkastusmaksusta ks. laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998; muut. 395/2003) tai laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979).*

limatta, että kyseisen tarkastustoiminnan tarpeet ja perusteet pohjautuvat yhteiskunnan järjestyksen ja toimintavarmuuden lähtökohtiin.

Kuten edellä aikaisemmin on oletettu, niin on todennäköistä, että maksullisuuden laajentumisen myötä myös valvontatoiminnan rahoittaminen maksuilla on yleistynyt.

Uutena piirteenä valvontamaksujen kohdalla on noussut esiin kysymys niiden valtiosääntöoikeudellisesta luonteesta. Eräiden uudempien valvontamaksuja koskevien säädösvalmistelun (esim. Laki Rahoitustarkastuksesta 587/2003 tai Viestintämarkkinalaki 393/2003) eduskuntakäsittelyn yhteydessä valvontatoiminnan maksujen luonnetta valtiosääntöoikeudellisessa mielessä on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Mainituissa tapauksissa on päädytty siihen, että kyseisissä lakiehdotuksissa tarkoitetut maksut, jotka määräytyvät valvottavan liikevaihdon perusteella, ovat veroluonteisia. Verojen ja maksujen olennainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero.²⁵

3. Perinteisesti on katsottu, että valvojan tulee olla riippumaton eli pystyä osoittamaan valvonnan objektiivisuus. Perusasetelmaan valvoja – valvottava yleensä sisältyy jo lähtökohtaisesti valvojan puolueettomuutta ja riippumattomuutta edellyttäviä tekijöitä. Riippumattomuudessa on ensinnäkin kyse siitä, että (ulkoinen) valvoja ja valvottava ovat selvästi eri tahoja ja toimivat omissa organisaatioissaan. Toisinaan on esitetty arvostelua tai ainakin epäilyjä sen suhteen, että valvoja ja valvottava saattavat käytännön toiminnassa tulla liian läheisiksi esimerkiksi henkilösuhteiden kautta, jolloin valvonnan edellytykset saattavat muuttua – tai ainakin ulkoinen luotettavuus valvontaa kohtaan alkaa horjua.

Toiseksi riippumattomuuteen yleensä katsotaan kuuluvaksi myös taloudellinen riippumattomuus. Nimenomaan tämä taloudellinen riippumattomuus saattaakin olla tekijä, joka tekee epäselväksi riippumattomuuden ja ehkä ääritapauksissa vaarantaa valvonnan luotettavuutta tilanteissa, joissa valvojan perii toiminnastaan korvauksen valvontamaksun kautta valvottavalta.

²⁵ *PeVL 67/2002 vp - HE 175/2002 vp ja PeVL 61/2002 vp - HE 112/2002 vp.*

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE JA TARKASTUSKYSYMYKSET

Edellä selostetuista valvojan ja valvottavan välisiin suhteisiin vaikuttavista tekijöistä voidaan johtaa tarkastuksen pääkysymys: "Vaikuttavatko viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut valvontatoimintaa ohjaavasti?".

Tämän tarkastuksen tavoitteena on vastata edellä sanottuun tarkastuskysymykseen selvittämällä valvontamaksujen ohjausvaikutusta käymällä läpi valvontamaksujen perusteita, noudatettua maksupolitiikkaa ja maksutulojen taloudellista merkittävyyttä sekä valvontatoiminnan ohjausta. Samalla on pyritty selvittämään myös, mikä on yleisen intressin näkökulma asianomaisen toiminnan valvonnantarpeelle ja toisaalta miten valvonnan rahoittamista (maksullisuutta tai maksuttomuutta) on perusteltu.

Tarkastelun tasona on valtioyhteisö ja ministeriöt maksupolitiikan suhteen sekä toimijat (valvoja ja valvottavat) valvontasuoritteiden ja maksuvirtojen suhteen.

Tarkastuskysymystä lähestytään seuraavilla tarkentavilla kysymyksillä:

1. Millä perusteilla valvontatoiminta on päätetty maksulliseksi ja miten maksut on määriteltä?

Tässä selvitetään, millä perusteilla on päädytty valvontatoiminnan rahoituksessa maksullisuuteen lähtökohtaisen yleisen budjettirahoituksen sijaan. Maksuperusteita arvioidaan maksun kohdentamisen kautta tukeutumalla tarvittaessa teoriaan *julkishyödykkeistä* (public goods, social goods; yhteishyödykkeet, kollektiivihyödykkeet, julkiset hyödykkeet).²⁶ Kysymyksen yhteydessä käsitellään myös sitä, miten yleisemmän tason määrittelemää maksupolitiikkaa on sovellettu;

²⁶ *Samuelsonilainen julkishyödykkeen määritelmä: "Yhden yksilön kuluttama määrä julkishyödykettä ei vähennä toisen yksilön kulutusta. Niitä ovat esimerkiksi: yhteiskunnan rauha(järjestys) ja turvallisuus, maanpuolustus, oikeus, ilmansuojelu, palosuojelu, katuvalaistus, sääennustus ja julkinen televisiotoiminta." Ks. esim. Brown & Jackson 1992, s. 34–35 ja Musgrave & Musgrave 1980, s. 56–60, Meklin 2002, s. 25–26.*

sekä miten alemmalla tasolla maksutulojen rahavirta on ohjattu ja huolehdittu valvontatoiminnan kustannustehokkuudesta.

2. Miten on päätetty valvontatoiminnan laajuudesta?

Tämän selvittämiseksi tarkastellaan myös sitä, onko valvontatoiminnan laajuudessa ja toteuttamistavassa todettavissa muutoksia. Samoin tarkastellaan valvonnan tarpeiden lähtökohtia eli sitä, miten ylemmät viranomaiset varmistuvat siitä, että tuotettu valvonta on riittävää ja asianmukaista valvontaintressin toteuttamiseksi. Kysymys on oleellinen kun haetaan varmuutta sille, etteivät maksutulot ohjaa valvovan viranomaisen toimintaa.

3. Mikä on valvontamaksujen taloudellinen merkitys?

Tällä kysymyksellä lähestytään asiaa ensiksi valvovan viranomaisen ja toiseksi valvottavan näkökulmasta peilaamalla maksuja asianomaisen tahon muuhun taloudelliseen toimintaan. Oletuksena on se, että mitä suurempi taloudellinen merkitys valvontamaksutuloilla on, sitä suurempi mahdollisuus esiintyy sille, että tulot ohjaavat valvovan viranomaisen toimintaa. Valvontatoiminnan taloudellista merkittävyyttä selvitetään asianomaisen viranomaisen ja tarvittaessa myös koko valtion budjettitalouden kannalta eli tarkastelussa otetaan huomioon valtioyhteisön toiminnan eri tasot: yksikkö – virasto – valtiontalous.

Valvontatoiminnan taloudellisen merkittävyyden arvioimisessa käytetään kahta eri indikaattoria: valvontatoimen (yksikön) henkilötymäärää suhteessa osaston/viraston henkilötymäärään ja valvontatoimen (yksikön) maksutulot suhteessa osaston/viraston tuloihin. Valvontatoiminnan taloudellisen merkittävyyden arviointi henkilötymäärän perusteella pohjautuu siihen yleistykseen, että viraston suurin kustannus muodostuu henkilöstön palkoista, jolloin tarkastellaan henkilötymäärän käyttöä eri tehtäviin. Tällöin henkilötymäärän osuus osoittaa valvontatyön merkittävyyttä suhteessa viranomaisen koko toimintaan. Tämä menoihin pohjautuva tarkastelutapa on perinteinen ja osin vanhahtava, mutta sitä käytettiin ennen tulosohjausta. Vastaavasti valvontamaksutulojen osuus osoittaa rahassa mitattua valvontatyön suhteellista osuutta viraston maksullisen toiminnan tuloista ja sitä kautta taloudellista merkitystä. Tämä tu-

loihin pohjautuva tarkastelu on tyypillisempi tulosohjauksen aika-kaudella, jossa kiinnitetään huomiota maksullisen toiminnan tuloihin ja kustannusvastaavuuteen. Henkilötyömäärään perustuva arviointi maksutulojen rinnalla on kuitenkin perusteltua etenkin niissä virastoissa, joissa hoidetaan maksullisten tehtävien ohella budjetti-rahoitteisia viranomaistehtäviä.

2.3 TARKASTUKSEN KOHDE, AINEISTO JA RAJAUKSET

Varsin todennäköistä on, että maksullisuuden vaikutus valvontatoimintaan vaihtelee tapauskohtaisesti. Kattavan tai edes kohtalaisen kattavan kuvan saamiseksi tulisi käydä läpi edellisessä luvussa selostetun otannan perusteella todetut maksulliset valvontatoiminnot (ks. Liite 1 Yhteenvetotaulukko valvontasäännösten kartoituksesta). Perusongelman eli sen selvittämiseksi, vaikuttaako maksullisuus valvontatoimintaa ohjaavasti, riittäisi periaatteessa jo yhden valvontatoiminnan tarkastaminen. Tällöin riskinä on se, ettei yhden valitun toiminnan tarkastuksella saada oikeata ja riittävää kuvaa maksullisesta valvontatoiminnan yleisestä tilanteesta, etenkin jos valittu toiminta on epätyypillinen (esim. valittu valvontatoiminta saattaa olla toimialansa erityisluonteesta tai -olosuhteista johtuen olla vertailukelvoton muuhun valvontatoimintaan.)

Yksittäistapaukseen liittyvää kapeata näkökulmaa on pyritty avartamaan valitsemalla tarkastuksen kohteeksi useampia eri valvontatoimintoja. Toisin sanoen yksittäistapaukseen liittyvää epätyypillisyyden riskiä on vähennetty lisäämällä tarkastukseen otettujen tapausten määrää. Tämä mahdollistaa myös vertailujen tekemisen joidenkin asioiden osalta.

Käytännössä valvontasuoritteita koskevia tietoja ei ole saatavilla valtion keskuskirjanpidon aineistoista. Kyseisiä tietoja ei ole muutoinkaan kovin helposti valmiina saatavilla, vaan tiedot joudutaan keräämään tilivirastokohtaisesti eri lähteistä, mikä edellyttää (tili)virastokohtaista erittelyä valvontasuoritteiden mukaan.²⁷

²⁷ Poikkeuksena on Vakuutusvalvontavirasto (VVV), jonka toiminnasta aiheutuvat kaikki menot katetaan valvottavilta kerättävillä valvonta- ja toimenpidemaksuilla. Valtion talousarvion mukaan VVV:n toiminta on ns. 0-nettobudjetoitu 12. osastoon ja erittelylaskelman mukaiset tuotot ovat vuonna 2004 yhteensä

Näin laajaan tietojen keruuseen ei ole perusteltua lähteä kaikkien valvontasuoritteiden osalta. Virastotason toimintaa koskevia tietoja saadaan viraston tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta. Edelleen tiliviraston myyntireskontrasta saadaan tarkempaa tietoa, mutta myös tämä vaihtelee kirjauskäytäntöjen ja reskontran ominaisuuksien mukaan. Tarkastusta valmisteltaessa lähdettiin siitä, että yksityiskohtaisempia tietoja saadaan suorite- tai toimintokohtaisista kustannusvastaavuuslaskelmista ja hinnoittelun perusteena käytetyistä muista laskelmista ja selvityksistä.

Valvontatoiminnoista päätettiin valita tarkastukseen useampia tapauksia siten, että kahdelta eri hallinnonalalta tulisi valituksi yhteensä kuusi eri valvontatoimintaa, joista ainakin yksi olisi bruttobudjetoitu. Lisäksi päätettiin, että vertailun vuoksi otetaan tapauksiin yksi maksuton eli budjettirahoitteinen valvontatoiminto. Tarkastusta aloitettaessa valittiin kartoituksen perusteella kolme maa- ja metsätalousministeriön alaisen Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen (KTTK) ja neljä Viestintäviraston (VV) valvontatoimintoa tarkastettaviksi tapauksiksi, jotka on esitetty seuraavassa taulukossa.

noin 5,6 milj.euroa ja vuonna 2005 noin 6,1 milj.euroa. Valitusta budjetointitavasta seuraa kuitenkin se, ettei valtion tilinpäätöskertomuksen talousarvion toteutumalaskelmasta käy ilmi kyseisen momentin (12.33.05. Vakuutusvalvontaviraston tulot) toteutuneet tulot.

Taulukko 1. Tarkastukseen valitut valvontatoiminnot.

Valvontatoiminto	Virasto	Rahoitus	Hallinnonala
Hukkakauran torjunta	KTTK	valtio	MMM
Luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden valvonta	KTTK	pääosin maksuilla (b)	MMM
Siemenperunan tarkastukset	KTTK	maksuilla (b)	MMM
Postitoiminnan valvonta	VV	aluksi maksuilla (n), sitten veroluonteisilla maksuilla (b)	LVM
Viestintäverkkojen valvonta, viestintämarkkinamaksu	VV	veroluonteisilla maksuilla (b)	LVM
Radioasemien tarkastus	VV	maksuilla (n)	LVM
Televerkkojen numerointi ja valvonta, numerointimaksu	VV	maksuilla (n)	LVM

Selitteet: KTTK = Kasvintuotannon tarkastuskeskus, LVM = liikenne- ja viestintäministeriö, MMM = maa- ja metsätalousministeriö, VV = Viestintävirasto, (b) = sovelletaan bruttobudjettointia, (n) = sovelletaan nettobudjettointia.

Sittemmin tarkastuksen aikana todettiin, että postitoiminnan valvontaa koskevaan lainsäädäntöön valmisteltiin muutosta, jonka perusteella maksun valtiosääntöoikeudellinen luonne muuttuisi maksusta veroluonteiseksi maksuksi. Koska tarkastuksessa ei pidetty tarpeellisenä käsitellä kahta veroluonteista maksua, rajattiin viestintämarkkinamaksu pois tarkastuksesta ja veroluonteiseen valvontamaksuun liittyvät kysymykset liitettiin käsiteltäviksi postitoiminnan valvontamaksun yhteydessä.

Tietoja valvontatoiminnoista kerättiin valittuihin tarkastuskohteisiin tehdyillä tarkastuskäynneillä, joiden yhteydessä järjestettiin valvontatoiminnasta vastaavien haastattelu.

Tarkastuskäynneillä valvontaa ja valvontamaksujen perimisen vaiheita käytiin läpi ennalta lähetettyjen tarkastusteemojen pohjalta. Samalla pyrittiin kartoittamaan merkkejä valvontatoimintaan liittyvistä riskeistä (ks. edellä luku 1 Johdanto) ja siitä, millä tavalla asianomainen ministeriö osallistui valvonnan ohjaukseen. Teemarako vaihteli kohteittain, mutta perusajatus oli kaikissa sama (ks. liite 2 Valvontamaksuja koskevan tarkastuksen teemat). Tarkastuskäynnit KTTK:een ja VV:oon tehtiin pääosin tammi – huhtikuussa 2005.

Tarkastuskäyntien pohjalta laadittu aineisto analysointiin kesällä 2005 ja sen avulla laadittiin yhteenveto tarkastushavainnoista syksyllä 2005. Mainittu yhteenveto lähetettiin kommentoitavaksi haastatteluun osallistuneiden yksikköjen yhteyshenkilöille palautteen antamista varten loka – joulukuussa 2005. Tässä yhteydessä tiedusteltiin myös valtiovarainministeriön näkemyksiä asiassa. Lisäksi alustavista tarkastushavainnoista pyydettiin liikenne- ja viestintäministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kommentit helmikuussa 2006.

Tarkastuskertomuksen luonnos on ollut toukokuussa 2006 kommentoitavana liikenne- ja viestintäministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, valtiovarainministeriössä, Kasvintuotannon tarkastuskeskuksessa sekä Viestintävirastossa. Saatu palaute on otettu tekstimuutoksina huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Klaus Naumanen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä luvussa esitetään ensiksi yleiskuvaus viranomaisvalvonnan maksullisuuden tilanteesta maksuperustelainsäädännön näkökulmasta, jota tarkennetaan maksupolitiikkaa koskevien selvitysten avulla. Toiseksi selostetaan maatalouden valvontaa eli KTTK:sta koskevien tarkastuskäyntien havainnot ja kolmantena viestintäalan eli VV:sta koskevien tarkastuskäyntien havainnot.

Havainnot perustuvat tarkastuskäyntien aikaiseen tilanteeseen ja sen jälkeiset asiaan vaikuttavat mahdolliset organisaatio- ja säännösmuutokset on tarvittaessa esitetty alaviitteissä.

3.1 VIRANOMAISVALVONNAN MAKSULLISUUS

3.1.1 Maksuperustelainsäädäntö

Suomen perustuslain 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.²⁸

Valtion maksuperustelainsäädäntö uudistettiin 1990-luvun alussa. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita olivat: keventää ylempien valtion hallinnon elinten tehtävämäärää, lisätä ministeriöiden merkitystä hallinnonalansa ohjaajana ja vahvistaa viranomaisen asemaa sen toiminnasta päätettäessä. Keinoksi tavoitteisiin pääsemiseksi ehdotettiin liiketoiminnan periaatteita valtion maksulliseen toimintaan siten, että taloudellinen tulosvastuu otetaan käyttöön varsinkin liiketoiminnan luonteisessa maksullisessa toiminnassa. Samalla pyrittiin myös selkiyttämään ja yksinkertaistamaan lainsäädäntöä.²⁹

²⁸ Suomen perustuslaki (731/1999), 81 § 2 mom.

²⁹ HE 176 – vp 1991, s. 3.

Vuonna 1992 voimaan tullut valtion 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.

Valtion maksuperustelaissa (MpL) ei ole mainintaa viranomais-ten valvontatoiminnasta ja sen maksullisuudesta, mutta asianomaisessa hallituksen esityksessä tarkastus- ja valvontatoiminta mainitaan useassa kohdassa. Esityksen mukaan liiketaloudellisten perusteiden käyttöönotto hinnoittelussa tulisi mahdollistaa sellaisten suoritteiden osalta, joiden tuottamiseen ei liity julkisen vallan käyttämistä. Silloin kun suoritteiden hankkiminen perustuu asiakkaan vapaaseen harkintaan, hinnoittelu voitaisiin harkita suhteellisen vapaasti. Samassa asemassa eivät kuitenkaan voisi olla julkisoikeudelliset suoritteet kuten maksullinen lupa-, tarkastus- ja valvontatoiminta. Näille suoritteille ei yleensä voi muodostua samanlaista markkinatilannetta kuin liiketoiminnanluonteiselle, vapaaharkintaiselle maksulliselle toiminnalle.³⁰

Hallituksen esityksen mukaan: "... muu toiminta kuten lakisääteinen valvonta ja tarkastus, silloin kun suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä, olisivat maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle olisi perusteltua syytä." Edelleen esityksessä todetaan, että maksullisuutta harkittaessa tulisi aina selvittää, onko kohtuullista ja oikeudenmukaista, että suoritteen tuottamiskustannuksiin osallistuvat kaikki veronmaksajat vai onko oikeampaa, että suoritteen vastaanottaja itse vastaa sen kustannuksista.³¹

Maksujen suuruuden osalta MpL:ssa (6 § 1 mom.) pääsääntöisesti edellytetään julkisoikeudellisesta suoritteesta perittäväksi suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaava maksu. Suoritteen omakustannusarvolla tarkoitetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia, joihin kuuluvat suoritteen aiheuttamien erilliskustannusten ohella suoritteen osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustan-

³⁰ *Valtion maksuperustelaki (150/1992); HE 176 – vp 1991*

³¹ *HE 176 – vp 1991, s. 10 ja 15.*

nuksista sekä muista yhteiskustannuksista. Kokonaiskustannuksiin kuuluvat myös muille kuin maksun perivälle valtion viranomaiselle aiheutuvat vastaavat kustannukset, mikäli nämä osallistuvat suoritteiden tuottamiseen.

Omakustannusarvon mukaista maksun määräämistä ei kuitenkaan aina voida pitää oikeana perusteena tai ainoana maksun suuruuden määräämisperusteena. Tällaisissa tapauksissa tulisi suoritteita koskevassa erityislaissa säätää muusta tai muista perusteista. MpL:n (2 § 1 mom.) mukaan: "Jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta." Näitä MpL:sta poikkeavia säädöksiä kutsutaan usein erityislaeiksi ja vastaavasti puhutaan myös erityislakien nojalla hinnoiteltavista suoritteista.³²

Hinnoittelussa on tietyissä tilanteissa mahdollista käyttää myös kiinteää maksua. MpL:n (6 § 2 mom.) mukaan: "Yhden tai useamman viranomaisen samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteiden tuottamisesta aiheutuva kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus." Maksujen suuruuden tulee perustua tällöin tietyllä aikavälillä samanlaatuisille suoritteille kohdistuviin keskimääräisiin kokonaiskustannuksiin. Samanlaatuisilla suoritteilla tarkoitetaan yleensä samannimisiä ja useasti samassa tarkoituksessa tuotettuja suoritteita.

Edelleen MpL:ssa on säädetty missä tilanteissa omakustannusarvosta voidaan poiketa ja maksujen perimisessä viranomaisten toisilleen tuottamista suoritteista. Lisäksi MpL:ssa säädetään: "Suoritteita tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteiden tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin, mitä suoritteiden tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää."³³

³² *Erityislakeja ovat esimerkiksi laki ja asetus tuomioistuinten ja eräiden hallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993; 774/1993), laki ja asetus ulosottomaksuista (34/1995; 35/1995), kiinteistörekisterilaki (392/1985), laki kiinteistötoimitusmaksusta (558/1995) ja väylämaksulaki (708/2002). Erityislakien mukaan hinnoiteltujen suoritteiden tulot ovat vaihdelleet 285 – 305 milj. euron ja kustannusvastaavuus 37 – 44 %:n tasolla vuosina 2000 – 2004 (lähde Valtiokonttorin selvitys "Valtion maksullinen toiminta vuonna 2004").*

³³ *Valtion maksuperustelaki (150/1992), 6 § 1 – 5 mom.*

Tarkastusaiheen kannalta viimeksi mainittu säännös on merkittävä ja kysymyksenasettelu ainakin osittain liittyy siihen, noudatetaanko valvontamaksujen kohdalla viime mainittua säännöstä. Osaltaan asiaan liittyvät kysymykset muun muassa siitä, tuottaako las kentatoimi riittävästi kustannustietoja ja toisaalta ovatko ylempien viranomaisten valvonta- ja ohjausmenettelyt toimivia.

Edeltävässä luvussa on todettu, että valvontamaksujen kohdalla on jouduttu pohtimaan niiden valtiosääntöoikeudellista luonnetta. Ensimmäisenä kysymys nousi esiin eräiden uudempien säännösten (esim. Laki Rahoitustarkastuksesta 27.6.2003/587 tai Viestintämarkkinalaki 393/2003) eduskuntakäsittelyn yhteydessä, jolloin valvontamaksujen luonnetta valtiosääntöoikeudellisessa mielessä on käsitelty mm. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Näihin lausuntoihin palataan tarkemmin valvontasuoritteiden tapauskohtaisissa selostuksissa jäljempänä.³⁴

3.1.2 Ministeriökohtaiset maksupolitiikkaselvitykset

Kuten edellisessä kappaleessa on todettu, MpL on säädetty joustavaan muotoon. Joustavuus on kuitenkin johtanut eri hallinnaloilla ja niiden sisälläkin erilaisten maksullisuus- ja hinnoittelukäytäntöjen muodostumiseen (ks. edellä luku 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus, kohta Valvonnan rahoitus). 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. Tavoitteena on ollut saada aikaan yhdenmukaiset menettelytavat ja maksuperustelain mahdollisimman yhdenmukainen soveltaminen kunkin hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa.³⁵

³⁴ *PeVL 67/2002 vp - HE 175/2002 vp ja PeVL 61/2002 vp - HE 112/2002 vp.*

³⁵ *Valtiovarainministeriön maksupolitiikatyöryhmän muistio (Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla), Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2001.*

Kummankin tarkastuskohteeksi valitun hallinnonalan maksupolitiikkaa oli selvitetty 2000-luvun alussa asetetuissa työryhmissä, joista molemmista on julkaistu työryhmämuistio.³⁶

Seuraavassa on esitetty MMM:n ja LVM hallinnonalojen maksupolitiikkatyöryhmien valvontamaksuja koskevia vertailuja kuuden eri seikan osalta:

1. Tuotannon/toiminnan valvonta (valvottavan taloudellinen toiminta)

Pääsääntöisesti maksullista (MMM).

Pääsääntöisesti maksullista etenkin, mikäli kyseessä on yritysten toiminnan ja sen mahdollisten haittavaikutusten valvonta (LVM).

2. Oma-aloitteinen valvonta (julkishyödyke)

Maksutonta, kuitenkin säädöstenvastaisen menettelyn aiheuttama lisävalvonta voi olla maksullista (MMM).

Maksutonta, jollei maksullisuudelle ole erityistä syytä (LVM).

3. Erityismaksulainsäädäntö

Erityismaksulainsäädäntö on katsottu tarpeelliseksi mm. torjunta-aineiden varsin korkeiden rekisteröintikustannusten kohdentamiseksi koko tuotteen markkinoilla olon ajalle (MMM).

Esimerkkinä on mainittu postitoiminnan valvontamaksu (LVM).

4. EY sääntely

Direktiivissä on säädetty niistä viranomaissuoritteista, joista jäsenvaltion on perittävä maksut sekä myös maksujen vähimmäismäärästä; yhteisön tuomioistuimen asettama rajausta siitä, että maksujen tulee edustaa jäsenvaltion normaalitasoa eivätkä saa olla niin korkeita, että ne voisivat saada hakijan luopumaan tuen kohteena olevan toiminnan jatkamisesta (MMM).

Toiminta voi olla maksutonta Euroopan yhteisön lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten perusteella (LVM).

³⁶ *Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio, työryhmämuistio MMM 2003: 20; Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksupolitiikka, Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 15/2002. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen nettobudjetointia valmistelevan työryhmän muistiossa on käsitelty vastaavaa asiaa, MMM Työryhmämuistio 1999:4.*

5. Ministeriön ohjaus

Ministeriö vahvistaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikan periaatteet. Ministeriön osastot vastaavat siitä, että hyväksytyä maksupolitiikkaa noudatetaan suunnittelussa ja budjetoinnissa sekä maksuasetusten ja erityismaksulainsäädännön valmistelussa (MMM).

Kun maksu vahvistetaan, tulee samalla ottaa kantaa valvonnan laajuuteen sekä varmistaa esimerkiksi tulosohjauksessa jatkuvasti valvonnan laajuus ja sen taloudellinen ja tehokas hoito (LVM).

6. Ehdotus tms.

Valvontasuoritteiden hinnoittelu tulee tarkistaa muistiossa mainitun linjauksen perusteella yhtenäiseksi (MMM).

Valvontasuoritteet ryhmitellään sen mukaan, ketkä ovat hyödyn saajia ja voidaan yksittäisen suoritteen tuottamiskustannukset kohdentaa yksittäiseen hyödyn saajaan. On arvioitava, onko kyseessä maksuperustelain 5 §:n 1 kohdan mukainen maksuton toiminta, joka rahoitetaan valtion budjettivaroin. Maksu voidaan periä myös, mikäli valvontaa käytetään ohjauskeinona haittojen vähentämiseksi. MpL:n ja erityislainsäädännön mukaisessa hinnoittelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, mitkä kustannukset otetaan huomioon maksua määrättäessä (LVM).

Edeltävästä vertailusta voidaan todeta, että perusasioissa (1 – 3) ei näytä olevan erityisiä eroja. Sen sijaan EY sääntelyn (4) ja ministeriön ohjausta (5) koskevissa asioissa on kiinnitetty huomiota erilaisiin asioihin. Samoin työryhmän valvontasuoritteita koskevien toimenpide-ehdotusten (6) osalta on todettavissa eroja; LVM esittämät ehdotukset ovat yksityiskohtaisempia. Edellä selostettuja kuutta asiaa käsitellään tarkemmin seuraavissa kappaleissa. Joiltakin kohdin näihin palataan jäljempänä valvontasuoritteita koskevien tarkastushavaintojen yhteydessä (luvut 3.2 Maatalouden valvonta ja 3.3 Viestintäalan valvonta).

MMM:n muistiossa todetaan perusteluina valvontasuoritteiden maksullisuudelle seuraavaa:

"1) Tuotantolaitosten ja vastaavien yritysten säännöllinen olosuhde- ja tuotevalvonta sekä toiminnan aloittamisen edellytyksenä olevat tarkastukset perustuvat viranomaisille lainsäädännössä määrättyyn valvonta- ja tarkastusvelvollisuuteen. Valvontasuoritteet ovat tällöin vastaanottajan toiminnan edellytyksenä ja ovat seurausta vastaanottajan toimenpiteistä. Valvonnalla ja tarkastuksella luodaan yritykselle mahdollisuus harjoittaa taloudellista toimintaa.

2) Tuontiin ja vientiin liittyvä valvonta ja tarkastus perustuu myös viranomaisille lainsäädännössä määrättyyn valvonta- ja tarkastusvelvollisuuteen. Suoritetuotanto on seurausta vastaanottajan toimenpiteistä ja liittyy useimmiten taloudelliseen toimintaan.

Maksuperustelain (3 § ja 4 §) mukaan kumpikin edellä mainittu suoritetuotanto on viranomaisen julkisoikeudellista maksullista palvelutoimintaa, josta peritään omakustannusarvon mukaiset maksut. Maksullisuus koskee myös viranomaisten ottamien valvontanäytteiden kustannuksia.

Maksuperustelain lisäksi näiden suoritteiden maksullisuuteen ja hinnoitteluun vaikuttavat EU:n lainsäädännön määräykset. Muun muassa lihantarkastuksen, liha- ja kala-alan laitosten valvonnan sekä eläinlääkinnällisen rajatarkastuksen tulee EU:n säädösten mukaan olla maksullista suoritteen vastaanottajalle.

3) Viranomaisten aloitteesta ja toimesta tapahtuva yleinen säädöstenmukaisuuden valvonta ja markkinoiden seuranta perustuu joko lainsäädännön nimenomaiseen määräykseen tai viranomaiselle yleisesti annettuun velvollisuuteen seurata lainsäädännön toteutumista ja vaikuttavuutta. Tällaiset valvontasuoritteet ovat ns. kollektiivisuoritteita eikä niiden tuottamisen voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen tai toimintaan. Tällaisissa tapauksissa valvontasuoritteet voivat maksuperustelain mukaan olla maksuttomia.

Mikäli tässä valvonnassa huomataan säädösten vastaista menettelyä, joka edellyttää lisävalvontaa ja -tarkastuksia, aiheutuu lisäsuoritteiden tuottaminen vastaanottajan toimenpiteistä ja niistä peritään linjausten 1. kohdan mukaisesti maksu.

Maksuperustelain lisäksi näidenkin suoritteiden maksullisuuteen ja hinnoitteluun vaikuttavat EU:n lainsäädännön määräykset, josta johtuvana poikkeuksena eläimistä saatavien elintarvikkeiden vierasainevalvonnasta peritään maksut, vaikka kyseessä on lähinnä lainsäädännön yleisvalvonta.

Valtionavustusten myöntämiseen ja käyttöön liittyvä valvonta on pääsääntöisesti maksutonta, koska se on osa yleistä viranomaistoimintaa.

Maksujen määräämisessä on otettava huomioon rajaus veroihin. Maksujen suuruuden tulee määräytyä suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten perusteella. Jos peruste on muu, maksu voi muuttua veroksi (esim. liikevaihtoon kytketty valtion tulo)."³⁷

³⁷ *Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muis-tio, työryhmämuistio MMM 2003: 20, s. 24-25.*

Muistiossa esitetyt linjaukset 1) ja 2) ovat vallitsevan lainsäädännön mukaisia, jolla pyritään toteuttamaan yleistä periaatetta maksujen kohdentamista aiheuttamisperiaatteen mukaan siihen (taloudelliseen) toimintaan, josta ne aiheutuvat. Kohdan 3) osalta asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Valvontasuoritteiden maksullisuutta on LVM:n muistiossa käsitelty seuraavalla tavalla:

"Valvontasuoritteiden maksullisuuden tarkastelussa on otettava huomioon erilaiset ulottuvuudet: toteutetaanko valvonnalla fiskaalisia tavoitteita, yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa.

Valvontasuoritteiden maksuja määriteltäessä tulisi edelleen tarkastella erilaisia valvontamaksumalleja kuten esim. sitä, voidaanko yhteen valvontasuoritteeseen ja -maksuun niputtaa useita suoritteita, kuten tekninen, taloudellinen ja tietoturvan valvonta.

Valvontasuoritteiden hinnoittelussa on otettava huomioon se, mitä valvontamaksuun sisällytetään. Onko se vain valvontaa/tarkastusta vai sisältyykö siihen myös tarkastettavan asian/kohteen hyväksyminen.

Viraston valvontatehtävä voidaan joskus myös nähdä valtion tehtäviin kuuluvana yleisenä valvontana, joka rahoitetaan valtion budjettivaroin. Kussakin tilanteessa onkin arvioitava, onko kyse siitä, että tehtävä hyödyttää koko yhteiskuntaa kollektiivisesti. Tällöin on kyse maksuperustelain 5.1 §:n mukaisesta suoritteesta: Suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään, tulee olla maksuttomia, jollei maksullisuudelle ole erityistä syytä."

Julkishyödykkeitä on käsitelty LVM:n muistiossa seuraavasti:

"Mikäli katsotaan, ettei maksuperustelaki sovellu tai ei ole tarkoituksenmukaisin jonkin viraston tai toiminnan osalta, lailla tulisi säätää toisenlaisista maksuperusteista. Tällainen tilanne saattaa tulla esille etenkin nk. kollektiivityyppisten suoritteiden kohdalla. Suorite hyödyttää tiettyä ehkä laajaakin joukkoa, eikä ole mahdollista erottaa yhden toimijan osuutta koko toimialasta. Kustannusten ja yksittäisen suoritteiden luovuttamisen välillä ei ole siten selvää yhteyttä. Maksulla katetaan koko kunkin toiminnon kustannukset yh-

teisvastuullisesti ja halutaan, että valvonnan tarvetta aiheuttavat yritykset ovat vastuussa kustannusten kattamisesta."³⁸

Edellä lainatussa MMM:n ja LVM:n muistioissa viitataan niin sanottuihin kollektiivisuoritteisiin eli julkishyödykkeisiin, joille on tyypillistä: "ei-poissulkevuus" (non-excludability, tarkoittaa, ettei ketään voida sulkea pois julkishyödykkeen kulutuksesta); "ei-kilpailevuus" (non-rivalness tai nonrival, tarkoittaa hyödykkeen olevan ei kilpaileva, kun yhden yksilön aiheuttama kulutuksen lisäyksen rajakustannus on nolla).³⁹

Puhtaan julkishyödykkeen ominaisuuksiin kuuluu se, että ne ovat kaikkien kansalaisten käytettävissä ilman, että nämä maksavat suoraan saamastaan hyödystä. Yksityiset yritykset eivät ryhdy tuottamaan näitä hyödykkeitä, vaan niiden tuottaminen jää julkisyhteisöjen tehtäväksi.

Valvontasuoritteiden kohdalla saattaa toisinaan olla vaikeata määritellä, onko kyseessä puhtaasti julkishyödyke, jonka rahoittaminen on perusteltua julkisin verovaroin. Tämä johtaa siihen, että osa valvontasuoritteista ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä "joko – tai" asetelman mukaan maksulliseksi tai maksuttomaksi (verovaroin valtion budjetin kautta rahoitettava), vaan ratkaisu perustuu enemmän maksupolitiikkaan. Rajanveto julkiselle ja yksityiselle sektorille kuuluvien tehtävien välillä on historiallisen kehityksen tulos ja heijastelee kunakin ajankohtana vallitsevia yhteiskunnallisia oloja ja käsityksiä. Samasta syystä rajalinja häilyy monessa kohtaa myös siten, että samoja hyödykettä tuotetaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Tästä taas seuraa se, että maksupolitiikkaa joudutaan muuttamaan yhteiskunnallisten olojen ja taloudellisen tilanteen ynnä muiden vastaavien suhteen.

MMM:n muistion kohdassa 3) käsitellään myös tilannetta, jossa viranomaisen (perus)valvonta on julkishyödyke eli maksutonta, mutta tässä valvonnassa todettu säädösten vastainen menettely, joka edellyttää lisävalvontaa ja -tarkastuksia on maksullista. Tätä maksullisuutta on perusteltu sillä, että perusvalvonta ei ole riittävää, vaan lisävalvonnan tuottaminen aiheutuu vastaanottajan toimenpi-

³⁸ *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksupolitiikka, Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 15/2002, s. 29 – 30.*

³⁹ *Brown & Jackson 1992, s. 34 – 35 ja Musgrave & Musgrave 1980, s. 56 – 57, Meklin 2002, s. 25 – 26.*

teistä (so. käytännössä yleensä laiminlyönti tai jonkin tekemättä jättäminen), jolloin on perusteltua periä lisävalvonnasta maksu, joka kohdistuu aiheuttajaan eli valvottavaan. Kohdan 3) tilanteessa siis perusvalvonta on maksutonta valottavalle, mutta lisävalvonta tai toimenpiteen teettäminen maksullista. Näissä tapauksissa on kyseessä maksuttoman ja maksullisen valvonnan yhdistelmä.

Toisenlainen tarkastelunäkökulma käy ilmi LVM:n muistiosta, jossa todetaan:

"Voidaan ajatella, että etenkin silloin kun on kyse siitä, että valvonnan kohteena on elinkeinoelämä eli suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan, peritään ko. toimialalta valvonnan aiheuttamat kustannukset. Valvonta liittyy yleensä juuri niihin vaikutuksiin, joita yritystoiminta aiheuttaa yhteiskunnassa.

Toinen syy maksun perimiseen voisi olla sen käyttö taloudellisena ohjauksena. Valvontamaksun perimisellä pyritään alan omaehtoiseen toimintaan siten, ettei yhteiskunnalle aiheudu haittoja. Mitä vähemmän haittoja aiheutuu, sitä vähemmän valvonnan kustannuksia aiheutuu ja maksu on pienempi."⁴⁰

Tässä edellä lainatussa kohdassa ensiksi katsotaan perustelluksi kohdentaa valvonnan kustannukset koko toimialan maksettaviksi. Toiseksi katsotaan maksua voitavan käyttää ohjauksena, jossa pyritään valvottavien omaehtoisella toiminnalla vähentämään yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Jälkimmäisessä tapauksessa valvontamaksulla on ilmeisesti tavoiteltu niin sanottua haittamaksun vaikutusta. Käsitteellisesti kyseessä on haitallinen ulkoisvaikutus, jolloin valvontamaksulla voidaan saada haitallisen ulkoisvaikutuksen aiheuttaja valvontakustannusten maksajaksi. Haitallisen ulkoisvaikutuksen estämisestä hyötyy koko yhteiskunta tai ainakin laajempi yhteisö, joten tässä mielessä kyseessä olisi siten myös julkishyödyke. Tässä suhteessa näkökulma on lähes sama MMM muistion 3) kohdassa esitettyyn.

Selvä ero MMM:n muistioon on nähtävissä ensimmäisessä kohdassa, jossa pidetään maksun kohdentamista toimialalle perusteltu-

⁴⁰ *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksupolitiikka, Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 15/2002, s. 30.*

na. Vastaavaa näkemystä ei ole MMM:n muistiossa, mutta sen 3) kohdassa viitataan kuitenkin lisävalvonnan maksullisuuteen.

Eroa saattaa selittää toimialojen erilaisuus. MMM:n hallinnonalalla maataloudessa toimintaan liittyy tyypillisesti erilaisten tukien myöntäminen, ja toisaalta luonnonilmiöt sekä muun muassa sääolosuhteet vaikuttavat tuotantoon. LVM:n hallinnonalaan kuuluva viestintäala taas on varsin tekninen ja osittain hyvin kilpailtu. Maataloudenvalvonta ja siihen liittyvät tarkastukset ovat perinteisesti henkilötyövaltaisia, kun taas viestintäalalla ne ovat vähemmän henkilötyötä vaativia.

Maatalousalalla valvonta- ja tarkastusmaksujen kohdentaminen suoriteperusteisesti on tietyllä tavalla helpommin perusteltavissa, sillä maksut ovat liitettävissä konkreettiseen suoritettuun ja niihin liittyviin tarkastustoimenpiteisiin. Toisaalta maatalouteen kohdistuvat valvontamaksut koetaan rasitteina ja etujärjestöt seuraavat tarkkaan alan tilannetta.

Viestintäalalla tilanne on erilainen, sillä suoritettuun on postitoimintaa lukuun ottamatta hyvin teknistä ja tarkastustoimenpiteet sisältävät yleensä teknisiä mittauksia sekä sähköisessä muodossa olevien tietojen seuranta. Lisäksi viestintämarkkinat ovat uudehkot ja alla pidempään toimineet ovat ilmeisen haluttomia maksamaan valvontaviranomaisen laajentuneita tehtäviä.

MMM:n ja LVM:n muistioissa on lisäksi viitattu EY:n sääntelyyn, joka vaikuttaa rajoittavasti kansalliseen maksupolitiikkaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomen viranomaiset joutuvat ottamaan huomioon yhteisölaainsäädännön ja esimerkiksi kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet (voivat vaikuttaa perinteisiin kansallisiin käytäntöihin laajentavasti tai rajoittavasti) päätettäessä valvontamaksuista.

LVM:n muistiossa esitetään myös tapaus, jossa erityislainsäädännön mukaisen valvontamaksun perusteet on viittaussäännöksellä määrätty MpL:n mukaiseksi:

"...Esimerkiksi Viestintäviraston maksulaji, josta on annettu erityislainsäädäntöä (postipalvelulaki), on postitoiminnan valvontamaksu. Postitoiminnan valvontamaksujen perusteista on kuitenkin tarkemmin säädetty Viestintäviraston maksuista annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa, jossa on määrätty maksuperustelain nojalla määrättävistä maksuista. Postitoiminnan valvontamaksujen samankaltaisuutta verrattuna maksuperustelain mukaisiin maksuihin korostaa se, että postitoimintalain vuoden 2002 alusta

korvanneen postipalvelulain asianomaista säännöstä on muutettu siten, että siinä viitataan maksuperustelakiin ja velvoitetaan määräämään maksujen suuruus siten, että ne kattavat viranomaistoiminnasta aiheutuneet kustannukset.

Aineellisessa lainsäädännössä joudutaan yksilöimään valvonnan sisältö ja perittävien maksujen perusteet."⁴¹

Viittaus MpL:iin on toimiva käytäntö ja yhdenmukaistaa menettelyjä. Erityislainsäädännössä säännelyihin maksuihin, joiden perusteet määräytyvät MpL:sta poikkeavasti tulisi suhtautua pidättyvästi ja pyrkiä kaikkien valvontamaksujen kohdalla MpL:n mukaisiin periaatteisiin. Perustellusta syystä tarpeelliset poikkeukset tulisi perustella tarkoin sekä tarkistaa määräajoin.

Eräs LVM:n muistiossa mainittu ongelma liittyy kuitenkin siihen, että hinnoittelulaskelmat perustuvat yleensä kustannuksiin, eivätkä menoihin, mutta virastolla ei välttämättä ole pääomakustannuksia vastaavia menoja (esim. korvausinvestointien poistot tai laskennalliset korkokustannukset). Edelleen muistion mukaan menoperusteisessa hinnoittelussa hinnat vaihtelisivat sen mukaisesti, miten investoinnit ajoittuvat. Kustannusperusteinen hinnoittelu merkitsee sitä, että suoritteiden vastaanottaja maksaa 'hyötyjä maksaa – periaatteen' mukaisesti investoinneista kyseiselle kaudelle jaksotetun osuuden. Menoperusteinen hinnoittelu tarkoittaisi puolestaan sitä, että investoinnin toteuttamisvuoden asiakkaat maksaisivat investoinnin, vaikka hyötyjä olisivat vasta tulevien vuosien asiakkaat.

Tästä johtuen kustannusperusteisessa hinnoittelussa hintoihin sisältyvillä pääomakustannusten osuudella rahoitetaankin yleensä muuta kuin sitä toimintaa, josta maksut peritään. Pääomakustannusten käsittely on sitä merkittävämpää, mitä enemmän virastolla on maksullista toimintaa ja mitä suurempi osa kustannuksista on pääomakustannuksia tai mitä suurempi on kertainvestointi (investoinnit eivät ajoitu tasaisesti).⁴²

⁴¹ *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksupolitiikka, Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 15/2002, s. 30. Tilanne on sittemmin muuttunut, ks. selostus jäljempänä luvussa 3.3.3 Postitoiminnan valvonta.*

⁴² *Asiaa on käsitelty edellä mainitussa muistiossa, luvussa 3.4 Investoinnit, s. 41 – 42. Samoin valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 1/2002 "Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi", s. 42.*

Edellisten MMM:n ja LVM:n maksupolitiikkamuistioiden perusteella voidaan yhteenvetona todeta, että valvontasuoritteita ja niiden maksullisuutta on käsitelty molemmilla hallinnonaloilla. 2000-luvun alussa tehdyissä muistiossa on käsitelty hallinnonaloilla todettuja ongelmatilanteita, kartoitettu käytäntöjä sekä esitetty toimenpide-ehdotuksia. Molemmissa muistioissa pyritään hallinnonalan maksupolitiikan yhtenäistämiseen ja pyritään hakemaan ratkaisuja todettuihin ongelmiin. Esiintyneet ongelmat (ks. edellä selostus maksuperusteita koskevista selvityksistä) ja jo 1990-luvulla vallinnut linjattomuus (peruskysymys valvontatoiminnan rahoittamisesta verovaroin tai maksuilla) viittaavat siihen, että maksupolitiikkaa koskevat analyysit ja määrittelyt olisi tullut tehdä jo aikaisemmin. Tehdyt maksupolitiikkamuistiot tarjoavat silti hyvän lähtökohdan jatkaa valvontamaksuja koskevien periaatteiden ja menettelytapojen kehittämistä. LVM:n muistiossa ehdotetaan myös, että hallinnonalan virastojen tulisi laatia maksupolitiikkastrategia. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että ensiksi tehtäisiin yleiset koko valtiosyhteisöä koskevat valvontamaksujen linjaukset ja periaatteet, joiden perusteella voidaan tehdä hallinnonalakohtaisia tarkennuksia, mutta sentään tiettyjen yhteisten puitteiden rajoissa. Selkiinnyttämistä edellyttäisivät periaatteet siitä, millä kriteereillä arvioidaan valvonnan tarvetta ja toisaalta sen rahoittamista. Viime mainittuun liittyy ennen kaikkea kysymys siitä, mikä osa valvontajärjestelmästä tulisi rahoittaa verovaroin ja mikä osa valvontamaksuilla sekä miten maksut budjetoidaan.

3.2 MAATALOUDEN VALVONTA

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalalla toimivan Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen (KTTK) tehtävänä on maataloudellinen tarkastustoiminta kasvintuotannon ja eläinten rehujen laadun turvaamiseksi. KTTK:n tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa ja tarkastaa pellolle meneviä tuotantopanoksia kuten siemeniä, lannoitteita, torjunta-aineita ja pellolta saatavia tuotteita kuten viljoja ja kasviksia. Kasvien sairaudet ja tuholaiset kuuluvat myös KTTK:n toimialaan. KTTK vastaa myös tuotanto- ja lemmikkieläimille tarkoitettujen rehujen valvonnasta sekä luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta. KTTK:lla on ollut tiivis yhteistyö Elin-

tarvikeviraston (EVI) ja Eläinlääkintä- ja elintarvike tutkimuslaitoksen (EELA) kanssa.⁴³

KTTK:n valvontatoiminnasta tarkastuksen kohteina ovat olleet: hukkakauran torjunta, luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden valvonta (pl. rehut) ja siemenperunan tarkastus. Näitä kaikkia kolmea toimintoa hoidetaan KTTK:n siementarkastusosastolla (STO), joka toimii Loimaalla.

Seuraavassa esitetään yhteenveto STO:lle tehdyistä tarkastuskäynneistä valvontatoiminnoittain.

3.2.1 Hukkakauran torjunta

Hukkakaura (lat. *Avena fatua*) on erityisesti viljanviljelyä ja kylvösiementuotantoa haittaava yksivuotinen rikkakasvi. Se lisääntyy nopeasti, leviää tehokkaasti ja koska sen siemen saattaa säilyä maassa itämiskykyisenä vuosia, se on myös vaikeasti hävitettävissä.

Päävastuullinen valvontaviranomainen on KTTK, joka käyttää valvonnassaan apunaan työvoima- ja elinkeinokeskuksia (TE-keskus) ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia. Valvontatoiminnan laajuus määräytyy vuosittain tehtävän valvontasuunnitelmassa, joka tulee toimittaa tiedoksi MMM:lle. Hukkakauran torjuntaa koskevan toiminnan tarkempi yleiskuvaus on esitetty liitteessä 3 Maatalouden valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 1.

Rahoitus

Hukkakauran torjuntaan liittyvät valvontatehtävät, katselmukset ja tarkastukset ovat tarkastettavien kannalta maksuttomia kun kyseessä on HukkakL:ssa määritelty toiminta. Tässä suhteessa hukkakauran torjuntaan liittyvällä valvonnalla on vahva julkishyödykkeen ominaisuus (ks. edellä luku 3.1.2 Ministeriökohtaiset maksupolitiikkaselvitykset).

Lisäksi viljelijä voi saada hakemuksesta korvauksia, jos HukkakL:n mukaan säädetyistä hukkakauran torjunnasta johtuvien kus-

⁴³ *Elintarvikeviraston, Eläinlääkintä- ja elintarvike tutkimuslaitoksen sekä Kasvin tuotannon tarkastuskeskuksen tehtävät, niitä hoitava henkilöstö ja määrärahat on siirretty 1.5.2006 lukien perustettuun Elintarvike turvallisuusvirastoon (Evi-ra).*

tannusten katsotaan huomattavasti heikentävän alueen haltijan taloudellista asemaa (HukkakL 18 §). Periaate käy hyvin ilmi HukkakL:n säätämisen yhteydessä annetusta eduskunnan lausumasta: "Eduskunta edellyttää hukkakauran torjunnan tehostamiseksi, että valtion talousarvioesityksessä osoitetaan vuosittain riittävät varat niin hukkakauran valvontatoimenpiteisiin kuin hukkakauran torjunnasta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen".⁴⁴

KTTK:n asiantuntijoiden mukaan peruste hukkakauran viranomaisvalvonnan maksuttomuudelle liittyy siihen, että hukkakaura sinällään on vakava haitta, jota pitää torjua. Ei olisi mielekäästä, että viljelijä joutuisi lisäksi maksamaan viranomaisille hukkakauran valvonnasta ja torjunnasta. Valvonnan maksullisuus saattaisi jopa johtaa hukkakauran valvontaa ja torjuntaa koskevien toimenpiteiden tekemättä jättämisiin. Yhteiskunnan intressissä taas on hyvän maatalouskäytännön noudattaminen, johon kuuluu hukkakauran torjunta.

Hukkakauran torjuntaan liittyviä valvontatoimenpiteitä, katselmuksia tai tarkastuksia ei ole kuitenkaan mainittu KTTK:n maksuja koskevassa MMM:n asetuksessa, jonka 2 §:ssä luetellaan eritä muita KTTK:n maksuttomia suoritteita. MMM:stä saadun selvityksen mukaan kyseisessä asetuksessa ei ole mainintaa maksuttomuudesta, koska lainvalmistelun yhteydessä vuonna 2001 hukkakauran torjunnan katsottiin kuuluvan ympäristönsuojeluun verrattavaan syyhyyn (MpL 6 § 3 mom.)⁴⁵

Siemenkaupan markkinavalvontaa säätelee 1.11.2000 voimaan tullut siemenkauppalaki (728/2000) sekä 1.12.2000 voimaan tullut maa- ja metsätalousministeriön asetus siemenkaupan valvonnasta (119/00). Näihin liittyvät hukkakauran määrätykset siemeneristä ovat maksullista toimintaa.

Hukkakauran torjunta on siis pääosiltaan valvottavan kannalta maksutonta. Siementen markkinavalvontaan liittyvien maksullisten viljelystarkastusten (esim. siemenerän sertifiointi) yhteydessä suoritetaan myös mahdollisen hukkakauran toteaminen. Mikäli viljelys-

⁴⁴ EV 213/2001 vp - HE 50/2001 vp; maa- ja metsätalousministeriön asetus hukkakauran torjunnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta MMM 32/2002.

⁴⁵ Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista (162/2004) ja vastaavat edeltävät asetukset (1269/2002) sekä (1083/2001), 2 §. MMM:n selvitys dnro 981/033/2006/20.2.2006.

tarkastuksessa tarkastaja toteaa hukkakauraa, jatkuu menettely hukkakauran suhteen HukkakL:n mukaan ja tällöin esimerkiksi viljelijän ja tarkastajan mahdollisen erimielisyyden ratkaisemiseksi STO:lla tehtävä hukkakauratunnistus on maksutonta.⁴⁶

Toteutetussa valvontajärjestelmässä KTTK:n vastuulla on HukkakL:n säännösten noudattamisen valvonta ja valvonnan järjestäminen. KTTK käyttää valvonnassaan apunaan TE-keskuksia ja maaseutuelinkeinoviranomaisia. Koska pääosa hukkakauran torjuntaan liittyvästä valvonnasta suoritetaan kunnissa, joissa myös pidetään HukkakL:n mukaista rekisteriä, voidaan luonnehtia, että toiminnan painopiste on kunnissa.

MMM seuraa ja voi tarvittaessa puuttua KTTK:n valvontatoiminnan laajuuteen valvontasuunnitelman avulla (ks. selostus liitteessä 3, kohdassa 1 Hukkakauran torjuntaa koskeva yleiskuvaus). Lisäksi MMM:n ja KTTK:n väliseen tulossopimukseen voidaan tarvittaessa sisällyttää hukkakauran valvontaan liittyviä asioita. Toiminnan tehokkuus on STO:lla varmistettu seuraamalla kustannuksia (lähinnä palkka-, matka- ja tarvikekustannukset) ja vertaamalla niitä valvontasuoritteiden määrään (mm. valvontapöytäkirjat, koulutus- ja tiedotustilaisuudet).

Hukkakauran torjunnassa on toimintastrategiaksi valittu ennaltaehkäisy, koska KTTK:n edustajien käsityksen mukaan parasta on puuttua haittaan aikaisessa vaiheessa, kun ongelma on vielä pieni. Tässä mielessä painopisteen suuntaaminen valvontaan ennaltaehkäisevässä merkityksessä on perusteltua verrattuna radikaaleihin jälkitoimenpiteisiin. KTTK:n asiantuntijat viittasivat myös aikaisemmin, vuoteen 1993 saakka käytössä olleeseen hukkakauran torjuntaan liittyvään tukijärjestelmään, jonka ongelma oli siinä, että kemiallista torjuntaa tuettiin valtion varoilla, mikä vaikutti torjunta-ainemarkkinoilla hintoja korottavasti.

Koska tehtävää STO:lla hoidetaan noin yhden henkilötyövuoden panostuksella ja TE-keskusten maaseutuosastojen virkamiesten valvontakäynnit yleensä liittyvät muuhun valvontaan, voidaan katsoa, että hukkakauran valvontajärjestelmä on valtionhallinnon näkökulmasta taloudellisesti suhteellisen tehokas. Hukkakauran torjunnan

⁴⁶ *Asiasta on erikseen mainittu KTTK:n esipainetun lomakkeen "Pöytäkirja viljelystarkastuksesta" kääntöpuolen ohjeissa.*

rahoittaminen valtion varoin on perusteltua, koska kyseessä on maatalouden kannalta vakavan haitan ennaltaehkäisy ja torjunta.

Kuten edellä luvussa 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus on selostettu, yhdistyy hukkakaurantorjunnassa tietyllä tavalla maksuton ja maksullinen valvonta, kun kyseessä on HukkakL mainitun torjuntasuunnitelman, hävittämisen- tai maastavientimääräyksen tehostaminen uhkasakolla. Tämä on kuitenkin nähtävä preventiivisenä sanktiona, jolla pyritään tehostamistarkoituksessa vaikuttamaan valvottavan toimintaan yhteiskunnan intressien mukaisesti, eikä niinkään taloudellisena tapahtumana valvojan ja valvottavan välillä.⁴⁷

Samoin maksuttoman ja maksullisen valvonnan näennäisestä yhdistymisestä on mainittava tässä luvussa aikaisemmin viitattu siemenkaupan valvontaan sisältyvä maksullinen hukkakauran määritys siemenieristä. Tämä maksullinen osa toiminnasta on nähtävä tarkoituksensa mukaisesta näkökulmasta eli sertifiointina, joka tuottaa siemenierän markkinoijalle lisäarvoa, eikä se tässä ominaisuudessa liity suoraan yhteiskunnan intressiin torjua hukkakauraa budjettirahoitteisena tehtävänä. Tämä sertifiointiin liittyvä toiminto on käsitteellisesti tarkastustoimintaa (ks. selostus jäljempänä luvussa 3.2.3 Siemenperunan tarkastus).

Mukautuminen kysyntään

Valvontatarpeen kasvaessa järjestelmässä on myös jonkin verran joustomahdollisuuksia. Ensinnäkin äkillinen ja satunnainen valvontatarpeen kasvu on hoidettavissa lähinnä ylitöillä ja joissain tapauksissa TE-keskusten välisin sopimuksin. Toiseksi HukkakL:n säännökset mahdollistavat KTTK:sta valtuuttamaan KTTK:n ja TE-keskusten maaseutuosastojen ulkopuolisia henkilöitä hukkakauratarkastuksiin. Käytännössä tämän mahdollisuuden käyttöä rajoittavat kuitenkin hukkakauratuntemus ja myönnetty määräraha. Kolmantena mahdollisuutena on lisätalousarviomenettelyn kautta saada lisärahoitusta tilanteissa, joissa hukkakauran torjuntaan tarvitaan nopeasti paljon lisäresursseja. Hitaasti kasvava valvontatarve voidaan puolestaan hoitaa vuosittain toistuvan talousarviomenettelyn yhteydessä.

⁴⁷ *Laki hukkakauran torjunnasta (185/2002); 6, 19 – 20 §§.*

Valvontatarpeen äkillinen väheneminen on taas hoidettavissa painopisteen suuntaamisella organisaation muihin toimiin. Hitaasti vähenevä valvontatarve on hoidettavissa samoin, kuten edellä vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä. Toisaalta KTTK:n on kuitenkin säilytettävä HukkakL:n mukainen valmiutensa hukkakauran torjuntaan. Käytännössä tämä merkitsee sitä, ettei valvontapotentiaalista (tarvittava henkilöstö ja osaaminen) voida kokonaan luopua, jos hukkakauran esiintyminen tai leviäminen on edelleen ilmeinen riski.

3.2.2 Luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden valvonta

Suomessa luonnonmukaisen tuotannon ja sen valvonnan ylin johto on MMM:llä, kun taas KTTK suunnittelee, ohjaa ja valvoo Suomessa luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, mukaan lukien kylvösiemenet ja taimiaineistot, tuotannon valvontaa (ns. luomuvalvonta). Luomuvalvontaa koskevan toiminnan tarkempi yleiskuvaus on esitetty liitteessä 3 Maatalouden valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 2.

Rahoitus

Luomuvalvonta on eräin poikkeuksin maksullista valvottaville. Maksullisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista on säädetty MpL:n nojalla MMM: asetuksella. Mainitun asetuksen mukaan: "...luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tuotannon, rehujen valmistuksen sekä luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden ja rehujen maahantuonnin valvonnan suunnittelu ja ohjaus" ovat KTTK:n maksuttomia suoritteita.⁴⁸

Varsinaisesta valvonnasta taas KTTK:n maksuton suorite on myös alle 0,15 ha:n suuruisten 4H-kerholaisten palstojen merkitseminen luonnonmukaisen tuotannon rekisteriin ja näiltä palstoilta peräisin olevien luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tuotannon valvonta sekä maatilalla tapahtuva luonnonmukaisen tuo-

⁴⁸ *Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista (162/2004) 2 § 1 mom. 1 kohta.*

tannon yhteydessä harjoitettava pääosin omalta tilalta peräisin olevia raaka-aineita käyttävän luonnonmukaisen elintarviketuotannon valvonta.⁴⁹

Ensimmäinen koskee luomuviljelyä, joka tapahtuu pienimuotoisena palstaviljelynä. Jälkimmäinen on maatiloilla tapahtuva vähäinen ja yksinkertainen jalostustoiminta, jossa ei käytetä apu- tai raaka-aineita. Tämä liittyy siihen, että luomutoiminnan eräänä tavoitteena on edistää ja ylläpitää maaseutuelinkeinoja.

Muista luonnonmukaisen tuotannon valvontaan ja tarkastuksiin kuuluvista suoritteista peritään maksut STO:n hinnaston mukaisesti. Maksullisuuden lähtökohtana on ollut maksuperustelainsäädännön yleisperiaate: maksullisuus on perusteltua etenkin silloin, kun suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.⁵⁰

KTTK:n edustajien mukaan on asianmukaista, että elinkeinonharjoittaja(viljelijä) on velvollinen maksamaan suoritetusta tarkastuksesta, josta johtuu selvästi valvottavalle etua tai hyötyä. Samassa yhteydessä viitattiin yleisesti siihen, ettei välttämättä ole taloudellisesti tehokasta, jos jotain saa maksutta – on yksi tapa sitouttaa maksaja luomutuotannon periaatteisiin ja pyrkimään siinä rationaalisuuteen, kun luomuvalvonta on maksullista. Maksullisuudella on myös vaikutusta suoritteiden tuottavan viranomaisen toimintaan, koska valvottavat odottavat saavansa vastinetta maksulle.

Esitetty näkemys on perusteltu ja maksuperustelainsäädännön mukainen, vaikka käsitteellisesti kyse on pikemminkin tarkastamisesta kuin valvonnasta.⁵¹ Viljelijälle sertifiointi luomutuotteeksi

⁴⁹ Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista (1083/2001) 2 § 1 mom. 2–3 kohdat

⁵⁰ KTTK:n STO:n hinnasto "Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta ja tarkastuksista perittävien maksujen hinnasto", dnro 2/002/2004/9.1.2004. Sittemmin on annettu uusi hinnasto dnro 7/002/2005/ 29.6.2005; MpL (150/1992), 4 § 2 mom. ja hallituksen esitys eduskunnalle valtion maksuperustelaisiksi (HE 176/1991 vp), s 10.

⁵¹ MMM:n asetuksessa käytetään käsitettä valvonta: "...asetuksen (346/2000) mukaisen luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tuotannon ja rehujen valmistuksen valvonta, maatilalla tapahtuvan vähäisen valmistuksen valvonta sekä yksityisten tuotantoehtojen ja tuotannon valvontajärjestelmän hyväksyminen;", (162/2004) 3 § 2 mom. 9 kohta. KTTK:n STO:n hinnastossa käytetään molempia: "Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta ja tarkastuksista perittävien maksujen hinnasto.", dnro 7/002/2005/ 29.6.2005. Sittemmin em. säädös (346/2000) on kumottu ja nykyisin valvonnasta säädetään Maa- ja

mahdollistaa toimivilla markkinoilla korkeamman myyntihinnan tavanomaisesti tuotettuun maataloustuotteeseen verrattuna, jolloin valvonta yleisesti ja suoritettu luomutarkastus erityisesti tuottaa lisäarvoa. Vastaavasti maksullisuus ohjaa valvojaa sekä tarkastajaa huolehtimaan laadusta, koska maksaja odottaa saavansa vastinetta suorittamalleen maksulle.

STO:n päätöksellä annettu hinnasto perustuu edellä mainittuun MMM:n asetukseen KTTK:n maksullisista suoritteista. Pääosa luomuvalvontaan ja -tarkastuksiin liittyvistä suoritteista on hinnoiteltu julkisoikeudellisiksi; liiketaloudellisesti hinnoiteltuja ovat luomuvalvonnan sarjajulkaisut, valmiit raportit ja asiantuntijapalveluina tehtävät toimenpiteet (esim. muut tarkastukset, tiedostoajot ja määritykset).

Maksullisissa julkisoikeudellisissa suoritteissa maksu rakentuu kiinteästä perusmaksusta ja hehtaari- tai tuntikohtaisesta maksusta. KTTK:n edustajien mukaan tarkoituksena on ollut se, että maksulla on yhteys tehdyn valvontatyön määrään. Lisäksi on asetettu toiminnanharjoittajan kasvintuotantoon kohdistuvien tuotantotarkastusmaksujen enimmäismääräksi 550 euroa/tila/tuotantotarkastus.

Työn määrään perustuva maksu on helposti perusteltavissa ja viljelijä voi myös tarvittaessa arvioida maksun suuruuden etukäteen tuotantoalan tai edellisen vuoden tarkastusajan perusteella. Vaihtoehtoja olisivat olleet esimerkiksi ensinnä pelkästään kiinteä maksu, toiseksi täysin hehtaarikohtaiset maksut toiminnan laajuuden mukaan ja kolmantena käytettyyn työaikaan perustuva maksu. Käytännössä merkittävää kustannuserää edustaa tarkastajan siirtyminen tilalle eli matkakustannukset. Matkakustannuksen laskuttaminen viljelijältä olisi vaikeasti perusteltavissa, jos kaksi viljelijää sijaitsee hyvin eri pituisten matkojen päässä tarkastajasta. Kiinteällä perusmaksulla pyritään jakamaan ja tasoittamaan tämän tyyppisiä valvontakustannuksia. Tuntiperusteisia korvauksia on kotieläintuotannossa ja eräissä erikoistilanteissa. Kun tilalla on sekä kasvinviljelyä ja kotieläintoimintaa, yhdistetään näitä koskevat tuotantotarkastukset eli sama tarkastaja hoitaa molemmat samalla käynnillä. Tässä suhteessa tuntihinnoitteluun perustuvalla maksulla on valvottavaa

metsätalousministeriön asetuksessa luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä (336/2005; muut. 240/2006)

kannustava vaikutus: kun asiat hoidetaan luomutuotantoehto-
mukaisesti ja asiakirjat ovat ajan tasalla sekä tarkastajan saatavilla,
kuluu tarkastukseen vähemmän aikaa, jolloin maksu on vastaavasti
alempi verrattuna tilanteeseen, jossa tarkastaja joutuisi selvittämään
ja perehtymään esimerkiksi puutteellisesti hoidettuun kirjanpitoon.
KTTK:n edustajien mukaan tarkastajien palkkakehityksestä aiheu-
tuvan korotuspaineen valvontamaksuihin on voitu kattaa tilakoon
kasvusta johtuvien tulojen lisääntymisen myötä, eikä merkittäviin
korotuksiin ole ollut tarvetta viime vuosina.

Edelleen KTTK:n edustajat viittasivat siihen, että luomuvalvon-
tajärjestelmän pitää olla toimintavalmiudessa jo yhdenkin valvotta-
van vuoksi, eikä tällöin ole perusteltua, että kaikki valvontajärjes-
telmän kulut kohdistuisivat tähän yhteen toimijaan. Voidaan ajatel-
la, että valvontajärjestelmän perustaminen ja sen olemassa olemisen
ylläpito ovat valtiontalouden näkökulmasta kiinteitä kustannuksia ja
yksittäiset valvontasuoritteet eli valvontajärjestelmän käyttäminen
muuttuvia kustannuksia. Tällöin luomuvalvonnan kiinteät kustan-
nukset katetaan valtion talousarviosta ja muuttuvat kustannukset
valvontasuoritteista perittävillä maksuilla. Kyseinen periaate ja
KTTK:lle aiheutuvat lisäkustannukset on mainittu hallituksen esi-
tyksessä, jossa eräänä asiana oli luomuvalvontajärjestelmän perus-
taminen Euroopan talousalue (ETA) -jäsenyyden myötä.⁵²

KTTK:n edustajat neuvottelevat vuosittain Maaseutukeskusten
liiton ja yksityisten tarkastajien edustajien kanssa luomuvalvonnan
hinnoitteluun liittyvistä kysymyksistä. Tyypillisesti neuvotteluissa
on KTTK:n edustajien mukaan keskusteltu luomuvalvonnan kus-
tannuskehitystä, tarkastusten sisältöä ja standardisointipyrkimyksiä
koskevista asioista. Käytyjen keskustelujen pohjalta luomuvalvon-
taa on pyritty tehostamaan yhdenmukaistamalla toimintoja ja kehit-
tämällä erilaisia välineitä tarkastajien käyttöön. KTTK:n edustajien
mukaan tämä on osaltaan kohottanut luomuvalvonnan tuottavuutta
ja merkittävin syy tuottavuuden kasvuun ovat olleet nopeutuneet
tuotantotarkastukset. Tämä on myös hillinnyt maksujen korottami-
sen tarvetta.

⁵² *Hallituksen esitys eduskunnalle ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen
liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräi-
den määräysten hyväksymisestä (HE 56/1994), luku 3.2. Taloudelliset vaiku-
tukset hallinnonaloittain.*

Luomuvalvonnan maksutulot ovat bruttobudjetoituja talousarvion momentille 12.30.73., mistä johtuen STO tai KTTK ei saa käyttöönsä kertyneitä maksutuloja. Bruttobudjetointi budjetoititapana on perusteltu, koska se ei ohjaa valvovaa viranomaista maksutulojen tarpeettomaan keräämiseen (ks. selostus aikaisemmin luvussa 1 Johdanto). MMM asettama työryhmä on myös todennut, ettei KTTK:lla ei ole edellytyksiä siirtyä nettobudjetointiin, vaan siirtymisestä voidaan päinvastoin arvioida aiheutuvan haittaa toiminnalle.⁵³

Kustannuslaskenta STO:lla on osastonjohtajan ohjauksessa ja käytännön laskelmat luomuvalvonnan kustannuseurannassa on toteutettu STO:n luomuvalvontayksikössä tehdyillä Excel-pohjaisilla taulukoilla. Yhteiskustannusten jakaminen on KTTK:ssa yleisesti toteutettu muuntamalla osastojen henkilötyöpäivät henkilötyövuosiksi ja vyöryttämällä hallinnon kustannukset edelleen osastoille henkilömäärien suhteessa. Vaikka valitusta kustannuslaskentatavasta seuraa se, että työvaltaiselle osastolle kohdistuu enemmän hallintokustannuksia, on menettely perusteltu, koska KTTK:n toiminnan kuluista henkilöstökulut ovat lähes 60 %:n tasoa.

STO on vuoden 2005 aikana jatkanut sisäisen laskentatoimensa kehittämistä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa. Kehitystoimet ovat tarpeen ja vastaavat tarkastusviraston tilintarkastuksen aikaisemmin esittämiä näkemyksiä, joten STO:n toimenpiteitä on pidettävä myönteisinä ja asianmukaisina.⁵⁴

Luomuvalvonnan maksujen taloudellinen merkitys

Luomuvalvonnan maksullisen toiminnan tulot vaihtelivat vuosina 2001 – 2004 noin 1,1 – 1,23 milj. euroa tasolla ja vastaavat kustannukset 1,2 – 1,3 milj. euroa tienoilla, jolloin kustannusvastaavuus on vaihdellut 94 – 103 % välillä. Vuonna 2004 KTTK:n kokonaistulot (viraston brutto- ja nettobudjetoidut tulot) olivat noin 7,8 milj.

⁵³ *Tarkastuskäynnin ajankohtana STO:n menot oli budjetoitu KTTK:n nettobudjetoitidulle toimintamonomomentille 30.73.21., jonne nettoutetaan yhteisrahoitteiset tutkimushankkeet (n. 420 000 euroa v. 2004; MMM Työryhmämuistio 1999:4, s. 1 ja 29). Sittemmin on siirrytty nettobudjetointiin, ks. alaviitteet 43 ja 92.*

⁵⁴ *Ks. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tilintarkastuskertomusvuodelta 2004, VTV dnro 232/53/04/11.5.2005.*

euroa, josta STO:n osuus oli noin 3 milj. euroa ja siitä edelleen luomuvalvontatulojen osuus noin 1,2 milj. euroa.⁵⁵

Yksittäisten luomuvalvontaa koskevien laskujen lukumäärä on suhteessa luomutuotannossa olevien tilojen lukumäärään; vuonna 2004 laskuja oli 4830 kpl. Tästä yli 400:lle eli n. 10 %:lle (yhteisarvoltaan n. 86 000 euroa) on jouduttu lähettämään maksukehoitus. Tästä määrästä edelleen ulosottoon arvioidaan johtavan noin 20 % (vuonna 2003 ulosottoa haettiin 81 tapauksessa).⁵⁶

Luomuvalvontaan käytetään noin 7 htv STO:n 61,2 htv:sta eli sen osuus on lähes 20 %.

Näin tarkasteltuna voidaan todeta, että STO:lle luomuvalvonnan tuloilla (n. 40 % osaston tulokertymästä v. 2004) on selvää taloudellista merkitystä ja koko KTTK:n tulojen (n. 16 % v. 2004) kannalta jonkin verran taloudellista merkitystä.

KTTK:n edustajien mukaan kansainvälisissä vertailuissa on arvioitu luomuvalvonnan (sertifioinnin) kustannusten edustavan noin 1 – 2 % tuotteen arvosta. Suomessa valvontamaksujen arvioidaan olevan kansainvälistä tasoa suurimpien tilojen kohdalla, mutta pienimpien tilojen kohdalla korkeampi. Valvontamaksuja on kuitenkin vaikea verrata kansainvälisesti, sillä tarkastuksia ja tarkastuslaitosten lisäpalveluja (esim. tuotemerkin käyttöä ja tuotteiden kaupassa käytettäviä erillisiä sertifikaatteja) on vaikea erottaa toisistaan.

Valvontakustannusten osalta tilanne on sama myös niillä tiloilla, jotka eivät markkinoi luomutuotantoaan, mutta kuuluvat luomuvalvonnan järjestelmään. Nämä tilat, jotka ovat luomutuotannossa ainoastaan saadakseen luomutukea (erityisympäristötuki) kokevat kuitenkin valvonnan raskaaksi, koska heille ei muodostu markkinoilla aitoa lisäarvoa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että näiden tilojen on monimutkaisempaa dokumentoida ja järjestää kirjanpito luomutuotannon edellytysten mukaisesti verrattuna tavanomaiseen

⁵⁵ *KTTK:n Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2004, s. 33 – 34 ja liite 1.*

⁵⁶ *Vuoden 2004 alusta lukien luovuttiin ennakkomaksumenettelystä, jossa tuotantotarkastuksen ennakkomaksu laskutettiin ennen tarkastusta ja jäljelle jäävä osa lopullisesta maksusta laskutettiin. Menettelystä luovuttiin, koska siitä aiheutui kahdenkertaisen laskutuksen kustannukset ja toisaalta julkisoikeudellista suoritteesta aiheutuva saatava saadaan periä ulosottoihin ilman alioikeuden päätöstä. Valtion maksuperustelaki (150/1992), 11 § 1 mom. ja laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin (367/1961) 1 § 2 mom.*

maatalouteen. Luomutukijärjestelmän tavoiteasettelua on pidetty ongelmallisena.⁵⁷

Luomutuottajien kannalta tarkasteltuna luomuvalvonnan maksullisuus on perusteltu tilanteissa, joissa luomutuotantoa harjoitetaan tarkoituksena markkinoida tuotetta kuluttajalle asti luomutuotettuna. Tällöin luomuvalvonnasta perittävät maksut eivät nykyisellä tasolla ilmeisesti muodostu kohtuuttomiksi, vaan ne merkitsevät luomutuottajalle aitoa lisäarvoa, jota konkretisoi oikeus luomumerkkien käyttöön. Luomutuottajien taholta on kuitenkin esitetty epäilyjä siitä, onko toimintamallissa tarpeettomia hallintokustannuksia, joita vyörytetään luomuvalvontamaksuihin (ks. selostus jäljempänä työajan seurannan tarkkuudesta). Tarpeettomilla tarkoitetaan tässä yhteydessä rinnastusta ohuempaan hallintorakenteeseen. Edellä mainittu ulosottoon johtavien tapausten määrä (arvio 20 %) saattaa kuitenkin olla merkki paitsi epävakaaasta maksuvalmiudesta, niin myös maksuhaluttomuudesta.

Edellisessä luvussa on selostus maksukatosta (550 euroa/tila/tuotantotarkastus). Maksukatosta tarkoituksena on rajata tarkastusmaksu vastaamaan todellisia tarkastuskustannuksia tilanteissa, joissa valvontatyön määrä ei enää keskimäärin kasva suurimmissa tilakokoluokissa. Ilman maksukattoa hehtaarikohtaisessa hinnoittelussa maksu voisi helposti kohota yli todellisten tarkastuskustannusten, joiden pääosa muodostuu tarkastajan paikalle matkustamisesta ja asiakirjoihin perehtymisestä. Toisaalta maksukatosta saattaa joissakin tilanteissa vaikuttaa myös niin, että se kannustaa kasvin tuotannossa laajaan tilakokoon. Tällöin maksulla olisi jonkin verran ohjausvaikutusta.

Ne tuottajat, jotka kuuluvat luomuvalvontajärjestelmään ainoastaan saadakseen luomutukea (maatalouden ympäristötuen erityistuki), kokevat valvontamaksun lähinnä hallinnollisena pakkona ilman muuta lisäarvoa. KTTK:n edustajien mukaan näissä tilanteissa on lähinnä kyse siitä, että markkinat ovat kaukana tai sitten kyseisille luomutuotteille ei ole riittävää kysyntää (asiasta on selostettu tarkemmin liitteessä 3 Maatalouden valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 2).

⁵⁷ "Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen", VTV tarkastuskertomus nro 91/2004, luku 4; ks. myös "Luomuvalvontajärjestelmän kehittäminen Suomessa", Iivanainen, luku 5.

Mukautuminen kysyntään

Maksut periaatteessa mahdollistavat sopeutumisen luomuvalvonnan kysyntävaihteluun. Käytännössä tämä tapahtuisi niin, että kysynnän kasvaessa TE-keskukset toimeksiantaisivat tarkastuksia lisääntyntä tarvetta vastaavasti. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtuutettuja luomutarkastajia on tarpeellinen määrä. Koska valvontajärjestelmässä tarkastukset ovat ostopalveluun perustuvia suoritteita, valtioille aiheutuu järjestelmän ylläpitämisestä vain vähäisiä menoja. Huomattava kysynnän kasvu edellyttäisi uusien tarkastajien kouluttamista tarvetta vastaavasti. Huomattava kysynnän supistuminen ei myöskään aiheuta erityisiä menoja, koska ostopalveluun perustuvassa järjestelmässä maksut perustuvat tehtyihin tarkastuksiin (tarkastajapalveluiden ostosopimukset). Tosin tuntuva kysynnän lasku merkitsisi sitä, että luomuvalvontajärjestelmän ylläpitämisestä johtuvat kustannukset jakautuisivat tällöin pienemmän joukon maksettaviksi. Luomuvalvontajärjestelmästä aiheutuvia, vuosittain toistuvia kustannuksia, ovat pääasiassa KTTK:n palkkakustannukset (n. 7 htv; ks. selostus edellisessä luvussa) sekä luomurekisterin, toimintavalmiuksien, ammattitaidon ja osaamisen ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset.

Luomuvalvontajärjestelmää voidaan pitää siinä suhteessa valtiontalouden kannalta tehokkaana, että ostopalveluna toteutetussa järjestelmässä tarkastajalle maksetaan tehdystä tarkastustyöstä. Näin ollen valvontapanos on käytettävissä vähäisin kustannuksin kasvukauden mukaan verrattuna vaihtoehtoon, jossa KTTK:lla olisi oma alueorganisaatio, jonka palveluksessa tarkastajat olisivat. Hallintokustannusten määrään kohdistuvien epäilyjen kohdalla on otettava huomioon, että hallinnon tehostamisesta johtuvat hyödyt tulevat esille yleensä vasta pidemmällä ajalla tarkasteltuna.

Ongelmia on kuitenkin esiintynyt siinä, että ensinnäkin TE-keskusten välillä on resurssieroja, joilla saattaa olla vaikutusta tarkastusten sisältöön ja sitä kautta yhdenmukaisuuteen. Toiseksi TE-keskusten työajanseuranta ei tuota riittävällä tarkkuudella tietoja KTTK:lle, vaan niihin liittyy olennaista arvionvaraisuutta, joka joh-

taa siihen, ettei luomuvälvönnön kustannusvastaavuuslaskelmien tietoja voida pitää kaikilta osin luotettavina.⁵⁸

3.2.3 Siemenperunan tarkastus

Kaiken markkinoitavan siemenperunan täytyy olla sertifioitua eli virallisesti tarkastettua siemenkauppain (728/2000) ja maa- ja metsätalousministeriön asetusten perusteella. Siemenperunan virallisista tarkastuksista ja valvonnasta vastaa STO. Siemenperunaerän sertifioimiseksi viljelijän on otettava yhteyttä KTTK:n STO:oon ilmoittaakseen viljelyksensä tarkastukseen, joka koostuu kolmesta vaiheesta (viljelystarkastuksesta, näytteenotosta ja näytteen testauksesta sekä varastotarkastuksesta).

Siemenperunan tarkastusta koskevan toiminnan tarkempi yleiskuvaus on esitetty liitteessä 3 Maatalouden valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 3.

Tekstissä on esitetty joiltakin osin siemenperunan tarkastusten toimintojen vertailua siementarkastukseen, tällä on pyritty hakemaan vastinetta ja vertailtavuutta valvontaa ja tarkastusta koskevien seikkojen osalta.

Rahoitus

Siemenperunan tarkastaminen on maksullista valvottavalle, kuten myös muu siementarkastus. Maksullisuudesta on säädetty MpL:n nojalla MMM:n asetuksella. Mainitun asetuksen mukaan: "Maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joiden maksu määrätään suoritteiden omakustannusarvon mukaan ovat: ... siemenkauppain (728/2000) mukaiset tarkastukset ja siementavaran sertifioiminen...". KTTK:n päätöksellä annetussa hinnastossa on määritelty maksut eri suoritteiden mukaan (esim. laboratoriotestit, näytteenotto, viljelystarkastukset ha-ala, varastotarkastukset kg-määrä jne.).⁵⁹

⁵⁸ *Asia todettu tilintarkastuksessa, ks. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tilintarkastuskertomusvuodelta 2004, VTV dnro 232/53/04/11.5.2005. Ks. myös selostus edeltävässä luvussa, jossa todetaan, että STO on vuoden 2005 aikana pyrkinyt jatkamaan sisäisen laskenta-toimensa kehittämistä.*

⁵⁹ *Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista (162/2004) 3 § 2 mom. 6 kohta. KTTK:n STO:n hin-*

Perusteet toiminnan maksullisuudelle liittyvät siihen, kun asiakas (viljelijä tai sopimusviljelijästä sopinut liike) haluaa markkinoida sertifioitua perunaa, katsotaan asianmukaiseksi asiakkaan maksaa korvaus sertifiointin tuottamasta lisäarvosta. Siemenperunan tarkastusprosessissa suoritetaan myös kaksi vaarallisten kasvintuhoajien kartoitusta. Tämä on siinä suhteessa erikoista, että ruokaperunan osalta vastaavaa kartoitusta tekee KSO maksuttomasti. Siemenperunan osalta mainittu vaarallisten kasvintuhoajien kartoitus on sisällytetty lähinnä tarkoituksenmukaisuussyistä samaan prosessiin, koska on katsottu olevan viljelijälle monimutkaista vaatia näiltä osin toisen näytteen lähettämistä KSO:lle. KTTK:ssa on katsottu, että kyseen ei myöskään tule vaihtoehto, jossa STO lähettäisi näytteen viraston sisäisesti KSO:lle, koska se lisäisi byrokratiaa ja olisi näytteen säilyvyyden kannalta huono vaihtoehto. Tärkeämpänä pidetään sitä, että myös siemenperunan osalta saadaan varmistettua, etteivät vaarallisena pidetyt kasvintuhoajat pääse leviämään. Haitta on vakava, koska saastuneet tilat joutuvat viljelykieltoon ja ne täytyy puhdistaa. Tässä suhteessa prosessiin voidaan ajatella sisältyvän valvonnan elementtejä.

Maksuperusteiden ja -periaatteiden suhteen siemenperunan tarkastukset ovat verrattavissa luomutuotannon valvontaan (ks. selostus edellä tässä luvussa 3.2.2 Luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden valvonta).

Siemenperunan tarkastusmaksujen taloudellinen merkitys

Siemenperunan tarkastuksen osuutta ei ole eritelty STO:lla muusta sientarkastuksesta, joten sitä koskevia tietoja ei ole suoraan saatavissa kirjanpidosta. STO:lla siemenperunan tarkastukseen käytävästä työstä suurimman osan suorittaa peruna- ja terveyslaboratorioyksikkö. Vuonna 2004 STO:n laskelmien mukaan perunan laboratoriotöihin (sisäisen kirjanpidon tehtävä 31012) käytettiin 2,8 htv ja arvion mukaan siemenperunan muihin tarkastuksiin yhteensä noin 1,5 htv eli yhteensä noin 4,3 htv:ta (n. 7 %) STO:n 61,2 htv:sta. Siemenperunan tarkastuksista muodostuvat maksutulot oli-

nasto "Siementavaran tarkastuksista perittävät maksut", dnro 4/002/2004/3.3.2004. Sittemmin on annettu uusi hinnasto, dnro 6/002/2005/29.6.2005.

vat noin 0,34 milj. euroa eli noin 11 % koko STO:n 3,05 milj. euron tuloista. Näiden tietojen perusteella voidaan tehdä yleistys ja arvioida siemenperunan tarkastustoiminnan taloudellisen merkittävyyden olevan STO:n toiminnalle noin 7 % henkilötyövuosista laskettuna ja noin 11 % maksutuloista laskettuna.

Siemenperunan tarkastuksia koskevia laskuja oli 105 kpl vuonna 2004. Tästä noin 11:lle eli noin 10 %:lle on jouduttu lähettämään maksukehotus. Tästä määrästä edelleen ulosottoon johti yksi tapaus eli noin 1 % (vuonna 2003 ulosottoa haettiin seitsemässä tapauksessa).

Tällä perusteella voidaan todeta, että siemenperunan tarkastustoiminnan maksutuloilla on melko vähäinen taloudellinen merkitys STO:n toiminnalle ja koko KTTK:n toiminnalle sillä ei ole taloudellista merkitystä.

KTTK:n edustajien mukaan STO:lla on arvioitu siemenperunan tarkastusmaksujen (sertifioinnin) merkitsevän 0,015 – 0,02 euroa/sertifioitu kilo, joka on noin 2 – 5 % tuotteen arvosta (siemenperunan hintana käytetty 0,40 – 0,75 €/kg ilman arvonlisäveroa). Näillä tiedoilla arvioituna tarkastusmaksuilla ei ole huomattavaa taloudellista merkitystä valvottaville. KTTK:n näkemyksen mukaan sertifioinnin tuottama lisäarvo on viljelijää pikemminkin kannustava kuin rasittava tekijä, sillä sertifioidun siemenperunan arvo markkinoilla on yleensä ruokaperunaa jonkin verran korkeampi.

Siemenperuna-alan toimijat ovat KTTK:n edustajien mukaan olleet hyvin aktiivisia ja jatkuvasti tuoneet esiin näkökantansa, jonka mukaan tarkastusmaksut ovat liian korkeat ja jopa kohtuuttomat. Kritiikin on KTTK:ssa arveltu johtuvan siitä, että alalla pyritään karsimaan kustannuksia, jotta siemenperunan hinta pysyisi kilpailukykyisenä markkinoilla. Tästä johtuen on kyseenalaistettu tarkastusmaksujen (kustannusten) nousua. Toimijat ovat tiedustelleet, voisiko siemenperunan tarkastuksia tehdä edullisemmin muualla ja epäilyjä on kohdistettu siihen, onko KTTK virastona liian suuri organisaatio, jonka hallinto- ja yleiskustannuksia vyörytetään tarkastusmaksuihin. Sinällään tarkastusten sisältöä tai laatua ei ole kyseenalaistettu, vaan tarkastusten nähdään erityisesti vientitoiminnassa antavan lisäarvoa. Tältä osin tilanne on KTTK:n edustajien mukaan samankaltainen myös muussa sementitarkastuksessa. Edellä mainituille epäilyille ei myöskään tarkastushavaintojen perusteella ilmennyt tukea.

KTTK:n edustajien mukaan menojen tiukka seuranta ohjaa kustannustehokkaaseen toimintaan samoin kuin se, että asioista raportoidaan myös KTTK:n johdolle ja MMM:n asianomaisille virkamiehille. KTTK:n edustajien mukaan maksuilla on pyritty kattamaan omakustannusarvoon lasketut kustannukset, joita siemenperunoiden tarkastamisesta aiheutuu. Siementarkastuksen perimiä maksuja on jouduttu viime vuosina korottamaan kustannustason nousua vastaavasti, mikä on merkinnyt keskimäärin noin 4 – 5 %:n korotuksia hintoihin. Tästä huolimatta siemenperunan tarkastuksissa kustannusvastaavuus ei ole ollut täyttä 100 %, vaan se on ollut 80 %:n tienoilla eli alijäämäistä. Tähän on selvimpänä syynä ollut se, että valmius tarkastuksiin tulee säilyttää kysyntätilanteesta riippumatta ja toisaalta ei ole varmuutta, onko kysyntä vakio eli samanlainen eri vuosina; siemenperunan vuosittainen tuotantomäärä on ollut lievässä laskussa vuodesta 2000 lukien (ks. selostus liitteessä 3 Maatalouden valvontaa koskevat kuvaukset, kohta 3). Kustannusvastaavuuden saavuttamista on ilmeisesti rajoittanut myös alan toimijoiden painostus. KTTK on ryhtynyt toimenpiteisiin kustannusvastaavuuden parantamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi.⁶⁰

Mukautuminen kysyntään

KTTK:n mahdollisuudet mukautua siemenperunan tarkastusten kysyntään ovat joiltakin osin verrattavissa edellä selostettuun hukka-kauran torjuntaan ja luomuvalvonnan tilanteeseen. Taustalla on mahdollinen kysyntävaihtelu eli se, että muutokset tarkastustarpeissa ovat viljelystarkastusten osalta ostopalvelua KTTK:lle. Näin ol- len valtioille aiheutuu järjestelmän ylläpitämisestä vain vähäisiä menoja. STO:lla tehtävän asiantuntijatyön osalta tilanne on kuitenkin se, että valmius ja osaaminen (lakiin perustuva viranomaisvelvoite) on pyrittävä säilyttämään kaikissa tilanteissa, mikä käytännössä merkitsee sitä, että joustomahdollisuuksia ei juuri ole, koska henkilöstökustannukset ovat pysyvistä virkasuhteista johtuen kiin-

⁶⁰ *Alijäämäisyys todettu vuoden 2003 tilintarkastuksessa, josta annettussa kertomuksessa edellytetty KTTK:n ilmoittavan mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt siementarkastuksen maksullisen toiminnan alijäämäisyyden johdosta. ks. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2003, VTV dnro 359/53/03/22.4.2004 ja KTTK:n ilmoitus VTV:lle dnro 2/021/2004/13.8.2004.*

teäluonteisia. Palkkaus- ja muiden kustannusten kehitys on ollut lievässä kasvussa ja siemenperunan tuotannon pienentyminen on merkinnyt kustannusten jakautumista jonkin verran pienemmälle valvottavien määrälle. Tämä on osaltaan johtanut tarpeisiin korottaa siemenperunan tarkastuksesta perittäviä maksuja.

3.3 VIESTINTÄALAN VALVONTA

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalla toimivan Viestintäviraston (VV) tehtävänä on viestintämarkkinoiden toimivuuden ja tehokkuuden turvaaminen sekä tietoyhteiskunnan infrastruktuurin käytön suunnittelu ja valvonta. Viraston tavoitteena on mahdollistaa kilpailun toteutuminen viestintämarkkinoilla sekä taata suomalaisille häiriöttömät ja turvalliset viestintäyhteydet. Toiminnallaan virasto rakentaa ja ylläpitää suomalaista tietoyhteiskuntaa. VV:n valvontatehtäviin kuuluvat muun muassa viestintäverkkojen ja teletoiminnan valvonta (jakautuu teleyritysten yleisvalvontaan, tekniseen, toiminnalliseen ja viestintämarkkinoiden taloudelliseen valvontaan), radio- ja telepäätelaitteiden häiriöttömyydelle asetettujen vaatimusten valvonta, televisio- ja radiomainonnan ja ohjelmistojen sisällön valvonta sekä postitoiminnan valvonta. Lisäksi virastolla on lukuisia radiolaitteiden ja -taajuuksien, tele- ja postitoiminnan, sähköisen viestinnän yksityisyyden suojaan ja tietoturvaan liittyvään hallinnointiin ja ohjaukseen kuuluvia tehtäviä.

Viestintämarkkinoilla on tyypillistä ollut viestintäteknologioiden konvergenssi, jolla tarkoitetaan erilaisten viestintäteknologioiden lähentymistä. Konvergenssikehityksen on arvioitu johtavan televiestinnän, Internetin ja joukkoviestinnän rajojen hämärtymiseen.

VV:n valvontatoiminnasta tarkastuksen kohteina ovat olleet: televerkkojen numerointi, radioasemien tarkastus ja postitoiminnan valvonta.

Seuraavassa esitetään yhteenveto VV:lle tehdyistä tarkastuskäynneistä valvontatoiminnoittain.

3.3.1 Televerkkojen numerointi

Viestintäverkkojen teknistä toimivuutta ja turvallisuutta valvoo VV, joka myös ohjaa televerkkojen numerointia ja antaa yrityksille niiden tarvitsemat numerot ja tunnukset. Yleisesti numerointia koskevan valvonnan tavoitteena on varmistaa, että numeroita ja tunnuksia käytetään ja muutetaan säännösten mukaisesti, toisin sanoen kyse on siitä, että viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttö olisi luotettavaa ja häiriötöntä. Keskeisin säädös on vuonna 2003 säädetty viestintämarkkinalaki, jonka taustalla on EY:n säädäntöä. Televerkkojen numerointia koskevan toiminnan tarkempi yleiskuvaus on esitetty liitteessä 4 Viestintäalan valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 1.

Rahoitus

EU-direktiiviin (valtuus- ja puitedirektiivi) perustuen numeroinnista ja sitä koskevasta valvontatoiminnasta on säädetty viestintämarkkinalaissa. Direktiivi mahdollistaa maksullisuuden, joka voi olla vero tai numeroiden käyttöön perustuva maksu tai jopa huutokauppa, mutta toisaalta VV:n tulkinnan mukaan direktiivi ei kuitenkaan pakota maksullisuuteen. Televerkkojen numerointi on vuodesta 1994 ollut maksuun perustuvaa, mutta sitä aikaisemmin toiminta rahoitettiin valtion budjettivaroin.

VV:n edustajien mukaan CEPT-maissa (Euroopan tele- ja postihallintojen yhteistyökonferenssi) tehdyssä vertailussa todettiin, että kaikki perivät numerointimaksuja ja ne olivat suunnilleen samaa suuruusluokkaa, mutta toisaalta vertailusta ei käynyt ilmi, mitä toimintaa kyseisillä maksuilla kussakin maassa rahoitetaan.

Vuoteen 2003 saakka VV:n numerointimaksut perustuivat maksuperustelakiin (150/1992) ja VV:n maksuista annettuun liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen (1245/2001). Numerointimaksun perusteisiin katsottiin kuuluvan myös markkinavalvontaan liittyvien tehtävien rahoitus.⁶¹ Numerointimaksun perusteisiin ja sitä koske-

⁶¹ Vuonna 2002 numerointimaksutuloista kohdistettiin noin 768 000 euroa Viestintämarkkinat ja -palvelut -tulosalueelle kattamaan viestintämarkkinoiden taloudellisen valvonnan ja EU-koordinaation kustannuksia. Aikaisempina vuosina kaikki numerointimaksutuotot on kohdistettu Viestintäverkkojen tulosalueelle, jossa myös aikaisemmin on hoidettu teleyritysten taloudellista

vaan käytäntöön tehtiin oleellinen muutos, kun viestintämarkkinoita koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuoden 2004 alusta lukien. Uudistuksen tarpeet johtuivat viestintämarkkinoiden voimakkaasta kehitymisestä ja siitä edelleen johtuneista sääntely- ja valvontatarpeiden lisääntymisestä.⁶²

VV:n (ja sitä edeltäneen THK:n) valvontatehtävät rahoitettiin ennen uudistusta televerkon numerointimaksuilla ja taajuusmaksuilla. Viestintämarkkinalain uudistuksen myötä ilmoituksenvaraista tai toimiluvanvaraista teletoinnista harjoittavalle teleyritykselle tuli velvollisuus suorittaa VV:lle viestintämarkkinoiden valvonnasta aiheutuvia kustannuksia vastaava yleinen valvontamaksu (viestintämarkkinamaksu), jonka suuruus määräytyy harjoitetun teletoinnin liikevaihdon perusteella. Uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan valvontamaksun käyttöönoton yhteydessä yksittäiseen teleyritykseen kohdistuva maksurasitus alenisi maksajien piirin laajetessa, joten valmisteluvaiheen aikana voimassa olleita numerointimaksuja arvioitiin voitavan alentaa noin 40 %.⁶³

Kyseisen lakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä todettiin, että ehdotuksen mukainen valvontamaksun (viestintämarkkinamaksun) suorittamisvelvollisuus syntyy suoraan lain nojalla. Maksu ei ole vastike yksilöitävissä olevista suoritteista eikä sen määräytymisperusteilla ole yhteyttä tällaisista suoritteista aiheutuviin kustannuksiin. Ehdotettu valvontamaksu katsottiin valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroksi. Samassa yhteydessä todettiin uudistuksen mukaisen numerointimaksun suuruuden määräytyvän sen mukaan, kuinka suuren osuuden käytettävissä olevasta numeroavaruudesta kyseinen numero kuluttaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksesta ilmenevät maksuvelvollisuuden aiheutumisen syy samoin kuin numerointimaksun suuruuden määräytymisperuste, joten se vastaa perustuslain 81 §:n 2 momentista johtuvia vaatimuksia eli kyseessä on maksu.⁶⁴

Voimassa olevan viestintämarkkinalain mukaan: "Teleyritys ja muu numeron tai tunnuksen vastaanottava henkilö on velvollinen

valvontaa. Viestintäviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2002, s. 38.

⁶² *Hallituksen esitys eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp.).*

⁶³ *HE 112/2002 vp. s. 98 ja 103-104.*

⁶⁴ *PeVL 61/2002 vp - HE 112/2002 vp.*

suorittamaan Viestintävirastolle numeron tai tunnuksen käytöstä, numeroinnin hallinnosta ja valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kiinteään maksun, jonka suuruus määräytyy sen mukaan, kuinka suuren osuuden käytettävissä olevasta numeroavaruudesta käyttöön otettu numero kuluttaa. Tarkemmat säännökset maksun suuruudesta annetaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella."⁶⁵

Edellä mainitun asetuksen mukaan: "Viestintämarkkinalain 49 §:n mukaan teleyritys ja muu numeron tai tunnuksen vastaanottava henkilö on velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle kiinteään maksun, jonka suuruus on vuosittain seuraava:..." Maksut on jaoteltu seitsemään käyttötarkoituksen mukaiseen ryhmään: 1) tilaajanumeromaksu, 2) operaattoritunnusmaksu, 3) matkaviestinverkon suuntanumeromaksu, 4) palvelunumeromaksu, 5) dataverkkotunnusmaksu (DNIC), 6) maksu teknisestä teleyritystunnuksesta ja 7) maksu lyhytsanomapalvelunumerosta, joiden lisäksi valtakunnallisen siirrettävän puhelinnumeron hakijalta peritään rekisteröintimaksua numeroiden määrän mukaan. Ryhmässä 1) maksu perustuu liittymien määrään ja ryhmissä 2 – 7) numero-, tunnus- ja koodikohtaiseen maksuun. Toisin sanoen ryhmän 1) maksu määritellään käytössä olevien liittymien määrän eli tilaajanumeroiden perusteella ja muissa ryhmissä maksu perustuu myönnetyn numeron, tunnuksen tai koodin käyttöön.⁶⁶

⁶⁵ Viestintämarkkinalaki (393/2003), 49 §

⁶⁶ Tarkastuksen kohteena olleeseen aineistoon sovellettiin liikenne- ja viestintäministeriön asetusta Viestintäviraston maksuista (1126/2002; muut 1112/2003), 16 §, 1 mom. Sittemmin asetuksen nimi ja sisältö muuttuneet: Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Viestintäviraston eräistä maksuista (1175/2005), 8 §.

Taulukko 2. Numerointimaksua koskeva kehitys 2000 – 2005.

Vuosi	1)Hinta €	Muutos %	2)Hinta €	Muutos %	Tuotot milj. €	Muutos %
2000	0,34		50 456		2,971	
2001	0,34		50 456		3,340	+12,4
2002	0,34		45 000	-10,8	3,748	+12,2
2003	0,36	+5,9	35 000	-22,2	4,357	+16,2
2004	0,20	-44,4	10 000	-71,4	2,587	-40,6
2005	0,20		10 000		2,624	+1,4

Selitteet: Muutosta kuvaaviksi tunnusluvuksi valittu 1) Hinta = tilaajanumeromaksu, yleisen kiinteän puhelinverkon numero, 2) Hinta = matkaviestiverkon suuntanumeromaksu, kolminumeroinen suuntanumero ja Tuotot = televerkon numerointimaksutuotot yhteensä.⁶⁷

Taulukosta 2 käy ilmi, että numerointimaksuissa tilaajanumeron hintakehitys on ollut 2000-luvulla aluksi melko vakaa ja siirtyminen taloudellisessa valvonnassa yleiseen valvontamaksuun on mahdollistanut maksun selvän alentamisen (-44,4 %), kuten edellä viitatussa hallituksen esityksessä todettiin. Matkaviestiverkon suuntanumeroa koskeva hinta on ollut laskussa, joka on johtunut VV:n edustajien mukaan lähinnä siitä, että myönnettyjen tunnusten ja suuntanumeroiden määrä on lisääntynyt, jolloin yksikköhintaa on voitu laskea. Alennus on kohdistettu voimakkaammin matkaviestinverkon suuntanumeroihin kuin muihin tunnuksiin, koska vuodesta 2003 lähtien numeronsiirrettävyyden vuoksi matkaviestinverkon suuntanumeron merkitys on vähentynyt eikä se enää ole selkeästi kertonut minkä teleyrityksen tilaajasta on kyse."⁶⁸

⁶⁷ *Maksullisen toiminnan tuottojen jakauma vuosina 2000 – 2004, Viestintäviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2004, s. 44.*

⁶⁸ *Vuodesta 2003 voimassa olleessa hinnastossa yleisen kiinteän puhelinverkon ja matkapuhelinverkon tilaajanumeromaksu on ollut sama, mutta aikaisemmin vuonna 2002 hintaero oli 1,7 –kertainen; tilaajanumeromaksu: yleisen kiinteän puhelinverkon numero 0,34 euroa/liittymä ja yleisen matkaviestinverkon numero 0,20 euroa/liittymä; Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Viestintäviraston maksuista (1245/2001).*

Tuotoissa on ollut vuosittaista kasvua vuoteen 2003 asti, jonka jälkeen tuotoissa tapahtui 40,6 % lasku. Vuoden 2004 tuottojen taso on 0,384 milj. euroa pienempi vuoteen 2000 verrattuna. Maksutuottojen vähäinen lasku verrattuna yksikköhintojen selvään laskuun johtuu siitä, että maksuvelvollisten teleyritysten lukumäärä on lisääntynyt. Tähän ovat olleet syynä ensiksi viestintämarkkinalain muutos, jonka myötä perinteisten teleyritysten lisäksi uutena ryhmänä lain soveltamisalaan tulevat puheluja välittävät internet-palveluntarjoajat. Toiseksi vuoden 2004 aikana useita uusia palveluoperaattoreita aloitti toimintansa. Näiden verkko-operaattorista riippumattomien palveluoperaattoreiden markkinaosuus on kasvanut noin 13 %:iin Suomen matkapuhelinmarkkinoilla.

Numerointimaksu laskutetaan vuosittain teleyrityksiltä neljässä erässä, joista kukin sisältää noin 90 laskua, jolloin vuosittain tehdään noin 360 laskua. Maksukehotuksia lähetetään arviolta noin 10 – 20 vuodessa, mutta ulosotto on aivan poikkeuksellista. Lyhytsanomapalveluja eli SMS-numeroja koskevat maksut laskutetaan palveluntarjoajalta kahdessa erässä, joissa 650 laskua eli 1300 laskua vuodessa. Näistä maksukehotuksia lähetetään 120:lle ja ulosottoon johtaa alle 20 tapausta vuosisatasolla. SMS-numeroista saatava tulokertymä on noin 150 000 euroa vuosittain. Numerointimaksuja koskevat tuotot kirjataan VV:n nettobudjetoidulle momentille 31.70.21. Viestintäviraston toimintamenot.

Numerointiin ei nykyisin liity toimintaa, jota katettaisiin budjetitivaroilla, vaan koko toiminta rahoitetaan teleyrityksiltä perittävillä maksuilla. Numerointiin liittyvä toiminta on kokonaisuudessaan valvottaville maksullista. Mitään suoritepohjaista valvontatapahtumaan kohdistuvaa maksua ei ole, vaan se kohdistuu alan toimijoille tasapuolisesti numeroavaruuden käytön mukaan. Tavoitteena on viestintäverkkojen ja -palvelujen luotettava ja häiriötön käyttö, joten valvonta kohdistetaan tarpeen mukaan.

Televerkkojen numerointimaksujen taloudellinen merkitys

Numerointia koskeva valvonta on VV:ssa keskitetty viestintäverkot ja tietoturva –tulosalueelle, jossa numerointiin liittyviin tehtäviin käytetään noin 19 htv, joka on noin 2/3 yksikön vuosittaisesta työpanoksesta eli 29 htv:sta. Kaikki numerointiin liittyvä valvonta tehdään virkatyönä VV:ssa eikä ulkopuolisia ostopalveluja käytetä.

Numerointimaksujen osuus VV:n tuloista on ollut vuosina 2000 – 2004 noin 13 – 14 %:n tasolla, mutta vuonna 2004 enää 9 %. Viestintäverkot ja tietoturva –tulosalueen kannalta tarkasteltuna maksutuloilla on selvää taloudellista merkitystä ja niillä on katettu kaikki numeroinnista ja sen valvonnasta aiheutuneet menot, jotka olivat 67 % tulosalueen kokonaiskustannuksista vuonna 2004 (koko tulosalueen kustannusvastaavuus on ollut 101 – 120 % vuosina 2002 – 2004). Koko VV:n kannalta katsottuna numerointimaksujen merkitys on vähäisempi, koska virastolla on muita merkittäviä tuloja. Nettobudjetoinnista johtuen VV saa numerointimaksutulot suoraan käyttöönsä.

Valvottavien teleyritysten kannalta numerointimaksu ei ole kovin merkittävä, jos sitä verrataan alan yhteenlaskettuun teletoiminnan liikevaihtoon, joka VV:n arvion mukaan oli vuonna 2004 noin 3,8 mrd. euroa. Kun numerointimaksutulot VV:lle vuonna 2004 olivat 2,587 milj. euroa, edustaa se alan liikevaihdosta noin 0,6 – 0,7 %. VV:n asiantuntijoiden mukaan numerointimaksuun ei ole kohdistunut samalla tavoin kritiikkiä kuin muita VV:n maksuja kohtaan. VV:n edustajat katsoivat tämän johtuvan siitä, että maksujen valmistelu tapahtuu neuvottelukunnissa, joissa alan yritykset ovat edustettuina ja maksuperusteet voidaan tarvittaessa esitellä yksityiskohtaisesti.

VV:n edustajien mukaan numerointimaksulla ei olisi erityistä merkitystä myöskään pienille tai aloitteleville teleyrityksille. Ainoa tunnus, jonka liittymiä tarjoava uusi palveluyritys välttämättä tarvitsee on teleyritystunniste, jonka numerointimaksu on 170 euroa vuodessa. Lisäksi esimerkiksi pieni 3000 tilaajan matkaviestinteyritys maksaa 600 euroa tilaajanumeromaksua vuodessa, kun tällaisen teleyrityksen keskimääräinen vuotuinen liikevaihto on tilastojen mukaan 1,400 milj. euroa.

Taloudellisen merkittävyyden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että teleyritykset maksoivat vuonna 2004 veroluonteista viestintämarkkinamaksua 2,528 milj. euroa, joka suuruusluokaltaan vastaa numerointimaksutulojen kertymää. Mainitut veroluonteiset tulot eivät kuitenkaan ole VV:n tuloja.⁶⁹

⁶⁹ *Viestintäviraston toimintakertomuksessa vuodelta 2004 (s. 44) todetaan, että "Osa viraston tuloista oli ensimmäisen kerran vuoden 2004 talousarviossa merkitty verotuloihin." Sanontaa on pidettävä virheellisenä, koska kyseessä*

Mukautuminen kysyntään

VV:n mukautuminen kysynnän vaihteluun perustuu lähinnä mahdollisuuteen lisätä henkilöresurssien käyttöä tarpeen vaatiessa. Vähäisempi kysynnän kasvu on hoidettavissa työjärjestelyin, joita ovat muun muassa ylityön teettäminen ja tehtäväsiirrot viraston sisäisesti. Suurempi ja pysyvämpi kysynnän kasvu on mahdollista hoitaa rekrytoimalla uutta henkilökuntaa. Nettobudjetoinnista (virasto saa tulo-rahoituksen käyttöönsä) johtuen edellä mainitut menettelyt ovat mahdollisia viraston päätöksin, eikä lisätalousarviomenettelyyn tai määrärahan tason lisäämiseen vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä ole tarpeen ryhtyä.

Vähäiset kysynnän supistukset ovat VV:n mukaan vastaavasti hoidettavissa esimerkiksi siirtämällä henkilöstöä viraston sisällä muihin tehtäviin. Pysyvämpi kysynnän lasku taas on mahdollista valtion virka- ja työsuhteita koskevien säännösten ja sopimusten mukaisin menettelyin.

VV:n edustajien mukaan nettobudjetointi menoenemmistöisellä toimintamenomomentilla on mahdollistanut sen, että mahdollinen ylijäämä tietyin edellytyksin on ollut siirrettävissä seuraavalle varainhoitovuodelle. Käytännössä toimintamenomäärärahasta käyttämättä jäänyt osa on ollut siirrettävissä ja tämä osa on toiminut joustavana puskurina tasoittaen eri varainhoitovuosien välistä vaihtelua.

3.3.2 Radioasemien tarkastus

Yleisradiolähetyksiin, joiksi myös paikallisten radioasemien lähettämät ohjelmat lasketaan, käytetään tähän tarkoitukseen varattuja radiotaajuuksia, joita etenkin tavoitelluimmilla maantieteellisillä alueilla on käytettävissä sangen rajoitetusti. Siksi yleisradiotoimintaa säädellään tarkemmin kuin useimpia muita radioliikennelajeja.⁷⁰ VV valvoo radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain ja sen no-

ovat veroluonteiset tulot talousarvion luvussa 11.19. "Muut veronluonteiset tulot", jotka eivät ole VV:n tuloja, vaikka virasto hoitaa niiden perimisen.

⁷⁰ Keskeisimmät säännökset ovat: laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998), laki radiotaajuuksista ja telelaitteista (1015/2001) sekä viestintämarkkinalaki (393/2003). EY:n säädännöstä keskeisiä ovat edellä alaviitteessä 103 lueteltujen lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 676/2002/EY Euroopan yhteisön radiotaajuuspolitiikan sääntelyjärjestelmästä.

jalla annettujen säädösten ja yksittäisten päätösten (lupaehtojen) noudattamista. Virastossa tehdään tarvittavat toimenpiteet havaittujen poikkeamien oikaisemiseksi ja rikkomukset saatetaan tutkittaviksi. Käytännössä VV tarkastaa pääsääntöisesti kaikki toimiluvanvaraisten radioasemien lähettimet tarkastetaan ennen niiden käyttöönottoa tai jos niihin on tehty muutoksia(muutostarkastus). Radioasemien tarkastusta koskevan toiminnan tarkempi yleiskuvaus on esitetty liitteessä 4 Viestintäalan valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 2.

Rahoitus

Radioasemien tarkastus on LVM:n asetuksen mukaan kiinteämaksuinen julkisoikeudellinen suorite. Radiolaitteen tai radioaseman käyttöönotto- tai muutostarkastuksesta peritään tarkastusmaksua 840,95 euroa. Maksu on ollut saman vuodesta 1990.⁷¹

VV:n edustajien mukaan toiminnan kustannusrakenne selvitettiin tarkasti vuonna 1990. Tyypillisesti tarkastus suoritettiin niin, että kaksi tarkastajaa teki virkamatkan tarkastettavalle radioasemalle. Tuolloin varsinaisiin tarkastuksiin kului aikaa matkoineen noin 12 tuntia, mutta samalla saatettiin tehdä myös muita tehtäviä, kuten radioaseman ympäristössään mahdollisesti aiheuttamien häiriöongelmien (EMC) kartoitusta. Näiden muiden tehtävien osuutta ei laskettu, eikä lasketa edelleenkään radioasemien tarkastusten kustannuksiin. Toisaalta maantieteellisesti tarkasteltuna toimialue on laaja, koska se kattaa koko Suomen ja tästä aiheutuu matkakustannusten vaihtelua. Työtapojen muuttumisesta, tekniikan kehittymisestä ja joissakin tapauksissa matkustusetäisyyden lyhentymisestä johtuen tarkastuksiin käytetty kokonaistyöaika on vuonna 2005 tehdyn VV:n arvion mukaan nykyisin kaksi tuntia lyhyempi kuin vuonna 1990. Kustannusten noususta (palkkamenot ja virkaehtosopimuksen mukaiset korvaukset tarkastajille) huolimatta maksun taso on edelleen keskimääräisesti aiheutuneiden kustannusten tasolla.

⁷¹ *Tarkastuksen kohteena olleeseen aineistoon sovellettiin liikenne- ja viestintäministeriön asetusta Viestintäviraston maksuista (1126/2002), 3 § 2 mom. ja 11 §. Sitten vastaava säännös on otettu liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen Viestintäviraston radiohallinnollisista suoritteista perittävistä maksuista (964/2005), 16 §. Säännöksen mukaan kyseessä on valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 2 mom:n mukainen kiinteä maksu.*

Menettely on maksuperustelain 6 § 2 momentin mukainen, mutta VV:n tulisi huolehtia kustannuslaskelmien päivittämisestä ja keskimääräisten kustannusten seuraamisesta säännöllisesti.

Tarkastuksissa tarvittavat mittalaitteet on hankittu alun perin muuta VV:n radiohallinnon toimintaa varten, mutta niitä voidaan käyttää myös radioasemien tarkastuksissa. Tästä johtuen mittalaitte-kustannukset ovat merkityksettömiä tarkastustoiminnan kannalta, eikä niistä aiheutuvia kustannuksia ole katsottu aiheelliseksi vyöryttää tarkastusmaksuun.

Laskutus tapahtuu ennakoon, eikä sen takia perintää tai ulosottoa ole tarvittu.

Taulukko 3. Radioasemien tarkastusmaksujen tulokertymä 2000 – 2005.

Vuosi	Tulokertymä, €	Tarkastuksia, kpl
2000	50 451	60
2001	63 070	75
2002	61 439	73
2003	40 366	48
2004	26 910	32
2005 (arvio)	16 819	20

Taulukosta 3 käy ilmi, että tehtyjen tarkastusten määrä on ollut vuosina 2000 – 2005 laskussa, joka on suoraan vaikuttanut kertyneiden tulojen (keskiarvo on noin 841 €) määrään, koska kyseessä on tilaukseen perustuva kiinteämaksuinen suorite.⁷²

Syynä suoritteiden vähenemiseen on ollut se, että tarkastustoiminta on sidoksissa toimilupien myöntämiseen. Koska toimiluvat myönnetään määräajaksi, niin radioasemien tarkastuksia joudutaan tekemään enemmän silloin kun alalle tulee uusia toimijoita. On odotettavissa, että lupien umpeuduttua alalle tulee taas uusia toimijoita, mikä edellyttää radioasemien tarkastuksia. Toisin sanoen on todennäköistä, että tarkastustarpeissa esiintyy kausivaihtelua, joka on sidoksissa toimilupakausion umpeutumiseen. Tähän pyritään myös

⁷² Vuonna 2002 keskiarvo oli kuitenkin 841,63 €, joka johtunee pyöristämiseroinen siirryttäessä Suomen markasta euroon ko. vuoden alussa.

varautumaan radiohallinnon toiminnan suunnittelussa. VV:n asian-
tuntijoiden mukaan tilanteeseen voisi vaikuttaa myös mainosrahoit-
teisen radiotoiminnan markkinatilanteen kehitykseen liittyviä teki-
jöitä, mutta VV ei ole niitä tässä yhteydessä tarkemmin selvittänyt.

Radioasemien tarkastuksia koskevat tuotot kirjataan VV:n netto-
budjetoidulle momentille 31.70.21. Viestintäviraston toimintame-
not.

VV:n edustajien mukaan Pohjoismaissa radiohallinnon rahoitus
on toistensa kaltainen eli toiminta rahoitetaan markkinoilta kerättä-
villä maksuilla. Käytännössä eroja on maksujen perimisessä ja varo-
jen kierrätyksessä sekä erilaisten maksujen luonteissa ja suuruuksis-
sa. Lisäksi Norjassa toimintaa rahoitetaan osittain myös valtion
budjettivaroin.⁷³

Radioasemien tarkastusmaksujen taloudellinen merkitys

Radiotaajuudet -tulosalueella on noin 79 henkilöä, joista kaksi suo-
rittava radioasemien tarkastuksia. Maksutulojen osuus vuonna 2004
tulosalueen tuloista on noin 0,22 % ja koko viraston tuloista 0,088
%. Näin ollen radioasemien tarkastusmaksutulojen merkitystä sekä
tulosalueen, että VV:n kannalta voi pitää vähäisenä tai jopa lähes
merkityksettöminä, koska niiden osuus on selvästi hyvin pieni vi-
raston muuhun toimintaan nähden.

VV:n edustajat katsoivat, että koska tarkastus selvästi kohdistuu
tiettyyn tahoon ja toimintaan, niin on perusteltua, että myös tarkas-
tuksesta johtuva maksu kohdistetaan kyseiseen toimintaan ja on ko-
konaisuudessaan maksullista (so. tarkastus rahoitetaan maksutuloil-
la). Radioasemien tarkastus liittyy tarkastettavien taloudelliseen
toimintaan siten, että tarkastuksen kohteena olevia laitteita käyte-
tään heidän liiketoiminnassa.

VV:n edustajien mukaan alalle on ominaista, että toimijoilla on
erittäin pieni budjetti. Toisaalta näin järjestettynä radioasemien tar-
kastustoimintaa pidetään VV:ssa myös toimijoiden kannalta edulli-
sena tapana varmistua siitä, että laite toimii siten kuin sen oletetaan
toimivan eli laite on sen mukainen, mitä laitetoimittaja on luvannut
(esim. asennettu oikein ja toimii tarkoitetulla tavalla). Mittaus on
VV:n mukaan niin monimutkainen ja vaativa toimenpide, ettei laite-

⁷³ LVM:n työryhmämuistio 75/2004, s. 28 – 30.

toimittajallakaan yleensä ole teknisiä valmiuksia suorittaa tarvittavia mittauksia.

Radiolähetystoiminnan kustannuksista laitteistokustannukset ja tarkastusmaksut ovat marginaalisia verrattuna ohjelman tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin etenkin pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltuna. Koska maksu on kertaluonteinen, se rasittaa maksajia lähinnä toiminnan alkuvaiheessa. Näistä seikoista johtuen tyypillisen toimiluvanvaraisen radioaseman toiminnan kannalta tarkastuksesta perittävällä maksulla ei ole merkitystä. Sen sijaan tarkastusmaksulla voi olla merkitystä lainalaitteilla toimivalle lyhytaikaiselle radioasemalle, jonka toiminta ei ole kaupallista. Toisaalta pienitehoisen, enintään kolme kuukautta kestäväen toiminnan osalta ei tarkastusta suoriteta, eikä tällöin peritä maksuakaan (ks. selostus lyhytaikaisesta toiminnasta pienellä teholla, liitteessä 4 Viestintäalan valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 2).

Mukautuminen kysyntään

Kuten televerkkojen numeroinnissa VV:n mahdollisuus sopeutua kysynnän vaihteluun perustuu myös radioasemien tarkastuksessa lähinnä mahdollisuuteen lisätä henkilöressurssien käyttöä tarpeen niin vaatiessa. Vähäisempi kysynnän kasvu on hoidettavissa työjärjestelyin, joita ovat muun muassa ylityön teettäminen ja tehtäväsiirrot viraston sisäisesti. Suurempi ja pysyvämpi kysynnän kasvu on mahdollista hoitaa rekrytoimalla uutta henkilökuntaa. Nettobudjetoinnista (virasto saa tulo-rahoituksen käyttöönsä) johtuen edellä mainitut menettelyt ovat mahdollisia viraston päätöksin, eikä lisätalousarviomenettelyyn tai määrärahan tason lisäämiseen vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä ole tarpeen ryhtyä. Lisäksi edellisessä luvussa esitettyyn toimilupakaudesta johtuvaan kausivaihteluun voidaan varautua ennalta.

Vähäiset kysynnän supistukset ovat vastaavasti hoidettavissa esimerkiksi siirtämällä henkilöstöä viraston sisällä muihin tehtäviin. Pysyvämpi kysynnän lasku taas on vakituisista virkasuhteista johtuen jäykemmin hoidettavissa, mutta mahdollista valtion virka- ja työsuhteita koskevien säännösten ja sopimusten mukaisin menettelyin. Tilanne on siis hyvin samankaltainen kuin televerkkojen numerointiin liittyvän valvonnan kohdalla (ks. edellä luku 3.3.1 Televerkkojen numerointi).

3.3.3 Postitoiminnan valvonta

Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle, kun taas VV:n tehtävänä on valvoa postipalvelulain (313/2001) sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. VV:n perustehtäviä ovat yleispalvelun toteutumisen, palvelutason valvonta ja postipalvelujen hinnoittelun valvonta, postipalvelua koskevien valitusten käsittely, kansainvälisiin postisopimuksiin liittyvät hallintotehtävät sekä nykyisin myös postinkulun varmistustehtävien hoitaminen.⁷⁴

Postitoiminnan valvontaa koskevan toiminnan tarkempi yleiskuvaus on esitetty liitteessä 4 Viestintäalan valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 3.

Rahoitus

Tarkastuksen ajankohtana postitoiminnan valvontamaksusta säädettiin postipalvelulaissa: "Liikenne- ja viestintäministeriö määrää Viestintäviraston suorittamasta valvonnasta postiyrityksiltä perittävät, tässä laissa tarkoitetun toiminnan liikevaihtoon suhteutetut maksut siten kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään. Maksujen suuruus on määrättävä siten, että ne kattavat viranomais-toiminnasta aiheutuneet kustannukset."⁷⁵

VV:n edustajien mukaan säännöksen tarkoituksena on muun muassa ollut varmistaa se, ettei maksujen avulla kerätä valtiolle enempää tuloja kuin on tarpeen toiminnasta ja sen valvontaan sijoii-

⁷⁴ Postipalvelulaki (313/2001; muut. 1017/2001) 6 § 1 mom., 30 § 1-2 mom. Keskeisin EY:n säädäntö: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (97/67/EY, postitoimintadirektiivi) yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/39/EY) direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi. Ks. myös Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle postipalvelulain vaikutuksista ja soveltamisesta (VNS 4/2003).

⁷⁵ Postipalvelulaki (313/2001; muut. 1017/2001), 31 §; kyseinen § on sittemmin muutettu lailla (886/2005): "Postiyritys on velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle vuotuisen postitoiminnan valvontamaksun. Postiyrityksiltä perittävien valvontamaksujen yhteismäärä vastaa niitä kokonaiskustannuksia, joita Viestintävirastolle aiheutuu tässä laissa säädettyjen postiyrityksiä koskevien tehtävien hoitamisesta." Ks. myös selostus jäljempänä tässä luvussa.

tetusta pääomasta aiheutuneiden kustannusten sekä kansainvälisen yhteistoiminnan kustannusten, joita käytännössä ovat muun muassa Maailman Postiliiton (UPU) jäsenmaksujen kattaminen. Viittaus maksuperustelakiin on tehty lähinnä selvytyden vuoksi.⁷⁶

Maksun tason on vahvistanut LVM antamallaan asetuksella: "Postiyrityksen postitoiminnan valvonnasta peritään vuosittain postiyritykseltä valvontamaksua, jonka suuruus on 2,46 promillea postiyrityksen postitoiminnan vuosittaisesta liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 1 681,85 euroa.

Ensimmäisessä momentissa tarkoitettu liikevaihto on liikevaihto, joka on toteutunut kahta vuotta ennen valvontamaksun perimisvuotta. Postitoiminnaksi katsotaan sellainen postitoiminta, joka kuuluu postipalvelulain (313/2001) soveltamisalaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei maksun perusteisiin lueta koko postitoiminnan harjoittajan liikevaihtoa.⁷⁷

Postitoiminnan valvonnasta perittävän maksun promillemäärää on korotettu asetuksella kaksi kertaa; vuonna 2001 se oli 1,75 promillea, josta se vuonna 2002 korotettiin 2,39 promilleen ja vuonna 2003 vastaavasti 2,46 promilleen. Näihin korotuksiin syinä ovat olleet ensimmäisellä kerralla postilähetysten selvittelytoiminnan (postipalvelujen varmennusyksikkö) siirtyminen VV:lle ja jälkimmäisellä kerralla yleiskustannustason nousu.

⁷⁶ Asia on todettu myös työryhmämuistiossa LVM 75/2004, s. 39. Liikenne- ja viestintäministeriön asetukset Viestintäviraston maksuista (842/2001), 18 § ja (1245/2001) 19 §. Suomi on jäsenenä Maailman postiliitossa (UPU = Universal Postal Union), jonka tehtävänä YK:n erityisjärjestönä on huolehtia kansainvälisen postipalvelujen joustavuudesta ja postisopimusten noudattamisesta jokaisessa jäsenmaassa. Vuonna 2004 liiton jäsenmaksu oli 280 000 €.

⁷⁷ Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Viestintäviraston maksuista (1126/2002), 19 § 1 ja 2 mom. Vuonna 2002 siirryttiin maksun perusteena käyttämään sitä liikevaihtoa, joka on toteutunut kaksi vuotta ennen valvontamaksun perimisvuotta, tätä aikaisemmin perusteena käytettiin valvontamaksun perimisvuotta edeltävän vuoden liikevaihtoa. Syy muutokseen johtui siitä, että aikaisemman käytännön mukaan käytössä oli postitoiminnan harjoittajan arvioima ennusteluku kyseisen vuoden liikevaihdosta. Muutoksella pyrittiin siihen, että maksu perustuisi laskelmallisen ennusteen sijasta postitoiminnan alaisen liikevaihdon toteutuneeseen määrään.

Taulukko 4. Postitoiminnan valvonnan suoritetiedot 2002 – 2004.

Vuosi	Käsitellyt valitukset kpl	Ohjeet ja lausunnot kpl	Tutkimukset ja selvitykset kpl	Tarkastukset kpl	Tulokertymä milj. €	Kustannusvastaavuus %
2002	35	30	4	29	1,152	106
2003	37	6	3	22	1,208	117
2004	75	2	1	22	1,245	127

Taulukosta 4 käy ilmi, että käsiteltyjen valitusten määrä on kaksinkertaistunut, kun taas ohjeita ja lausuntoja on annettu selvästi vähemmän verrattuna vuotta 2002 vuoteen 2004. Tulokertymä on ollut hienoisessa kasvussa ja kustannusvastaavuus on selvästi ylittynyt vastaavana aikana.

Koska valvottavia on ollut vain yksi, maksun periminen ja siihen liittyvä laskutus on ollut selkeää, eikä siihen ole liittynyt erityisempää työpanosta ja seurantaa.

Postitoiminnan valvontamaksu laskutetaan vuosittain neljässä erässä eli vuosittain on kirjoitettu neljä laskua; maksukehotusta ei ole tarvinnut lähettää, eikä siten ole ollut tarvetta ulosottoon. Postitoiminnan valvonnasta johtuvat tuotot on kirjattu VV:n nettobudjetoidulle momentille '31.70.21. Viestintäviraston toimintamenot' vuoden loppuun 2005 asti (ks. selostus jäljempänä muuttuneesta käytännöstä vuoden 2006 alusta lukien).

VV:n edustajien mukaan postitoiminnan valvontaan liittyvä laskentatoimi on vaatinut kohtalaisen vähän työpanosta, mutta kahdessa tekijässä on ollut tiettyä ennakoimisen vaikeutta. Ensinnä kyseeseen tulevat postipalvelujen varmennusyksikön tuloutukset, jotka johtuvat perille saamattomien arvolähetysten huutokauppataloista ja vähäisestä määrästä rahaa. Näiden tulojen kertyminen on kuitenkin epävarmaa, koska ei voida varmuudella arvioida paljonko arvolähettyksiä ja rahaa jää toimittamatta perille. Toinen tekijä liittyy ennakoitujen menojen (budjetoidut) toteutumatta jäämiseen; tällainen tilanne ilmeni vuonna 2004, kun eräistä sairauspoissaoloista johtuen tietyt ennakoitujen matkamenot ja suunnitellut valvontatoimet jäivät toteutumatta. Osaltaan matkakustannuksia alentavasti vaikuttivat lentoliikenteen kilpailuttamista johtuvat säästöt. VV:n edustajien

mukaan nämä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että kustannusvastaavuus on vuosina 2003 – 2004 ollut selvästi yli 100 %.⁷⁸

Käytännössä rahoitusjärjestely on merkinnyt sitä, että valvonnan taso on määräytynyt perittävän maksun (promilleäärä) suuruuden mukaan eli päätösvaltaa valvonnan laajuudesta on käyttänyt LVM ja valvonnan sisällön osalta VV. Kustannusvastaavuusehto on puolestaan merkinnyt sitä, ettei VV saa rahoittaa näillä postitoiminnan valvonnasta kertyvillä maksuilla viraston muita toimintoja. Odotettua suuremmat kustannussäästöt ja eräiden vähäisten tulojen ennakoitavuus on kuitenkin vaikeuttanut kustannusvastaavuuden saavuttamista.

Kuten aikaisemmin esitetty, eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota viranomaisten perimien maksujen valtiosääntöoikeudelliseen luonteeseen ja päätyntä muun muassa viestintämarkkinamaksun kohdalla siihen, että kyseessä on veroluonteinen maksu (ks. luku 3.1.1 Maksuperustelainsäädäntö ja 3.3.1 Televerkkojen numerointi). VV:n maksuja selvittäneen työryhmän mukaan postitoiminnan valvontamaksua tulee arvioida perustuslakivaliokunnan asettamien kriteerien mukaisesti. Työryhmä esitti, että edellä mainituilla perusteilla vastaavasti kuin viestintämarkkinamaksusta on tullut säätää lain tasolla, myös postitoiminnan valvontamaksusta tulisi olla lain tasoinen säännös. Säännöksestä tulisi ilmetä vähintään verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet, verovelvollisten oikeusturva ja verovelvollisten piiri. Muista yksityiskohdista voitaisiin tarvittaessa säätää asetuksella, mistä voitaisiin selvyden vuoksi ottaa lakiin erillinen valtuutussäännös. Edelleen työryhmä esitti, että postipalvelulakiin tehtäisiin tältä osin muutos, jolla silloiseen maksuasetukseen sisältyvät säännökset nostettaisiin lain tasolle.⁷⁹

Asiaa koskeva hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on postipalvelulain postitoiminnan valvontamaksun uudistaminen siten, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan tekemät linjaukset tietynlaisten maksujen valtiosääntöoikeudellisesta veronluonteisuudesta

⁷⁸ *Tarkastusvirasto on vuositilintarkastuksessa kiinnittänyt huomiota VV:n toiminnan ylijäämäisyyteen vuoden 2004 tilintarkastuksessa, jota koskevassa vuosiyhteenvedossa 7.4.2005 mainittu, että VV:n tulee huolehtia siitä, että julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoitteluperusteita tarkistetaan vuosittain vastaamaan mahdollisimman hyvin omakustannusarvoa.*

⁷⁹ *LVM:n työryhmämuistio 75/2004 s. 41.*

otettaisiin huomioon. Esityksessä on otettu huomioon postitoiminnan valvontamaksun osalta perustuslain 81 §:n 1 momentissa valtion veroille asetetut vaatimukset. Esitys käsiteltiin eduskunnassa syksyllä 2005 ja se hyväksyttiin muutettuna siten, että alun perin esitettyä 2,5 promillen tasoa laskettiin 2,4 promilleen LVM:n ja VV:n esityksen mukaan. Maksun tason alentamisen taustalla oli postipalvelumarkkinoiden arvioitu liikevaihtokehitys sekä VV:ssa hoidettavien postipalvelujen valvontatehtävien arvioitu kustannuskehitys.

Asiakirjoista ei käy ilmi, selvitettyinkö muita kuin liikevaihdon perusteella määräytyviä vaihtoehtoja postitoiminnan valvontamaksun perusteiksi.⁸⁰

Käytännössä tämä 1.1.2006 voimaan tullut muutos merkitsee sitä, että valvontamaksun peruste ja sitä kautta valvontatoiminnan laajuus eivät enää ole LVM:n päätettävissä, vaan asiasta päättää eduskunta lainsäädännön kautta. Samalla vuoden 2006 alusta lukien nettobudjetoinnista on luovuttu, eivätkä kyseiset tulot siten enää tule suoraan VV:n käyttöön, vaan ne tuloutetaan veroluonteisiin tuloihin talousarvion momentille 11.19.04. Kyseisen tulomomentin perusteluissa on viitattu siihen, että tuloarvio on otettu huomioon momentin '31.70.21. Viestintäviraston toimintamenot' mitoituksessa.

VV:n edustajien mukaan Pohjoismaissa postitoiminnan valvonnan rahoitus on pääosiltaan toistensa kaltainen eli toiminta rahoitetaan markkinoilta kerättävillä maksuilla. Eroja on muun muassa siinä, että Ruotsissa valvonta rahoitetaan toiminnan harjoittajilta perittävillä liikevaihtoon suhteutetuilla maksuilla, mutta valtion varoista

⁸⁰ *Hallituksen esitys eduskunnalle postipalvelulain muuttamisesta, HE 67/2005 vp; liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 20/2005 vp ja eduskunnan vastaus 113/2005 vp. Esityksessä (s. 9) on myös lueteltu valvontamaksulla katettavia VV:n suoritteita: "1) postipalvelulain soveltamisalaan kuuluvan postitoiminnan valvonta, 2) postipalvelulain mukainen hinnoittelun valvonta 3) perille saamattomien postilähetysten käsittely, 4) postiyritysten jakelusuunnitelmaa ja postin jakelua koskevien valitusten käsittely ja ratkaiseminen, sekä 5) Maailman postiliiton (Universal Postal Union, UPU) kansainvälisiin postisopimuksiin liittyvät hallinto- ja jäsenyystehtävät ja tähän liittyvät maksuvelvoitteet." Lailla postipalvelulain muuttamisesta (886/2005) muutettiin postipalvelulain (313/2001; muut 1017/2001) 31 §, sekä lisättiin lakiin uusi 31 a — 31 c §§:t, joissa määrätään mm. postitoiminnan valvontamaksun suuruudesta sekä sen määrittämisestä ja perimisestä.*

tuetaan tiettyjen sosiaalipalvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia (mm. sokeiden ja vammaisten postipalvelut). Norjassa toimintaa rahoitetaan puolestaan toiminnan harjoittajilta perittävillä kiinteillä maksuilla.⁸¹

Postitoiminnan valvontamaksujen taloudellinen merkitys

Kuten tämän luvun alussa on todettu VV:ssa viestintämarkkinat ja –palvelut –tulosalueella postitoiminnan valvontaan kuuluvia asioita hoitaa kaksi päätoimista henkilöä, joiden ohella käytetään tarvittaessa yksikön kahden asiantuntijan ja päällikön työpanosta. Lisäksi valvontaa liittyy epäsuorasti postipalvelujen varmennusyksikkö, jossa yksikön päällikön lisäksi toimii viisi henkilöä. Tässä suhteessa postitoiminnan valvonnan kahden henkilön työpanos tulosalueen (41 henkilöä) ja koko viraston henkilömäärään (244) nähden on hyvin vähäinen (alle 1 %). Jos tarkasteluun lisätään postipalvelujen varmennusyksikön henkilöiden ja muiden tulosalueiden osuus postitoiminnan valvontaan, ei asetelma oleellisesti muutu, vaan säilyy vähäisenä (n. 4 %).

Edellisessä luvussa esitetyssä taulukossa 4 on todettu postitoiminnan valvonnasta kertyvien maksutulojen vuosina 2002 – 2004 vaihdelleen 1,15 – 1,24 milj. euron tasolla. Perille saamattomista lähetyksistä kertyy vähäisiä tuloja, kun kirjemassassa on silloin tällöin setelirahaa. Toinen vastaavan kaltainen tulonlähde on paketti-liikenne: jos tietyn säilytysajan jälkeen ei löydy vastaanottajaa tai lähettäjä, paketit realisoidaan huutokaupassa. Näistä molemmista toimista on vuosina 2002 – 2004 kertynyt vuosittain 37 000 – 42 000 euron tulot. Näiden tulojen ennakoitavuus on vaikeaa, koska ne ovat täysin riippuvaisia arvolähetysten määrästä ja edelleen niiden perille saamattomuudesta. Toisaalta näistä johtuvat tulot ovat merkitykseltään vähäisiä (n. 3 % postitoiminnan valvontamaksutuloista).⁸²

Maksutulojen mukaan tarkasteltuna postitoiminnan valvontamaksutulot vuonna 2004 ovat olleet noin 41 % viestintämarkkinat ja

⁸¹ LVM:n työryhmämuistio 75/2004, s. 28 – 30.

⁸² *Setelirahojen lähettäminen tavallisena kirjelähetysenä ei ole kielletty, mutta Suomen Posti Oyj:n yleisten toimitusehtojen (käteisasiakkaat) 1.3.2005 mukaan posti vastaa arvolähetyksistä vain postivakuutettuna lähetetystä kirjeestä.*

–palvelut –tulosalueen tuloista ja noin 4 % koko VV:n maksutuloista.⁸³

Tällä perusteella voidaan todeta, että postitoiminnan valvontamaksutuloilla on ollut selvä taloudellinen merkitys viestintämarkkinat ja –palvelut –tulosalueen toiminnalle, mutta koko VV:n toiminnalle sillä on ollut vähäinen taloudellinen merkitys. Tilanne on kuitenkin muuttunut vuoden 2006 alusta lukien kun veroluonteinen maksun muuttui bruttobudjetoiduksi.

Valvottavan kannalta maksun taso on edellä selostetun mukaisesti 2,46 promillea postiyrityksen postitoiminnan vuosittaisesta liikevaihdosta, joten sillä suhteellisesti tarkasteltuna ole taloudellista merkitystä. Toisaalta on todettava, että absoluuttinen euromäärä on kuitenkin 1,2 milj. euron tasoa.

Mukautuminen kysyntään

Kuten edellä selostetuissa televerkkojen numeroinnissa ja radioasemien tarkastuksessa VV:n mahdollisuus sopeutua kysynnän vaihteluun perustuu myös postitoiminnan valvonnassa lähinnä mahdollisuuteen lisätä henkilöresurssien käyttöä tarpeen niin vaatiessa. Vähäisempi kysynnän kasvu on hoidettavissa työjärjestelyin, joita ovat muun muassa ylityön teettäminen ja tehtäväsiirrot viraston sisäisesti. Suurempi ja pysyvämpi kysynnän kasvu on mahdollista hoitaa rekrytoimalla uutta henkilökuntaa.

Kysynnän muutos liittyy ensiksi siihen, että alalla voi olla useampia toimijoita eli postipalvelujen tarjoajia. Toiseksi voidaan ajatella, että VV:lle tehtävien postipalveluja koskevien valitusten määrä vaikuttaa ohjaavasti valvontaviranomaisen toimintaan (ks. tarkemmin postitoiminnan valvontaa koskeva yleiskuvaus liitteessä 4 Viestintäalan valvontaa koskevat kuvaukset, kohdassa 3).

Koska postitoiminnan valvonnan rahoitus tapahtuu vuodesta 2006 lukien veroluonteisten maksujen muodossa, ei VV:lla ole enää nettobudjetoinnista (virasto saa tulorahoituksen käyttöönsä) johtu-

⁸³ *Tulosalueen muita maksutuloja ovat Internet verkkotunnusmaksut, jotka alenivat vuoden 2003 lakimuutoksen aiheuttaman kysyntäpiikin jälkeen, joten vertailuja vuosiin 2002 ja 2003 ei ole perusteltua tehdä. Veroluonteiseksi muuttuneen viestintämarkkinamaksun osalta kyseisiä tuloja ei voida katsoa vuodesta 2004 lukien VV:n eikä siten myöskään ko. tulosalueen tuloiksi. Ks. edellä alaviite nro 69.*

vaa joustoa, vaan lisärahoitustarpeet on hoidettava lisätalousarvio-
menettelyn tai lainmuutosten (maksutasoa koskevan promillemää-
rän tarkistaminen) kautta. Toinen selvä ero muuhun VV:n valvonta-
toimintaan on siinä, että postitoiminnassa on ollut vain yksi valvot-
tava. Postimarkkinoiden tilannetta on pidetty vakaana, joten kilpai-
lun avautumisesta huolimatta markkinatilanteeseen ei odoteta oleel-
lisiä muutoksia.⁸⁴

Kysynnän lisääntymiseen uusien postipalvelujen tarjoajien myö-
tä on kuitenkin varauduttu lainsäädännössä. Säännösten mukaan
toiminnan aloitusvuonna uuden postiyrityksen on maksettava kiin-
teä valvontamaksu 2000 euroa ja toisena vuonna kiinteä valvonta-
maksu 10 000 euroa. Kolmannesta toimintavuodesta eteenpäin uu-
den postiyrityksen valvontamaksu lasketaan edellä selostetun pro-
millemäärän mukaan. Säännöksen on tarkoitus helpottaa mahdollis-
ten uusien toimijoiden tuleamista postipalvelumarkkinoille.⁸⁵

Vähäiset kysynnän supistukset ovat vastaavasti hoidettavissa
esimerkiksi siirtämällä henkilöstöä viraston sisällä muihin tehtäviin.
Pysyvämpi kysynnän lasku taas on mahdollista valtion virka- ja
työsuhteita koskevien säännösten ja sopimusten mukaisin menette-
lyin. Tilanne on siis hyvin samankaltainen kuin televerkkojen nu-
merointiin liittyvän valvonnan kohdalla (ks. edellä luku 3.3.1 Tele-
verkkojen numerointi).

Kuten edellä on selostettu, postitoiminnan valvonnasta perittävän
maksun perusteena on liikevaihto, joka on toteutunut kahta vuotta
ennen valvontamaksun perimisvuotta. Tässä suhteessa mukautumi-
nen on jäykkää, koska valvonnan tarvetta ei voida kaikissa tilanteis-
sa johtaa suoraan kahden vuoden takaisen liikevaihdon perusteella.
Toisaalta ennakoitavissa olevaan valvontatarpeen kasvuun voidaan
mukautua ennalta muuttamalla säännöksessä mainittua promille-
määrää.

⁸⁴ *Hallituksen esitys eduskunnalle postipalvelulaiksi (HE 74/2000), luku 2. Nyky-
tila; Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle postipalvelulain vaikutuksista ja
soveltamisesta (VNS 4/2003), luku 1. Katsaus postimarkkinoihin; hallituksen
esitys eduskunnalle postipalvelulain muuttamisesta (HE 67/2005 vp), luku
2.1.2. Postitoiminnan valvontamaksu.*

⁸⁵ *Postipalvelulaki (313/2001; muut. 886/2005) 31 a § 2 mom.*

3.4 YHTEENVETO TARKASTUSHAVAINNOISTA

Tähän lukuun on koottu edeltävien lukujen 3.1 – 3.3 mukaisessa esitysjärjestyksessä keskeisimmät tarkastushavainnot ja niiden perusteella esitetyt päätelmät.

Maksupolitiikkaa koskevat selvitykset

Molempien hallinnonalojen maksupolitiikkaa käsittelevissä työryhmämuistioissa esitetyt linjaukset ovat vallitsevan lainsäädännön mukaisia, jolla pyritään toteuttamaan yleistä periaatetta maksujen kohdentamisesta aiheuttamisperiaatteen mukaan siihen taloudelliseen toimintaan, josta ne aiheutuvat.

MMM:n ja LVM:n muistioita vertailtaessa, voidaan todeta erilainen näkemys valvontamaksun kohdentamisessa toimialalle. LVM:n muistion mukaan toimialalle kohdennettava maksu on perusteltu, kun taas vastaavaa näkemystä ei ole esitetty MMM:n muistiossa. Toinen ero on todettavissa suhtautumisessa valvontamaksuun ohjauksena; LVM:n muistion mukaan maksu voidaan periä myös, mikäli valvontaa käytetään ohjauksena haittojen vähentämiseksi. Toisaalta on merkkejä siitä, että valvontamaksuja käytetään myös viranomaisen yleisen tiettyä alaa koskevan ohjauksitoiminnan rahoituksessa, mikä on käynyt ilmi toisessa tarkastusviraston tarkastuksessa. Tämän kaltaiset rahoitusmenettelyt ovat mahdollisia MMM:n, OPM:n ja STM:n hallinnonaloilla.⁸⁶

Eroja selittävät lähinnä hallinnonalojen erilaisuus. MMM:n hallinnonalalla maataloudessa toimintaan liittyy tyypillisesti erilaisten tukien myöntäminen, ja toisaalta luonnonilmiöt sekä muun muassa sääolosuhteet vaikuttavat tuotantoon. LVM:n hallinnonalaan kuuluva viestintäala taas on varsin tekninen ja viestintämarkkinat osittain hyvin kilpailtuja.

Maataloudenvalvonta ja siihen liittyvät tarkastukset ovat perinteisesti henkilötyövaltaisia, kun taas viestintäalalla ne ovat vähem-

⁸⁶ Tällä viitataan lukuun 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus, jossa mainittu Rahapeliyhteisön ohjauksesta ja valvonnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Rahapeliyhteisöjä ovat Fintoto Oy, Veikkaus Oy ja Rahautomaattiyhdistys; ks. alaviite 23.

män henkilötyötä vaativia. Maatalousalalla valvonta- ja tarkastusmaksujen kohdentaminen suoriteperusteisesti on tietyllä tavalla helpommin perusteltavissa, sillä maksut ovat liitettävissä konkreettiseen suoritetuotantoon ja niihin liittyviin tarkastustoimenpiteisiin. Toisaalta maatalouteen kohdistuvat valvontamaksut koetaan rasitteina ja etujärjestöt seuraavat tarkkaan alan tilannetta.

Viestintäalalla tilanne on erilainen, sillä suoritetuotanto on pääsääntöisesti hyvin teknistä ja tarkastustoimenpiteet sisältävät yleensä teknisiä mittauksia sekä sähköisessä muodossa olevien tietojen seuranta. Lisäksi viestintämarkkinat ovat uudehkot ja alalla pidempään toimineet ovat ilmeisen haluttomia maksamaan valvontaviranomaisen laajentuneita tehtäviä.

Maatalouden valvontaan liittyvien suoritteiden kohdalla ongelmana pidettiin sitä, että valvontajärjestelmän pitää olla toimintavalmiudessa jo yhdenkin valvottavan vuoksi, eikä tällöin ole perusteltua, että kaikki valvontajärjestelmän kulut kohdistuisivat tähän yhteen toimijaan. Toisaalta tilanne voidaan nähdä myös niin, että valvontajärjestelmää alussa käyttävät joutuvat rahoittamaan sen perustamiskustannukset, joita ei enää myöhemmiltä käyttäjiltä peritä. Kyseessä on perinteinen kustannuslaskennan jaksotusongelma, jossa ratkaistaan aiheuttamisperiaatteen ajallinen soveltaminen. Tilannetta on hahmoteltu mallilla, jossa valvontajärjestelmän perustaminen ja sen olemassa olemisen ylläpito eli valmius valvontaan on valtiontalouden näkökulmasta ajateltu kiinteinä kustannuksina ja yksittäiset valvontasuoritteet eli valvontajärjestelmän käyttäminen muuttuvina kustannuksina. Tällöin valvonnan kiinteät kustannukset katettaisiin valtion talousarviosta ja muuttuvat kustannukset valvontasuoritteista perittäväillä maksuilla.

Hinnoittelulaskelmat perustuvat yleensä kustannuksiin eivätkä menoihin. Virastolla ei kuitenkaan välttämättä ole pääomakustannuksia vastaavia menoja. Tästä johtuen hintoihin sisältyvillä pääomakustannusten osuudella rahoitetaankin yleensä muuta kuin sitä toimintaa, josta maksut peritään. Ratkaisuksi on ehdotettu siirtymistä niin sanottuun kuluperusteiseen budjetointiin.⁸⁷

⁸⁷ *Asiaa on käsitelty LVM maksupolitiikkatyöryhmän muistiossa, luvussa 3.4 Investoinnit, LVM:n mietintöjä ja muistioita B 15/2002, s. 41 – 42. Samoin valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 1/2002 "Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi", s. 42.*

Vaikka tarkastushavainnoista asia ei suoraan käy ilmi, ongelmia voi esiintyä siinä yhteydessä, jossa valvonnan sisällön tai valvonta-toimenpiteiden tehostamisesta johtuvat tarpeet aiheuttavat lisäkustannuksia. Tällöin joudutaan punnitsemaan, tulisiko certainvestoinneista aiheutuvat lisäkustannukset kattaa valtion talousarviovaroista vai perimällä korotettua valvontamaksua kaikilta valvottavilta. Samalla pohdittavaksi tulee myös maksutulojen budjetointitapa.

Mikäli hinnoitteluun katsotaan sisältyvän kustannuksia, joita viraston ei tarvitse sille osoitetuista määrärahoista maksaa, on aihetta selvittää tulisiko virastoille asettaa tulouttamisvelvoite, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi määrärahan vähennyksenä. Menettely oli osittain käytössä nettobudjetoinnin alkuvuosina ennen 1990-luvun puoliväliä, jolloin käytettiin sanontaa "tuloutusprosentti" (ks. Vuosien 1993 – 96 toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä vuoden 1993 talousarvioehdotusten laadintaa koskevat määräykset, VM n:o TM 9114/11.12.1991, s. 13).

Maatalouden valvontaa koskevien suoritteiden maksutulojen budjetoinnissa on nähtävissä selvä suunnan muutos. MMM:n asettama työryhmä on vuonna 1999 todennut, ettei KTTK:lla ei ollut edellytyksiä siirtyä nettobudjetointiin, vaan siirtymisestä voidaan päinvastoin arvioida aiheutuvan haittaa toiminnalle. Nettobudjetointiin kuitenkin siirryttiin vuonna 2006, kuten valtion talousarvioesityksestä käy ilmi. Maksupolitiikan yleiset perusteet on esitetty MMM:n maksupolitiikkatyöryhmän muistiossa, mutta niissä ei ole kuitenkaan esitetty tai muutoin selvitetty, miten olosuhteet olivat muuttuneet vuoden 1999 asettaman työryhmän esityksiin nähden. Näiltä osin asiakirjoista ei myöskään käy ilmi, miten on suunniteltu varauduttavan nettobudjetoinnin riskeihin tai niihin haittoihin, joita pidettiin mahdollisena MMM:n työryhmämuistiossa (ks. selostus edellä luvussa 3.2.2 Luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden valvonta). Mitä suurempi taloudellinen merkitys valvontamaksutuloilla on, sitä suurempi on riski, että tulot ohjaavat valvojan viranomaisen toimintaa yhteiskunnallisten valvontaintressien sijaan. Tarkastuksen perusteella MMM:n on aihetta tarkoin seurata, ettei nettobudjetoinnista aiheudu haittaa hallinnonalan valvonta- ja tarkastustoiminnalle.

Valvontatoimen laajuuteen vaikuttavat tekijät

Seuraavaan taulukkoon 5 on koottu edellä esitettyjen tarkastushavaintojen perusteella vertailevia yhteenvetoja valvonnan laajuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Taulukko 5. Valvontatoimen laajuuteen vaikuttavat tekijät.

	Säännöksiin perustuva suunnitelma	Tulosohjaus	Maksu	Muu tekijä
Hukkakauran torjunta	++	+	--	0; kysyntä viivästettynä ja väliillisesti
Luomuvalvonta	0	+	++	kysyntä, tehty työmäärä
Siemenperunan tarkastukset	0	+	++	kysyntä, viljelyala ja näytteiden määrä
Televerkkojen numerointi	-	+	++	käytetyn numeroavaruuden mukaan
Radioasemien tarkastus	-	+	-	kysyntä, toiminnan aloittaminen tai muutos
Postitoiminnan valvonta	-	++	++	toiminnan liikevaihto

Selitteet: -- ei lainkaan merkitystä,
- ei juurikaan merkitystä,
0 ei määriteltävissä,
+ vähän merkitystä,
++ jonkin verran tai selvää merkitystä.

Taulukossa 5 esitettyjen tietojen perusteella voidaan todeta, että hukkakauran torjunnassa toimintaa ohjataan valvontasuunnitelman avulla, kun tarkastuksen kohteena olleista muissa valvontatoiminnoissa kolmessa kysynnällä on selvä ohjaava vaikutus. Ero johtuu siitä, että ensiksi hukkakaurantorjunta on valvottaville maksuton suorite, jota ei rahoiteta maksuilla, eivätkä maksut siten myöskään säätele toiminnan laajuutta mitenkään. Toiseksi kyseessä on viranomaisen velvollisuudeksi säädetty toiminta, jossa valvottavan laiminlyönti voi johtaa hukkakauran hävittämismääräykseen, jonka toteuttamista tehostetaan uhkasakolla

teuttamista tehostetaan uhkasakolla tai uhallalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän eli valvottavan kustannuksella. Hukkakauran torjuntaan liittyvää valvontatoiminnan laajuutta säännellään erityisen valvontasuunnitelman avulla ja valvonnan laajentumisesta aiheutuvat kustannukset rahoitetaan talousarviosta. Valvontasuunnitelmaa laadittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon muun muassa edellisen vuoden valvontatulokset ja riskinarviointi; näin ollen voidaan "kysynnällä" sanoa olevan viivästetty ja välillinen vaikutus todettujen hukkakauraesiintymien kautta.

Postitoiminnan valvonnassa ja televerkkojen numeroinnissa on ajatuksellisesti samankaltainen tilanne siten, että valvontatarpeen laajuus on sidoksissa valvottavan tahon toiminnan laajuuteen. Lisäksi voidaan ajatella, että postitoiminnan valvonnassa kysynnällä on vaikutusta sitä kautta, että VV:lle tehtävien postipalveluja koskevien valitusten määrä vaikuttaa valvontaviranomaisen toimintaan.

Oleellinen ero on kuitenkin siinä, että numeroinnissa valvontamaksun suuruus määräytyy sen mukaan, kuinka suuren osuuden käytettävissä olevasta numeroavaruudesta kyseinen numero kuluttaa. Postitoiminnan valvonnassa maksu taas määräytyy asianomaisessa säännöksessä mainitun suuruisena promilleosuutena postiyrityksen postitoiminnan vuosittaisesta liikevaihdosta. Nykyisin postitoiminnan valvontamaksua pidetään veroluonteisena maksuna, johon ei voida soveltaa nettobudjetointia, vaan kyseiset maksut tuloutetaan valtion talousarvion veroluonteisiin tuloihin momentille 11.19.04. Kummankin osalta valvontatoiminnan laajuuden ylärajana voidaan teoreettisesti pitää toiminnan laajuuteen perustuvaa valvontamaksun tulokertymää, koska valvontakustannukset eivät saisi nousta perittyä maksua suuremmaksi.

Yhteistä kaikille mainituille valvontasuoritteille on se, että asianomaisella viranomaisella on velvollisuus varautua suorittamaan kyseistä valvontaa eli valvontajärjestelmä on pidettävä valmiudessa, vaikka kysyntää ei esiintyisikään.

Vaikka tulosohjauksen merkitystä pidettiin postitoiminnan valvontaa lukuun ottamatta vähäisenä, sillä nähtiin erityinen merkitys yhteydenpitovälineenä ohjaavaan ministeriöön.

Valvontamaksun taloudellinen merkitys

Taulukkoon 6 on koottu tarkastushavaintojen perusteella vertailevia tietoja valvontamaksutulosten taloudellisesta merkittävydestä.

Taulukko 6. Valvontamaksun taloudellinen merkitys.

	Valvojalle itselleen (yksikkö)	Valvojalle itselleen (virasto)	Valvottavalle	Huom.
Hukkakauran torjunta	0	0	0	
Luomuvälvonta	+++	++	–	b)
Siemenperunan tarkastukset	+	--	–	b)
Televerkkojen numerointi	+++	+	--	n)
Radioasemien tarkastus	--	--	--	n) (1)
Postitoiminnan valvonta	+++	–	--	n/b) (2)

Selitteet: 0 maksuton, ei määriteltävissä,
 -- osuus tuloista <2 % = ei merkitystä,
 – osuus tuloista 2 – 7 % = ei juurikaan merkitystä,
 + osuus tuloista 7 – 15 % = vähän merkitystä,
 ++ osuus tuloista 15 – 25 % = jonkin verran merkitystä,
 +++ osuus tuloista >25 % = selvä merkitys;

(b) = sovelletaan bruttobudjetointia,

(n) = sovelletaan nettobudjetointia.

1) Tyypillisen toimiluvanvaraisen (ns. kaupallisen) radioaseman toiminnan kannalta perittävällä maksulla ei ole merkitystä. Poikkeuksen muodostavat lyhytaikaiset radioasemat, joiden toiminta ei ole lainkaan kaupallista.

2) Liikevaihdon perusteella määräytyvä maksu; vain yksi valvottava yritys. Vuoden 2006 alusta lukien nettobudjetoinnista luovuttu ja postitoiminnan valvontamaksu on muutettu veroluonteiseksi maksuksi, joka tuloutetaan veroluonteisiin tuloihin talousarvion momentille 11.19.04.

Taulukossa 6 on tarkasteltu valvontamaksujen taloudellista merkittävyyttä. Tarkastuksen kohteina olleista maatalouden valvontaan liittyvistä suoritteista hukkakauran torjunta on lainsäädäntöön ja valtion talousarvioon perustuen selvästi tarkoitettu valvottaville maksuttomaksi eli toiminta rahoitettavaksi valtion talousarviosta. Perusteena tällä valinnalla on ollut se, että hukkakauran esiintyminen ja leviäminen on katsottu niin vakavaksi haitaksi, joka pitää yhteiskunnan edun nimissä torjua. Yhteiskunnan intressissä on hyvän maatalouskäytännön noudattaminen, johon kuuluu hukkakauran ennalta ehkäisy, torjunta ja tietyissä tilanteissa jopa hukkakauran saastuttaminen maatalojen taloudellinen tukeminen valtion varoista. Hukkakauran torjuntaan liittyvän perusvalvontatyön maksuttomuus-

teen ei tule sekoittaa siemenerän sertifiointiin liittyvää maksullista siementarkastusta, jossa todetaan hukkakaurattomuus tai sanktiotyypiseen uhkasakkoon, jolla pyritään esimerkiksi estämään hukkakauran laajeneva leviäminen saastuneelta alueelta. Hukkakauran valvontajärjestelmä on valtionhallinnon näkökulmasta taloudellisesti suhteellisen tehokas.

Luomuvalvonnan maksullisuutta on perusteltu valvottavalle koituvana etuna ja hyötynä. Viljelijälle luomutuotteeksi sertifiointi mahdollistaa toimivilla markkinoilla korkeamman myyntihinnan tavanomaisesti tuotettuun maataloustuotteeseen verrattuna, jolloin valvonta tuottaa lisäarvoa. Vastaavasti maksullisuus ohjaa valvojaa huolehtimaan valvonnan laadusta, koska valvottava odottaa vastinetta suorittamalleen maksulle.

Käytännössä jotkut tilat eivät kuitenkaan markkinoi luomutuotantaan, mutta kuuluvat luomuvalvonnan järjestelmään saadakseen luomutukea (erityisympäristötuki). Näissä tilanteissa valvontamaksu näyttäytyy hallinnollisena pakkona, josta ei muodostu markkinoilla aitoa lisäarvoa. Valvontatoiminnan maksullisuuden kannalta tämä ei kuitenkaan ole ongelma.

Perusteet siemenperunatarkastuksen maksullisuudelle liittyvät samoin kuten luomuvalvonnassa korvaukseen sertifiointin tuottamasta lisäarvosta.

Luomuvalvonnasta kertyvillä maksutuloilla on jonkin verran taloudellista merkitystä valvonnasta vastaavalle virastolle, ja viraston sisäisesti sillä on selvä taloudellinen merkitys asianomaiselle osastolle. Siemenperunan tarkastuksista kertyvillä maksutuloilla on selvästi vähäisempi taloudellinen merkitys. Tarkastuksen aikana luomuvalvonnasta ja siemenperunan tarkastuksesta kertyvät maksutulot ovat kuitenkin olleet bruttobudjetoituja (taulukossa merkintä: b), mistä johtuen niiden ohjausvaikutusta nettobudjetointia (n) sovellettaessa ei voitu tarkemmin selvittää.⁸⁸ Budjetointitapa on perusteltu tässä yhteydessä siitä näkökulmasta, etteivät bruttobudjetoidut tulot ohjaa viranomaista laajentamaan toimintaa taloudellisen hyödyn saamiseksi.

⁸⁸ *KTTK:n maksullinen toiminta on nettobudjetoitu vuoden 2006 valtion talousarviossa momentille 30.73.21. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen toimintamenot: "Bruttotuloissa on otettu lisäyksenä huomioon 4 720 000 euroa maksullisen toiminnan tuloina, jotka on aiemmin otettu huomioon momentilla 12.30.73." Ks. myös alaviite 43.*

Näiden edellä mainittujen lisäarvoa tuottavien maksujen kohdalla viitattiin myös siihen, ettei välttämättä ole taloudellisesti tehokasta, jos jotain saa maksutta. Tässä yhteydessä tuotiin esiin, että eräs tapa sitouttaa maksaja luomutuotannon tai hyvän maatalouskäytännön mukaiseen siementuotannon periaatteisiin ja pyrkimään siinä rationaalisuuteen on toimintaa koskevan valvonnan ja tarkastuksen maksullisuus. Toisaalta maksullisuudella on myös vaikutusta suoritteiden tuottavan viranomaisen toimintaan, koska maksajat odottavat saavansa vastinetta maksulle, verrattuna puhtaasti budjettirahoitukseen toimintaan.

Taulukon 6 mukaan siemenperunan tarkastusten maksutuloilla on vähän merkitystä valvovalle yksikölle, mitä korostaa maksutulojen bruttobudjetointi (b).

Luomuvalvonnan ja siemenperunan tarkastusten yhteydessä perittyjen (tarkastus)maksujen kohdalla on esitetty jonkin verran epäilyjä siitä, sisältyykö maksuihin ylimääräisiä hallintokustannuksia. Tilanteeseen on pyritty hakemaan korjausta kiinnittämällä enemmän huomiota kustannuslaskentaan ja sen kehittämiseen. Siemenperunan tarkastusten kohdalla toiminta on ollut jopa alijäämäistä, mistä johdun edellä mainituille epäilyille ei tarkastuksessa kuitenkaan ilmennyt tukea.

Viestintäalan valvontaan liittyvistä suoritteista televerkkojen numerointi on ollut vallitsevan eurooppalaisen käytännön mukaan maksullista vuodesta 1994 lähtien. Kyseinen numerointimaksu poikkeaa muista tarkastuksen kohteena olleista maksuista siinä, että sillä varsinaisen valvonnan ohella katetaan myös muita, kuten numeron tai tunnuksen käytöstä ja numeroinnin hallinnosta aiheutuvia kustannuksia. Viestintämarkkinoilla on tyypillistä ollut viestintäteknologioiden konvergenssikehitys, jonka on arvioitu johtavan televiestinnän, Internetin ja joukkoviestinnän rajojen hämärtymiseen. Tämä on jossain määrin vaikuttanut myös siihen, että perinteisen valvonnan ja numeroinnin hallintoon liittyvien tehtävien erottaminen toisistaan on tullut monimutkaisemmaksi. Vaikka numerointimaksu ei suoraan perustu suoritepohjaisesti valvontatoimintaan, vaan valvottavan numeroavaruuden käyttöön, niin sillä on selvä kytkentä oletettuun valvontatyön määrään – valvonnan tarpeen oletetaan olevan suoraan verrannollinen numeroavaruuden käytön määrään. Taulukosta 6 käy ilmi, että numerointimaksulla on myös selvä taloudellinen merkitys valvovalle yksikölle, mutta koko viraston kannalta katsottuna merkitys on vähäisempi.

Kysyntään perustuvien suoritteiden kohdalla radioasemien tarkastus poikkeaa muista tarkastuksen kohteena olevista maksullisista valvontatehtävistä siinä, että kyseessä on kiinteämaksuinen suorite. Maksulla ei ollut radioasemien tarkastusten laajuuteen juurikaan merkitystä.

Taulukosta käy ilmi, että postitoiminnan valvontamaksulla on selvä merkitys valvovalle yksikölle. Merkitystä on vuoden 2005 loppuun asti korostanut maksutulojen nettobudjetointi. Tilanne on sittemmin muuttunut – kuten edellä on selostettu, postitoiminnan valvontamaksu on vuoden 2006 alusta lukien veroluonteinen maksu, johon sovelletaan bruttobudjetointia.

Yhteenvedona taulukon 6 esityksestä voidaan todeta, että käsitellyistä valvontamaksuista kolmella (luomuvalvonta, televerkkojen numerointi ja postitoiminnan valvonta) on selvä taloudellinen merkitys valvontaa hoitavan yksikön kannalta, mikä osittain johtuu siitä, että kyseinen valvonta on yksikön ainoa tai ainakin merkittävä tehtävä. Virastolle valvontamaksutuloilla on jonkin verran merkitystä luomuvalvonnassa ja vähän merkitystä televerkkojen numeroinnissa.

Valvottavien kannalta valvontamaksulla ei ollut juurikaan tai lainkaan taloudellista merkitystä.

LVM:n maksupolitiikkatyöryhmän esittämien periaatteiden mukaan koko toiminta rahoitetaan teleyrityksiltä perittävillä maksuilla ja numerointiin liittyvä toiminta on kokonaisuudessaan valvottaville maksullista. Numerointimaksun perusteista on säädetty viestintämarkkinalaissa (393/2003), joten kyse on erityislainsäädännöstä suhteessa MpL:iin.

Radioasemien tarkastus on televerkkojen numerointiin liittyvien tehtävien tavoin hyvin tekninen toiminto. Sen sijaan maksullisuuden osalta selvä ero on siinä, että radioasemien tarkastuksessa maksu selvästi perustuu suoritteeseen. Käytännössä kyseessä on radioasemalle tehty virkamatka, jonka yhteydessä suoritetaan teknisiä mitauksia. Radioasemien tarkastusmaksu on tilaukseen perustuva kiinteämaksuinen suorite. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että VV:n tulisi huolehtia kustannuslaskelmien päivittämisestä ja keskimääräisten kustannusten seuraamisesta säännöllisesti.

Postitoiminnan valvontamaksu on luonteeltaan selvästi erilainen kuin muut tarkastuksen kohteena olleet maksut, koska se on määräytynyt liikevaihdon perusteella. Toinen erityispiirre on siinä, että valvottavia on ollut vain yksi. Asiakirjojen perusteella ei käy ilmi,

onko postitoiminnan valvonnan osalta harkittu muita, esimerkiksi käsiteltyjen kirje- ja pakettilähetysten määrään perustuvaa maksua, jolloin valvonnan tarpeella olisi selvempi yhteys valvonnan kohteena olevan toiminnan suoritteiden määrään ja siten myös aiheutuviin kustannuksiin (vertaa numerointimaksun määräytymiseen, ks. luku 3.3.1 Televerkkojen numerointi). Tilanteeseen, jossa liikevaihto alentuisi kysynnän laskun myötä, saattaisi liittyä palvelujen heikkenemisestä johtuva tarve laajentaa valvontaa, mutta viranomaisen valvontaan saama rahoitus alenee liikevaihtoon suhteutetun valvontamaksun myötä.

Viestintäalan valvontamaksuille yhteinen piirre on ollut taas se, että niihin kaikkiin on sovellettu nettobudjetointia. Kun lisäksi otetaan huomioon toiminnan ylijäämäisyys (numerointimaksun ja postitoiminnan valvontamaksun kohdalla kustannusvastaavuus on ollut selvästi yli 100 %), voidaan katsoa tarkastushavaintojen tukevan sellaisen vaikutelman syntymistä, että valvovalla viranomaisella on pyrkimystä maksutulojen maksimointiin. Tähän viittaavat myös aikaisemmat tarkastusviraston tekemät tarkastukset (ks. VTV:n tarkastuskertomus 67/2004, "Säteilyn käytön valvonta").

Liikevaihdon perusteella määräytyviä maksuja on sittemmin pidetty veroluonteisina maksuina, mistä johtuen niihin ei enää voida soveltaa nettobudjetointia. Yhteys asianomaiseen viranomaistoimintaan on järjestetty valtion talousarvioon otettavien tiettyjen tulojen ja menojen sitomisella toisiinsa eli affektaation avulla.⁸⁹

⁸⁹ *Affektaatiosta ks. esim. Vesänen 1965, s. 150 tai Myllymäki 2000, s. 68. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2006 viitataan tulomomentin 11.19.04. 'Viestintämarkkinamaksu, teleurakointimaksu, tietoturvamaksu ja postitoiminnan valvontamaksu' perusteluissa menomomentin 31.70.21. 'Viestintäviraston toimintamenot' mitoitukseen ja päinvastoin.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa selvitettiin vaikuttavatko viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut valvontatoimintaa ohjaavasti. Aihetta käsiteltiin käymällä läpi kolme maa- ja metsätalousministeriön alaisen Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja kolme liikenne- ja viestintäministeriön alaisen Viestintäviraston tarkastuskohteiksi valittua valvontatoimintaa. Tarkastuksessa selvitettiin valvontatoiminnan maksullisuuden perusteita, valvontatoiminnan laajuuteen vaikuttavia tekijöitä ja valvontamaksujen taloudellista merkitystä.

Tarkastushavaintojen mukaan valvonnan laajuus ei kaikissa tilanteissa perustu suoraan yhteiskunnan valvontaintressiin, vaan esimerkiksi johonkin valvontamaksujen määräytymiseen perustuvaan laskennalliseen tekijään. Tällöin on olemassa riski siitä, että valvontamaksutulot voivat tietyissä tilanteissa vaikuttaa viranomaisen valvontatoimintaa ohjaavasti.

Valvontamaksujen perusteet

Tarkastuksen kohteena olleista maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan suoritteista hukkakaurantorjunta on maksutonta eli valvonta rahoitetaan täysin valtion talousarviosta, kun taas luomutarkastukset ja siemenperunan tarkastukset ovat maksullisia valtion maksuperustelain nojalla. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan suoritteista kaikki kolme ovat maksullisia; näistä televerkkojen numerointimaksu sekä postitoiminnan valvontamaksu perustuvat erityislainsäädäntöön ja radioasemien tarkastusmaksu valtion maksuperustelakiin.

Tarkastuksen perusteella kyseisten suoritteiden kohdalla maksuperustelain soveltamisessa ei todettu vakavia ongelmia. Kustannusvastaavuudessa todettiin kuitenkin puutteita: siemenperunan tarkastukset olivat vuonna 2003 alijäämäisiä, televerkkojen numerointi on ollut ylijäämäistä vuosina 2002 – 2004 ja postitoiminnan valvonta ylijäämäistä vuosina 2003 – 2004. Hukkakauran torjuntaan liittyvän valvonnan ja maksuttomiksi tarkoitettujen toimenpiteiden osalta tarkastusvirasto katsoo, että selvyuden vuoksi ne olisi aihetta sisäl-

lyttää maksuttomien suoritteiden luetteloon maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 2 §:ään, jossa säädetään Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista.

Tarkastushavaintojen mukaan hallinnonalojen välillä näyttää olevan selviä eroja siinä, miten valvontamaksujen kohdentamiseen suhtaudutaan. Hallinnonaloittain 2000-luvulla tehdyt maksupoliittikaselvitykset ja niistä laaditut maksupoliittikkamuistiot ovat selvittäneet tilannetta. Valtioyhteisölle yhdenmukaista ja yhtenäistä valvontamaksuja koskevaa kokoavaa linjausta ei ole kuitenkaan tehty. Hallinnonaloittain tehty työ ja muistiot tarjoavat hyvän lähtökohdan jatkaa valvontamaksuja koskevien periaatteiden ja menettelytapojen kehittämistä osana virastojen ja laitosten maksupoliittikkastrategiaa.

Tähän liittyy ennen kaikkea kysymys siitä, mikä osa valvontajärjestelmästä tulisi rahoittaa verovaroin ja mikä osa valvontamaksuilla sekä miten maksut budjetoidaan. Tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä, että tehtäisiin yleiset koko valtioyhteisöä koskevat valvontamaksujen linjaukset ja periaatteet valtiovarainministeriön johdolla. Selkiinnyttämistä edellyttäisivät periaatteet siitä, millä kriteereillä arvioidaan valvonnan tarvetta ja toisaalta sen rahoittamista.

Valvontatoimen laajuudesta päättäminen

Tarkastuksessa oli yksi maksuton suorite, jonka kohdalla kysynnällä todettiin olevan viivästetty ja välillinen vaikutus toiminnan laajuutta ohjaavan valvontasuunnitelman kautta. Tarkastuksen mukaan tulosohjauksella vaikutti olevan vähän merkitystä valvontatoiminnan laajuudesta päättämisessä, mutta sillä nähtiin erityinen merkitys yhteydenpidossa ohjaavaan ministeriöön.

Tarkastushavainnot tukevat myös aikaisempiin tarkastuksiin perustuvaa käsitystä, jonka mukaan viranomaisen valvontatoiminnan laajuutta voi nettobudjetoinnissa ohjata maksutulojen saaminen, sen sijaan, että se perustuisi yhteiskunnan valvontaintressiin ja siitä johdettuun valvontatarpeen määrään.

Näissä tilanteissa tarkastusvirasto tähdentää asianomaisten ministeriöiden asemaa ja vastuuta hallinnonalojensa valvontatoiminnan ohjauksessa. Erityisen tärkeätä on kiinnittää huomiota siihen, että valvontamaksujen perusteet esitetään avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden mukaan.

Tarkastuksen kohteena ollut postitoiminnan valvonta on maksullinen suorite, josta nykyisin peritään lakiin perustuen korvaus veroluonteisena maksuna promilleosuutena liikevaihdosta. Toiminnan laajuudesta päätetään tosiasiallisesti lainsäädännön kautta. Liikevaihdon perusteella määräytyvän valvontamaksun epäkohta liittyy siihen, että valvontatoiminnan laajuutta ohjaavana tekijänä toimii valvonnan kohteena olevien suoritteiden hinnoittelu, joka ei kaikissa tapauksissa välttämättä vastaa valvottavien suoritteiden määrää. Lisäksi kahden vuoden takaisen liikevaihdon perusteella määrätty maksu asettaa valvontatoiminnalle ylärajan, josta johtuen valvontatarpeen äkilliset mukautumistarpeet on hoidettava lisätalousarvionmenettelyn tai lainmuutoksen kautta.

Tarkastusvirasto katsoo valvontamaksuja koskevien säännösten valmistelun yhteydessä olevan aihetta varmistua siitä, että valvonnan laajuudesta voidaan päättää valvonnan tarpeen lähtökohdista. Liikevaihto ei välttämättä ole ainoa peruste valvonnan laajuudelle.

Valvontamaksujen taloudellinen merkitys

Tarkastushavaintojen mukaan tarkastetuista viidestä maksullisesta suoritteesta kolmella on ollut selvää taloudellista merkitystä valvojan viraston kyseiselle viranomaisyksikölle. Sen sijaan taas koko viraston tasolla merkitys oli vähäisempi. Nettobudjetoitujen valvontamaksutulojen kustannusvastaavuus on ollut kahden suoritteen kohdalla ylijäämäistä (kustannusvastaavuus yli 100 %) useampana vuotena. Havainto tukee käsitystä, jonka mukaan viranomaisen valvontatoiminnan laajuutta voi nettobudjetoinnissa ohjata maksutulojen saaminen, sen sijaan, että toiminnan ohjaus perustuisi yhteiskunnan valvontaintressiin ja siitä johdettuun valvontatarpeen määrään. Vaikka maksutulojen tietoista kasvattamista tällä perusteella ei tarkastuksessa havaittukaan, niin valvottavan näkökulmasta – etenkin jos valvottava on myös maksaja – saattaa syntyä epäily siitä, että maksutulot ohjaavat valvontatoiminnan laajuutta. Vaikka tällaiselle epäilylle ei olisikaan todellista perustetta, saattaa niillä kuitenkin olla kielteinen vaikutus viranomaisvalvonnan uskottavuuteen.

Virastojen kannalta tilanteen hallintaa on vaikeuttanut vallinnut käytäntö, jonka mukaan hinnoittelulaskelmat perustuvat yleensä kustannuksiin eivätkä menoihin, vaikka virastolla ei välttämättä ole pääomakustannuksia vastaavia menoja. Tästä johtuen hintoihin si-

sältyvällä pääomakustannusten osuudella rahoitetaan tosiasias-
saa myös muuta kuin sitä toimintaa, josta maksut peritään.

Tarkastusvirasto pitää nettobudjetoitujen valvontamaksujen koh-
dalla erityisen tärkeänä sitä, että asianomainen viranomainen hu-
lehtii valvontatoiminnan kustannusvastaavuudesta. Lisäksi toimin-
taa ohjaavan ministeriön tulee seurata tilannetta ja kiinnittää hu-
omiota jatkuvaan ylijäämäisyyteen sekä edelleen ryhtyä toimenpitei-
siin halutun kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi valvontatoi-
minnassa. Tilanteissa, joissa valvontamaksut tuottavat ylijäämää tu-
lee selostaa, miten ja mihin ylijäämä käytetään.

Valvontamaksujen hinnoittelulaskelmien osalta tarkastusvirasto
katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi selventää periaatteet, mi-
ten pääomakustannukset otetaan huomioon hinnoittelussa erityisesti
tapauksissa, joissa maksutuloja saava valvontaviranomainen ei jou-
du maksamaan menoina kaikkia hinnoitteluun sisältyneitä kustan-
nuksia. Eräs ratkaisu olisi ottaa käyttöön tulouttamisvelvoite, jota
osittain käytettiin virastojen toimintamenojen nettobudjetoinnin al-
kuvaiheessa 1990-luvun alussa. Vaihtoehtoisesti tulisi tarkemmin
selvittää mahdollisuuksia siirtyä valtiotaloudessa niin sanottuun ku-
luperusteiseen budjetointiin.

Valvontatoiminnan periaatteet

Käsitteitä valvonta ja tarkastus käytetään epäjohdonmukaisesti, mi-
kä on osaltaan aiheuttanut sekavuutta valvontatoiminnan maksuihin.
Valvontatoimintaan liittyy läheisesti viranomaisten antama ohjaus,
joka perinteisesti yleensä on ollut maksutonta. On kuitenkin tullut
esiin, että valvontamaksuja käytetään myös viranomaisen yleisen
tiettyä alaa koskevan ohjaustoiminnan rahoituksessa.

Erityislainsäädännössä säänneltyihin maksuihin, joiden perusteet
määräytyvät maksuperustelaista poikkeavasti tulisi suhtautua pidät-
tyvästi ja pyrkiä kaikkien valvontamaksujen kohdalla maksuperus-
telain mukaisiin periaatteisiin. Erityisestä syystä tarpeelliset poik-
keukset tulisi perustella tarkoin sekä varmistaa säännöllisesti tapah-
tuuko edellytyksissä muutoksia.

Aikaisemmin 1990-luvun puolivälin jälkeen tehdyssä kahdessa
selvityksessä todettiin, että elinkeinoelämältä perittävillä maksuilla
voidaan saada aikaan tehokasta valvontaa ja kohdentaa syntyneet
kustannukset veroja korottamatta niille, jotka aiheuttavat valvonta-
tarpeen ja jotka pyrkivät saamaan toiminnastaan voittoa. Selvitysten

mukaan valvonnan maksullistamisessa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota yhdenmukaisiin periaatteisiin ja oikeusvarmuuteen. Ensimmäiseksi valmistuneessa selvityksessä vuonna 1996 valtion maksuperustelakiin ehdotettiin lisättäväksi nimenomainen kohta valvonnan ja tarkastuksen maksullisuudesta. Seuraavana vuonna valmistuneessa selvityksessä katsottiin kuitenkin tarkoitukseenmukaisemmaksi pyrkiä yhtenäistämiseen yleisohjauksen keinoinla.

Valtiovarainministeriön jo vuonna 1997 valmistuneissa työryhmämuistiossa todettiin olleen tarvetta kiinnittää huomiota yhdenmukaisiin periaatteisiin ja oikeusvarmuuteen valvonnan ja tarkastuksen maksullistamisessa. Tarkastushavaintojen mukaan hallinnonaloittain on tehty maksupolitiikkaselvityksiä, mutta koko valtioyhteisön tasolla puuttuvat edelleen valvontamaksuja koskevat yhteinäiset periaatteet. Tarkastusvirasto katsoo, että on edelleen aihetta selkiinnyttää valvontamaksuja koskevia periaatteita ja käytäntöjä, mutta yleisohjauksen rinnalla tulisi uudelleen harkita onko tarpeen tarkentaa maksuperustelainsäädäntöä. Lisäksi hallinnonaloittain tulisi esittää selkeät perusteet ja linjaukset sille, miten viranomaisten suorittama valvonta rahoitetaan.

Lisäksi valvottavilta perittävien valvontamaksujen osalta tulee avoimuuden periaatteen mukaan selkeästi esittää hinnastoissa ja hinnoittelulaskelmissa ne perusteet, joiden nojalla on päädytty rahoittamaan valvontatoiminta valvottavilta perittävillä maksuilla yleisten verovarojen sijaan.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991).

Alkoholilaki (1143/1994).

Asetus tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (774/1993).

Asetus ulosottomaksuista (35/1995).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (97/67/EY, postitoimintadirektiivi) yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä.

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (2002/19/EY) sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteen liittämistä.

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (2002/20/EY) sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista.

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (2002/21/EY) sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä.

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (2002/22/EY) yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/39/EY) direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 676/2002/EY Euroopan yhteisön radiotaajuuspolitiikan sääntelyjärjestelmästä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus Energiamarkkinaviraston maksullisista suoritteista (1030/2005).

Kasvintuotannon tarkastuskeskus/siementarkastusosasto "Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta ja tarkastuksista perittävien maksujen hinnasto", dnro 2/002/2004/9.1.2004.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus/siementarkastusosasto "Siementavaran tarkastuksista perittävät maksut", dnro 4/002/2004/3.3.2004.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus/siementarkastusosasto "Siementavaran tarkastuksista perittävät maksut", dnro 6/002/2005/29.6.2005.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus/siementarkastusosasto "Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta ja tarkastuksista perittävien maksujen hinnasto" dnro 7/002/2005/29.6.2005.

Kiinteistörekisterilaki (392/1985).

Laki hukkakauran torjunnasta (185/2002).

Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979).

Laki kiinteistötoimitusmaksusta (558/1995).

Laki radiotaajuuksista ja telelaitteista (1015/2001; muut 46/2005).

Laki raha-automaattivavustuksista (1056/2001).

Laki Rahoitustarkastuksesta (587/2003).

Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993).

Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998).

Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa (131/1973).

Laki ulosottomaksuista (34/1995).

Laki valtion maksuperustelain muuttamisesta (961/1998).

Laki valtion televisio- ja radorahastosta (745/1998).

Laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin (367/1961).

Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Viestintäviraston maksuista (1126/2002).

Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Viestintäviraston eräistä maksuista (1175/2005).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus siemenperunan kaupasta (112/2000).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä (346/2000).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista (1083/2001).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus hukkakauran torjunnasta (326/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus hukkakauran torjunnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (MMM:n määräys kokoelman n:o 32/02), (säädöskokoelman ilmoitus nro 327/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista annetun asetuksen muuttamisesta (1269/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen maksullisista suoritteista (162/2004).

Pelastuslaki (468/2003).

Postipalvelulaki (313/2001).

Raha-automaattiasetus (676/1967).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Säteilylaki (592/1991).

Valtion maksuperustelaki (150/1992).

Viestintämarkkinalaki (393/2003).

Väylämaksulaki (708/2002).

2. Muut kirjalliset lähteet

Brown C & Jackson P: Public Sector Economics, Blackwell, 4th edition, 1992.

Eduskunnan vastaus EV 1/2001 vp - HE 74/2000 vp - Hallituksen esitys postipalvelulaiksi.

Eduskunnan vastaus EV 213/2001 vp - HE 50/2001 vp - Hallituksen esitys laiksi hukkakauran torjunnasta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä, HE 56/1994.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion maksuperustelain muuttamisesta, HE 203/1998.

Hallituksen esitys eduskunnalle postipalvelulaiksi, HE 74/2000.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hukkakauran torjunnasta, HE 50/2001.

Hallituksen esitys eduskunnalle postipalvelulain muuttamisesta, HE 67/2005.

Hallituksen esitys eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lain-säädännön muuttamisesta, HE 112/2002.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rahoitustarkastuksen valvon-tamaksusta ja laiksi Rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttami-sesta, HE 199/2004 vp.

Hidden Mikael & Saravirta Ilkka: Valtiosääntöoikeudenpääpiirteet, Helsinki, 6. uudistettu painos, Lakimiesliiton kustannus, 1994, Jy-väskylä, ISBN 951-640-665-3.

Iivanainen Juhon: "Luomuvalvontajärjestelmän kehittäminen Suomessa – Tyytyväisyyskysely luomuviljelijöille", opinnäytetyö Pohjois-Savon ammattikorkeakoulu, Peltosalmi 24.4.2003.

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen toimintakertomus ja tilinpää-töslaskelmat 2003.

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ohje "Tarkastetun siemenpe-runan tuottaminen tarkastuskaudella 2003 – 2004", dnro 7/813/03/3.6.2003.

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen, Maaseutukeskusten Liiton ja Svenska lantbrukssällskapetens förbund'in sopimus siementuotannon tarkastuksista siementuotantokautena 1.7.2003 - 30.6.2004, dnro 2/891/2003/9.6.2003.

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen toimintakertomus ja tilinpää-töslaskelmat 2004.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus/hallintoyksikkö, ilmoitus tarkastusviraston selvityspyyntöön: "Siementarkastuksen kustannusvastaavuuden parantaminen", dnro 2/021/2004/13.8.2004.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus/siementarkastusosasto, kertomus: "Luonnonmukaisen tuotannon valvonta vuonna 2004" dnro 12/909/05/ 12.5.2005.

Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 15/2002 "Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksupolitiikka", Helsinki 2002, ISBN 951-723-645-X.

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 75/2004 "Viestintäviraston maksut. Selvitystyöryhmän raportti".

Liikenne- ja viestintäministeriön vastaus tarkastusviraston kommenttipyyntöön, 16.2.2006.

Maa- ja metsätalousministeriön selvitys tarkastusviraston kommenttipyyntöön, dnro 981/033/2006/20.2.2006.

Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1999:4 "Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen nettobudjetointia valmistelevan työryhmän muistio", Helsinki 1999.

Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2002:4 "Siemenalan toimintaohjelman loppuraportti", Helsinki 2002.

Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2002:8 "Ehdotus luonnonmukaisen tuotannon valvonnan kehittämisestä", Helsinki 2002.

Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2003:20 "Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio", Helsinki 2003.

Maaviesti 2/2005 (ProAgria Kainuun ja ProAgria Oulun Maaseutukeskuksen asiakaslehti).

Meklin Pentti: Valtiontalouden perusteet, Hallinnon kehittämiskeskus, 4. uudistettu painos, Helsinki 2002, ISBN 951-37-3651-2.

Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B.: Public Finance in Theory and Practice, 3rd edition, Auckland : McGraw-Hill, cop. 1980, ISBN (0-07-044122-7),0-07-066448-X.

Myllymäki Arvo: Finanssihallinto-oikeus, WSOY, Porvoo 2000, ISBN 951-670-037-3.

Myllymäki Arvo: Julkistalouden valvonta – finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksista, Helsinki, Lakimiesliiton kustannus, 1994, ISBN 951-640-763-3.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 67/2002 vp - HE 175/2002 vp - Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 61/2002 vp - HE 112/2002 vp - Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

Purhonen Eino: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus – Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkiasuja A-sarja N:o 49, Vammala 1955.

Rahapelitoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 1995:5, Sisäasiainministeriö, Helsinki 1995.

Saraviita Ilkka: Valtiosääntöoikeuden perusteet, Helsinki 2001, ISBN 952-14-0492-2.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:31, Helsinki 2003, ISBN 952-00-1437-3.

Tallbacka Taina: "Puolan eu-jäsenyyden vaikutukset suomen ruokaperunamarkkinoilla", Turun kauppakorkeakoulu/Pan-Eurooppa Instituutin verkkojulkaisu, 6/2004.

Tuori Kaarlo: "Julkisoikeuden perusteet", Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2000, ISBN 951-45-9227-1 (nid.).

Valtiokonttorin selvitys: "Valtion maksullinen toiminta vuonna 1995", Valtiokonttori, keskuskirjanpito 1996.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle postipalvelulain vaikutuksista ja soveltamisesta, VNS 4/2003.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto STM:lle dnro 207/31/01/10.4.2001 "Lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi raha-automaatti-, kasinopeli- ja pelikasino-toimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön tuotosta myönnettävistä avustuksista".

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys "Nettobudjetoinnin laajentuminen – numeerinen tarkastelu", dno 146/54/03/12.2.2003.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 35/2002 "Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle".

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 67/2004 "Säteilyn käytön valvonta".

Valtiontalouden tarkastusviraston antama Viestintäviraston tilintarkastuskertomus vuodelta 2004, VTV dnro 243/53/04/8.4.2004.

Valtiontalouden tarkastusviraston antama Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2003, VTV dnro 359/53/03/22.4.2004.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 69/2004 "Tuoteturvallisuusvalvonta".

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 85/2004 "Alkoholivalvonta".

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 91/2004 "Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen".

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 101/2005 "Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta".

Valtiontalouden tarkastusviraston antama Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2004, VTV dnro 232/53/04/11.5.2005.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1994:33 "Valtion maksuperustelain seurantaprojektin väliraportti II", Helsinki 1995.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:11 "Valtion maksuperustelain seurantaprojektin loppuraportti", Helsinki 1996.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:34 "Selvitys (selvitysmiehen loppuraportti) valtion maksuperustelain soveltamisen ongelmakohdista", Helsinki 1997.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2001 "Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla", Helsinki 2001, ISBN 951-804-205-5.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2002 "Vuoden 2001 budjetointityöryhmän keskustelumistio: "Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi"", Helsinki 2002.

Valtiovarainministeriön julkaisu "Valtion maksullinen toiminta ja tietoyhteiskunta, selvitystyö (KTT Arto Lahti FM Heikki Stenlund)", Helsinki, 24.2.2003.

Vesanen, Tauno: ”Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta”, Helsinki 1965.

Viestintäviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2002.

Viestintäviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2003.

Viestintäviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2004.

Viestintäviraston käsikirja: "Teletoiminnan valvonta ja tarkastus 2004", VV 29.12.2004.

3. Verkkolähteet ja vastaavat

Helsingin yliopiston kirjaston Internet-kotisivu, erikoislukusalia koskevat tiedot.

<http://www.lib.helsinki.fi/palvelut/erikoislukusali.htm>

<http://www.lib.helsinki.fi/palvelut/hinnasto.htm>

MOT Kielitoimiston sanakirja 1.0 Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen ja Kielikone Oy:n yhteistyönä syntynyt sähköinen suomen kielen sanakirja.

<http://mot.kielikone.fi/>

Suomen Posti Oyj:n yleiset toimitusehdot (käteisasiakkaat) 1.3.2005.

http://www.posti.fi/hinnat/pdf/2005/Toimitusehdot_yleis_05s.pdf

Valtiokonttorin selvitys: "Valtion maksullinen toiminta vuonna 2004".

www.netra.fi

Web-Facta tietosanakirja

<http://www.webfacta.com>

LIITTEET

Liite 1: Yhteenvedotaulukko valvontasäännösten kartoituksesta hallinnonaloittain

Valvontatoiminto	Viran- omai- nen	Maksullisuus		Hallin- nonala
		MpL	Säännös	
Tekninen tuoteturvallisuus	TUKES	√	1071/1995	KTM
Sähkömarkkinat	EMV	√	386/1995, 43 §	KTM
Ydinenergia	STUK		990/1987, 77 §	KTM
Teletointa ja viestintä- markkinointi	VV	osin	565/1999, 26 §; 393/2003, 49 ja 122 §	LVM
Postitoiminta	VV		313/2001, 31 ja 32 f §	LVM
Televisiotoiminta	VV		744/1998, 36 a §; 745/1998, 3 ja 35 §;	LVM
Porotalouden ja luontaiselin- keinojen rahoitus	TE-keskus		45/2000, 40 § (175/2001)	MMM
Eläinlääkinnälliset raja- tarkastukset	Tulli	√	1192/1996, 22–23 §§	MMM
Luomuvalvonta	KTTK, EVI ja TE-keskus		346/2000, 21 §	MMM
Kasvinterveyden suojele	KTTK	√	702/2003, 33 §	MMM
Rehu	KTTK	√	396/1998, 34 ja 35 §	MMM
Siemenkauppa	KTTK	√	728/2000, 27 §	MMM
Hukkakauran torjunta	KTTK		185/2002, 19 ja 20 §	MMM
Maaseudun kehittäminen	TE-keskus/ oh- jausryhmä		609/2000	MMM
Rahapelitoiminta	SM/AAHY		1047/2001, 46 ja 52 §	SM
Pelastustoiminta			468/2003, 82 §	SM
Rahoitustarkastus	SP/RATA	√	587/2003, 10 §; 214/1998, 25 §	SP (VM)
Vakuutusvalvonta	VVV	osin	479/1944, 1 §	STM
Säteilytoiminta	STUK	osin	592/1991, 69 §	STM
Ray-avustukset	STM	√	1056/2001, 45 §	STM
Alkoholi	STTV ja LH:t	√	1143/1994, 55 §	STM
Geeniteknikka	STM/Gt- lautakunta	osin	1995/377, 28 ja 35 §	STM
Terveysuojelu		√	763/1994, 50 §	STM
Työsuojelun valvonta	TSO ja TS-piirit		131/1973, 1 § 2 mom. 15 § 2 ja 3 mom. 738/2002 (* 744/1989, 60 §	STM
Kemikaalit	STTV, SYKE, TUKES, LH:t, YKE ja kunta (osin TSO ja Tulli)	√		STM, YM ja KTM
Maankäyttö ja rakentaminen	Kunta		132/1999, 145 §	YM
Jätteet			1072/1993, 54 §	YM
Ympäristönsuojelu	YKE, YLV	osin	86/2000, 20 § 1 – 2 mom., 23, 28 ja 105 §	YM
Vaarallisten aineiden kuljetus	MKL, IL, Tulli, Poliisi, RHK, RVL, TUKES, AKE ja STUK		719/1994, 16 §	useita

*) säännöksissä ei ole määrystä maksusta

Liite 2: Valvontamaksuja koskevan tarkastuksen teemat**Valvontamaksuja koskeva tarkastus (40014) – teemat****KTTK/STO ja VV****(Postitoiminnan valvonta, radioasemien tarkastus, ja numerointimaksu)**

Tarkastuskäyntien yhteydessä on tarkoitus käydä läpi valvonta- ja tarkastustoimintaan liittyviä teemoja. Teemojen avulla on tarkoitus selvittää muun ohella toiminnan laajuutta, maksupolitiikkaa, ohjausta ja merkitystä yleisen intressin kannalta. Tarkastuksen tapausperusteinen aineisto muodostetaan eräistä Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja Viestintäviraston valvontasuoritteista koskevista tiedoista.

Tarkastukseen liittyvät asiat on koottu kysymysmuotoisiksi tarkastusteemoiksi oheiseen listaan. Tarkastusteemat on laadittu helpottamaan asioiden läpikäymistä haastatellen/keskustellen, tästä johtuen ei ole tarpeen muodostaa tarkkoja vastauksia kysymyksiin, mutta olisi suositeltavaa, jos tapaamisiin osallistuvat voisivat tutustua teemoihin ennalta.

1. Kuka päättää ja millä perusteella ko. valvontatoiminnan laajuudesta? Mitä muutoksia valvontatoiminnan laajuudessa on ollut viimeisen viiden vuoden aikana ja mitkä seikat ilmentävät niitä (esim. suoritettua, valvontamaksutulot tai valvonnankustannukset)?
2. Millä perusteella toiminta on maksullista/maksutonta? Onko näissä perusteissa tapahtunut muutoksia viimeisen 10 vuoden aikana?
3. Onko yleisen edun mukaista, että ko. valvontatoiminta joko kokonaan tai osittain rahoitetaan yleisistä verovarjoista eli valtion budjetista? Onko joitakin tekijöitä, joiden perusteella ainakin osa valvonnasta tulisi olla maksullista valvottavalle (so. valvottavan tulee osallistua valvontatoiminnan rahoittamiseen valvonta/tarkastusmaksujen muodossa)?
4. Jos valvontatoiminta on maksutonta, miten on huolehdittu sen kustannustehokkuudesta? Onko valvontatoimintaa arvioitu ulkopuolisten toimesta?

5. Jos valvontatoiminta on maksullista, millä perusteilla maksujen suuruus määräytyy ja minne/kenelle maksutulot tuloutetaan? Miten maksut ja kustannukset ovat kehittyneet viimeisten viiden vuoden kuluessa? Miten on huolehdittu kustannustehokkuudesta?
6. Onko viimeisen viiden vuoden aikana tehty ko. valvontaa tai sen maksullisuutta koskevia selvityksiä tai muistioita? Mitkä ovat keskeiset tulokset ja onko mahdollisia muutosehdotuksia toteutettu?
7. Mikä on valvontatoiminnan merkitys virastonne/yksikkönne toiminnan kannalta? Onko se keskeinen toiminto vai ns. muun ohella tehtävää (esim. suhteellinen osuus maksutuloista ja henkilöresursseista)?
8. Miten ylemmät viranomaiset ohjaavat valvontatoimintaa (esim. normi-, määräraha, tulos- ja informaatio-ohjaus)? Mistä asiakirjoista ohjaus käy ilmi?
9. Liittyykö ko. valvontatoiminta valvottavan taloudelliseen toimintaan? Onko kyseessä monopolisuorite, vai onko valvottavalla valinnanvaraa hoitaa asia toisin (esim. jonkun muun tahon kanssa tai jättäytyä valvonnan ulkopuolelle)? Entä voidaanko sanoa, että maksu on veroluonteinen (esim. maksun määrä on sidoksissa valvottavan kohteen toiminnan laajuuteen/määrään tms.)?
10. Miten valvottavat itse kokevat valvonnan maksullisuuden? Onko esiintynyt yhteydenottoja, joissa on vaadittu maksuja poistettavaksi tai alennettavaksi – miten näitä on perusteltu? Entä mikä vaikutus maksulla on valvottavan hinnoitteluun (esim. suhteellinen osuus hinnanmuodostuksesta)?
11. Miten ko. valvonta on järjestetty muissa Pohjoismaissa (muutama esimerkki)?

Liite 3: Maatalouden valvontaa koskevat kuvaukset

1. Hukkakauran torjuntaa koskeva yleiskuvaus

Hukkakaura (lat. *Avena fatua*) on erityisesti viljanviljelyä ja kylvösiementuotantoa haittaava yksivuotinen rikkakasvi. Se lisääntyy nopeasti, leviää tehokkaasti ja koska sen siemen saattaa säilyä maassa itämiskykyisenä vuosia, se on myös vaikeasti hävitettävissä. Hukkakaura oli levinnyt Suomessa tuontisiemenen mukana erityisesti 1960-luvun alussa olleiden katovuosien seurauksena ja sittemmin myös 1970-luvulla. Jo tuolloin katsottiin, että hukkakaura uhkaa levitessään koko maataloutta, erityisesti kylvösiemenhuoltoa, ja sen vuoksi kasvin leviämisen estämistä pidettiin tärkeänä ja vuonna 1976 säädettiin laki hukkakauran torjunnasta.⁹⁰

Käytännössä suurin ongelma on se, että hukkakaura saastuttaa kylvösiemenieriä, jolloin kokonaisia tiloja joudutaan jättämään kylvösiementuotannon ulkopuolelle. Pahoin saastuneesta peltolohkosta ei myöskään voida korjata laadullisesti ja määrällisesti kunnollista mallasohra-, rehu- tai leipäviljasatoa.

Hukkakauran leviämistä ei kuitenkaan pystytty estämään vuoden 1976 lain tavoitteiden mukaisesti, mistä johtuen laki uudistettiin vuonna 2002 (HukkakL). Myös siemenliikkeet ilmaisivat huolensa, koska hukkakauran saastuttamia tiloja alkoi olla siinä määrin, ettei puhtaita tiloja kylvösiementuotantoon tahtonut löytyä. Vuonna 2002 arvioitiin hukkakauran saastuttaman alan olleen noin 250 000 hehtaaria. Uudistuksessa säilytettiin vuoden 1976 lain mukainen hukkakauran torjuntavelvollisuus ja velvollisuus ilmoittaa hukkakaurasiintymästä, mutta samalla valvonta- ja seuraamusjärjestelmää koskevia säännöksiä ajanmukaistettiin, valvontajärjestelmää selkeytettiin ja järjestelmiä tehostettiin erityisesti käytännön tehtäväjako-
jen osalta.⁹¹

Vuoden 2002 lailla päävastuulliseksi valvontaviranomaiseksi määrättiin KTTK, joka käyttää valvonnassaan apunaan työvoima- ja

⁹⁰ Laki hukkakauran torjunnasta (178/1976); ks. myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hukkakauran torjunnasta (HE 50/2001) luku 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

⁹¹ Laki hukkakauran torjunnasta (185/2002), hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hukkakauran torjunnasta (HE 50/2001).

elinkeinokeskuksia (TE-keskus) ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia. HukkakL:ssa veloitetaan alueen haltijaa ilmoittamaan viipymättä hukkakauraepäilystä alueellaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle, joka suorittaa alueella katselmuksen. Mikäli katselmuksessa todetaan hukkakauraa, tulee maaseutuelinkeinoviranomaisen antaa aluetta koskeva hukkakauran torjuntaohje tai -suunnitelma. Laki velvoittaa paitsi hukkakauran saastuttaman alueen haltijan, myös läheisyydessä sijaitsevien alueiden haltijoiden hukkakauran torjuntaan eli estämään hukkakauran esiintyminen ja leviäminen.

Valvontatoimen laajuus määritellään vuosittain tehtävässä valvontasuunnitelmassa, joka perustuu hukkakaura-asetukseen (HukkakA). Asetuksen mukaan KTTK:n on suunnitelmaa laadittaessa otettava huomioon edellisen vuoden valvontatulokset, elinkeinonharjoittajan toimintaa koskevat ilmoitukset, riskinarviointi sekä valvonnan järjestämistä koskevat vuotuiset tulostavoitteet. Lisäksi suunnitelmasta tulee käydä ilmi suunnitelman laatimisen perusteet, valvonnan painopistealueet, valvontakohteet ja tehtävien tarkastusten lukumäärä ja luonne. Suunnitelma tulee toimittaa tiedoksi MMM:lle valvontavuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.⁹²

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiset tekevät oman toimialueensa valvontasuunnitelman ja suorittavat viljelyksillä valvontaa sekä ylläpitävät rekisteriä. TE-keskukset suorittavat peltoalavalvonnan yhteydessä hukkakauravalvontaa. Tarvittaessa, mutta käytännössä harvoin TE-keskukset tekevät otantoja tai jopa erillisiä valvontakäyntejä tiloille, joilla on esiintynyt hukkakauraa. KTTK:n STO:lla toimiva hukkakaurantarkastaja käy puolestaan läpi edellä mainittuja maaseutuelinkeinoviranomaisten toimintasuunnitelmia ja valvontapöytäkirjoja, mutta muutoin KTTK:n painopiste on valvonnan ohjeistuksessa, ohjauksessa, koulutuksessa, opastuksessa ja neuvonnassa.

Käytännössä valvonnan laajuus täsmennetään TE-keskuksittain, kun TE-keskuksen hukkakauravalvontaan käytettävä henkilötyövuosimäärä (htv) sisällytetään TE-keskusten maaseutuosastojen ja KTTK:n kesken tehtäviin tulossopimuksiin. Hukkakauran ohella tulossopimukseen sisältyy myös muita valvontatoimia, kuten lannoite-

⁹² *Maa- ja metsätalousministeriön asetus hukkakauran torjunnasta (326/2002), 9 §.*

ja rehuvalvonta sekä kasvintarkastus. Hukkakauran valvontaan liittyvät tehtävät on KTTK:ssa keskitetty STO:lle, mutta siihen osallistuvat myös KTTK:n maatalouskemian osasto (MKO) ja tullilaitos. MKO suorittaa maahan tulevien rehuerien tarkastuksia ja näiltä osin näytteistä varmistetaan, ettei rehujen mukana tule hukkakauraa. Tullilaitos valvoo maahantuontia ja ilmoittaa tarvittaessa hukkakaura epäilystä KTTK:lle; esimerkiksi koristeeksi tarkoitettujen kuivakukkien seasta on havaittu satunnaisesti hukkakauraa.

Tarkastuskäynnin yhteydessä STO:n edustajat totesivat, että käytännössä valvontapanos oli ollut ennen vuoden 2002 lakiuudistusta hyvin vähäinen, koska hukkakauran torjuntaa hoidettiin pääasiassa yhden virkamiehen työpanoksella ja sekin oman toimen ohella. Vuosina 2002 – 2003 tehtävää hoiti lisäksi kesäisin määräaikainen henkilö. Tilanteeseen saatiin parannus kun 1.4.2004 lähtien hukkakauratarkastajan tehtävään on ollut palkattuna päätoiminen virkamies eli STO:n noin 62 htv:sta yksi käytetään HukkakL:ssa tarkoitettuun valvontaan. STO:n edustajien mukaan tällä perusteella voidaan sanoa, että valvonta on selvästi tehostunut ja asia käy ilmi valvontapöytäkirjojen määrästä ja neuvonta- ja koulutustilaisuuksien järjestämisestä.

Hukkakauratarkastajan mukaan toiminnan alkaessa 2004 kävi yllättäen ilmi se, että hukkakauratietämys on osoittautunut melko vähäiseksi. Syyksi tähän arveltiin sitä, että mahdollisesti nuoremmat viljelijät ovat koulutuksen takia paremmin tietoisia hukkakaurasta ja sen haitoista kuin varttuneemmat. Tästä johtuen KTTK on pyrkinyt kiinnittämään huomiota koulutuksen ja tiedottamisen lisäämiseen hukkakaurasta ja uudistetun lain periaatteista maatalousalan kouluissa, oppilaitoksissa ja TE-keskuksissa. Näiltä osin ei vielä olla saavutettu parasta mahdollista tilaa eri keinojen (mm. tiedotus, koulutus, sanktiot jne.) valikoimasta, joiden tavoitteena on torjua ja ennaltaehkäistä hukkakauraan liittyviä riskejä ja taloudellisia menetyksiä.

KTTK:n edustajien mukaan hukkakauran valvonta on käytännössä hyvin sovitettu TE-keskusten tarkastajien toimintaan, koska heillä on muitakin käyntejä edellyttäviä tehtäviä viljelyksillä kasvukauden aikana. Toisaalta joissakin TE-keskuksissa on ollut resurssipuutetta, sillä muun muassa tukivalvonta teettää paljon työtä ja tehtäviin TE-keskuksissa on esitetty resurssilisäyksiä. KTTK:n edustajat totesivat, että tarvittaessa KTTK voi kouluttaa ja valtuuttaa uusia henkilöitä myös TE-keskusten ulkopuolelta hukkakauran tarkastustehtä-

viin. HukkakL 17 §:n mukaan KTTK:n valtuuttamille tarkastajille voidaan suorittaa tarkastuksista palkkiota ja kustannusten korvausta valtion talousarvion rajoissa. Palkkioiden ja korvausten suorittamisesta ja niiden perusteista päättää MMM. Tämän säännöksen perusteella valtuutettuja tarkastajia ei ollut tarkastuskäyntien ajankohtana tammikuussa 2005.

2. Luomuvälvönnön yleiskuvaus

Luonnonmukainen (luomu) maataloustuotanto on alan kansainvälisen kattojärjestön International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) mukaan "omavaraista ja tasapainoista maataloutta, joka perustuu mahdollisimman pitkälle paikallisiin luonnonvaroihin ja jossa viljelytoimet sopeutetaan vallitseviin luonnonoloihin". Luomutuotanto eroaa tavanomaisesta maataloustuotannosta siten, ettei siinä käytetä väkilannoitteita eikä synteettisiä kasvinsuojeluaineita. Tähän tuotantotapaan liittyy myös luontoa säästäviä ympäristönäkökohtia kun luomutuotannossa maan viljavuutta pidetään yllä monivuotisen viljelykierron ja viherlannoituskasvien avulla ja rikkakasveja, tauteja sekä tuholaisia torjutaan mekaanisin menetelmin. Luomutuotannossa satomäärät jäävät tavanomaista tuotantoa alhaisemmalle tasolle. Alhaisista sadoista koituvia tulonmenetyksiä kompensoidaan osaltaan maksamalla viljelijöille erityistä luonnonmukaisen tuotannon tukea.⁹³

Euroopan yhteisöjen alueella luonnonmukaista tuotantoa säädel-
lään yhteisellä lainsäädännöllä (EY:n neuvoston asetus 2092/91).
Mainitussa luomuasetuksessa on säädökset kasvinviljelystä ja eläin-
tuotannosta maatilalla sekä luomutuotteiden valmistuksesta ja maa-
hantuonnista EU:n ulkopuolelta. Suomessa luonnonmukaisen tuo-
tannon ja sen valvonnan ylin johto on MMM:llä. Asiaa koskevan
MMM:n asetuksen mukaan KTTK suunnittelee, ohjaa ja valvoo
Suomessa luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, mu-
kaan lukien kylvösiemenet ja taimiaineistot, tuotannon valvontaa.
Lisäksi KTTK:lle kuuluvat luomurehujen valmistuksen, tukkukau-

⁹³ *Asiaa on käsitelty luonnonmukaisen tuotannon tukemista koskevassa tarkastusviraston kertomuksessa nro 91/2004.*

pan ja maahantuonnin valvonta, joita hoidetaan muun rehuvalvonnan yhteydessä KTTK:n maatalouskemian osastolla (MKO).⁹⁴

Suomessa luonnonmukaisessa viljelyssä oli peltoa vuoden 2004 lopussa 159 900 hehtaaria, josta siirtymävaiheessa luonnonmukaiseen tuotantoon 13200 hehtaaria. Vuonna 2004 luomumaataloustuotannon valvontajärjestelmään kuului 4780 tilaa, joista luonnonmukaista eläintuotantoa harjoitettiin 386 tilalla.⁹⁵

Luomutuotannon tavoitteet ovat arvopohjaisia, mutta säännösten kannalta määrittelyjen täytyy olla sellaisia, että tuotantoa voidaan järkevästi mitata ja valvoa. EU:n laajuinen luomuvalvonnan tavoitteena on varmistaa tuotantotavan ja tuotteiden aitous, taata tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikille EU:n jäsenmaille sekä varmistaa, että tuotteet pääsevät liikkumaan vapaasti yhteisön alueella.

Luomuvalvonnan järjestämisessä eri EU:n jäsenvaltioiden kesken on eroja. Luomuvalvonnan kokonaisuuteen liittyvä tyypillinen toimintamalli Euroopassa on se, että alan järjestö tai viranomaisen määrittelee tuotantoehdot, joita valvoo yksityinen tarkastuslaitos. Lisäksi käytössä on kolmannen, yleensä yksityisen osapuolen luomumerkki, jonka käyttöoikeuden luomutuottaja voi saada maksua vastaan tai pelkästään sertifiointin perusteella.

Suomessa luomuvalvonta on viranomaistoimintaa ja käytössä oleva "Luomu -valvottua tuotantoa" -merkki (ns. aurinkomerkki) on sikäli poikkeuksellinen, että MMM omistaa merkin, KTTK myöntää sen käyttöoikeuden ja sen käyttö on maksutonta tuottajille – merkki edustaakin ennen kaikkea tuotantotapaa, ei niinkään alkuperää. Merkki liittyy olennaisesti luomutuotannon kokonaisuuteen ja sen valvontaan. Suomessa hyväksytyyn luomutuotantoon kuuluvalla on myös oikeus käyttää EY:n valvontajärjestelmää kuulumista osittavaa "Luonnonmukainen maataloustuotanto"-merkkiä (ns. tähkämerkki).

⁹⁴ *Maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä, 3 § 1 mom. (346/2000; muut. 897/2003); rehujen osalta ks. 6 a § (346/2000; muut. 712/2003). Sittemmin säädös on kumottu ja nykyisin valvonnasta säädetään Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä (336/2005; muut. 240/2006).*

⁹⁵ *KTTK/STO kertomus: "Luonnonmukaisen tuotannon valvonta vuonna 2004", s 4.*



Suomalainen
ns. aurinkomerkki



EU:n luomumerkki
ns. tähkömerkki

Kaikkien, jotka haluavat markkinoida maataloustuotteitaan luomustatuksella eli luonnonmukaisesti tuotettuina tulee kuulua KTTK:n ylläpitämään luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään. Valvontajärjestelmän tavoitteena on se, että luomutuotteita ostavan kuluttajan on voitava luottaa siihen, että tuote on tuotettu luomutuotantoehtojen mukaisesti. Valvontajärjestelmä on jaettu tuotantosuuntiin, joita ovat peltokasvien viljely (mukaan lukien avomaalla tapahtuva puutarhatuotanto ja hedelmäviljely), kasvihuonetuotanto ja sienten kasvatusta, keruutuotanto, eläintuotanto ja alhaisen jalostusasteen elintarvikkeiden valmistus. Näitä tuotantosuuntia koskevia valvonta-asioita KTTK:ssa hoitaa STO.⁹⁶

Osa tuottajista kuuluu luomuvalvontajärjestelmään ainoastaan saadakseen luomutukea (maatalouden ympäristötuen erityistuki). KTTK:n edustajien mukaan näissä tilanteissa on lähinnä kyse siitä, että markkinat ovat kaukana tai sitten kyseisille luomutuotteille ei ole riittävää kysyntää. Näillä tiloilla kannattavuus perustuu tukiin ja luomutuotannosta saataviin säästöihin kun tuotannossa tarvittavat ostopanokset, erityisesti väkirehut, voidaan minimoida, eikä tilojen ole tarpeen esimerkiksi ostaa tuotantoonsa ulkopuolisia raaka-aineita. Biologisesti tilanne on luomutuotannossa hyvä ja suorastaan ideaalinen kun omavaraisuuteen perustuvaa suljettua kiertoa pystytään toteuttamaan. Ongelma liittyy kuitenkin siihen, ettei tuotteille ole markkinoita tai alueella ei esimerkiksi ole järjestetty luomumaidon keräystä. Toisaalta kotieläinten siirtäminen luomutuotantoon merkitsee investointeja, jotka taas eivät ole tarkoituksenmukaisia sellaisilla tiloilla, joilla ei selviä tulevaisuuden suunnitelmia

⁹⁶ *Luonnonmukaisesti tuotettujen rehujen valmistukseen, maahantuontiin ja markkinointiin kuuluvia asioita KTTK:ssa hoitaa MKO, mutta rehuja ei käsitellä tässä tarkastuksessa.*

(esim. iäkkään viljelijäpariskunnan tilalle ei ole jatkajaa). Lainsäädännössä ja tukijärjestelmissä on taas lähdetty siitä, että luomutuotteilla on erikoismarkkinat eli kuluttaja on valmis maksamaan korkeampaa hintaa luomusta tavanomaiseen tuotantoon verrattuna. Käytännössä näin ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole, joten vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta, että nämä viljelijät harjoittavat luomutuotantoa saamatta markkinoilta lisäarvoa hinnanmuodostuksen kautta, mutta saavat kuitenkin edellä mainittua erityistukea.

Valvontajärjestelmään hakeudutaan TE-keskusten maaseutuosastojen kautta. Hakeuduttaessa valvontajärjestelmään ensimmäistä kertaa, täytetään luomuvalvontalomake, ja halutusta tuotantosuunnasta riippuen tuotantosuuntakohtainen täydennyslomake sekä kunkin tuotantosuunnan edellyttämät liitteet.

Alkutarkastus tehdään tilalla sitä koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen. Alkutarkastuksessa tarkastetaan tilan olosuhteet, tuotantohistoria ja tuotantoedellytykset sekä luomusuunnitelma. Tämän jälkeen TE-keskuksen maaseutuosasto päättää tilan hyväksymisestä valvontajärjestelmään. Hyväksytyt toimijat merkitään KTTK:n ylläpitämään luonnonmukaisen tuotannon rekisteriin. Valvontajärjestelmään hyväksytyillä toimijalla on oikeus myydä tuotantoehtojen mukaan tuottamia maataloustuotteita luomutuotteina siirtymäkauden jälkeen. Valvontajärjestelmään kuuluvat tilat tarkastetaan vähintään kerran vuodessa. Valvottavan ei tarvitse erikseen tilata tarkastusta, vaan asianomainen TE-keskus toimeenpanee tarkastukset rekisteritietojen mukaisesti. Tarkastuskäynnin aikana käydään läpi tilan peltolohkot ja tuotantotilat sekä varmistetaan, että viljelytoimenpiteet ja tuotanto-olosuhteet ovat tuotantoehtojen mukaiset. Tämän varmistamiseksi tarkastaja voi ottaa maa- tai tuotenäytteitä analysoitavaksi.

STO:n tehtävänä on suunnitella, ohjata ja valvoa luomumaataloustuotannon valvontaa, kouluttaa TE-keskusten toimihenkilöt ja tarkastajat. STO myös valtuuttaa luomutuotannon tarkastajat (so. muut kuin KTTK:n tai TE-keskusten maaseutuosaston virkamiehet). Lisäksi KTTK huolehtii valvontamaksuihin kuuluvasta maksuliikkeestä.

Valvontatyöpanos on KTTK:lle ostopalvelu, sillä valvontajärjestelmässä KTTK valtuuttaa tarkastajat eli järjestää resurssit TE-keskuksille, jotka valitsevat sitten tarkastajien joukosta ne, joita keskuksset käyttävät tarkastuksiin. TE-keskuksset toimeksiantavat tarkastukset valtuutetuille tarkastajille, mutta KTTK hoitaa keskite-

tysti budjetoinnin ja maksuliikkeen. Ajatuksellisesti tilanne on verrattavissa EU:ssa tyypilliseen järjestelmään, jos rinnastetaan TE-keskukset erillisiin tarkastuslaitoksiin, jotka tekevät viljelijää koskevia sertifiointeja.

3. Siemenperunan tarkastusta koskeva yleiskuvaus

STO:n keskeisimpänä tehtävänä on siemenkauppalaain (728/2000) ja sen perusteella annettujen maa- ja metsätalousministeriön asetusten mukainen kylvösiementuotannon virallinen tarkastus ja valvonta. Siemenlainsäädännön periaatteet lähtevät siitä, että kaiken Suomessa markkinoitavan kylvösiemenen tulee olla sertifioitua tai hyväksyttävää. STO:n siemenlaboratorio on kansainvälisen siementarkastusjärjestön ISTA:n (The International Seed Testing Association) akkreditoima jäsenlaboratorio ja noudattaa järjestön sääntöjä. Lyhyesti kuvattuna sertifiointi tapahtuu Suomessa siten, että STO:n valtuuttamat tarkastajat tarkastavat kaikki siemenviljelykset. Viljelystarkastaja tarkastaa täyttääkö siemenviljelys MMM:n asetuksissa asetetut laatuvaatimukset (esim. esikasvit, eristysteisyydet, kanta-siemenen laatu, hukkakaurattomuus jne.). Päätöksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tekee STO asianomaisen viljelystarkastajan ehdotuksesta. Jos vaatimukset eivät täyty, viljelys tai osa siitä hylätään. Viljelijä toimittaa siemenviljelykseltä korjatun sadon pakkaamolle. Siementavaraa voi pakata pakkaamo, jolla on STO:n myöntämä voimassaoleva lupa pakkaustoiminnan harjoittamiseen. Pakkaamo kunnostaa sadon ja muodostaa siitä kauppaerän, josta virallinen näytteenottaja ottaa virallisen näytteen. Näyte lähetetään STO:lle tarkastettavaksi. Näytteestä määritetään muun muassa itävyys, puhtaus, 1000 siemenen paino, kosteus, taudit ja lajikeaitous lajin ja siemenluokan mukaan. Tuloksia verrataan MMM:n asetuksissa määrättyihin vaatimuksiin. Jos erä täyttää vaatimukset, se voidaan sertifioida ja erälle painetaan vakuustodistukset. Tämän jälkeen erä voidaan markkinoida.

Siemenperunan tarkastus eroaa muiden lajien siementen tarkastuksesta ensiksi siten, että siinä tehdään viljelystarkastuksen lisäksi peruna-ankeroismääritys viljelyksen lohkoilta otetuista maanäytteistä. Tarkemmat määräykset on annettu MMM:n asetuksessa siemen-

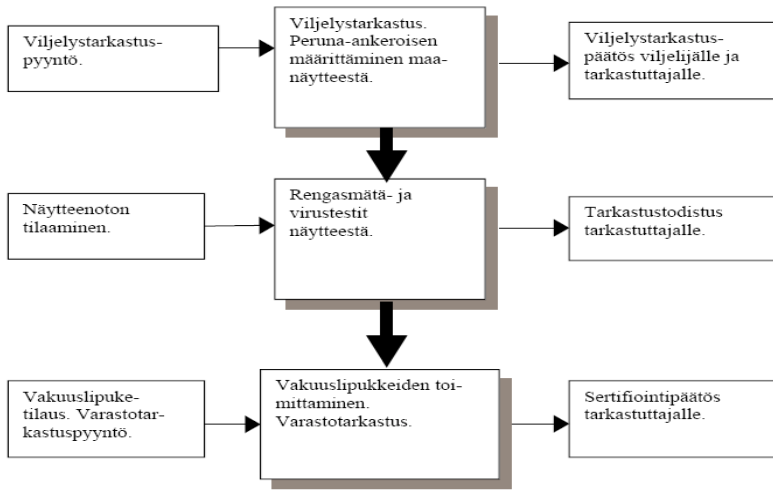
perunan kaupasta.⁹⁷ Toinen ero on siinä, ettei siemenperunan tarkastusta koske ISTA-akkreditointi. Siemenperunan tarkastus poikkeaa muiden siementen tarkastuksessa myös siinä, että perunan mukuloiden säilytysolosuhteet ovat itävyyden säilyttämiseksi tarkemmat (käytännössä vaatimukset ovat verrattavissa tuoretuotteiden säilytykseen).

Suomessa sertifioidun siemenperunan tuotanto on vuosina 2000 – 2005 laskenut 24,6 milj.kg:sta 22,4 milj.kg:oon.⁹⁸ Suomessa siemenperunan tuotanto on keskittynyt Oulun eteläpuoliselle rannikkoalueelle, mikä on johtunut ennen kaikkea vaarallisten kasvitautien ja tuholaisien puuttumisesta, mutta myös tavanomaisten kasvitautien esiintymisestä vähemmän kuin etelässä. Siemenperunan tarkastukseen liittyviä toimenpiteitä on 30.6.2004 päättyneellä satokaudella tehty seuraavasti: 378 siemenperunan viljelystarkastusta, joista hylätty 10 kappaletta (2,6 %) ja luokka laskenut 21 tapauksessa (5,5 %). Virustestejä tehtiin 300 kappaletta, joista hylkäykseen johti yksi (0,2 %) ja luokan laskemiseen 13 tapausta (4,3 %). Varastotarkastuksia tehtiin 1000 kappaletta, joista hylkäämiseen johti 46 tapausta (4,6 %).

Vaikka siemenperunan viljely ei määrällisesti ole merkittävää, on siemenperunan tarkastuksella kuitenkin oleellinen asema siinä suhteessa, että peruna on keskeinen peruselintarvike. Toisaalta muussa siementoiminnassa viljelijät käyttävät enemmän niin sanottua omaa kunnostettua siementä, kun taas perunan ammattiviljelijät pyrkivät käyttämään sertifioitua siementä.

⁹⁷ *Maa- ja metsätalousministeriön asetus siemenperunan kaupasta (112/00).*

⁹⁸ *Siementuotannon tilastointi perustuu tarkastuskauteen, joka alkaa edellisen vuoden heinäkuun alussa ja päättyy seuraavan vuoden kesäkuun lopussa (1.7. – 30.6.).*



Lähde: KTTK/STO ohje dnro 7/813/03/3.6.2003

Kuvio 1. Siemenperunan tarkastaminen.

Siemenperunan tarkastukset jakautuvat käytännössä kuvion 1 mukaisesti kolmeen vaiheeseen. Siemenperunaerän sertifiointiseksi viljelijän (sopimustuotannossa tarkastuttajan) on otettava yhteyttä KTTK:n STO:oon ilmoittaakseen viljelyksensä tarkastukseen. KTTK:n alueellisesti valtuuttama tarkastaja tarkastaa viljelystarkastuksen yhteydessä viljelyedellytysten ja kantasiemeniä koskevien ehtojen täyttymisen. Viljelystarkastuksessa KTTK:n valtuuttamat tarkastajat tarkastavat siemenperunaviljelykset edellä mainitun MMM:n asetuksen laatuvaatimusten mukaisesti ja ottavat tarvittaessa maanäytteet peruna-ankeroisen määrittämiseksi. Kun viljelys ja maanäyte on virallisesti tarkastettu, tehdään STO:lla hyväksyvä tai hylkäävä viljelystarkastuspäätös. Päätös toimitetaan sekä viljelijälle että tarkastuttajalle, joilla molemmilla on valitusosoituksen mukainen valitusoikeus.

Siemenperunatuotannossa ei saa esiintyä vaarallisia kasvintuhoojia (esim. vaalea rengasmätä, tumma rengasmätä, perunasyöpä ja peruna-ankeroiset sekä koloradonkuoriainen). Vaarallisten kasvintuhoojien esiintymisen poissulkemiseksi näyte (maa- ja mukulanäyte) testataan STO:n peruna- ja terveyslaboratoriossa. Samalla testataan myös tiettyjen perunan virusten esiintyminen. KTTK:n valtuuttamat viralliset tarkastajat tai näytteenottajat ottavat kaikki testeihin

ja tarkastuksiin tarvittavat viralliset näytteet. Virustautien esiintymisen on asetettu suhteelliset ylärajat eli laatuvaatimukset siemenperunaluokkien mukaan.⁹⁹

Kolmanneksi lajitellulle siemenperunalle tehdään silmämääräinen mukulatarkastus eli varastotarkastus. Tässä vaiheessa selvitetään kasvitautien ja mekaanisten ja fysiologisten vioitusten määrät sekä lajittelukoko. Jos siemenperuna täyttää laatuvaatimukset kaikissa tarkastuksen vaiheissa, voidaan siemenperunaerä sertifioida ja sille painetaan vakuustodistus. Siemenperunan vakuustodistus toimii kasvipassina, johon on merkitty perunatuottajan kasvinsuojelurekisterinumero. Vakuustodistus on virallinen STO:lla painettava asiakirja, johon pakkaaja ei saa tehdä omia merkintöjään. Kaikissa markkinoilla olevissa siemenperunaerien pakkauksissa on oltava vakuustodistus.¹⁰⁰

Kuten edellä on todettu, siemenperunan säilyvyys edellyttää tiettyjä olosuhteita. Tästä johtuen siemenperunan tarkastusjärjestelmään kuuluu edellä kuvatun viljelijöitä koskevan kolmivaiheisen menettelyn lisäksi pakkaamolta koskeva lupamenettely. MMM:n asetuksen mukaan pakkaamalla tarkoitetaan tässä yhteydessä elinkeinonharjoittajaa, joka kunnostaa tai pakkaa siemenperunaa. Pakkauslupaa on haettava kirjallisesti KTTK:lta ja pakkaamon on täytettävä MMM:n asetuksessa ja KTTK:n tarkentavassa ohjeessa mainitut ehdot. Luvan myöntämistä edeltää pakkaamokatselmus, jonka suorittavat erikseen valtuutetut henkilöt. Katselmuksesta laaditaan pöytäkirja. Lupa voidaan myöntää lupahakemuksen ja katselmuspöytäkirjan perusteella.¹⁰¹

⁹⁹ *Koloradonkuoriainen on vaarallinen kasvintuhooja, mutta se on leviämisbiologialtaan erilainen kuin muut mainitut vaaralliset kasvintuhoojat. Koloradonkuoriaisesta on aina tehtävä ilmoitus kasvinsuojeluviranomaisille, jotka määräävät torjuntatoimenpiteet. Jos kasvinsuojeluviranomaisten määräämien torjuntatoimenpiteiden ja tarkastusten jälkeen viljelys todetaan vapaaksi koloradonkuoriaisesta, voidaan siemenperunaviljely hyväksyä siemenperunan tuotantoon. KTTK:n ohje "Tarkastetun siemenperunan tuottaminen tarkastuskaudella 2003-2004", dnro 7/813/03/3.6.2003, s. 6.*

¹⁰⁰ *Siemenperunan 10 kg tai sitä pienemmille pakkauksille saa pakkaamo itse painaa toimittajan vakuustodistukset. Näillä toimittajan vakuustodistuksilla saa perunaa markkinoida vain Suomessa.*

¹⁰¹ *Maa- ja metsätalousministeriön asetus siemenperunan kaupasta (112/00), 3 ja 6 § ja KTTK:n ohje "Tarkastetun siemenperunan tuottaminen tarkastuskaudella 2003-2004", dnro 7/813/03/3.6.2003, s. 9.*

KTTK:lla siemenperunaa koskevat tarkastukset kuuluvat siemenkauppalain mukaisena toimintana osaksi STO:n tehtäviä. Käytännössä siemenperunaa koskevista tarkastuksista tekevät sopimuksen perusteella KTTK:n valtuuttamat tarkastajat, joista suurin osa toimii Maaseutukeskuksissa. Osa siemenperunan tarkastuksiin liittyvistä toimenpiteistä edellyttää laboratorioasiantuntemusta, joka on STO:lla keskitetty peruna- ja terveyslaboratorioon (yksikön esimies ja viisi vakituista henkilöä).¹⁰²

¹⁰² *KTTK:n, Maaseutukeskusten Liiton ja Svenska lantbrukssällskapens förbundin sopimus siementuotannon tarkastuksista siementuotantokautena 1.7.2003 - 30.6.2004, dnro 2/891/2003/9.6.2003.*

Liite 4: Viestintäalan valvontaa koskevat kuvaukset

1. Televerkkojen numerointia koskeva yleiskuvaus

Viestintäverkkojen teknisen toimivuutta ja turvallisuutta valvoo VV, joka myös ohjaa televerkkojen numerointia ja antaa yrityksille niiden tarvitsemat numerot ja tunnukset. Numerointia pidetään teletoiminnassa luonteeltaan teknisenä ja televerkkojen yhteen liittämiseen kuuluvana asiana. Numerointiin liittyy nykyisin oleellisesti myös puhelinnumeron siirrettävyys. Yleisesti numerointia koskevan valvonnan tavoitteena on varmistaa, että numeroita ja tunnuksia käytetään ja muutetaan säännösten mukaisesti, toisin sanoen kyse on siitä, että viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttö olisi luotettavaa ja häiriötöntä. Keskeisin säädös on vuonna 2003 säädetty viestintämarkkinalaki, jonka taustalla on EY:n säädäntöä. Toiminnan teknisyydestä johtuen teletoiminnan valvontaan liittyy lisäksi VV:n 25 määräystä ja viisi ohjetta.¹⁰³

Suomi on kansainvälisen televiestintäliiton (International Telecommunication Union) ITU:n jäsen, mistä johtuen Suomi on sitoutunut myös siihen, että Suomen numerointi ja viestintäverkkojen toiminta on kansainvälisten sopimusten mukaista. Kansainväliset sopimukset ovat käytännössä edellytys viestintäverkkojen maailmanlaajuiselle toimivuudelle.¹⁰⁴

Valvonta kohdistuu muun muassa teleyritysten numerointisuunnitelmiin, numeroiden ja tunnusten käyttöä koskeviin järjestelyihin,

¹⁰³ Viestintämarkkinalaki (393/2003), jonka taustalla ovat Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (2002/21/EY, puitedirektiivi), Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista (2002/20/EY, valtuutusdirektiivi), Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteen liittämisestä (2002/19/EY, käyttöoikeusdirektiivi) ja Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (2002/22/EY, yleispalveludirektiivi). Keskeiset säädökset sekä VV:n määräykset ja ohjeet on lueteltu käsikirjan "Teletoiminnan valvonta ja tarkastus 2004", VV 29.12.2004 liitteessä 1.

¹⁰⁴ YK:n alaisena erityisjärjestönä ITU on hallinnollisilta periaatteiltaan suverenien valtioiden välinen järjestö, jossa Suomea hallintona edustavat LVM ja VV.

puhelinnumeron siirrettävyyden toteutukseen, tilaaja- sekä palvelunumeroihin (ml. kiinteät ja matkaviestiverkot; lyhytsanoma- ja datapuhelupalvelut), verkon käyttämiin koodeihin ja tunnuksiin (esim. toiminne- ja merkinantopistekoodit).

Numeroinnin (ml. siirrettävyys) valvonnassa käytetyt menettelyt ovat: tietojen keräys teleyritysten yleisvalvonnan yhteydessä ja vertailu VV:n numerointirekisterissä oleviin tietoihin myönnettyistä numeroista, tunnuksista ja osoitteista; tietojen saanti hallintayritykseltä siirrettyjen numeroiden tietokannasta; selvityspyynnöt valitustapauksissa tai muuten tietoon tulleissa epäselvyyksissä kirjallisesti taikka yksinkertaisissa tapauksissa puhelimitse; numerointimaksujen perimistä varten suoritettavat kyselyt ja varsinaiset tarkastukset.¹⁰⁵

Viraston edustajien mukaan valvonnan tarpeen määrittelee VV alan tilannekehitystä seuraten LVM:n ohjauksessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että VV seuraa jatkuvasti viestintämarkkinoilla tapahtuvaa kehitystä ja mitoittaa valvontasuunnitelman yleistarkastuksissa, selvityksissä ja muutoin asiantuntijaviranomaisena saadun tiedon mukaisesti. VV:n pääjohtaja valvoo tulosohtauksessa asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteutumista VV:ssa.

Yleistarkastuksia tehdään keskimäärin 10 – 15 vuosittain. Valvontaan liittyvät myös erilaiset selvitykset (esim. valitustapaukset tai säännösten tulkintapyynnöt), joita on noin 30 – 40 tapaus vuositasolla. Lisäksi valvontaa palvelevat myös tilaajien tekemät valitukset, joita käsitellään noin 400 vuositasolla – suurin osa näistä on puhelintiedusteluja, nykyisin myös kasvavassa määrin Internetin kautta lähetettyjä, mutta edelleen pieni määrä kirjallisesti tehtyjä.

Teleyritykseen kohdistuvassa yleistarkastuksessa saattaa tulla esiin seikkoja, jotka johtavat varsinaiseen numerointia koskevaan tarkastukseen tai käy ilmi, että VV:n on tarpeen tehdä yksityiskohmainen tekninen selvitys esimerkiksi yrityksen numeroiden ja tunnusten käyttöä koskeviin järjestelyihin.

Valvonnan ulkopuolelle ei voi jättäytyä. Vaikka tietyt yhteisöt eivät tee teletoimintailmoitusta, niin ne ovat teknisen valvonnan kannalta katsottuna kuitenkin täysin teleyrityksiä. Kyse on siitä, että

¹⁰⁵ Siirrettyjen numeroiden tietokantaa hallinnoi Suomen numerot NUMPAC Oy, jonka omistajina ovat tasaosuuksin neljä suurinta teleoperaattoria (Finnet Oy, Elisa Oyj, TeliaSonera Finland Oyj ja Saunalahti Group Oyj).

teletoiminnan ilmoitusrajana on yli 500 liittymää tai liikevaihto yli 300 000 euroa vuodessa. Tällaisia ovat esimerkiksi pienet alalle tulevat matkapuhelinoperaattorit, jotka operoivat toisten verkossa tai taloyhtiöt, jotka järjestävät asunnoille laajakaistayhteyksiä. Näiden niin sanottujen pienten toimijoiden ei tarvitse tehdä VV:lle ilmoituksia, mutta he ovat velvollisia noudattamaan alaa koskevia normeja ja sitä kautta kuuluvat VV:n valvottaviin. Pienistä toimijoista ei välttämättä tule mitään ilmoitusta VV:lle, koska he voivat käyttää jollekin operaattorille myönnettyä numeroaluetta. Tosin nykyinen markkinatilanne ja toiminta-ajatus puhelinnumeron siirrettävyydestä ovat johtaneet siihen, että pienetkin toimijat joutuvat hakemaan puhelinnumeron siirrettävyyteen tarvittavan teknisen tunnisteiden, jolloin VV saa epäsuorasti tiedon myös näistä toimijoista. Toisaalta myös laskutusepäselvyydet ja niistä aiheutuvat valitukset voivat johtaa siihen, että näiden toimintaa joudutaan VV:ssä selvittämään.

VV:n edustajien mukaan numerointia koskevassa toimintakentässä ei ole viime vuosina tapahtunut oleellisia muutoksia, joskin kilpailu alalla on lisääntynyt ja siihen liittyvä puhelinnumeroiden siirrettävyys on edellyttänyt uusia toimintatapoja valvonnassa. Uusin muutos teletoiminnassa on Internet-verkon kautta tapahtuva puhelujenvälitys: tavallisten matkapuheluiden ja lankapuheluiden rinnalla ovat hiljalleen yleistymässä myös dataverkossa siirrettävät puhelut (VoIP), joihin tarvittavat erilaiset numerosarjat VV myös myöntää.¹⁰⁶

Lisäksi VV on pilotoinut ENUM-järjestelmää, jossa Internet-osoitteet ja perinteiset puhelinnumerot yhdistyvät; myös ENUM-nimet ovat tulossa numerointitoiminnan osaksi.¹⁰⁷

Yleisesti voidaan todeta, että EU-maissa pyritään valvomaan teletoiminnan liikenteen toimivuutta, tasapuolista numeroiden jakoa,

¹⁰⁶ *Matkapuhelinnumeroita oli vuoden 2004 loppuun mennessä siirretty noin 1,5 miljoonaa, joista vuoden 2004 aikana noin 1,2 miljoonaa. VoIP (Voice over Internet Protocol) tarkoittaa puheen välittämistä dataverkossa IP-protokollan avulla.*

¹⁰⁷ *ENUM on teknologia, jossa tavanomaisesta puhelinnumerosta muodostetaan internetin nimipalvelinjärjestelmän mukainen verkkotunnus eli niin kutsuttu ENUM-nimi, jonka avulla voidaan osoittaa useita kyseiseen numeroon liittyviä viestintäpalveluita, kuten internet-puhelinta tai sähköpostia. VV on päättänyt aloittaa suomalaisten ENUM-nimien rekisteröinnin, mikä mahdollistaa kyseisiin nimiin perustuvien palveluiden kaupallisen käytön aloittamisen Suomessa. Palvelu avautunee vuoden 2006 aikana.*

kilpailuedellytyksiä. Lähtökohtaisesti Pohjoismaissa on riippumaton virasto, joka hoitaa numerointiasioita ja siihen liittyvää valvontaa.

2. Radioasemien tarkastusta koskeva yleiskuvaus

Yleisradiolähetyksiin, joiksi myös paikallisten radioasemien lähettämät ohjelmat lasketaan, käytetään tähän tarkoitukseen varattuja radiotaajuuksia, joita etenkin tavoitelluimmilla maantieteellisillä alueilla on käytettävissä sangen rajoitetusti. Siksi yleisradiotoimintaa säädellään tarkemmin kuin useimpia muita radioliikennelajeja.¹⁰⁸

Ensinnä radiolähettimen käyttöön ja hallussapitoon tarvitaan VV:n myöntämä radiolupa. Toiseksi edellä mainittuihin yleisradiolähetyksiin eli yleisön vastaanotettavaksi tarkoitettuihin televisio- ja radiolähetyksiin tarvitaan toimilupa (ohjelmistolupa), lukuun ottamatta vähäiseksi katsottavaa toimintaa. Radio- tai televisiotoimintaan oikeuttavan toimiluvan myöntää jatkuvaan toimintaan valtioneuvosto ja lyhytaikaiseen (enimmillään kolme kuukautta kestävään) toimintaan VV.¹⁰⁹

VV valvoo radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain ja sen nojalla annettujen säädösten ja yksittäisten päätösten (lupaehtojen) noudattamista. Virastossa tehdään tarvittavat toimenpiteet havaittujen poikkeamien oikaisemiseksi ja rikkomukset saatetaan tutkittaviksi.

VV:n radiotaajuudet osaston toiminnallisia tavoitteita ovat muun muassa: "Uusille ja laajeneville radiojärjestelmille voidaan nyt ja tulevaisuudessa osoittaa niiden tarvitsemat riittävän häiriöttömät taajuudet. Yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden radioverkkojen käytettävissä on riittävän häiriöttömät taajuudet normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa."¹¹⁰

¹⁰⁸ Keskeisimmät säännökset ovat: laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998), laki radiotaajuuksista ja telelaitteista (1015/2001) sekä viestintämarkkinalaki (393/2003). EY:n säädännöstä keskeisiä ovat edellä alaviitteessä 103 lueteltujen lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 676/2002/EY Euroopan yhteisön radiotaajuuspolitiikan sääntelyjärjestelmästä.

¹⁰⁹ Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998; muut. 394/2003), 4 ja 7 §§.

¹¹⁰ VV:n tuloskortti vuodelle 2005, s. 37. Tarkastusten ohella näitä tavoitteita toteutetaan mm. taajuuksien käytön suunnittelulla, kansainvälisellä ja erityisesti naapurimaiiden kanssa radiotaajuuksien käytöstä sopimalla, radiolaitteiden

LVM ei erityisesti valvo näitä edellä mainittuja VV:n toiminnallisia tavoitteita, vaan VV:n pääjohtaja valvoo tulosohejauksessa vuosittain asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteutumista.

VV:n edustajien mukaan käytännössä pääsääntöisesti kaikki toimiluvanvaraisten radioasemien (ns. kaupalliset radioasemat) lähetimet tarkastetaan ennen niiden käyttöönottamista tai jos niihin on tehty muutoksia (muutostarkastus). Ensimmäisen poikkeuksen muodostavat suuritehoiset valtakunnallisten verkkojen asemat (mm. Yleisradio Oy:llä on käytössään sekä televisio- että radioverkkoja. Radio Novalla (Suomen Uutisradio Oy) on käytössään radioverkko). VV ei tarkasta suuritehoisia asemia, koska VV:llä ei ole tarkoituksen sopivaa kallista erikoiskalustoa, eikä sen hankkimista ole pidetty tarpeellisena. Asia on hoidettu niin, että Digita Oy tekee mitaukset itse ja raportoi niistä VV:lle. Kyseessä ei myöskään ole kilpailutilanne, joten intressiristiriitoja ei ole odotettavissa. Pienempi-tehoisten toimiluvanvaraisten radioasemien kohdalla asemat joko itse operoivat tai ostavat useammalta mahdolliselta operaattorilta lähetinpalvelua. Toimiluvanvaraisten radioiden puolella lähetinoperaattoreita ja radioasemia on huomattavasti enemmän. Kilpailutilanne on siis selvästi toinen kuin valtakunnallisten verkkojen kohdalla.

Toinen poikkeus liittyy lyhytaikaiseen toimintaan pienellä teholla (edellä selostettu enintään kolme kuukautta kestävä analogista jakelutekniikkaa käyttävä TV- ja radiotoiminta, jossa käytettävän lähetyslaitteiston säteilyteho rajattu). Lyhytaikaisen toiminnan osalta on VV:ssä katsottu riittäväksi se, että virasto saa riittävät tiedot järjestelmän ja lähettimen asetuksista, joiden perustella voidaan varmistua, ettei toiminnasta aiheudu vakavampia häiriöitä. Tämä on myös periaatteellinen kysymys, sillä työmäärältään olisi epätarkoituksenmukaista ja kallista todeta tekniset tiedot muutaman päivän kestävästä radioasemien toiminnasta. Esimerkiksi kesä- ja urheilutapahtumien yhteydessä tai jouluna ja pääsiäisenä on lyhytaikaista toimintaa rajatulla alueella.

VV:n asiantuntijoiden mukaan toimintaympäristössä on nähtävissä myös muita muutoksia, muun muassa siinä, että radiolähetti-

kaupallisella valvonnalla, häiriöselvitysten tekemisellä (esim. laitteet joka eivät ole radiolaitteita, mutta aiheuttavat häiriöitä radiotaajuuksissa esim. loistevalaisimet ja teollisuuden koneet ja laitteet, joiden häiriösuodatus on puutteellinen yms.).

mien hinnat ovat selvästi halventuneet kuluneiden 10 – 20 vuoden aikana. Asiaan on vaikuttanut ensinnäkin sääntely, kun pienimuotoinen lähetystoiminta sallittiin lainsäädännön kautta, mikä on ollut eurooppalainen kehityssuunta. Tästä on johtunut pienempitehoisten laitteiden kysynnän lisääntyminen ja sitä kautta hintojen aleneminen. Toisaalta hintoja alentavasti on vaikuttanut myös tekninen kehitys, kun pienempitehoisten lähettimien putkia on korvattu puolijohteilla.

Tarkastustoiminta on sidoksissa toimilupien myöntämiseen. Televisio- ja radiotoiminnan toimiluvat myönnetään aina määräajaksi, joista säädetään laissa. Uusien toimilupien myötä tulee uusia toimijoita tai muutoksia entisten toimijoiden verkoissa, mikä edellyttää radioasemien tarkastuksia eli toiminnassa on kausisidonnaisuutta.¹¹¹

Radioasemien tarkastuksessa kyseessä on monopolisuorite, eikä valvonnasta voi muutoin kuin edellä mainituin poikkeuksin jättäytyä pois. Toiminta edellyttää lupaa, joka astuu voimaan vasta kun asema on tarkastettu. VV:n edustajien mukaan vapaampaa toimintamallia kokeiltiin vuosina 1999 ja 2000, kun VV luovutti tarkastusoikeuttaan Digita Oy:lle. Tällöin valvottavilla oli mahdollista tilata valvontaa markkinoilta. Kokeilussa todettiin, että käytännössä asiantuntemus oli Suomessa VV:lla ja operaattoreilla – tilanne olisi johtanut siihen, että operaattorit olisivat ikään kuin valvoneet omia asiakkaitaan. Lisäksi operaattoreiden keskinäisiä valmiuksissa suorittaa mittauksia oli eroja, joten tietyn operaattorin asiakkaat olisivat olleet selvästi muita paremmissa asemissa. Tämän takia kokeilusta luovuttiin.

VV:n edustajien mukaan vastaava toimintaa on muissa Euroopan maissa, mutta toiminnan järjestämistavassa on selviä eroja. Joissakin maissa esimerkiksi Ranskassa ja Norjassa radioasemien asentamisen saa suorittaa vain pätevät urakoitsijat, kun taas Slovakiassa yleisradioasemaa rakentavalla on velvoite mittauttaa asema jollakin valtuutetulla yrityksellä ja lisäksi radiohallinto tarkastaa sen ja valvoo asemien toimintaa käytön aikana mittauksin.

¹¹¹ *Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998; muut. 394/2003), 12 §.*

3. Postitoiminnan valvontaa koskeva yleiskuvaus

Postitoimintaa voivat Suomessa harjoittaa yhteisöt, virastot, laitokset ja säätiöt, joille valtioneuvosto on myöntänyt siihen toimiluvan. Postitoiminnan valvontatoiminnan perusteista ja VV:n valvontatehtävistä säädetään postipalvelulaissa. Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle (LVM). VV:n tehtävänä on valvoa kyseisen lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. VV:n perustehtäviä ovat yleispalvelun toteutumisen, palvelutason valvonta ja postipalvelujen hinnoittelun valvonta, postipalvelua koskevien valitusten käsittely, kansainvälisiin postisopimuksiin liittyvät hallintotehtävät sekä nykyisin myös postinkulun varmistustehtävien hoitaminen.¹¹²

Valvonnan laajuudesta päätetään VV:n vuosisuunnittelussa ja tulostavoitteiden asettamisprosessissa. LVM antaa VV:lle vuosittain tulostavoitteet, joissa määritetään valvonnan painopistealueet sekä ne valvonta- ja tarkastuskohteet, joihin vuosittain kiinnitetään erityisesti huomiota. VV:lla on sisäinen työjärjestys, jossa tietyt vastuut ja tehtävät on kohdennettu tulosalueille. Tämän mukaan postipalvelujen valvontaa koskevat asiat kuuluvat viestintämarkkinat ja -palvelut yksikölle. Viestintämarkkinat ja -palvelut yksikköä koskeva postitoiminnan valvontaan liittyvä tulostavoite: "Tele- ja postipalvelujen yleis- ja muiden säänneltyjen palvelujen laatuun ja hintojen edullisuuteen vaikutetaan valvonnalla ja palvelutasotarkastuksilla, joka kohdistuvat palvelujen saatavuuteen, toimitusehtoihin, toimitusaikoihin sekä hintojen kohtuullisuuteen."¹¹³

VV:n edustajien mukaan valvonnan lähtökohtana on se, että postipalvelujen tuottajalle säädetyt velvoitteet toteutuvat. VV tarkastaa ja valvoo postipalvelutoimintaa kahdella tavalla. Ensiksi VV tarkastaa ja valvoo postitoimintaa keskeisesti oma-aloitteisilla, vuosittain

¹¹² *Postipalvelulaki (313/2001; muut. 1017/2001) 6 § 1 mom., 30 § 1-2 mom. Keskeisin EY:n säädäntö: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (97/67/EY, postitoimintadirektiivi) yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/39/EY) direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi. Ks. myös Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle postipalvelulain vaikutuksista ja soveltamisesta (VNS 4/2003).*

¹¹³ *VV:n tulokortti vuodelle 2005, s. 16.*

toteutettavilla selvityksillä ja tarkastuksilla, joiden pohjalta annetaan tarvittaessa ohjeistusta postipalvelun tarjoajalle. Selvityksillä ja tarkastuksilla varmistetaan postipalvelulaissa asetettujen vähimmäisvaatimusten toteutuminen postipalveluissa. Toiseksi VV käsittelee postipalveluja koskevat valitukset. Valitusten ensisijainen käsittelytapa on pyrkiä hoitamaan valituksen kohteena oleva asia neuvotteluihin ja sovitteluihin sekä opastamalla sekä postinsaajia että postipalvelun tarjoajaa. Tyypillinen valituksen kohde on ollut postiläätikon sijoittelu, kun postilla on ollut tarpeita uudelleensijoitteluun jakelun tehostamiseksi muun muassa harvaan asutulla alueella. Näiden valitusten käsittely on valittajalle maksutonta.

Postitoiminnan valvonta VV:ssa kuuluu viestintämarkkinat ja -palvelut –tulosalueelle, jossa valvontaan kuuluvia asioita hoitaa kaksi henkilöä päätoimisesti. Kyseiselle tulosalueelle kuuluu myös VV:n postilähetysten selvittely, jota hoitaa erillisyyksikkönä Jyväskylässä toimiva postipalvelujen varmennusyksikkö, mutta sen merkitys varsinaisen postitoiminnan valvonnan kannalta on hyvin vähäinen. Yksikön toiminta liittyy siihen, että kirjesalaisuus on perustuslaissa säädetty eli kirjettä ei saa avata kukaan muu kuin vastaanottaja. Poikkeustapauksissa, kun osoite on epäselvä, puutteellinen tai puuttuu kokonaan, niin kirjelähetys on toimitettava postitoimintaa harjoittavan yhteisön organisaatiosta VV:lle. Postipalvelujen varmennusyksikkö huolehtii perille saamattomien postilähetysten selvittelytehtävistä. Yksikössä on kuusi henkilöä, jotka lainsäädännön valtuuksin saavat tarvittaessa avata kirjeen ja sisällön perusteella pyrkiä selvittämään vastaanottaja tai lähettäjä lähetyksen saattamiseksi perille.¹¹⁴

Keskeinen ohjauksen muoto on LVM:n tulosoajaus, tulostavoitteiden asettaminen ja siihen liittyvä toteutumaportointi. Samoin kuin televerkkojen numeroinnin ja radioasemin tarkastuksen suh-

¹¹⁴ Suomen perustuslaki (731/1999) 10 § 2 mom. Postitoimintalain (907/1993) mukaan (9 – 11 §§) mukaan perille saamattomia postilähetyksiä hoitavat Postissa Telehallintokeskuksen valtuuttamat henkilöt. Vuoden 2002 alusta voimaan tulleen postipalvelulain (313/2001; muut 1017/2001) 18 ja 32a §§ mukaisesti perille saamattomien postilähetysten avausoikeus muutettiin viranomaistoiminnaksi, joka määrättiin VV:n tehtäväksi. Muutoksen perustelut ks. tarkemmin eduskunnan lausuma (EV 1/2001 vp - HE 74/2000 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postipalvelulain muuttamisesta (HE 100/2001).

teen, VV:n pääjohtaja valvoo tulosohjauksessa asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteutumista.

Toimintaympäristö on VV:n edustajien mukaan varsin vakaa, sillä VV:llä on vain yksi valvottava: Suomen Posti Oyj. Valtioneuvosto on aikaisemmin myöntänyt toimiluvan Suomen Suoramainonta Oy, mutta kyseinen luvansaaaja ei koskaan aloittanut toimintaa.¹¹⁵

¹¹⁵ *Valtioneuvosto myönsi 3.2.1994 Suomen Posti Oyj:lle postitoimintalain (907/1993) nojalla toistaiseksi voimassa olevan toimiluvan; postipalvelulain (313/2001) 44§ 1 mom. mukaan " Tämän lain voimaan tullessa postitoimintaan toistaiseksi myönnetty toimilupa on voimassa kaksikymmentä vuotta lain voimaantuloajankohdasta." VN myönsi 9.6.2000 Suomen Suoramainonta Oy:lle toimiluvan rajoitetun postitoiminnan harjoittamiseen ajalle 1.7.2000-30.6.2003. Toimilupa käsittää Askolan, Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Karjalohjan, Karkkilan, Kauniaisen, Keravan, Lapinjärven, Liljendalin, Lohjan, Myrskylän, Mäntsälän, Nummi-Pusulän, Nurmijärven, Pornaisten, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kaupunkien tai kuntien alueet. Postipalvelulakia ei sovelleta Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla on ollut vuoden 1993alusta lukien Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan nojalla itsenäinen postiyritys Posten på Åland. Ahvenanmaalla on myös voimassa oma erillinen postilainsäädäntönsä (Landskapslag om Posten på Åland ÅFS 39/1992).*

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtiotyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilauhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyyssetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustan-
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallin-
nossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296