

**Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtion maksuperustelaki, joka olisi valtion suoritteista perittäviä maksuja koskeva yleislaki. Laki korvaisi nykyisen valtion maksuperustelain, ja samalla kumottaisiin eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista vuonna 1942 annettu laki.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin yleiset perusteet valtion suoritteiden maksullisuudelle ja maksujen suuruudelle. Maksujen suuruuden määrittämisen osalta suoritteet jaettaisiin kahteen ryhmään eli julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Laissa tarkoitetaan valtion suoritteilla valtion viranomaisten virkatoimia, palveluja, tavaroita ja muuta toimintaa. Laki ei koskisi valtion liikelaitoksia. Lakia sovellettaisiin valtion rahastoihin ja liiketoimintaa harjoittaviin budjettisidonnaisiin virastoihin ja laitoksiin vain, jos siitä erikseen säädettäisiin.

Maksullisesta julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suuruus määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvon perusteella eli suoritteesta perittävän maksun tulisi vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Laissa mainituista syistä maksu voitaisiin määrätä suoritteiden omakustannusarvoa alemmaksi.

Muut maksulliset suoritteet hinnoiteltaisiin liikeloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voitaisiin osoittaa määräraha liikeloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden maksujen alentamiseksi.

Pääsääntöisesti maksuja koskeva toimivalta olisi julkisoikeudellisten maksujen osalta asianomaisella ministeriöllä ja muiden suoritteiden osalta suoritteita tuottavalla viranomaisella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992.

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                                                              | Sivu |                                                             | Sivu |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------|------|
| YLEISPERUSTELUT .....                                                                                        | 3    | 3.2. Perittävien maksujen suuruuden yleiset perusteet ..... | 11   |
| 1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys .....                                                                | 3    | 3.3. Viranomaisten toimivallan ja vastuun lisääminen .....  | 12   |
| 1.1. Tavoitteet .....                                                                                        | 3    | 3.4. Lainsäädännön kehittäminen .....                       | 12   |
| 1.2. Keinot .....                                                                                            | 3    | 3.5. Maksujen perintä .....                                 | 13   |
| 2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu .....                                                                | 5    | 4. Esityksen hallinnolliset vaikutukset .....               | 13   |
| 2.1. Nykyinen tilanne .....                                                                                  | 5    | 5. Esityksen taloudelliset vaikutukset .....                | 13   |
| 2.1.1. Yleistä maksujen perimisestä .....                                                                    | 5    | 6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja .....              | 14   |
| 2.1.2. Veron ja maksun erosta .....                                                                          | 6    | YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT ....                           | 14   |
| 2.1.3. Voimassa oleva valtion maksuperustelaki .....                                                         | 6    | 1. Lakiehdotus .....                                        | 14   |
| 2.1.4. Nykytilanteen arviointi .....                                                                         | 8    | 2. Tarkemmat säännökset ja määräykset .....                 | 18   |
| 2.2. Maksuperustelainsäädäntö muissa maissa ..                                                               | 10   | 3. Voimaantulo .....                                        | 18   |
| 2.3. Asian valmistelu .....                                                                                  | 10   | LAKITEKSTI .....                                            | 19   |
| 3. Esityksen keskeiset ehdotukset .....                                                                      | 10   | Valtion maksuperustelaki .....                              | 19   |
| 3.1. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden yleiset perusteet ..... | 10   |                                                             |      |

## YLEISPERUSTELUT

## 1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

## 1.1. Tavoitteet

Valtion toiminnan tuloksellisuuteen, vaikutavuuteen ja taloudellisuuteen, kiinnitetään yhä enenevässä määrin huomiota. Resursseihin ja normeihin pohjaavasta ohjauksesta ollaan siirtymässä tulostavoitteisiin pohjautuvaan ohjaukseen ja budjetointiin. Virastoille asetetaan tulostavoitteet ja vastuu niiden toteuttamisesta.

Valtion toimintoja on muutettu yksityisen yritystoiminnan suuntaan. Sellaisista valtion virastoista ja laitoksista, joiden toiminta on yritystoiminnan luonteista, on muodostettu osakeyhtiöitä ja liikelaitoksia. Tarkoitus on edelleen jatkaa uudistusta.

Monien valtion viranomaisten tehtäviin kuuluu liikelaitosluonteista maksullista toimintaa. Toiminta on kuitenkin useimmiten siksi vähäistä tai luonteeltaan sellaista, ettei sitä ole tarkoituksenmukaista organisoida liikelaitosmuotoon. Liiketoiminnan periaatteiden käyttöönotto tällaisessa toiminnassa tulisi kuitenkin mahdollistaa.

Tulosohjauksen periaatteisiin kuuluu muun muassa toimivallan siirtäminen hallinnossa alaspäin sille tasolle, jolla toiminta suoritetaan. Pyrkimyksenä on asiakaslähtöinen palvelutoiminta. Hallintoa kevennetään hallintomeneteljiä yksinkertaistamalla ja nopeuttamalla. Samalla kun toimivaltaa siirretään hallinnossa alaspäin, viranomaisten taloudellista vastuuta korostetaan.

Esityksen tavoitteena on uudistaa valtion maksullisen toiminnan lainsäädäntö siten, että se mahdollistaa tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen periaatteiden ja menettelytapojen käyttöönoton valtion maksullisessa toiminnassa. Tavoitteena on säätää maksuja koskeva yleislaki, joka soveltuisi mahdollisimman monille viranomaisille. Lain ja sen nojalla annettavien säädösten ja määräysten perusteella viranomaiset voisivat periä maksuja virkatoimista, palveluista, tuottamista tavaroista ja muusta toiminnastaan. Valtion koko suoritetuotanto selvitetäisiin, ja päätös maksujen perimisestä tai perimättä jättämisestä tehtäisiin yleisillä ja yhtenäisillä perusteilla.

Ehdotettavalla uudistuksella pyritään:

määrittelemään hallitusmuodon 62 §:n (1077/91) edellyttämät maksullisuuden yleiset perusteet;

selkiyttämään maksullisen toiminnan toimivaltaa

— keventämällä ylempien valtion hallinnon elinten tehtävämäärää,

— lisäämällä ministeriöiden merkitystä hallinnonalansa ohjaajana, ja

— vahvistamalla viranomaisen asemaa sen toiminnasta päätettäessä;

ottamaan käyttöön liiketoiminnan periaatteet valtion maksullisessa toiminnassa siten, että taloudellinen tulosvastuu otetaan käyttöön varsinkin liiketoiminnan luonteisessa maksullisessa toiminnassa; sekä

selkiyttämään ja yksinkertaistamaan lainsäädäntöä.

## 1.2. Keinot

## Suoritteiden maksullisuus

Yleensä maksullisuus edistää tuloksellisuutta. Maksullisuus vaikuttaa asiakkaan ja maksullista toimintaa harjoittavan yksikön käyttäytymiseen ja toimintaa harjoittavan yksikön ohjattavuuteen.

Kun asiakas joutuu suoritteiden saadakseen tekemään taloudellisia uhrauksia, voidaan olettaa asiakkaan harkitsevan perusteellisemmin suoritteiden tarpeellisuutta tai vaihtoehtoisia ratkaisuja. Niin ikään asiakkaan kiinnostus suoritteiden laatuun ja yleisemminkin palvelutasoon kasvaa. Lisäksi asiakas punnitsee hintaa suhteessa suoritteiden tarpeellisuuteen, vaihtoehtoihin ratkaisuihin, suoritteiden laatuun ja palvelutasoon. Kun suoritteet ovat maksullisia, maksullista toimintaa harjoittava yksikkö on riippuvainen suoritteidensa menekistä. Tätä kautta syntyy paineita kehittää myös toiminnan taloudellisuutta ja vaikuttavuutta.

Maksullisuus vaikuttaa myös toiminnan ohjattavuuteen. Toiminnasta ja sen tuloksista saadaan määrällistä ja yhteismitallista tietoa.

Ryhmiteltäessä suoritteita yleisluonteisesti maksullisiin ja maksuttomiin on tässä yhtey-

dessä oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden lisäksi kiinnitetty huomiota edellä mainittuihin maksullisuuden vaikutuksiin.

Lakiehdotuksen mukaan seuraavat suoritteet olisivat maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

— tavarat, jotka valtion viranomaisen on tuottanut,

— palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta,

— päätökset, jotka on tehty asianomaisen hakemuksesta, ja

— muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Muulla toiminnalla tarkoitetaan lähinnä valtion lakisäateistä tarkastus- ja valvontatoimintaa.

Suoritteet tulisi olla maksullisia etenkin silloin, kun suoritetta tai siihen verrattavaa tuotetaan maksullisena myös muun kuin valtion viranomaisen toimesta tai suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Vain erityisestä syystä olisivat maksullisia:

— suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti kehenkään yksittäiseen henkilöön tai yritykseen taikka muuten tarkoin rajattuun ryhmään,

— suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen, ja

— viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus tai tiedottaminen, jos kustannukset näistä ovat vähäisiä.

Erilainen hinnoittelu erilaisten suoritteiden osalta

Valtion maksullisen suoritetuotannon ollessa heterogeenistä on tarkoituksenmukaista säädellä erityyppisiä suoritteita eri tavoin. Osa valtion suoritteista perustuu annettuun toimeksiantotehtävään ja osa on julkisen vallan käyttämistä. Osan suoritteista voidaan katsoa tuotetun kilpailutilanteessa ja osa on puhtaita valtion monopolisuoritteita. Suoritteiden ryhmitteilyllä erityyppisiin suoritteisiin on merkitystä niiden maksullisuuden, hinnoittelun ja maksujen perinnän kannalta.

Liiketaloudellisten perusteiden käyttöönotto hinnoittelussa tulisi mahdollistaa sellaisten suoritteiden osalta, joiden tuottamiseen ei liity julkisen vallan käyttämistä. Silloin kun suorit-

teiden 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.

Hallinnon keventäminen viranomaisten toimivaltaa ja -vastuuta lisättäessä

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden määrää on pyritty vähentämään siirtämällä toimivaltaa ja -vastuuta vähemmän merkittävässä asioissa hallinnon alemmille tasoille. Valtion viranomaisten maksut tai maksujen määräämisperusteet vahvistetaan nykyisiin asetuksella. Maksuasetuksia tarkistetaan lähes vuosittain. Yksittäisen maksun määrääminen asetuksella ei ole hallinnon voimavarojen tehokkaan käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Maksut tulisi määrätä nykyistä joustavammin ja taloudellisemmin. Myös yksilöllisempi palvelu tulisi mahdollistaa siirtymällä kaavamaisesta maksujen määräämisestä joustaviin menettelyihin.

Tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti asianomaisen ministeriön tulisi ohjata myös hallinnonalansa maksullista toimintaa.

Liiketoiminnan luonteisissa toiminnassa tuotantoa voitaisiin joustavasti uudistaa asiakaslähtöisesti. Asianomainen viranomaisen päättäisi itse hinnoittelustaan liiketoiminnan periaatteiden mukaisesti. Myös hallintomenettelyjä voitaisiin yksinkertaistaa ja nopeuttaa. Asianomainen ministeriö ohjaisi toimintaa tulostavoitteilla.

Lainsäädännön kehittäminen

Maksuja koskevaa lainsäädäntöä tulisi selvittää. Eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista annettu laki (806/42) tulisi kumota. Tässä niin sanotussa toimituskirjalaissa säädetään nykyisin, että valtiolle perittävien maksujen suuruutta määrättäessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa on säädetty. Kahden samanlaisen lainsäädännön ylläpitäminen ei ole

tarkoituksenmukaista, varsinkin kun toimituskirjalainsäädäntö on suurimmalta osin vanhentunut. Toimituskirjalainsäädännön mukaisista toimituskirjojen lunastuksista ja palkkioista on siirrytty yleisesti valtion maksuperustelain mukaisiin maksuihin tai joissakin tapauksissa toimituskirjaleimaveron perimiseen.

## 2. Nykyinen tilanne ja asian valmisteilu

### 2.1. Nykyinen tilanne

#### 2.1.1. Yleistä maksujen perimisestä

Maksullista toimintaa harjoittavat useat valtion virastot ja laitokset. Vuonna 1991 valtion maksullisen toiminnan tuloiksi, joihin ei ole luettu valtion liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten eikä valtion liikelaitosten tuloja, on arvioitu noin 3,7 miljardia markkaa. Merkittävimpiä maksullista toimintaa harjoittavia ovat korkeakoulut ja valtion teknillinen tutkimuskeskus. Korkeakoulujen maksullisen toiminnan tulot on vuonna 1991 arvioitu noin 650 miljoonaksi markaksi ja valtion teknillisen tutkimuskeskuksen noin 580 miljoonaksi markaksi.

Voimassa olevan hallitusmuodon 62 §:n mukaan lailla vahvistetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen, niinkään niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.

Hallitusmuodon 62 § on muutettu heinäkuussa 1991 Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta annetulla lailla. Maaliskuun 1 päivänä 1992 voimaan tulevan 62 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Pykälän piiriin kuuluvat kaikki valtion viranomaiset ja myös valtion liikelaitokset.

Asian ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain 1 §:n 3 kohdan (110/30) mukaan tasavallan presidentin lopullisesti käsiteltäviin asioihin kuuluu valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten käyttämisestä suoritettavien maksujen määrääminen. Lailla on kuitenkin voitu säätää toisinkin.

Suurin osa valtion suoritteista perittävistä maksuista perustuu valtion maksuperustelain (980/73) nojalla annettuihin maksuasetuksiin. Valtion maksuperustelaki on yleislaki. Monilla virastoilla, vaikka niiden maksut peritäänkin maksuperustelain nojalla annetun asetuksen perusteella, on tämän lisäksi viraston hallintoa koskevassa laissa maksujen määräämistä koskevia tarkentavia säännöksiä. Näillä on täydennetty valtion maksuperustelain säännöksiä ja näin otettu lainsäädännössä huomioon viraston yksilöllisyys. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi valtion teknillistä tutkimuskeskusta koskevassa laissa (144/72) ja väestökirjalaissa (141/69).

Joistakin suoritteista perittävistä maksuista on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää oma maksulaki ja -asetus. Tällaisia ovat muun muassa yleisen alioikeuden, maistraatin ja julkisen notaarin suoritteista perittävistä maksuista annettu laki (285/87) ja asetus (290/87), lihan tarkastuslaki (160/60), lääkelaki (395/87) ja lääkelaboratoriosta annettu laki (1110/74).

Eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista annetun lain, jäljempänä toimituskirjalaki, 1 §:n 1 momentin (289/87) mukaan maa- ja vesioikeuksien, julkisten kaupanvahvistajien, lääninvirkakunnan maalla olevien virkamiesten, poliisilaitosten viranomaisten, radiolaitteiden tarkastajien ja katsastajien, merentutkimuslaitoksen, Helsingin, Jyväskylän ja Oulun yliopistojen, eläinlääketieteellisen korkeakoulun, Teknillisen korkeakoulun, valtion oppi- ja merenkulkukoulujen, teknillisten oppilaitosten, kiinteistöväliittäjälautakuntien, kansa- ja oppikouluhallinnon virkamiesten ja maatalouspiirien piiripäälliköiden toimituskirjoista, mikäli niistä ei ole säädetty suoritettavaksi ainoastaan leimaveroa, voidaan säätää otettavaksi lunastusta sekä mainittujen viranomaisten virkatoimista toimituspalkkioita. Säännös ei vastaa hallinnon ja muun lainsäädännön nykyistä tilannetta.

Toimituskirjalain 2 §:n 1 momentin (981/73) mukaan valtiolle perittävien maksujen suuruutta määrättäessä on noudatettava, mitä valtion maksuperustelaissa on säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan virkamiehille perittävien lunastusten ja toimituspalkkioiden suuruutta määrättäessä on otettava huomioon kysymyksessä olevasta virkatoimesta virkamiehelle aiheutuva työ ja kustannukset. Tässä momentissa tarkoitetuista perusteista voidaan erityisistä syistä

poiketa. Lain 3 §:n mukaan ne lunastukset ja palkkiot, joita 1 §:ssä on tarkoitettu, vahvistetaan ja tarkempia määräyksiä niiden suorittamisesta annetaan asetuksella.

### 2.1.2. Veron ja maksun eroista

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion verosta on aina säädettävä lailla. Veroja ei voida kantaa lakia alemmanasteisten säädösten nojalla. Verolaki on huomattavan monipuolinen yhteiskunnan sääntelyn väline. Verolain perustarkoitus on kerätä varoja valtion tehtävien rahoittamiseksi, mutta verotukselle on annettu myös muita tavoitteita. Verolakeja käytetään elinkeinoelämän toiminnan sääntelyn ja ohjauksen välineenä. Esimerkkeinä voidaan mainita alue- ja suhdannepoliittiset tarkoitukset. Verolain tarkoituksena voi olla myös elinkeinotoiminnan ohjaaminen tai rajoittaminen, jolloin verolailla ei varsinaisesti pyritäkään keräämään varoja valtiolle.

Maaliskuun 1992 alusta voimaan tulevan hallitusmuodon 62 §:n mukaan lailla on säädettävä valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Hallitusmuodon 62 §:ssä säädetty maksut ovat suorituksia tai korvauksia valtiolta saadusta palveluksenluonteisesta toimesta tai valtion tuottamasta tavarasta. Maksuista on lain tasolla säädettävä edellä mainitut yleiset perusteet. Sen sijaan yksittäisestä suoritteesta perittävän maksun suuruutta ei tarvitse laissa säätää. Riittävää on, että lailla säädetään siitä, minkä tyyppisistä suoritteista maksuja voidaan periä ja mitä on otettava huomioon maksujen suuruutta määrättäessä.

Maksujen tarkoitus on kattaa valtion tuottamasta suoritteesta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Valtion maksulla ei yleensä ole tarkoitus vaikuttaa tulonjakoon eikä tietyn toiminnan rajoittamiseen. Valtion maksu on siis yleensä luonteeltaan neutraali.

Hallitusmuodon 62 §:ssä säädettyjen maksujen lisäksi on lainsäädäntökäytännössä kehitetty veronluonteiset maksut. Useissa tapauksissa kansalaisten maksettavaksi asetetaan taloudellisesti merkittäviä maksuvelvotteita. Maksujen tarkoituksena tai ainakaan välittömänä tarkoituksena ei tällöin aina olekaan olla vastasuoritteena valtiolta saadusta palveluksesta, vaan kysymyksessä on varojen keräämismuoto val-

tiolle (esimerkiksi sosiaaliturvamaksu, tuontia ja vientimaksut, kalastuksenhoitomaksu) tai toiminnan ohjaaminen. Näistä on edellytetty säädettäväksi verolain säätämisyjärjestyksessä. Veronluonteiset maksut sekoitetaan joissakin tapauksissa hallitusmuodon 62 §:n mukaisiin maksuihin, joista säätämisen ja perimisen perusteet ovat erilaiset.

Sanktionluonteisina maksuina voidaan pitää esimerkiksi pysäköintivirhemaksua ja ylikuorimaksua. Näistä maksuista on säädetty yleisesti lailla, vaikei kysymyksessä ole hallitusmuodon 61 §:n mukainen vero eikä 62 §:n mukainen maksu.

Lisäksi leimaveroa kannetaan eräiden valtion palvelujen käyttämisestä. Tästä toimituskirjaleimaveron perimisestä voitaisiinkin useimmiten siirtyä maksuihin.

### 2.1.3. Voimassa oleva valtion maksuperustelaki

#### Yleistä

Vuoden 1974 alusta tuli voimaan valtion maksuperustelaki. Hallituksen esityksessä valtion maksuperustelaiksi sekä laeiksi eräiden maksuperusteita koskevien säännösten muuttamisesta (HE 134/1973 vp.) todettiin, ettei lain yleisestä luonteesta johtuen lakiin ollut mahdollista ottaa säännöksiä siitä, mistä suoritteista maksuja voidaan periä. Maksullisten suoritteiden tarkempi yksilöinti jäi lain mukaan asetuksella määrättäväksi. Laissa ei täten vahvistettu kaikkia niitä yleisiä perusteita, joita silloin voimassa olleessa hallitusmuodon 62 §:ssä ilmeisesti edellytettiin. Lakiehdotus käsiteltiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

Valtion maksuperustelaissa säädetään maksujen suuruuden määräämisen yleiset perusteet. Lain lähtökohtana on, että maksun tulee vastata suoritteen omakustannusarvoa. Maksuista säädetään lain 5 §:ssä olevan valtuutuksen nojalla yksityiskohtaisesti asetuksilla, joissa määrätään myös maksulliset suoritteet. Valtion maksuperustelailla on merkittävästi yhtenäistetty maksujen määräämistä ja perimistä. Epäselvyyttä on kuitenkin ollut sen suhteen, mistä suoritteista maksuja yleensäkin säädetään perittäväksi ja missä tapauksissa vastike tulisi määrätä toimituskirjaleimaverona.

Valtion maksuperustelakia on voitu soveltaa lähes kaikkien valtion virastojen ja laitosten

sekä muiden viranomaisten maksuihin. Poikkeuksen ovat muodostaneet valtion budjet-tisidonnaiset liikelaitokset sekä valtion tuloa tuottavan omaisuuden hoidosta vastaavat vi-ranomaiset sanotun omaisuuden hoidon osalta (esim. valtion metsät). Lakia ei ole sovellettu myöskään valtion liikelaitoksiin. Lain ulkopuo-lle ovat jääneet lain perustelujen johdosta myös sellaiset valtion organisaatiot, joiden ei katsottu olevan varsinaisia valtion virastoja, laitoksia ja muita viranomaisia, kuten eduskun-ta, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos.

Valtion maksuperustelaissa viranomaisten suoritteilla tarkoitetaan valtion virastojen, lai-tosten ja muiden viranomaisten tuottamia pal-veluksia ja tavaroita. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset tutkimukset ja tarkastukset, katsastuk-set, tietojen antamiset sekä laitteiden ja aineiden valmistamiset. Tuottamisella on tarkoitettu kaikkia erilaisia toimenpiteitä, jotka ovat tar-peen suoritteen aikaansaamiseksi.

### Suoritteiden maksullisuus

Valtion maksuperustelaissa ei siis säädetä, mistä suoritteista maksuja on perittävä. Asia on siirretty lain 5 §:n nojalla asetuksella pää-tettäväksi eli mikäli maksuja on tarkoitus periä, on asiasta säädettävä asetuksella. Jos taas maksuja ei ole tarkoitus lainkaan periä, ei mitään erillisiä säännöksiä tarvita.

Valtiovarainministeriö on antanut valtion maksuperustelain soveltamisohjeet, joissa mai-nitaan yleiset maksullisuuden periaatteet. So-veltamisohjeet ovat vuoden 1991 alusta voimas-sa suositusluonteisina.

### Maksujen määrääminen

Suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee perustua suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuviin kokonaiskustannuksiin eli suorit-teen omakustannusarvoon. Pääsääntöisesti maksun suuruuden tulee olla suoritteen oma-kustannusarvoa vastaava. Silloinkin kun suo-ritteesta perittäväksi määrättävä maksu poik-keaa suoritteen omakustannusarvosta, on en-nen maksun lopullista määräämistä selvitettävä myös suoritteen omakustannusarvo.

Pääsääntönä on, että samanlaatuisista suo-ritteista perittävien maksujen tulee olla saman suuruisia. Maksujen täsmällinen markkamää-räinen suuruus säädetään asetuksella.

Jos samanlaatuisista suoritteista valtiolle ai-heutuvat kustannukset poikkeavat olleellisesti toisistaan eikä kiinteän maksun määräämistä voida pitää tarkoituksenmukaisena, on kustan-nukset voitu laskea joka suoritteen osalta erikseen ja maksu määrätty perittäväksi näiden kustannusten pohjalta. Suoritekohtaisesti las-kettu maksu on perusteltu erityisesti silloin, kun samanlaatuisista suoritteista valtiolle ai-heutuvien kustannusten oleelliset erot johtuvat suoritteen vastaanottajan erityisistä vaatimuk-sista tai toivomuksista taikka muulla tavoin hänen toimenpiteistään. Suoritekohtaisesti las-kettavan maksun tarkkaa määrää ei säädetä asetuksessa, vaan siinä määrätään suoritteen tuottava viranomainen laskemaan kunkin suo-ritteen kustannukset erikseen asetuksessa sää-detyin perustein ja perimään tältä perustalta määräytyvä maksu.

Poikkeukset suoritteen omakustannusarvon mukaisesta hinnoittelusta

Mahdollisuudet poiketa suoritteen omakus-tannusarvon mukaisesta hinnoittelusta on lue-teltu maksuperustelaissa. Silloin kun suoritteis-ta on tarkoitus periä omakustannusarvosta poikkeavat maksut, on kiinteän maksun ollessa kysymyksessä asian käsittelyä varten selvitettä-vä tällaisten suoritteiden keskimääräiset koko-naiskustannukset.

Omakustannusarvoa alempi maksu on ollut mahdollinen, jos siihen terveyden- ja sairaan-hoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oi-keudenhoitoon, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä taikka näihin verrattavista syistä on erityistä aihetta. Maini-tuissa tapauksissa ei suinkaan ilman muuta ole aihetta periä suoritteen omakustannusarvoa alempia maksuja, vaan alennusperusteita on soveltamisohjeiden mukaan sovellettava lähin-nä suoritteisiin, jotka kohdistuvat suhteellisen lukuisiin henkilöihin ja ovat laatutasoltaan tavanmukaisia. Harvoille käyttäjille tarkoitettut sekä erityispalvelut tulee yleensä hinnoitella omakustannusarvon mukaisesti. Poikkeuksen voivat muodostaa esimerkiksi sairaanhoitoon liittyvät palvelut.

Suoritteen omakustannusarvoa alempi hin-noittelu voi tulla kysymykseen myös taloudel-lisin perustein esimerkiksi silloin, kun viran-omaisen kone- tai muu kapasiteetti ei muutoin tule käytetyksi lyhyellä tähtäyksellä.

Milloin valtion viranomaiset tuottavat samo-



ja suoritteita kuin yksityiset, ei ole yleensä tarkoituksenmukaista, että valtio hinnoittelee tuotteensa halvemmiksi kuin muut. Tällöin voidaan käyttää markkinahintaa, jos markkinahinta ylittää suoritteen omakustannusarvon.

## Maksujen määräämis- ja tarkistamismenettely

Ensisijainen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin maksujen määräämiseksi ja tarkistamiseksi on suoritteita tuottavilla viranomaisilla, vaikkakin kiinteistä maksuista ja suoritekohtaisesti määrättävien maksujen yksityiskohtaiset laskentaperusteet säädetään asetuksella.

Kiinteät maksut on tarkistettava silloin, kun suoritteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset ovat olennaisesti muuttuneet. Maksuja koskevien säännösten tarkistaminen on useimmiten tapahtunut tulo- ja menoarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

### 2.1.4. Nykytilanteen arviointi

Valtion maksuperustelain suhde maksuja koskevaan hallitusmuodon säännökseen

Maaliskuun 1 päivänä 1992 voimaantuleva hallitusmuodon uudistettu maksuja koskevan 62 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Hallitusmuoto edellyttää, että valtion viranomaisten maksujen suuruuden yleisten perusteiden lisäksi suoritteiden maksullisuuden yleiset perusteet säädetään lailla. Nykyinen yleislakina oleva valtion maksuperustelaki ei näin ollen vastaa hallitusmuodon uutta 62 §:ää.

## Maksullinen toiminta tulosohtajussa virastossa

Valtioneuvosto on kesällä 1990 tehnyt periaatepäätöksen, että kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa siirrytään tulosbudjetointiin viimeistään vuonna 1995. Tämän mukaisesti valtion viranomaisten toiminnassa korostetaan yhä suuremmissa määrin toiminnan tuloksellisuutta.

Kun tähän saakka virastoja on ohjattu varsin keskitetysti, säädösten ja määräysten lisäksi, lähinnä säätelemällä niiden resursseja, tul-

laan vastaisuudessa ohjaus keskittämään tulostavoitteiden asettamiseen. Virastoille sallitaan nykyistä huomattavasti itsenäisempi päätöksenteko. Myös maksullisen toiminnan osalta tulisi siirtyä nykyistä vapaampaan, tuloksellisuutta edistävään hinnoitteluun.

Nykyisin monien virastojen ja laitosten maksulliselle toiminnalle ei ole asetettu sellaista tulotavoitetta, johon viraston johto olisi sitoutunut. Lisäksi virastolla ei ole ollut varsinaista hyötyä tulojen kartuttamisesta, koska sillä ei ole oikeutta käyttää näitä tuloja.

Tiukka omakustannusarvo ei sovellu hinnoittelun perusteeksi silloin, kun toimintaa harjoitetaan kilpailuolosuhteissa. Kilpailuolosuhteissa maksullista palvelutoimintaa harjoittavan yksikön tulee voida kattaa kustannuksensa joustavasti markkinaolosuhteiden mukaan. Toisaalta omakustannusarvoon pohjautavalla hinnoittelulla voidaan kilpailun puuttuessa veloittaa kaikki suoritteiden tuottamisesta aiheutuneet kustannukset asiakkailta, mikä ei välttämättä edistä toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämistä.

Maksun määrääminen liiketaloudellisin perustein ei sovellu hinnoitteluperustaksi sellaisten suoritteiden osalta, joissa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Tällaisille suoritteille ei löydy vertailuhintaa vapailta markkinoilta. Tällaisessa tapauksessa tulisi maksullista toimintaa harjoittavalle yksikölle asettaa taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet kustannusvas- taavuustavoitteen ohella.

## Valtion maksuperustelain uudistamistarve

Ennen vuoden 1974 alusta voimaan tullutta maksuperustelakia valtion maksujen perintä perustui lukuisaan määrään erisisältöisiä lakeja, ja eräiltä osin maksujen perintä ei perustunut lainkaan laintasoiseen säännökseen. Valtion maksuperustelaki säädettiin maksujen perinnän yksinkertaistamiseksi ja helpottamiseksi sekä maksuja koskevien lain tasoisten säännösten yhdenmukaistamiseksi. Valtion maksuperustelaki on paljolti täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Sitä on voitu tulkita varsin joustavasti. Hallintokulttuurin muututtua laki ja sen maksujen hinnoitteluperiaate, omakustannusarvo, ei enää anna riittäviä mahdollisuuksia maksullisen toiminnan kehittämiseksi. Valtion maksuperustelaki tulisikin uudistaa kokonaan.



Seuraavassa selvitetään maksuperustelaissa olevia lähinnä teknisiä puutteita, jotka tulisi poistaa:

Lain 1 §:n 1 momentissa oleva suoritteiden määrittely ei vastaa 1 päivänä maaliskuuta 1992 voimaantulevan hallitusmuodon sanamuotoa. Lain mukaan suoritteella tarkoitetaan valtion tuottamia tavaroita ja palveluita. Hallitusmuodon 62 §:ssä lueteltuja virkatoimia ja muuta toimintaa ei tässä mainita. Laki ei siten ole hallitusmuodon uuden 62 §:n kanssa sanamuodoltaan yhteneväinen.

Pykälän 2 momentin mukaan laki ei koske valtion liikeyrityksiä. Nimeä liikeyritys ei enää käytetä, mutta se on tarkoittanut valtion liikeyrityksien harjoittamia virastoja ja laitoksia. Eduskunta, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos ovat hallituksen esityksen perustelujen johdosta jätetty lain soveltamisen ulkopuolelle. Nämä on katsottu perusteluissa sellaisiksi valtion organisaatioiksi, jotka eivät varsinaisesti ole valtion viranomaisia. Maaliskuun 1992 alusta voimaantuleva hallitusmuodon 62 § edellyttää, että näidenkin viranomaisten suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista on säädettävä lailla.

Lain 2 §:ssä säädetään, että maksun suuruus tulee määrätä suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvia kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaavaksi. Omakustannusarvo ei ole, kuten edellä on todettu, tulosjohdetuissa virastoissa kaikilta osin paras suoritteiden hinnoittelun perusta.

Omakustannusarvon kustannuslaskennasta on säädetty lainsäädäntöhierarkisesti muuhun lainsäädäntöön verrattuna hyvin korkealla tasolla. Lain 2 §:ssä säädettyihin alennusperusteisiin tulisi lisätä ympäristönsuojeluun liittyvät syyt.

Lain 3 §:n hinnoittelusäännösten mukaan suoritteiden hinnaksi tulee määrätä yksittäisen suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kustannusten määrä. Tämä ei mahdollista suoritteiden ryhmittelyä ja hinnoittelua tehtävistä kannattavuutta silmällä pitäen. Suoritteista on ensisijaisesti perittävä kiinteät maksut. Toissijaisesti, mikäli kiinteitä maksuja ei ole maksuasetuksessa säädetty, saadaan periä suoritekohtaisesti määrättävä maksu. Kiinteän maksun lakiin perustuvaa suosituimmuusasetusta ei voida pitää kaikilta osin perusteltuna.

Lain 4 §:n mukaan säädettyjä kiinteitä maksuja on tarkistettava viimeistään silloin, kun maksun perusteena olevien kokonaiskustannus-

ten määrä on olennaisesti muuttunut. Kustannusten nopea nousu ja suoritustuotannon muuttuminen ovat aiheuttaneet kiinteitä maksuja sisältävien maksuasetusten vuosittaisen tarkistamistarpeen.

Lain 5 §:n mukaan asetuksella säädetään suoritteiden maksullisuudesta ja myös maksujen suuruudesta. Vain maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista tulisi säätää laissa ja hintojen oikeamääräisyyden tulisi olla pääsääntöisesti virastojen ja laitosten omalla vastuulla.

Lain 7 §:n mukaan valtion viranomaiset voidaan vapauttaa asetuksella maksun suorittamisesta silloin, kun muille maksut määrätään. Laki ei kuitenkaan anna mahdollisuuksia vapauttaa esimerkiksi kansainvälisiä järjestöjä tai tiettyjä ryhmiä säädettyistä maksuista.

#### Muut maksuja koskevat säädökset

Lainsäädännöllisenä ongelmana voidaan pitää myös osittain päällekkäisiä säädöksiä. Korvauksia peritään valtion maksuperustelain mukaisina maksuina, muiden maksuperustelakien nojalla, leimaverona sekä vähäisessä määrin toimituskirjalain mukaisina lunastuksina ja toimituspalkkioina. Joissakin tapauksissa on ollut epäselvyyttä siitä, minkä lainsäädännön mukaan korvaukset tulisi määrätä vai tulisiko maksuja yleensä ottaen periä. Lisäksi eri säädösten soveltamisessa on ollut vaikeuksia. Tarvetta erilliseen toimituskirjalainsäädäntöön ei enää ole niin kuin vielä vuonna 1973 valtion maksuperustelakia säädettäessä oli. Valtion virkamiehet ovat siirtyneet kokonaispalkkaukseen, eikä niin sanottuja sportteita juuri makseta.

Viivästyskorosta ja muusta maksujen perimisestä on säädetty virastokohtaisessa maksuasetuksessa. Asetusten perimissäännökset ovat pääpiirteissään samanlaisia. Yleistä julkisoikeudellisia saamisia koskevaa korkolakia ei ole. Verojen ja veronluonteisten maksujen osalta on omia säännöksiä kuten veron viivästyskorosta ja jäämämaksusta annettu laki (145/76). Yksitysoikeudellisia saamisia koskevaa korkolakia (633/82) ei sovelleta puhtaasti julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen. Oikeuskäytännössä on katsottu koron periminen oikeutetuksi myös julkisoikeudellisten saamisten osalta, vaikkei lakitasoisia säännöksiä

ole. Asianmukaista olisi, että koron ja viivästyskoron periminen perustuisi lakiin.

sun määräämisessä huomioon kaikkia suoritteen tuottamiskustannuksia.

## 2.2. Maksuperustelainsäädäntö muissa maissa

Vielä nykyisin maksujen käyttö taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöön (OECD) kuuluvissa maissa vaihtelee paljon maakohtaisesti. Julkisen sektorin toimintaa on kuitenkin lähdetty tehostamaan markkinaehdollistamalla sitä. Pyrkimyksenä on markkinavoimien tuominen myös julkisen sektorin sisään. Julkisen sektorin tuottamat tavarat ja palvelut maksulistetaan.

### Ruotsi

Ruotsin hallitusmuodon mukaan julkisoikeudellisten maksujen peruseräatteen säädettään lailla. Valtiopäiville kuuluu niin sanotuista julkisoikeudellisista maksuista päättäminen. Hallitus päättää maksuista, jotka liittyvät tavaroiden ja palvelusten myyntiin.

Valtiopäivät voi hallitusmuodon mukaan siirtää päätösvaltansa hallitukselle. Näin käytännössä yleensä tehdäänkin. Hallitus voi edelleen valtiopäivien suostumuksella siirtää päätösvalan asianomaiselle viranomaiselle. Useissa tapauksissa näin tehdäänkin, vaikkei niin säännöllisesti kuin toimivallan siirto valtiopäiviltä hallitukselle. Valtiopäivien valtuutuksen muodosta ei ole tarkemmin säädetty.

Käytännössä lailla ja asetuksessa säännellyn toiminnan osalta päätösvalta on usein jätetty hallitukselle. Markkinaehtoisen toiminnan osalta päätösvalta on pääasiassa siirretty asianomaiselle viranomaiselle. Asianomainen viranomainen neuvottelee yleensä "riksrevisionsverketin" kanssa ennen maksuista päättämistä.

Julkisoikeudellisten maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Julkisoikeudellisten maksujen suuruuden perusteet vaihtelevat. Tavaroiden ja palvelujen myynnin osalta noudatetaan pääasiassa markkinaehtoisia hinnoittelua. Hinnanasetantaan vaikuttaa kuitenkin asiakasryhmä eli tuotetanko esimerkiksi toiselle valtion viranomaiselle vai yksityiselle. Myös kilpailutilanne vaikuttaa hinnanasetantaan. Ruotsissa on maksulliselle toiminnalle annetut ehdot jonkin verran tulkinnan varaisia ja käytäntö tämän johdosta vaihteleva. Kaikki viranomaiset eivät esimerkiksi ota mak-

## 2.3. Asian valmistelu

Hallituksen esitys perustuu valtiovarainministeriön asettamaan maksuperustetyöryhmän 30 päivänä toukokuuta 1991 jättämään ehdotukseen (VM 1991:15). Työryhmässä on ollut edustettuna valtiovarainministeriön lisäksi valtiokonttori ja valtiontalouden tarkastusvirasto.

Julkisoikeudellisten saamisten viivästyskorkea koskevia säännöksiä on valmisteltu oikeusministeriön työryhmässä, joka on jättänyt ehdotuksensa laiksi julkisoikeudellisten saamisten viivästyskorosta 22 päivänä toukokuuta 1985 (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 7/1985). Valmistelutyö ei ole kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Maksuperustetyöryhmän ehdotuksesta on pyydetty lausunto eduskunnan hallinto-osastolta, tasavallan presidentin kanslialta, kaikilta ministeriöiltä, valtioneuvoston kanslialta, oikeuskanslerinvirastolta, Suomen Pankilta, kansaneläkelaitokselta, Suomen Kaupunkiliitolta, Suomen Kunnallisliitolta ja Finlands svenska kommunförbundet. Ministeriöitä pyydettiin lisäksi hankkimaan alaistensa virastojen, laitosten, rahastojen sekä muiden yhteistyötahojensa lausunnot siltä osin kuin katsoivat sen tarpeelliseksi. Lähes kaikki virastot ovat antaneet lausunnon ehdotuksesta.

Lausunnonantajat katsovat yleisesti maksuperustelainsäädännön uudistamisen tarpeelliseksi. Ehdotettu uudistus olisi hallinnon kehittämisen kannalta perusteltu. Lainsäädännön uudistaminen selkiinnittäisi viranomaisten maksujen säädöserustaa ja käytännön maksupolitiikkaa. Yleislain antaminen vähentäisi tarvetta säätää maksuista viranomaisten erityissäännöksillä. Lausunnoissa esitetyt lähinnä säädöstekniset seikat on pyritty ottamaan huomioon valmisteltaessa hallituksen esitystä.

## 3. Esityksen keskeiset ehdotukset

### 3.1. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden yleiset perusteet

Valtion maksuperustelaki ehdotetaan kumottavaksi ja annettavaksi kokonaan uusi valtion

maksuperustelaki. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi hallitusmuodon 62 §:n edellyttämät säännökset valtion suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen määräämis- ja perimismenettelystä.

Lakia sovellettaisiin valtion viranomaisten suoritteista eli virkatoimista, palveluista ja muusta toiminnasta perittäviä maksuja määrättäessä. Laki sisältäisi valtion viranomaisten edellä mainittujen maksujen perusteet. Nykyisten budjettisidonnaisten liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten maksujen perusteet määräytyisivät lain perusteella vain, jos näiden maksuista tai hinnoittelusta ei olisi lain tasolla säädetty mitään. Laki ei koskisi valtion rahastoja, jollei toisin erikseen säädetäisi. Lakia sovellettaisiin myös eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, oikeuskanslerinviraston, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, valtiontilintarkastajain ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen kanslian, Eduskunnan kirjaston sekä Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen toimintaan vähäisin niiden asemasta johtuvien poikkeuksin. Lakia ei sen sijaan sovellettaisi lainkaan valtion liikelaitoksiin, joiden osalta on oma erillinen lainsäädäntö, valtion liikelaitoksista annettu laki (627/87) ja erilliset liikelaitoskohtaiset lait.

Hallitusmuodon 62 §:ssä edellytetyiksi maksullisuuden yleisiksi perusteiksi voidaan katsoa sellaiset perusteet, joiden mukaan on määrättävissä, mistä valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta maksuja voidaan periä. Lakiin otettaisiin yleiset perusteet suoritteiden maksullisuudelle.

Valtion tuottamat tavarat,

palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta,

päätökset, jotka on tehty asianomaisen hakemuksesta, sekä

muu toiminta kuten lakisääteinen valvonta ja tarkastus, silloin kun suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä,

olisivat maksullisia, jollei suoritteen maksutomuudelle olisi perusteltua syytä.

Maksullisuus olisi perusteltua etenkin silloin, kun suoritetta tai siihen verrattavaa tuotetaan maksullisena myös muun kuin valtion viranomaisen toimesta, tai suoritteen tuottaminen

liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Maksullisuutta voitaisiin käyttää myös suoritteiden kysynnän rajoittamiseen.

Suoritteet tulisi määrätä maksullisiksi silloin, kun on kohtuullista, että suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvat kustannukset maksaa suoritteen vastaanottaja sen sijaan, että ne rahoitetaan valtion varoin. Maksullisuutta harkittaessa tulisi ottaa huomioon, että maksullisuudella voidaan vaikuttaa viranomaisten toiminnan tulokellisuuteen maksullisen toiminnan käyttäytymis- ja ohjausvaikutusten kautta.

Ehdotetun lain mukaan maksullisuus tulisi kysymykseen vain erityisestä syystä kollektiivisuoritteiden osalta eli sellaisten suoritteiden osalta, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti kehenkään yksittäiseen henkilöön tai yritykseen taikka muutoin tarkoin rajattuun ryhmään. Tällaisia ovat muun muassa yleinen hallinto, maanpuolustus ja poliisin yleisen järjestyksen ylläpito. Maksutomia suoritteita olisivat myös suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen. Etuuden antamisesta olisi tässä laissa kysymys muun muassa silloin, kun eläkeläiselle annetaan kansaneläkepäätös. Maksullisuus ei myöskään olisi perusteltua viranomaisten neuvoista, ohjeista, opastuksesta tai tiedottamisesta, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

### 3.2. Perittävien maksujen suuruuden yleiset perusteet

Maksujen suuruuden yleiset perusteet sisältävät sen, millä tavoin maksujen suuruus määräytyy. Nykyisin lähes ainoana perusteena on ollut yksittäisen suoritteen omakustannusarvoon perustuva maksu. Lain tarkoituksena on mahdollistaa liikeloudellinen hinnoittelu ja nykyistä joustavampi maksun määräämismenettely myös julkisoikeudellisten suoritteiden osalta.

Esityksessä ehdotetaan, että suoritteiden hinnoittelu eriytetään sen mukaan, onko kysymys suoritteesta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja viranomaisella on suoritteen tuottamiseen tosiasiallinen yksinoikeus.

Liiketoiminnan luonteinen maksullinen palvelutoiminta on kysymyksessä silloin, kun valtion suoritteiden hankkiminen on vapaaehtoista. Suoritteiden kysyntä ei perustu lakiin tai asetukseen siten, että suorite antaisi oikeuden

johonkin, mikä muuten ei olisi sallittua tai mahdollista, eikä viranomaiselle ole annettu yksinoikeutta suoritteen tuottamiseen. Tällaisten suoritteiden hinnoittelun perusteiksi ehdotetaan samantapaisia perusteita kuin, mitä valtion liikelaitoksille on säädetty.

Valtion suoritteiden, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, hinnoittelu ei yleensä voi lähteä samoista lähtökohdista kuin liiketoiminnan luonteisen toiminnan hinnoittelu. Laissa tällaisten suoritteiden osalta säilytettäisiin edelleen periaatteena se, että maksu määrätään suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi.

Julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen määräämisessä ehdotetaan edelleen voitavan käyttää suoritteen omakustannusarvoa alempia ja erityisestä syystä korkeampia maksuja. Maksu voitaisiin määrätä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä erityisestä syystä tietyltä ryhmältä taikka yleisesti laissa mainitulla perusteella. Erityisestä syystä maksu voitaisiin määrätä omakustannusarvoa korkeammaksi.

Nykyisen lain mukaisen keskimääräisen kiinteän maksun määrääminen ehdotetaan edelleen säilytettäväksi yhtenä mahdollisuutena. Suoritekohtaisesti laskettava maksu ei kuitenkaan olisi toissijainen vaihtoehto vaan samalla tavoin kuin kiinteät maksut käytettävissä.

Silloin kun suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, maksu peritään myös muilta valtion viranomaisilta. Näin kustannukset saadaan kohdistettua sille viranomaiselle, joka ne aiheuttaa. Erityisestä syystä maksu voidaan jättää perimättä.

Omakustannusarvoon perustuvassa maksun määräämisessä on ongelmana se, että periaatteessa kaikki valtiolle aiheutuvat kustannukset tulee periä maksussa, vaikka viranomainen toimisi kuinka epätaloudellisesti tahansa. Tämän johdosta ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi säännös, että viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää.

Liiketaloudellisten perustein tapahtuvaan hinnoitteluun kuuluu alennusten käyttämismahdollisuus. Hinnoittelu voi muutoinkin vaihdella kulloisenkin kilpailutilanteen ja markkinahintojen mukaan. Toiminnalta vaadittaisiin kuitenkin kokonaiskannattavuutta. Suoritteiden tuottamista voitaisiin tukea valtion talousarvioon otettavalla erityisellä määrähallalla.

### 3.3. Viranomaisten toimivallan ja vastuun lisääminen

Lakiehdotuksen yksi keskeisistä periaatteista on se, että maksullisen toiminnan toimivaltaa ja vastuuta ehdotetaan siirrettäväksi hallinnon alemmille tasoille. Siirtämällä toimivaltaa ja vastuuta hallinnossa alaspäin vähennettäisiin hallinnon työ määrää ja nopeutettaisiin päätöksentekoa. Asianomainen ministeriö tekisi päätöksen hallinnonalansa maksullisista suoritteista ja siitä, määrätäänkö maksu omakustannusarvon perusteella vai liiketaloudellisin perustein.

Ministeriö päättäisi julkisoikeudellisten suoritteiden kiinteistä maksuista sekä, mistä suoritteista ja millä laissa mainitulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä omakustannusarvosta poiketen. Ministeriö päättäisi myös alennuksista ja maksuvapautuksista.

Liiketaloudellisten perusteiden käyttöönotto ja tällainen hinnoittelu edellyttää viranomaisen taloudenhoitoa koskevan toimivallan ja -vastuun siirtämistä suoritetta tuottavalle ja markkinoivalle viranomaiselle. Ministeriö päättäisi vain maksulliset suoritteet ja muilta osin viranomainen päättäisi itse tällaisen maksullisen toimintansa hinnoittelusta.

Eduskunnan, tasavallan presidentin, oikeuskanslerin, valtiontilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen, ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kansliat, Eduskunnan kirjasto, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos päättäisivät itse maksuistaan.

### 3.4. Lainsäädännön kehittäminen

Lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja selventämiseksi ehdotetaan toimituskirjalaki ja valtion maksuperustelaki kumottaviksi. Ehdotettu laki korvaisi toimituskirjalain ja valtion maksuperustelain. Toimituskirjalainsäädäntö on lähes kokonaan vanhentunut. Lakia noudatetaan kuitenkin joiltakin osin.

Valtion maksuperustelain säännökset eivät sovellu kaikilta osin ohjaamaan tulosbudjetoitujen ja tulosjohdettujen viranomaisten maksullista toimintaa kuten edellä on todettu. Lain saaminen vastaamaan nykyistä hallintokulttuuria tai muuta nykyistä lainsäädäntöä, edellyttäisi lakiteknisesti lähes jokainen lain pykälän muuttamista. Tämän johdosta ehdotetaan, että

nykyinen valtion maksuperustelaki kumottaisiin ja annettaisiin kokonaan uusi valtion maksuperustelaki.

Leimaverolakia (662/42) voitaisiin ehdotetun lain antamisen jälkeen kehittää siten, että siitä kumottaisiin toimituskirjaleimaveroa koskevat kohdat silloin, kun ei ole kysymys verosta. Toimituskirjaleimavero ei sovellu asianmukaisella tavalla tulosoajatun viraston käyttöön. Leimaverot eivät kerry viraston tuloksi.

### 3.5. Maksujen perintä

Ehdotettuun lakiin sisältyy valtuussäännös, jonka mukaan viivästyskorosta tai sen sijasta viivästysmaksusta, maksuajasta ja maksuajalle määrättävästä korosta, ennakosta, vakuuksista, saamisen perimättä jättämisestä ja muista perintää koskevista seikoista voidaan säätää asetuksella. Yksityisoikeudellisten saamisten korosta ja viivästyskorosta on säädetty korkolaissa. Julkisoikeudellisen koronmaksuvelvollisuuden järjestämisestä ei sen sijaan ole yhtenäistä lainsäädäntöä. Koron ja viivästyskoron periminen valtion viranomaisten maksuista ja muista saamisista on katsottu oikeuskäytännössä mahdolliseksi ja näin ollen on maksuasetuksiin sisällytetty säännökset näistä.

Liiketoiminnan luonteen maksullisen palvelutoiminnan maksuja ei perittäisi enää siten kuin laissa verojen ja maksujen perimisestä ulosottoon on säädetty. Maksut perittäisiin yksityisoikeudellisten säännösten mukaan.

### 4. Esityksen hallinnolliset vaikutukset

Esityksen lähtökohtana on se, että kaikkien valtion viranomaisten tulee harkita suoritteidensa maksullisuus tai maksuttomuus. Lakiehdotus sisältää yleiset perusteet suoritteiden maksullisuudelle ja maksuttomuudelle. Lakiehdotuksessa edellytetään, että ministeriöiden on harkittava suorittemaksujen käyttöönotto lakiehdotukseen sisältyviä yleisiä periaatteita lähtökohtana käyttäen.

Ehdotetun toimivallan siirron johdosta tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle esiteltävien asioiden määrä vähenisi. Yksittäisistä maksuista ei enää säädettäisi asetuksella, vaan viranomainen itse päättäisi maksuistaan ja hinnoittelustaan sen jälkeen, kun asianomainen

ministeriö on tehnyt päätöksen maksullisista suoritteista, maksun suuruuden määräytymisperusteesta ja julkisoikeudellisten suoritteiden osalta mahdollisista poikkeuksista omakustannusarvosta sekä määrännyt kiinteät maksut ja erityisiltä ryhmiltä perittävät poikkeavat maksut.

Ehdotettujen uudistusten johdosta viranomaisten tulisi entistä enemmän kiinnittää huomiota taloushallintoonsa, kuten suoritetuotantonsa rahoitukseen, suoritteidensa hinnoitteluun, laskutuksen suunnitteluun sekä kirjanpidon kehittämiseen. Liiketoiminnanluonteisessa maksullisessa toiminnassa olisi suoritteiden kustannusten lisäksi tunnettava markkinat ja kilpailutilanne. Henkilöstön rekrytoinnissa ja koulutuksessa tulisi entistä enemmän painottaa liiketoiminnan ja laskentatoimen tuntemuksen merkitystä.

### 5. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Maksullisen toiminnan budjetoidut kokonaistulot ovat vuonna 1991 noin 3,7 miljardia markkaa. Tästä summasta on valtion maksuperustelain mukaisia tuloja noin 2,4 miljardia markkaa. Nämä tulot jakautuvat valtionhallinnon ulkopuolelta veloitettaviin ja valtionhallinnon sisällä veloitettaviin siten, että ulkopuolelta veloitettavaa on 1 600 miljoonaa markkaa ja sisäpuolelta veloitettavaa on 800 miljoonaa markkaa.

Ehdotetut maksullisuuden yleiset perusteet eivät sinällään olennaisesti laajenna maksullisten suoritteiden piiriä. Ehdotettu laki saattaa kuitenkin aktivoida virastoja ja laitoksia harkitsemaan nykyistä laajemmin toiminnan muuttamista maksulliseksi. Julkisoikeudellisten suoritteiden osalta maksullisuuden pääsääntö ei lähtökohdaltaan poikkea nykyisestä.

Siirtyminen ministeriön päätösmenettelyyn laskee maksullisen palvelutoiminnan käynnistämisen ja hintojen tarkistamisen kynnystä. Hintojen helpompi ajantasalla pitäminen lisänee maksullisen toiminnan tuloja.

Muiden suoritteiden osalta viranomaisille annettaisiin laaja toimivalta. Hinnoittelu muuttuisi ratkaisevasti joustavammaksi. Näin voitaisiin ottaa huomioon paremmin markkinaolosuhteet ja lisätä mahdollisuuksia kasvattaa valtion yksiköiden markkinaosuuksia. Selkeä taloudellinen tulosvastuu lisäisi tuloja.

Näiden tekijöiden arvioitu yhteisvaikutus ehdotetun lain alaiseen maksullisen toiminnan tulokertymään on noin 10—15 %. Tämä merkitsisi nykyisten tulojen lisääntymistä noin 240—360 miljoonalla markalla. Tästä määrästä valtionhallinnon ulkopuolelta saatavien tulojen osuus olisi noin kaksi kolmasosaa eli 160—240 miljoonaa markkaa.

## 6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallitusmuodon 1 päivänä maaliskuuta 1992 voimaan tulevaan uudistettuun VI lukuun sisältyy myös uudistettu 67 §, jonka mukaan

nettobudjetoinnista säädetään lailla. Hallituksen esityksen Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten muuttamisesta (HE 262/1990 vp.) perustelujen mukaan nettobudjetointi soveltuisi erityisesti valtion maksulliseen palvelutoimintaan.

Maksullisen toiminnan nettobudjetoinnista tultaneen säätämään erikseen. Valtion maksullisen toiminnan säädöstäminen ehdotetulla tavalla luo viranomaisille mahdollisuuksia hyödyntää nettobudjetoinnin antamat edut. Nettobudjetointi ei ole esimerkiksi mahdollista, jos korvaus peritään leimaverona. Leimavero ei ole viraston tuloa, vaan se kertyy yleisesti verotulona valtiolle.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotus

#### 1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain soveltamisala.* Laki olisi tarkoitettu yleislaki, jonka mukaan mahdollisimman monet viranomaiset voisivat määrätä maksuistaan ja hinnoitella suoritteensa. Aina olisi kuitenkin mahdollista säätää toisin, jos tämän lain yleiset perusteet eivät sovellu johonkin valtion toimintaan.

Käsitettä valtion viranomainen käytettäisiin laissa laajassa merkityksessä samoin kuin hallitusmuodon 62 §:ssä on käytetty. Viranomaisia ovat tavallisten valtion virastojen ja laitosten lisäksi muun muassa eduskunta sen kanslian, valtiontilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslioiden sekä Eduskunnan kirjaston osalta. Viranomaisia ovat myös Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos, valtion rahastot ja budjettisidonnaiset liiketoimintaa harjoittavat virastot ja laitokset.

Maaliskuun 1992 alusta voimaantulevan hallitusmuodon 62 §:n mukaan laissa on säädettävä suoritteiden maksullisuuden yleiset perusteet ja perittävien maksujen suuruuden yleiset perusteet. 1 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään myös muista kuin hallitusmuodon 62 §:n edellyttämistä maksujen yleisistä perus-

teista. Lakiehdotus sisältää näinä muina perusteina maksujen määräämismenettelysäännökset sekä perintää koskevia säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, ettei laki koskisi valtion liikelaitoksia. Valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) 7 §:ssä säädetään liikelaitosten hinnoittelusta. Liikelaitoskohtaisessa laissa voidaan säätää myös muista hinnoitteluperusteista. Laki ei koskisi valtion rahastoja, ellei rahastoista toisin säädetä. Laki ei koskisi myöskään virastoja ja laitoksia, joiden maksullinen toiminta on lailla säädetty ennen tämän lain voimaantuloa hoidettavaksi liikeperiaatteiden mukaan. Laki ei koskisi Helsingin yliopistoa sen oman varallisuuden osalta, mutta talousarvion piiriin kuuluvalla osalla kylläkin. Laki koskisi näin useampia viranomaisia kuin nykyinen valtion maksuperustelaki.

2 §. *Lain suhde muihin säännöksiin.* Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että tämä laki on toissijainen eli tätä lakia ei sovellettaisi, jos muussa laissa tai muun lain nojalla säädetään tai määrätään jostakin tässä laissa säädetyistä maksuun tai hintaan liittyvästä asiasta.

Tämän lain mukaisten maksujen ja hintojen perinnästä on tarkoituksenmukaista antaa säännöksiä tämän lain perusteella annettavassa yleisessä maksuasetuksessa. Koska ehdotettu laki olisi yleislaki ja väistytävä, jos muuta olisi säädetty maksun perinnästä, tulisi tässä laissa



säätää, ettei maksujen perinnässä sovelleta kuitenkaan eräiden vähäisten saatavien perimättä jättämisestä annettua lakia (266/50). Laki ei periaatteiltaan ole sopusoinnussa ehdotetun lain kanssa. Esimerkiksi lain nojalla vähäisenä saatavana pidettävän saatavan markkamäärän määrää valtiovarainministeriö.

3 §. *Määritelmät.* Pykälässä määriteltäisiin valtion viranomaisen suorite ja julkisoikeudellinen suorite. Suoritteilla tarkoitettaisiin tämän lain mukaan virkatoimia, valtion tuottamia tavaroita ja palveluita sekä muuta toimintaa. Tämän lain mukaista muuta toimintaa olisi lähinnä valtion viranomaisen suorittama valvonta ja tarkastustoiminta. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitettaisiin valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja viranomaisella on suoritteen tuottamiseen tosiasiallinen yksinoikeus. Julkisoikeudellinen suorite olisi muun muassa patentti, ajokortti, ajokortin peruuttaminen, passi, henkilökortti, liikennelupa, haaste, ulosottotoimet, lainhuuto, ajoneuvon rekisteröinti ja katsastus sekä vaarallisten aineiden turvallisuusvalvonta.

Suoritteet, jotka eivät olisi ehdotetun lain 6 §:n mukaisia julkisoikeudellisia suoritteita, olisivat lain 7 §:n mukaisia muita suoritteita. Muihin suoritteisiin kuuluisi hyvin erityyppisiä suoritteita. Yhteistä niille olisi se, että niitä ei tarvitsisi hankkia jonkin oikeuden saamiseksi valtiolta. Muihin suoritteisiin kuuluisivat muun muassa valtion tavarantuotanto, erilaiset selvitykset ja tutkimukset ja koulutus. Raja julkisoikeudellisen suoritteen ja muun suoritteen välillä saattaa vaihdella samankin suoritteen puitteissa.

## 2 luku. Suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleiset perusteet

4 §. *Maksulliset suoritteet.* Pykälässä säädettäisiin valtion suoritteiden maksullisuuden yleiset perusteet, jotka lähtökohdiltaan vastaisivat nykyistä käytäntöä. Pykälässä lueltaisiin tapaukset, jolloin suoritteista tulisi periä maksu, jollei suoritteen maksuttomuudelle olisi perusteltua syytä. Valtion viranomaisten tuottamien tavaroiden tulisi olla maksullisia. Toimeksiantosta tuotetut palvelut olisivat niin ikään maksullisia. Hakemuksesta tehdyt päätökset olisivat maksullisia myös silloin, kun hakemus

hylätään. Myös valtion muu toiminta, kuten lakisääteinen tarkastus ja valvontatoiminta, olisi maksullista, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Mikäli suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan tai toimenpiteeseen, on maksullisuutta pidettävä pääsääntönä. Mikäli samanlaista suoritetta tuottavat muutkin kuin valtion viranomaiset maksullisena, tulisi suorite olla maksullinen.

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. Maksullisuutta harkittaessa tulisi ottaa huomioon myös sen vaikutukset tuloksellisuuteen.

Suoritteen maksullisuutta harkittaessa tulee ottaa huomioon suoritteesta perittävä leimavero, sillä leimaverossa on usein otettu huomioon suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Maksullisuutta harkittaessa tulisi huomioida myös se, onko suorite vapautettu leimaverosta kohtuussyistä.

5 §. *Maksuttomat suoritteet.* Pykälässä lueltaisiin vain ne suoritteet, joista vain erityisestä syystä voidaan määrätä maksu perittäväksi. Erityisenä syynä maksullisuudelle voisi olla menekin rajoittaminen erityistilanteissa ja se, että muukin kuin valtion viranomainen tuottaa suoritetta maksullisena.

Pykälän mukaan maksuttomia olisivat suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti kehenkään yksittäiseen henkilöön tai yritykseen taikka muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Tällaisia suoritteita voitaneen kutsua yleisesti kollektiivisuoritteiksi. Tällaisten suoritteiden tuottaminen liittyy yleensä valtion yleiseen hallintoon ja järjestyksen ylläpitoon. Kuitenkaan esimerkiksi vaikeus kohdistaa kustannuksia tietyllä suoritteella ei sellaisenaan muodosta perustetta suoritteen maksuttomuudelle.

Suoritteet olisivat maksuttomia myös silloin, kun niiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen. Tällaisesta etuudesta on tässä laissa kysymys silloin, kun suoritteen tarkoitus on ylläpitää yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Maksullisuus ei siis tule kysymykseen silloin, kun kysymys on luonnolliselle henkilölle annettavasta perusturvasta. Tapaukset, joissa on kysymys toi-



meentulon turvaavan etuuden antamisesta, on viimekädessä päätettävä tapauskohtaisesti.

Maksullisia olisivat vain erityisestä syystä viranomaisten neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos kustannukset näistä eivät muodostuisi merkittäviksi.

6 §. *Julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut.* Pykälässä säädettäisiin julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen määräämisperusteet. Määräämisperusteena ehdotetaan säilytettäväksi omakustannusarvo. Pääsääntöisesti suoritteesta tulisi periä suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaava maksu. Suoritteen omakustannusarvolla tarkoitetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia. Kokonaiskustannuksiin kuuluvat suoritteen aiheuttamien erilliskustannusten ohella suoritteen osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista yhteiskustannuksista. Kokonaiskustannuksiin kuuluvat myös muille kuin maksun perivälle valtion viranomaiselle aiheutuvat vastaavat kustannukset, mikäli nämä osallistuvat suoritteen tuottamiseen.

Nykyisin maksut määrätään suoritteen omakustannusarvon perusteella. Maksun määräämistä suoritteen omakustannusarvon perusteella on yleisesti pidetty hyväksyttävissä olevana määräämisperusteena silloin, kun kysymys on monopolisuoritteesta. Omakustannusarvon mukaista maksun määräämistä ei kuitenkaan aina voida pitää oikeana perusteena tai ainoana maksun suuruuden määräämisperusteena. Tällaisissa tapauksissa tulisi suoritetta koskevassa erillislaissa säätää muusta tai muista perusteista.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen tai viranomaisten samanlaatuisista suoritteista voitaisiin määrätä saman suuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon suoritteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset. Maksujen suuruuden tulee perustua tällöin tietyllä aikavälillä samanlaatuisille suoritteille kohdistuviin keskimääräisiin kokonaiskustannuksiin. Samanlaatuisilla suoritteilla tarkoitetaan yleensä saman nimisiä ja useasti samassa tarkoituksessa tuotettuja suoritteita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksista omakustannusarvon mukaisiin maksuihin. Momentin mukaan maksu voitaisiin

jättää kokonaan perimättä tai perittäisiin omakustannusarvoa alempana yleisesti seuraavista syistä: terveyden- ja sairaanhoito, muu sosiaalinen tarkoitus, oikeudenhoito, ympäristönsuojelu, koulutustoiminta tai yleinen kulttuuritoiminta taikka näihin verrattava syy. Perusteet olisivat samat kuin nykyisin muuten, mutta luetteloon on lisätty ympäristönsuojelusyht. Edellä mainituissa tapauksissa ei suinkaan ilman muuta ole aihetta periä suoritteen omakustannusarvoa alempia maksuja. Harvoille käyttäjille tarkoitettu erityispalvelut tulisi yleensä hinnoitella omakustannusarvon mukaisesti. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi, että maksu voitaisiin määrätä erityisestä syystä omakustannusarvoa suuremmaksi. Omakustannusarvo tulisi aina selvittää, vaikka maksu määrättäisiinkin omakustannusarvosta poiketen. Poikkeama voitaisiin määritellä esimerkiksi markkamääräisesti tietyllä määräisenä tai tietyllä prosentilla alennettuna tai korotettuna omakustannusarvosta taikka siten, että jotkin kustannukset jätetään ottamatta huomioon maksua määrättäessä.

Maksu voitaisiin jättää perimättä tai se voitaisiin periä omakustannusarvoa alempana erityisestä syystä tietyltä ryhmältä. Tarvetta tähän on erityisesti kansainvälisten järjestöjen kohdalla. Kysymyksessä on usein vastavuoroinen toiminta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että silloin kun suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun menettelyyn ole erityistä syytä. Valtion viranomaisten tulisi yleensä periä maksut muilta valtion viranomaisilta. Maksullisuus edistää myös viranomaisten keskinäisessä toiminnassa tuloksellisuutta. Tällä tavoin tulevat kustannukset kohdistetuiksi sille viranomaiselle, joka ne viimekädessä aiheuttaa. Momentti on tarpeen myös siirryttäessä virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan tulojen ja menojen budjetoinnissa nettobudjettiin. Näin toiminnasta aiheutuvat menot vastaavat mahdollisimman pitkälle viraston suoritetuotannosta aiheutuvia kustannuksia.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että suoritetta tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin, mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää.

7 §. *Muiden suoritteiden hinnat.* Pykälässä säädettäisiin liiketoiminnan luonteisen maksul-

lisen toiminnan hinnoittelun peruste. Hinnoista päätettäisiin liiketaloudellisin perustein. Sen mukaan hinnoittelua tarkastellaan kannattavuusvaatimuksen näkökulmasta. Kannattavuusvaatimus tarkoittaa sitä, että tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaade. Kannattavuusvaatimus pyritään toteuttamaan joustavalla hinnoittelulla siten, että hinnoittelussa otetaan kustannusten ohella huomioon kysyntä ja kilpailu. Hinnoiteltaessa liiketaloudellisin perustein alennuksia voidaan käyttää asianomaisen viranomaisen harkinnan mukaan, kunhan maksullinen toiminta hoidetaan kokonaisuudessaan kannattavuusvaatimuksen mukaisesti.

Toisin kuin julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen määrääminen muiden suoritteiden hinnoittelua ei yksityiskohtaisesti säänneltäisi. Toteuttaminen jäisi asianomaisen viranomaisen harkittavaksi.

Tällaistaikin toimintaa voitaisiin tukea ja hintoja alentaa valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla. Kysymykseen saattaisi tulla esimerkiksi riskitutkimusten tukeminen.

### 3 luku. Toimivalta maksuista päätettäessä

8 §. *Ministeriön toimivalta.* Pykälässä säädetäisiin maksujen määräämistä koskevasta ministeriön päätösvallassa. Ministeriö päättäisi pääsääntöisesti tämän lain periaatteiden pohjalta hallinnonalansa julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista. Asianomainen viranomainen päättäisi liiketoiminnan luonteisen toimintansa hinnoittelusta.

Ehdotuksen mukaan asianomaisen ministeriön tulisi selvittää hallinnonalansa suoritteet ja määritellä ne maksullisiin ja maksuttomiin. Maksulliset suoritteet tulisi ryhmitellä julkisoikeudellisiin suoritteisiin tai suoriteryhmiin sekä toimintoihin tai suoritteisiin, joiden hinnoittelusta päätetään liiketaloudellisin perustein.

Julkisoikeudellisten suoritteiden osalta ministeriö päättäisi myös suoritteista tai suoriteryhmistä, joista peritään kiinteät maksut. Ministeriö päättäisi myös maksun suuruuden määräämisestä omakustannusarvoa alemmaksi tai korkeammaksi sekä poikkeaman perusteen ja suuruuden.

Asianomaisen ministeriön päätökset julkaisisiin säädöskokoelmassa.

9 §. *Viranomaisen toimivalta.* Pykälän mu-

kaan toimivalta muissa kuin 8 §:ssä säädettyissä maksuja ja hinnoittelua koskeissa asioissa olisi asianomaisella viranomaisella. Viranomainen määräisi maksunsa sekä julkaisisi hinnastonsa. Hinnaston muutokset olisi tarvittaessa joustavasti tehtävissä.

10 §. *Erityiset virastot ja laitokset.* Pykälässä lueteltaisiin ne viranomaiset, jotka itse päättävät maksuistaan. Näillä viranomaisilla ei ole ohjaavaa ministeriötä. Tällaisia viranomaisia ovat eduskunnan kanslia, tasavallan presidentin kanslia, oikeuskanslerinvirasto, valtiontilintarkastajat, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta, Eduskunnan kirjasto, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos.

### 4 luku. Erinäiset säännökset

11 §. *Maksujen perintä.* Pykälään sisällytettäisiin säännös siitä, että maksu julkisoikeudellisista suoritteista saadaan periä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61) säädetään. Liiketoiminnan luonteisen maksullisen toiminnan saatavien osalta tulisi sovellettavaksi yksityisoikeudellinen menettely eli yleensä ali-oikeus- tai maksamismääräysmenettely. Vapaa-harkintaisen maksullisen toiminnan osalta, kuten esimerkiksi hotelli- ja ravintolatoiminnan saatavat, ei valtio voine enää olla etuoikeutuksessa asemassa yksityisiin verrattuna.

12 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälässä annettaisiin valtuus säätää asetuksella maksujen perimisestä kuten viivästyskorosta tai sen sijasta määrättävästä viivästysmaksusta, maksuajasta ja sille määrättävästä korosta, ennakosta, vakuuksista, saamisen perimättä jättämisestä ja muista perintää koskevista seikoista. Yksityisoikeudellisten saamisten koron ja viivästyskoron perintään sovelletaan korkolakia (633/82). Julkisoikeudellisten saamisten osalta ei ole vastaavaa yleislakia. Maksujen perimisestä, mukaan luettuna korko ja viivästyskoroko, säädetään valtion maksuperustelain nojalla annetuissa maksuasetuksissa. Vaikkei lakitasaista säännöstä ole, oikeuskäytännössä koron periminen on katsottu mahdolliseksi. Tulokinnanvaraisuuden poistamiseksi ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi valtuussäännös. Maksujen perinnästä annettaisiin säännökset asetustasolla, yleisessä maksuasetuksessa. Jos tarvetta olisi poiketa näistä yleisistä säännöksistä, voi-

taisiin maksujen perimisestä säättää toisinkin virastokohtaisissa asetuksissa. Pykälässä annettaisiin valtuus antaa tarkempia säännöksiä myös omakustannusarvoon kuuluvista kustannuksista ja muusta lain täytäntöönpanosta asetuksella.

Asetuksella ei ole tarkoituksenmukaista säätää eduskunnan alaisten laitosten toiminnasta. Tämän johdosta 10 §:ssä luetellut virastot ja laitokset päättäisivät itse maksuistaan.

## 5 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

13 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää lain voimaantulosäännöksen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan hallitusmuodon VI luvun uudistuksen kanssa 1 päivänä maaliskuuta 1992. Voimaantulosäännöksessä ehdotetaan, että lailla kumottaisiin valtion maksuperustelaki ja eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavien maksujen perusteista annettu laki.

14 §. *Siirtymäsäännökset.* Lailla kumottavien lakien nojalla annetut asetukset jäisivät voimaan vuoden 1993 loppuun saakka, jollei niitä tätä ennen erikseen kumottaisi.

Jos muussa lainsäädännössä viitataan kumottaviin säädöksiin, ehdotetaan, että viittaus voisi tarkoittaa tätä lakia. Tämä laki on useilta kohdin joustavampi kuin kumottavat lait. Tämän johdosta viittaus olisi mahdollista.

## 2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetaan, että laissa annettaisiin valtuus säätää asetuksella omakustannusarvoon kuuluvista kustannuksista, maksun viivästyessä perittävästä viivästyskorosta tai sen sijasta viivästysmaksusta, maksuajasta ja maksuajalle määrättävästä korosta, ennakosta, vakuuksista, saamisen perimättä jättämisestä ja muista perintää koskevista seikoista sekä antaa tarkempia määräyksiä lain täytäntöönpanosta. Tarkoituksena on antaa yleinen maksuperusteasetus, joka sisältäisi säännökset edellä mainituista maksujen perintää koskevista asioista sekä valtuussäännöksen valtiokonttorille antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita suoritteiden omakustannusarvon laskemisesta.

## 3. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992.

Nykyiset kumottavien lakien nojalla annetut asetukset jäisivät edelleen voimaan vuoden 1993 loppuun, jollei niitä erikseen kumottaisi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Valtion maksuperustelaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 luku

#### Yleiset säännökset

##### 1 §

##### *Lain soveltamisala*

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään tässä laissa.

Tämä laki koskee myös tasavallan presidentin kansliaa sekä eduskuntaa sen kanslian sekä valtioneuvoston jäsenien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslian samoin kuin Eduskunnan kirjaston osalta.

Tämä laki ei koske valtion liikelaitoksia eikä valtion rahastoja, ellei rahastoista toisin säädetä. Tämä laki ei koske myöskään virastoja ja laitoksia, joiden maksullinen toiminta on ennen tämän lain voimaantuloa lailla säädetty järjestettäväksi liikeperiaatteiden mukaan.

##### 2 §

##### *Lain suhde muihin säännöksiin*

Jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.

Tämän lain nojalla annettavalla asetuksella voidaan poiketa siitä, mitä eräiden vähäisten saatavien perimättä jättämisestä annetussa laissa (266/50) säädetään.

##### 3 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) valtion viranomaisen suoritteella virkatoimia, valtion tuottamia tavaroita ja palveluita sekä muuta toimintaa; sekä

2) julkisoikeudellisella suoritteella valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus.

### 2 luku

#### Suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleiset perusteet

##### 4 §

##### *Maksulliset suoritteet*

Seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

1) tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut;

2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;

3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta; sekä

4) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

##### 5 §

##### *Maksuttomat suoritteet*

Seuraavat suoritteet tulee olla maksuttomia, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä:

1) suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään;

2) suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen; sekä

3) viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

##### 6 §

##### *Julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut*

Julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien ko-

konaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*).

Yhden tai useamman viranomaisen samantyyppisistä suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus.

Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarpeisiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Silloin kun suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jolle muuhun menettelyyn ole erityistä syytä.

Suoritetta tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin, mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää.

## 7 §

### *Muiden suoritteiden hinnat*

Viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liikeloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liikeloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi.

## 3 luku

### **Toimivalta maksuista päätettäessä**

## 8 §

### *Ministeriön toimivalta*

Asianomainen ministeriö päättää, mitkä hallinnonalan viranomaisten suoritteet tai suoriteryhmät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta

tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liikeloudellisin perustein. Ministeriöllä tarkoitetaan tässä laissa myös valtioneuvoston kansliaa.

Ministeriö päättää myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä, millä 6 §:n 3 tai 4 momentissa sanotulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä suoritteen omakustannusarvosta poiketen.

## 9 §

### *Viranomaisen toimivalta*

Muissa kuin 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimivalta maksuja ja suoritteiden hinnoittelua koskevista asioista on asianomaisella viranomaisella.

## 10 §

### *Erityiset virastot ja laitokset*

Eduskunnan, tasavallan presidentin, oikeuskanslerin, valtiontilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kansliat sekä Eduskunnan kirjasto, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos määräävät itse maksuistaan.

## 4 luku

### **Erinäiset säännökset**

## 11 §

### *Maksujen perintä*

Maksu 6 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta saadaan periä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61) säädetään.

Perittäessä saatavia 7 §:ssä tarkoitetuista muista suoritteista noudatetaan, mitä yksityisoikeudellisten saatavien perinnästä säädetään.

## 12 §

### *Tarkemmat säännökset*

Tarkempia säännöksiä omakustannusarvoon kuuluvista kustannuksista, maksun viivästyessä perittävästä viivästyskorosta, sen sijasta perittävästä viivästysmaksusta, maksuajasta ja maksuajalle määrättävästä korosta, ennakosta, va-

kuuksista, saamisen perimättä jättämisestä ja muista perintää koskevista seikoista sekä muusta lain täytäntöönpanosta voidaan, ottaen huomioon mitä 10 §:ssä säädetään, antaa asetuksella.

## 5 luku

### **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

#### 13 §

##### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992.

Tällä lailla kumotaan:

1) 29 päivänä joulukuuta 1973 annettu valtion maksuperustelaki (980/73); sekä

2) eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista 17 päivänä lokakuuta 1942 annettu laki (806/42) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

#### 14 §

##### *Siirtymäsäännökset*

Kumottavien lakien nojalla annetut asetukset jäävät voimaan 31 päivään joulukuuta 1993 saakka, jollei niitä erikseen tätä ennen kumota.

Jos muussa lainsäädännössä viitataan tällä lailla kumottaviin lakeihin, viittauksen on katsottava tarkoittavan tätä lakia.

Helsingissä 1 päivänä marraskuuta 1991

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

