

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin valtion taloushallinto-organisaation muodostamisen perusteita koskeva säännös ja valtion kirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä täydennettäisiin. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarviokirjanpidon seurantatarkkuutta ja kumulatiivisen ylijää-

män käyttämistä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi. Laista kumottaisiin yliopistojen yliopistoyhtiöistä saamien tulojen nettobudjetointia, tulo- ja menorästejä, tarveainevarastojen kokoa ja varastotilioikeutta koskevat säännökset.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA JA NYKYTILAN ARVIOINTI.....	3
1.1 Kumulatiivisen ylijäämän käyttäminen talousarvion katteeksi.....	3
1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu.....	3
1.3 Valtion taloushallinto-organisaatio.....	4
1.4 Kirjanpito, valtuuksien seuranta ja laskentatoimi.....	4
1.5 Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottaminen ja käyttö.....	5
1.6 Kumottavat säännökset.....	5
Yliopistoyhtiöiden osaketulojen nettobudjetointi.....	5
Tulo- ja menorästit.....	5
Varastojen koko.....	6
Kassavarojen sitominen tarveainevarastoihin.....	6
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	6
2.1 Kumulatiivisen ylijäämän käyttäminen talousarvion katteeksi.....	6
2.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu.....	7
2.3 Taloushallinto-organisaatio.....	7
2.4 Muita muutoksia.....	8
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	8
4 ASIAN VALMISTELU.....	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	9
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	9
2 VOIMAANTULO.....	11
LAKIEHDOTUS.....	12
Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.....	12
LIITE.....	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.....	15

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila ja nykytilan arviointi**1.1 Kumulatiivisen ylijäämän käyttäminen talousarvion katteeksi**

Perustuslain (731/1999) 84 §:n 2 momentin mukaan talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava talousarvioon otettavat määrärahat. Säännöksen mukaan määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen yli- tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. Yli- tai alijäämällä tarkoitetaan viimeisen tilinpäätöksen mukaisen talousarvion toteutumalaskelman yli- tai alijäämän sekä sitä edeltäneiden varainhoitovuosien tilinpäätösten yli- ja alijäämien yhteenlaskettua määrää.

Valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, kumulatiivisen ylijäämän käyttöä koskeva 3 b § lisättiin vuonna 1998. Säännöksen mukaan kumulatiivista ylijäämää voitiin käyttää talousarvion katteeksi enintään kolmannes varainhoitovuoden lopun kumulatiivisesta ylijäämästä. Vuonna 2000 kumulatiivisen ylijäämän käyttörajoitusta muutettiin siten, että kumulatiivista ylijäämää voidaan nykyisin käyttää talousarvion katteeksi siltä osin kuin se ylittää 500 miljoonaa euroa. Muutosta perusteltiin murtolukupohjaisen rajan epätarkoituksenmukaisuudella sekä sillä, että tuolloisella valtion kassanhallinnan ennustettavuuden tarkkuudella 500 miljoonaa euroa pidettiin riittävänä määränä varainhoitovuoden aikana mahdollisesti syntyvään alijäämään varautumiseksi.

Kumulatiivisen ylijäämän käyttö talousarvion katteeksi budjetoidaan nykyisin talousarvioon tuloarvioksi. Tuloarvioksi budjetoidun kumulatiivisen ylijäämän määrä kuvaa, paljonko varainhoitovuoden määrärahoja katetaan talousarviossa aikaisempien varainhoitovuosien talousarvioiden perusteella kertyneillä ylijäämillä. Vuosien 2004—2008 tilinpäätöksissä kumulatiivisen ylijäämän määrä on vaihdellut 0,5 miljardista eurosta 3,2 miljardiin euroon. Kumulatiivista ylijäämää on budjetoitu talousarvion katteeksi vuonna 2005 2,7 miljardia euroa, vuonna

2006 0,5 miljardia euroa, vuonna 2007 0,6 miljardia euroa ja 0,6 miljardia euroa vuonna 2008.

Kumulatiivisen ylijäämän käytön rajoittamisen perusteena on ollut varautuminen varainhoitovuoden aikana mahdollisesti syntyvään alijäämään. Varautuminen on merkinnyt sitä, että talousarvio on katettu vero- tai maksutuloilla tai lainanotolla myös siltä osin kuin se olisi ollut katettavissa nykyisen käytörajoituksen alaisella kumulatiivisella ylijäämällä. Menettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Talousarviota tulisi voida katata mahdollisimman joustavasti kuhunkin taloudelliseen tilanteeseen parhaiten soveltuvalla tavalla.

1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Valtion virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnittelusta säädetään talousarviolain 12 §:ssä. Alkuperäisen säännöksen mukaan virastojen ja laitosten oli suunniteltava toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleella talousarviolain muutoksella suunnitteluelvoitetta laajennettiin kattamaan myös monivuotinen toiminnan tuloksellisuuden suunnittelu. Lisäksi lakiin otettiin ministeriöiden suunnitteluelvoitetta selkeyttävä säännös, jonka mukaan ministeriöiden tulee suunnitella oman toimintansa lisäksi myös koko toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta.

Toiminta- ja taloussuunnittelusta on annettu talousarviolain 12 §:n 2 momentin nojalla tarkemmat säännökset valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992), jäljempänä talousarvioasetus, 8—10 §:ssä. Säännökset koskevat toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoitusta, sisältöä ja laadintaa. Yksityiskohtaiset määräykset toiminta- ja taloussuunnittelusta on annettu talousarvioasetuksen 10 §:n 3 momentin nojalla 24 päivänä huhtikuuta 2003 annetulla valtioneuvoston päätöksellä valtionalouden kehysten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista ja 2 päivänä huhtikuuta

2008 annetulla valtiovarainministeriön määräyksellä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 0802).

1.3 Valtion taloushallinto-organisaatio

Valtion taloushallinto-organisaatiosta säädetään talousarvioasetuksen 23—25 §:ssä. Valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö, joka jakautuu tilivirastoihin. Tilivirastot laativat talousarviolain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja siihen kuuluvan toimintakertomuksen, eli tiliviraston tilinpäätöksen, sekä vastaavat valtion maksuliikkeestä ja kirjanpidosta. Jos tilivirasto on hajauttanut maksuliikkeen ja kirjanpidon hoidon maksupisteille, myös ne vastaavat kyseisten tehtävien hoitamisesta. Tilivirastoja ovat ministeriöt ja tasavallan presidentin kanslia sekä muut virastot ja laitokset siten kuin valtiovarainministeriö asianomaisen ministeriön esityksestä määrää. Tilivirastoksi on useimmiten määrätty virasto tai laitos. Tilivirastoksi on kuitenkin määrätty myös useiden virastojen tai laitosten muodostamia kokonaisuuksia tai kokonainen hallinnonala, kuten sisäasiainministeriö.

Tapauskohtaiset tilivirastoratkaisut ovat olleet omiaan hämärtämään hallinnollisia ja taloushallinnollisia johto- ja vastuusuhteita. Tilivelvollisuuden toteuttamisen osalta ongelma on pyritty ratkaisemaan talousarvioasetuksen 65 a ja 66 i §:ään sisältyvällä niin sanottuja tulossopimusvirastoja koskevalla sääntelyllä, jonka mukaan viraston tai laitoksen, joka ei toimi tilivirastona, mutta jolle ministeriö on asettanut tulostavoitteet, tulee laatia soveltuvin osin tiliviraston toimintakertomusta vastaava toimintakertomus, josta asianomaisen ministeriön on annettava tilinpäätöskannanotto samalla tavalla kuin tiliviraston tilinpäätöksestä. Tulossopimusvirastoja on erityisen runsaasti oikeusministeriön hallinnonalalla, jossa tulossopimusvirastoja ovat muun muassa kaikki tuomioistuimet ja oikeusaputoimistot. Myös monilla muilla hallinnonaloilla on useita tulossopimusvirastoja.

1.4 Kirjanpito, valtuuksien seuranta ja laskentatoimi

Talousarviolain 14—16 §:ssä säädetään valtion kirjanpidosta, kirjanpidon yksityiskohtaisuudesta ja laskentatoimesta.

Kirjanpitoa koskevan 14 §:n mukaan valtion kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa. Säännös on vuodelta 1988, ja se on koskenut vain nykyistä talousarviokirjanpitoa edeltänyttä niin sanottua hallinnollista kirjanpitoa. Vuoden 1998 alusta toteutetun valtion kirjanpituudistuksen jälkeen säännöksen soveltamisala on laajentunut kattamaan myös valtion liikekirjanpidon, joka uudistuksessa otettiin käyttöön. Hyvän kirjanpitoa koskevan normilähteitä valtiolla ovat muun muassa talousarvioasetuksen säännökset, valtion kirjanpitolautakunnan lausunnot, Valtiohallituksen määräykset ja ohjeet sekä Valtion talouden tarkastusviraston kannanotot. Eriyisesti valtion liikekirjanpidon kannalta ohjaavaa vaikutusta on myös kirjanpitolaila (1336/1997), sen tulkinta- ja soveltamiskäytännöllä sekä julkisen ja yksityisen sektorin kansainvälisillä tilinpäätösstandardeilla.

Talousarviolain 15 §:n 1 momentissa säädetään tuloarvioiden kertymisen ja määrärahojen käytön seurantarokkuudesta. Säännöksen mukaan tilit on järjestettävä siten, että talousarvion toteutumista on mahdollista seurata vähintään momentin tarkkuudella. Säännös koskee siten vain talousarviokirjanpitoa. Saman momentin mukaan kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat bruttomääräisinä sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät. Pykälän 2 momentin mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulo voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä. Pykälän 3 momentin mukaan liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen. Säännökset liittyvät 2 momentissa säädettyä maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan lukuun ottamatta kiinteästi kirjanpitoon, joten 1 ja 3 momentti olisi tarkoituksenmukaista siirtää kirjanpitoa koskevaan 14 §:ään.

Laskentatoimintaa koskevan talousarviolain 16 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen

tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä. Tarkempia säännöksiä on annettu talousarvioasetuksella. Lain 15 §:n 2 momentissa säädetystä velvoitteesta seurata maksullisen toiminnan kannattavuutta olisi kuitenkin jatkossakin syytä säätää laissa.

Valtuudella tarkoitetaan oikeutta sitoutua menoihin, joista aiheutuvat määrärahatarpeet otetaan vasta seuraavien vuosien talousarvioihin. Valtuus sitoutua menoihin voidaan antaa joko perustuslain 85 §:n 3 momentin nojalla talousarviossa tai lakiin perustuen. Talousarviolakiin ei tällä hetkellä sisälly säännöksiä valtuuksien ja niiden käytön seurannasta. Valtuuksien seurannasta säädetään nykyisin talousarvioasetuksen 54 a §:ssä.

1.5 Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottaminen ja käyttö

Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamista ja käyttöä koskevat säännökset sisältyvät yleismääräyksiksi lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä valtion virastoissa ja laitoksissa annettuun valtioneuvoston päätökseen (35/1974). Päätöksessä määrätään muun muassa lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja vastaanottamisen edellytyksistä sekä lahjoitus- ja testamenttivarojen käytöstä, hoidosta ja säilyttämisestä.

Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot voidaan talousarviossa nettobudjetoida, mikä nojalla myös lahjoitusvaroja on nettobudjetoitu. Talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisten määräysten brutto- ja nettobudjetointia koskevassa kohdassa nettobudjetointi on kuitenkin rajoitettu vain sellaisiin viraston tai laitoksen saamiin lahjoitusvaroihin, joiden määrä ei ole viraston tai laitoksen tavanomaiseen toimintaan ja talouteen nähden epätavallisen suuri. Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytämisestä olisi niiden luonne huomioon ottaen syytä säätää laissa. Yksityiskohtaisempia

säännöksiä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

1.6 Kumottavat säännökset

Yliopistoyhtiöiden osaketulojen nettobudjetointi

Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan talousarviossa voidaan nettobudjetoida yliopiston toiminnasta saatavat tulot ja toimialtaan ja toiminnaltaan yliopistolain (645/1997) 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta välittömästi edistävien tai yliopiston koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä tarvittavien, yliopiston yksin tai merkittävällä osuudella yhdessä muiden kanssa perustamien osakeyhtiöiden (*yliopistoyhtiö*) osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvat menot ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvat menot sen mukaan kuin siitä talousarviossa erikseen päätetään.

Eduskunta on hyväksynyt uuden yliopistolain (558/2009) ja sen voimaansaapua koskevan lain (559/2009) 24 päivänä heinäkuuta 2009. Niiden mukaan yliopistot siirtyvät valtion talousarvion ulkopuolelle 1 päivästä tammikuuta 2010. Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 7 kohta ja siihen viittaus 2 momentin 2 kohdassa ehdotetaan tämän vuoksi kumottavaksi tarpeettomana.

Tulo- ja menorästit

Tulo- ja menorästeistä säädetään talousarviolain 19 §:n 1 momentissa. Sen mukaan varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulo- ja menorästeinä seuraavaan vuoteen. Vastaavasti jos suuruudeltaan tarkoin tiedossa ollutta menoa ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa varainhoitovuoden talousarvioon tarkoitusta varten otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta, saadaan menon suorittamista varten tarvittava määrä siirtää tilinpäätöksessä menorästinä

seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, jollei asianomainen ministeriö tai valtioneuvoston kanslia toisin määrää.

Tulojen ja menojen kohdentamiseen liittyvät rästikirjaukset ovat olleet tarpeen ennen vuotta 1998 käytössä olleessa hallinnollisessa kirjanpidossa, jossa kassasuoritusta vastaa maton tulo tai meno merkittiin samanaikaisesti tulo- tai menorästiksi. Vuoden 1998 alusta uudistetussa valtion kirjanpidossa niitä tuloja ja menoja, joihin liittyvä maksutapahuma ei ole vielä tapahtunut, voidaan seurata liikekirjanpidon tileillä saamisina ja velkoina ilman talousarviokirjanpidossa tämän lisäksi tehtävää erillistä tulo- tai menorästikirjausta. Sen vuoksi tulo- ja menorästikirjauksista voitaisiin luopua tarpeettomina. Sama koskee ministeriön ja eduskunnan kansliatoimikunnan lupaa pitää arviomäärärahasta ja kiinteästä määrärahasta tehtyä menorästä tileissä varainhoitovuotta seuraavan vuoden jälkeenkin. Menorästien eli velkojen tileissä pitämistä on syytä arvioida normaalien käytäntöjen mukaisesti ilman erillistä ministeriön määräystä, jollaista ei ole käytössä myöskään siirtömäärärahoista maksettavaksi tulevien velkojen osalta. Tulo- ja menorästeistä luopuminen keventäisi tilinpäätöksen laatimiseen liittyvää työtä.

Varastojen koko

Talousarviolain 22 §:n 2 momentin mukaan viraston ja laitoksen toimintaa varten talousarviossa osoitetuilla määrärahoilla ei saa hankkia varastoon hyödykkeitä enempää kuin mitä viraston tai laitoksen häiriötön toiminta edellyttää. Säännöksen tarkoituksena on ollut estää, että määrärahoja ei kuluteta loppuun pelkästään varastoja muodostamalla. Säännös on ajalta, jolloin viraston ja laitoksen toimintaan osoitettuja määrärahoja ei yleisesti budjetoitu samalle toimintamomentille ja määrarahat olivat yksivuotisia. Varastojen kokoa koskevaa säännöstä voidaan nykytilanteessa pitää tarpeettoman yksityiskohtaisena. Lain 22 §:n 1 momentin mukaan valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla

tavalla. Säännöstä on sovellettava myös otettaessa tavaroita varastoon.

Kassavarojen sitominen tarveainevarastoihin

Talousarviolain 23 §:n mukaan valtiovarainministeriö nimeää ne valtion virastot ja laitokset, jotka saavat sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta tarveaineita käyttöön otettaessa. Valtiovarainministeriö määrää myös, kuinka paljon varoja edellä tarkoitettulla virastolla ja laitoksella saa olla sidottuna tarveainevarastoihin.

Varastotilimenettelyä, jossa määrärahaa veloitetaan vasta hyödykkeitä varastosta käyttöön otettaessa, ei voida pitää hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisena. Varastotilioikeutta ei ole nykyisin yhdelläkään virastolla tai laitoksella.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa virastojen ja laitosten tilivelvollisuutta, lisätä valtion taloudenhoidon joustavuutta sekä poistaa valtion taloushallinnon tarpeettomat erityispiirteet. Lain rakennetta ehdotetaan selkeytettäväksi ryhmittelemällä 14–16 §:n säännökset uudelleen siten, että kirjanpitoa ja laskentatointa koskevista asioista säädettäisiin eri pykälissä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi valtuuksien seurantaa koskeva säännös sekä valtuutus valtioneuvoston asetukseen, joka koskee lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamista ja käyttämistä.

2.1 Kumulatiivisen ylijäämän käyttäminen talousarvion katteeksi

Valtion kassassa kulloinkin olevien varojen määrä voi kirjanpidollisten tulojen ja menojen ja näitä vastaavien kassatulojen ja -menojen välisistä ajoituseroista sekä valtion kassassa olevista vieraan pääoman luonteisista eristä johtuen olla saman hetken mukaan laskettavaa kumulatiivista ylijäämää olennaisestikin suurempi tai pienempi. Esimerkkejä valtion kassassa olevista vieraan pääoman luonteisista eristä ovat muille veronsaajille ti-

litettävät osuudet veroista, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen valtion kassassa olevat rahat ja talletetut vieraat varat. Valtion kassavarojen ja kumulatiivisen ylijäämän suhde on vuosina 2004—2008 kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	Kassavarojen määrä, miljardia euroa	Kumulatiivinen ylijäämä, miljardia euroa
2004	8,9	3,2
2005	7,3	1,0
2006	7,4	1,1
2007	7,6	1,1
2008	7,8	0,5

Kumulatiivinen ylijäämä on vain yksi valtion maksuvalmiuteen vaikuttava tekijä. Kumulatiivisen ylijäämän käyttörajoituksen poistaminen ei vaikuttaisi olennaisesti valtion maksuvalmiuden hallintaan. Sen vuoksi laista ehdotetaan poistettavaksi ylijäämän käyttämistä koskeva 500 miljoonan euron rajoitus. Muutos lisäisi osaltaan valtion talousarvion tasapainotuskeinojen ja finanssipolitiikan joustavuutta.

Lisäksi säännöksen soveltamisalaa tarkennettaisiin eräiltä osin.

2.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Nykymuotoinen valtion talousarvion laadintaan liittyvä toiminta- ja taloussuunnittelu on koettu hallinnossa osin tarpeettomaksi ja turhaa työtä aiheuttavaksi. Toiminta- ja taloussuunnittelu on vaarassa jäädä liian erilliseksi taloushallintokeskeiseksi prosessiksi, jossa ei ole riittäviä yhtymäkohtia toimintaa koskeviin sisällöllisiin suunnitelmiin. Toiminta- ja taloussuunnittelua koskevaa alemman tasoista sääntelyä olisi tämän vuoksi tarkoituksenmukaista keventää. Samalla koko valtion talouden suunnittelun kannalta keskeisistä toiminta- ja taloussuunnittelun vähimmäisvaatimuksista on perusteltua säätää lain tasolla.

2.3 Taloushallinto-organisaatio

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset valtion taloushallinto-organisaatiosta. Toiminnallisesti tarkoituksenmukaista olisi, että kirjanpitoyksiköt muodostettaisiin olemassa olevan virasto- ja laitosorganisaation mukaisesti. Tällöin kirjanpitoyksikön tilinpäätös kuvaisi parhaalla mahdollisella tavalla viraston tai laitoksen johdon vastuuta julkisilla varoilla rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta. Kirjanpitoyksiköiden muodostaminen nykyistä useammin virasto- ja laitospohjaisesti vahvistaisi tilivelvollisuuden toteutumista.

Kirjanpitoyksiköiden muodostaminen virasto- ja laitospohjaisesti ei kuitenkaan ole taloudellisesti ja hallinnollisesti tarkoituksenmukainen ratkaisu, jos esimerkiksi toiminnallisesti sinänsä itsenäinen virasto, laitos tai toimielin on toiminnaltaan suppea-alainen ja henkilöstömäärältään pieni. Tilinpäätöksen laatiminen yksinomaan tällaisen yksikön toiminnasta ja taloudesta ei yleensä ole perusteltua. Näissä tilanteissa kirjanpitoyksiköt voitaisiin muodostaa tehtävä- tai toimintopohjaisesti tai muulla tilanteen kokonaisarviointin kannalta tarkoituksenmukaisella perusteella. Kirjanpitoyksikön muodostaminen tehtävä- tai toimintopohjaisesti voisi olla tarkoituksenmukaista muulloinkin, kun saman toimialan tehtäviä hoitaa useampia yksiköitä, kuten esimerkiksi Verohallinnossa ja poliisi-toimessa.

Virastojen, laitosten ja toimielinten kuulumisesta kirjanpitoyksiköihin määräisi valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Käytännössä kunkin hallinnonalan virastojen ja laitosten jakautumisen eri kirjanpitoyksiköiksi tulisi perustua asianomaisen ministeriön esitykseen tai asianomaisen ministeriön kanssa yhteisesti sovittuun käytäntöön. Tarvittaessa valtiovarainministeriö voisi asianomaisen ministeriön kuulemisen jälkeen päättää kirjanpitoyksiköistä kuitenkin myös ministeriön ehdotuksesta poiketen tai oma-aloitteisesti.

Taloushallinto-organisaation muodostamisen perusteita koskeva säännös mahdollistaisi kirjanpitoyksiköiden tarkoituksenmukaisen muodostamisen varsin joustavasti. Säännös aiheuttaisi kuitenkin taloushallinto-organisaation uudelleenjärjestelytarpeita joillakin

hallinnonaloilla, kuten sisäasiainministeriön hallinnonalalla, joka nykyisin toimii yhtenä tilivirastona.

2.4 Muita muutoksia

Laissa todettaisiin valtion kirjanpidon perustuvan talousarviokirjanpitoon ja liikekirjanpitoon. Sekä valtion tilinpäätös että virastojen ja laitosten tilinpäätökset sisältäisivät jatkossakin talousarviokirjanpidon perusteella laadittavan talousarvion toteutumalaskelman lisäksi liikekirjanpidon tuottamat tilinpäätöslaskelmat eli tuotto- ja kululaskelman ja taseen. Kirjanpitoa koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi tarkennuksia.

Lakiin lisättäisiin velvoite talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen ja lakiin perustuvien valtuutuksien seurannasta, mistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lakiin lisättäisiin myös valtuutus säätää valtioneuvoston asetuksella lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käyttämisestä.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotuksilla lisättäisiin valtion taloushallinnon joustavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä selkeytettäisiin lainsäädäntöä, joka on osin vanhentunutta. Kumulatiivisen ylijäämän käyttöä koskevan rajoituksen poistaminen mahdollistaa talousarvion joustavamman kattamisen. Tulo- ja menorästeistä sekä varastotilioikeudesta luopuminen merkitsee näistä valtion kirjanpidon erityispiirteistä luopumista. Toiminta- ja taloussuunnit-

telun osalta ehdotetut muutokset mahdollistavat talousarvioasetuksen toiminta- ja taloussuunnittelusäännösten suuntaamisen nykyistä paremmin palvelemaan hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten omista tarpeista lähtevää toiminta- ja taloussuunnittelua. Kirjanpitoa, valtuusseurantaa ja laskentatointa koskevien säännösten tarkistamisella sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja koskevan asetuksen antamista koskevan säännöksen lisäämisellä selkeytettäisiin lainsäädäntöä.

Taloushallinto-organisaatiota koskevat ehdotukset merkitsevät muutoksia joidenkin virastojen ja laitosten taloushallinnolliseen organisoitumiseen. Tämä aiheuttaa muun muassa tietojärjestelmien muutostarpeita, jotka voidaan kuitenkin toteuttaa ilman määrärahalisäyksiä.

4 Asian valmistelu

Ehdotetut muutokset perustuvat talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraporttiin (Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi, valtiovarainministeriön julkaisuja VM 27/2008) ja siitä saatuihin lausuntoihin. Lausunto väliraportista pyydettiin tasavallan presidentin kanslialta, ministeriöiltä ja valtioneuvoston kanslialta, valtionalouden tarkastusvirastolta ja valtion kirjanpitolautekunnalta.

Hankkeessa selvitettiin talousarviolainsäädännön kehittämistarpeet sekä kartoitettiin myös laajempia kehittämismahdollisuuksia. Lausunnonantajat ovat kannattaneet lausunnoissaan laajasti hankkeen ehdotuksia nykyisen järjestelmän kehittämisestä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

3 a §. Nettobudjetointi. Talousarviolain 3 a §:n 1 momentin 7 kohdan säännös yliopistojen yliopistoyhtiöiden osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saamien tulojen sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvien menojen ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvien menojen nettobudjetoinnista ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana, koska yliopistot siirtyvät 1 päivästä tammikuuta 2010 valtion talousarvion ulkopuoliksi organisaatioiksi. Pykälän 2 momentin 2 kohdasta kumottaisiin viittaus yliopistoyhtiöihin.

3 b §. Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa. Talousarviolain 3 b §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi kumulatiivisen ylijäämän käyttämistä koskeva 500 miljoonan euron rajoitus. Rajoituksen poistaminen lisäisi osaltaan valtion talousarvion tasapainotuskeinojen ja finanssipolitiikan joustavuutta.

Kumulatiivisen ylijäämän ajallista käyttömahdollisuutta ehdotetaan selkeyssyistä supistettavaksi. Kumulatiivista ylijäämää saisi käyttää valtion tilinpäätöksen valmistumisen jälkeisten samaa varainhoitovuotta koskevien lisätalousarvioiden katteeksi sekä seuraavan varainhoitovuoden varsinaisen talousarvion katteeksi. Erona voimassa olevaan lakiin olisi se, että kumulatiivista ylijäämää ei voisi käyttää vuoden alussa annettavan lisätalousarvion katteeksi, jos tilinpäätös edelliseltä vuodelta ei ole vielä valmistunut. Muutoksella varmistettaisiin, ettei uuden tilinpäätöksen valmistuminen heikennä vuoden alkupuolella annetun lisätalousarvioehdotuksen kattamisedellytyksiä.

12 §. Toiminta- ja taloussuunnittelu. Toiminta- ja taloussuunnittelua koskevaa 12 §:n 1 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten toiminnan ja talouden suunnittelun olisi tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtionalouden suunnittelussa

tarvittavat tiedot. Valtioneuvoston johdolla tapahtuvalla valtionalouden suunnittelulla tarkoitettaisiin erityisesti valtionalouden kehysmenettelyä, mutta myös kaikkia muita valtioneuvoston johdolla tapahtuvia erillisiä valtionaloutta koskevia suunnitteluprosesseja. Säännös asettaisi ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten toiminnan ja talouden suunnittelulle keskeisten taloudellisten tietojen tuottamisen turvaavat vähimmäisvaatimukset, mikä osaltaan mahdollistaisi toiminta- ja taloussuunnittelua koskevan alemmanasteisen sääntelyn keventämisen. Lisäksi säännöksen kirjoitustapaa täsmennettäisiin.

2 luku. **Valtion taloushallinto-organisaatio, maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös.** Lain 2 lukuun sijoitettaisiin uusi taloushallinto-organisaatiota koskeva 12 a §, joten luvun otsikko muutettaisiin vastamaan luvun sisältöä.

12 a §. Taloushallinto-organisaatio. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 a §, jossa säädettäisiin valtion kirjanpitovelvollisuudesta sekä valtion taloushallinto-organisaatiosta, sen tehtävistä ja taloushallinto-organisaation muodostamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion talousarvialous olisi kirjanpitoyksiköihin ja kautuva kirjanpitovelvollinen. Säännös määrittäisi valtio-kirjanpitovelvollisen, johon esimerkiksi talousarviolain 14 §:n vaatimus hyvästä kirjanpitoavasta kohdistuu. Lisäksi 1 momentissa todettaisiin selkeyden vuoksi, että kirjanpitoyksiköiden kirjanpito tiedot kerätään valtion tilinpäätöksen laatimista varten valtion keskuskirjanpitoon, jota hoitaa Valtiokonttori. Keskuskirjanpidon hoitaminen kuuluu Valtiokonttorin tehtäviin Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan. Talousarvioasetuksessa käytetty käsite tilivirasto korvattaisiin käsitteellä kirjanpitoyksikkö.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion kirjanpitoyksiköiden tehtävistä. Kirjanpitoyksiköiden tehtäviä olisivat maksuliikkeestä ja kirjanpidosta vastaaminen sekä lain 21 §:ssä tarkoitettun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatiminen. Tehtävät vastaisivat nykyisten tilivi-

rastojen tehtäviä. Tehtävien hoitamiseksi tarvittavia palveluja kirjanpitoyksiköt voisivat hankkia muualta, esimerkiksi talousarviotalouteen kuuluvilta palvelukeskuksilta tai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Perustuslain 124 §:n mukaista julkista valtaa ei kuitenkaan ilman erillistä lailla säätämistä voi käyttää eikä saman säännöksen mukaista julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin asianomainen viranomaisena. Käytännössä kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitamiseen sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimiseen ei kuitenkaan liity tällaisia toimenpiteitä. Eräät kirjanpitoyksikön tehtäviin liittyvät toimenpiteet on kuitenkin muista, pääosin sisäiseen valvontaan liittyvistä, syistä jatkossakin tarkoituksenmukaista säätää joko kirjanpitoyksikön tehtäväksi tai suoraan kirjanpitoyksikön kuuluvan asianomaisen viraston tai laitoksen tehtäväksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kirjanpitoyksiköistä ja niiden muodostamisen perusteista. Sen mukaan tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt olisivat aina kirjanpitoyksikköjä. Tämä vastaa nykytilaa. Muilta osin kirjanpitoyksikön muodostaminen edellyttäisi, että kirjanpitoyksikköön kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet muodostaisivat toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Lain voimaantulosäännöksen nojalla nykyiset tilivirastot toimisivat valtion kirjanpitoyksiköinä siihen asti, kunnes valtiovarainministeriö määräisi ne toimimaan 12 a §:n 3 momentissa tarkoitettuina uusina kirjanpitoyksiköinä. Siirtyminen voisi tapahtua vaiheittain.

14 §. Kirjanpito. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi valtion kirjanpitoa koskeva säännös, jonka mukaan valtiolla on talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito.

Pykälän 2 momentiksi ehdotetaan siirrettäväksi nykyisen 15 §:n 1 momentin toinen virke tarkistettuna. Momentin mukaan kirjanpidon tulisi sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät bruttomääräisinä. Bruttomääräisyyden vaatimus koskisi säännöksen sanamuodon mukaan myös oikaisu- ja siirtoeriä. Vaikka bruttomääräinen kirjanpito on osa 1 momentissa säädettyä hyvää kirjanpitoloppua, bruttomääräisyydestä säädettäisiin nykyiseen tapaan nimenomaisesti. Säännös koskisi sekä talousarvio- että liikekirjanpitoa.

Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan siirrettäväksi nykyisen 15 §:n 1 momentin ensimmäinen virke tarkistettuna. Momentin mukaan talousarviokirjanpidon tilit olisi järjestettävä siten, että tuloarvioiden kertymistä ja määrärahojen käyttöä olisi mahdollista seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella. Säännös sisältäisi kaksi muutosta nykyiseen säännökseen verrattuna. Ensimmäinen muutos olisi se, että säännös koskisi sanamuotonsa mukaan kirjanpidon sijasta vain talousarviokirjanpitoa. Toinen muutos olisi se, että talousarvion toteutumista tulisi voida seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella eikä vain talousarvion momentin tarkkuudella kuten nykyisin. Eduskunta voi päättää talousarvion määrärahojen käytöstä momenttia tarkemmalla tasolla. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi momentin määrärahasta tiettyyn tarkoitukseen varatut erät ja tiettyyn tarkoitukseen enintään varatut erät. Myös talousarviolain 9 §:ssä säädetyistä käyttösuunnitelmasta päättäminen merkitsee määrärahoista päättämistä momenttitasoa tarkemmalla tasolla. Näin on silloinkin, kun määrärahaa voidaan momentin kokonaismäärärahan puitteissa käyttää käyttösuunnitelmakohdista poiketen.

Eduskunnan budjettivallan kanssa sopuoinnussa on, että talousarviokirjanpitoa tulee jo lain mukaan pitää eduskunnan päättämällä tarkkuudella. Käytännössä lain muutoksella ei kuitenkaan olisi vaikutuksia talousarviokirjanpidon nykyiseen seurantatarkkuuteen, koska talousarviokirjanpidon tilijaoittelu laaditaan talousarvioasetuksen 12 §:n nojalla nykyisinkin aina vähintään eduskunnan päättämää erittelytarkkuutta noudattaen. Valtion tilinpäätös laadittaisiin jatkossakin nykyiseen tapaan talousarviolain 17 a §:ssä säädetyn mukaisesti vain momentin tarkkuudella.

Pykälän 4 momentiksi siirrettäisiin nykyisin 15 §:n 3 momenttiin sisältyvä liikelaitosten kirjanpitoa koskeva viittaussäännös. Säännöksen mukaan liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

15 §. Valtuuskien seuranta. Nykyisen 15 §:n säännöksiä siirryessä 14 ja 16 §:ään 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtuuskien

seurantavelvoitteesta. Valtuuksien seurannasta on perusteltua säätää laissa, koska se on osa eduskunnan hyväksymän talousarvion toteutumisen seuranta.

Pykälän 1 momentin mukaan virastojen ja laitosten tulisi järjestää 10 §:ssä tarkoitettujen talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien talousarviomenojen seuranta.

Pykälän 2 momentin nojalla tarkempia säännöksiä valtuuksien seurannasta voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

16 §. Laskentatoimi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, johon siirrettäisiin maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta koskeva nykyinen 15 §:n 2 momentti. Kannattavuuden seuranta tapahtuu kustannuslaskennan avulla. Säännös kuuluu tämän vuoksi asiallisesti niin sanotun sisäisen laskentatoimen eikä varsinaisen ulkoisen kirjanpidon sääntelyn yhteyteen.

19 §. Siirtomäärärahan peruuttaminen. Pykälästä kumottaisiin tarpeettomana tulo- ja menorästikirjauksia koskevat säännökset. Vuoden 1998 alusta uudistetussa valtion kirjanpidossa niitä tuloja ja menoja, joihin liittyvä maksutapahtuma ei ole vielä tapahtunut, voidaan seurata liikekirjanpidon tileillä saamisina ja velkoina ilman talousarviokirjanpidossa tehtävää erillistä tulo- tai menorästikirjausta. Tarpeettomana kumottaisiin myös säännös ministeriön luvasta pitää arviomäärärahasta ja kiinteästä määrärahasta tehtyä menorästiä tileissä varainhoitovuotta seuraavan vuoden jälkeenkin.

Pykälän otsikko muutettaisiin muita ehdotettuja muutoksia vastaavasti.

20 §. Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta. Tulo- ja menorästiä koskevan 19 §:n 1 momentin säännösten kumoamisen vuoksi 20 §:stä poistettaisiin menorästiä koskeva viittaus.

22 §. Valtion omaisuus. Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Kielto hankkia varastoon hyödykkeitä enempää kuin mitä viraston tai laitoksen häiriötön toiminta edellyttää on ollut tarpeettoman yksityiskohtainen.

23 §. Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottaminen ja käyttö. Nykyiset 23 §:ssä olevat varastotilioikeutta koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi, koska varastotilimenettelyä ei voida pitää hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisena. Uudeksi 23 §:ksi lisättäisiin valtuutus, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käyttämisestä.

25 §. Lain soveltaminen eduskunnan taloudenhoitoon. Pykälän 1 momentista ehdotetaan kumottavaksi säännös, joka viittaa kumottavaksi ehdotettuun 19 §:n 1 momenttiin.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Lain 19 §:n muutosta sovellettaisiin jo varainhoitovuodelta 2009 laadittavaan tilinpäätökseen. Vuoden 2009 tilinpäätöksessä ei tehtäisi enää talousarviokirjanpitoon erillisiä tulo- ja menorästikirjauksia, vaan tulo- ja menorästien tarkoittamia saatavia ja velkoja seurattaisiin liikekirjanpidossa.

Uuden taloushallinto-organisaation ei edellytettäisi tulevan voimaan yhdellä kertaa. Nykyiset tilivirastot toimisivat valtion kirjanpitoyksiköinä siihen asti, kunnes valtiovarainministeriö määräisi ne toimimaan ehdotetussa 12 a §:n 3 momentissa tarkoitettuina uusina kirjanpitoyksiköinä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 3 a §:n 1 momentin 7 kohta ja 22 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 a §:n 1 momentin 7 kohta laissa 1111/2004 ja 22 §:n 2 momentti laissa 165/1992,
muutetaan 3 a §:n 2 momentin 2 kohta, 3 b §:n 1 momentti, 12 §:n 1 momentti, 2 luvun otsikko, 14, 15, 19, 20 ja 23 § sekä 25 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 3 a §:n 2 momentin 2 kohta mainitussa laissa 1111/2004, 3 b §:n 1 momentti laissa 898/2000, 12 §:n 1 momentti laissa 1216/2003, 15 § mainitussa laissa 165/1992, 19 § osaksi laissa 1056/2002 ja 25 §:n 1 momentti laissa 678/2000, sekä *lisätään* lakiin uusi 12 a § ja 16 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1216/2003, uusi 2 momentti seuraavasti:

3 a §

Nettobudjetointi

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla:

2) sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä.

3 b §

Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa

Valtion tilinpäätöksen valmistuttua enintään sen osoittama kumulatiivinen ylijäämä voidaan ottaa saman varainhoitovuoden lisä-

talousarvioiden ja seuraavan varainhoitovuoden talousarvion määrärahojen katteeksi.

12 §

Toiminta- ja taloussuunnittelu

Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtionalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

2 luku

Valtion taloushallinto-organisaatio, maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

12 a §

Taloushallinto-organisaatio

Valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpitotiedot kerätään valtion keskuskirjanpitoon valtion tilinpäätöksen laatimista varten. Valtiokonttori kerää kirjanpitotiedot ja hoitaa keskuskirjanpidon.

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeitään ja kirjanpidostaan sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.

14 §

Kirjanpito

Valtion kirjanpitoon kuuluvat talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito. Kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa.

Kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät bruttomääräisinä.

Talousarviokirjanpidon tilit on järjestettävä siten, että tuloarvioiden kertymistä ja määrärahojen käyttöä on mahdollista seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella.

Liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

15 §

Valtuuksien seuranta

Viraston ja laitoksen tulee järjestää 10 §:ssä tarkoitettujen talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta.

Valtuuksien seurannasta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Laskentatoimi

Viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että maksullisen toiminnan vuositulo voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

19 §

Siirtomäärärahan peruuttaminen

Jos osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyt siirtomäärärahaa ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää, käyttämätön määrä on peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha merkitään tuloksi.

20 §

Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta

Jos varainhoitovuonna tulee maksettavaksi varainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistuva meno, se voidaan maksaa valtiovarainministeriön luvalla kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavaan tarkoitukseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Valtiovarainministeriön päätöksellä voidaan kuitenkin määrätä, että kirjanpitoyksikkö voi päätöksessään tarkemmin määrättyin edellytyksin päättää menon maksamisesta ilman valtiovarainministeriön lupaa.

23 §

Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottaminen ja käyttö

Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

louden tarkastusviraston taloudenhoidossa. Arviomäärärahan ylittämistä päättää niiden määrärahojen osalta eduskunnan kansliatoimikunta, joka myöntää myös 20 §:ssä tarkoitettua luvaa.

25 §

Lain soveltaminen eduskunnan taloudenhoitoon

Tämän lain säännöksiä on soveltuvien osin noudatettava myös eduskunnan ja valtioneu-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 19 §:ää sovelletaan jo vuoden 2009 tilinpäätökseen.

Valtiovarainministeriö määrää ajankohdan, josta alkaen tilivirasto ryhtyy toimimaan 12 a §:ssä tarkoitettuna kirjanpitoyksikkönä.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Jyrki Katainen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 3 a §:n 1 momentin 7 kohta ja 22 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 a §:n 1 momentin 7 kohta laissa 1111/2004 ja 22 §:n 2 momentti laissa 165/1992,
muutetaan 3 a §:n 2 momentin 2 kohta, 3 b §:n 1 momentti, 12 §:n 1 momentti, 2 luvun otsikko, 14, 15, 19, 20 ja 23 § sekä 25 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 3 a §:n 2 momentin 2 kohta laissa 1111/2004, 3 b §:n 1 momentti laissa 898/2000, 12 §:n 1 momentti laissa 1216/2003, 15 § mainitussa laissa 165/1992, 19 § osaksi laissa 1056/2002 ja 25 §:n 1 momentti laissa 678/2000, sekä
lisätään lakiin uusi 12 a § ja 16 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1216/2003, uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

3 a §

Nettobudjetointi

Nettobudjetointi

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (*nettobudjetointi*):

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (*nettobudjetointi*):

7) yliopiston toiminnasta saatavat tulot ja toimialaltaan ja toiminnaltaan yliopistolain (645/1997) 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta välittömästi edistävien tai yliopiston koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä tarvittavien, yliopiston yksin tai merkittäväällä osuudella yhdessä muiden kanssa perustamien osakeyhtiöiden (*yliopistoyhtiö*) osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvat menot ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistujärjestelyistä aiheutuvat menot sen mukaan kuin siitä talousarviossa erikseen päätetään.

(7 kohta kumotaan)

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla:

2) sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä *taikka 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettujen yliopistoyhtiöiden osakkeiden hankintaa ja myyntiä.*

Nettobudjetoinnissa ei tuloina oteta huomioon veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla:

2) sijoitusmenot tai omaisuuden myyntitulot, lukuun ottamatta osakkeiden myyntiä taikka viraston tai laitoksen toimintaan tarkoitettun irtaimen omaisuuden hankintaa tai irtaimen omaisuuden myyntiä.

3 b §

Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa

Talousarvion katteeksi voidaan *valtion tilinpäätöksen valmistuttua* ottaa enintään se määrä, jolla valtion tilinpäätöksen osoittama varainhoitovuoden lopun kumulatiivinen ylijäämä ylittää 500 miljoonaa euroa. Tämä määrä voidaan ottaa talousarvion katteeksi seuraavan tilinpäätöksen valmistumiseen asti. Talousarvion kattamiseen käytettävissä olevaa kumulatiivisen ylijäämän määrää laskettaessa on vähennyksenä otettava huomioon varainhoitovuoden talousarvion katteeksi talousarviossa tai lisätalousarviossa otettu kumulatiivisen ylijäämän määrä.

12 §

Toiminta- ja taloussuunnittelu

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.

3 b §

Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa

Valtion tilinpäätöksen valmistuttua enintään sen osoittama kumulatiivinen ylijäämä voidaan ottaa saman varainhoitovuoden lisätalousarvioiden ja seuraavan varainhoitovuoden talousarvion määrärahojen katteeksi.

12 §

Toiminta- ja taloussuunnittelu

Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä

valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

2 luku

Valtion maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

2 luku

Valtion taloushallinto-organisaatio, maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

12 a §

Taloushallinto-organisaatio

Valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpitotiedot kerätään valtion keskuskirjanpitoon valtion tilinpäätöksen laatimista varten. Valtiokonttori kerää kirjanpitotiedot ja hoitaa keskuskirjanpidon.

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkees-tään ja kirjanpidostaan sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.

14 §

Kirjanpito

Valtion kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitotapaa.

14 §

Kirjanpito

Valtion kirjanpitoon kuuluvat talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito. Kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitotapaa.

Kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät bruttomääräisinä.

Talousarviokirjanpidon tilit on järjestettävä

vä siten, että tuloarvioiden kertymistä ja määrärahojen käyttöä on mahdollista seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella.

Liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

15 §

Kirjanpidon yksityiskohtaisuus

Kirjanpidon tilit on järjestettävä siten, että talousarvion toteutumista on mahdollista seurata vähintään momentin tarkkuudella. Kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat bruttomääräisinä sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät.

Viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulo voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

Liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

15 §

Valtuuksien seuranta

Viraston ja laitoksen tulee järjestää 10 §:ssä tarkoitettujen talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta.

Valtuuksien seurannasta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Laskentatoimi

16 §

Laskentatoimi

Viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että maksullisen toiminnan vuositulo voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

19 §

Tulorästit ja menorästit

Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulorästeinä seuraavaan vuoteen. Jos suuruudeltaan tarkoin tiedossa olutta menoa ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioon tarkoitusta varten otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta,

19 §

Siirtomäärärahan peruuttaminen

Jos osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyttä siirtomäärärahaa ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää, on käyttämätön määrä peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha merkitään tuloksi.

Voimassa oleva laki

saadaan menon suorittamista varten tarvittava määrä siirtää tilinpäätöksessä menorästinä seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, jollei asianomainen ministeriö toisin määrää. Mitä edellä on säädetty ministeriöstä, koskee vastaavasti valtioneuvoston kansliaa.

Jos osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyttä siirtomäärärahaa ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää, on käyttämätön määrä peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merkitään tuloksi.

20 §

Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta

Jos varainhoitovuonna tulee maksettavaksi varainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistuva meno, jonka suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu siirtää menorästinä, voidaan meno maksaa valtiovarainministeriön luvalla kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavaan tarkoitukseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Valtiovarainministeriön päätöksellä voidaan kuitenkin määrätä, että tilivirasto voi päätöksessä tarkemmin määrättyin edellytyksin päättää menon maksamisesta ilman valtiovarainministeriön lupaa.

22 §

Valtion omaisuus

Viraston ja laitoksen toimintaa varten talousarviossa osoitetuilla määrärahoilla ei saa hankkia varastoon hyödykkeitä enempää kuin mitä viraston tai laitoksen häiriötön toiminta edellyttää.

20 §

Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta

Jos varainhoitovuonna tulee maksettavaksi varainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistuva meno, se voidaan maksaa valtiovarainministeriön luvalla kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavaan tarkoitukseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Valtiovarainministeriön päätöksellä voidaan kuitenkin määrätä, että kirjanpitoyksikkö voi päätöksessä tarkemmin määrättyin edellytyksin päättää menon maksamisesta ilman valtiovarainministeriön lupaa.

22 §

Valtion omaisuus

(kumotaan)

23 §

Kassavarojen sitominen tarveainevarastoihin

Valtiovarainministeriö nimeää ne valtion virastot ja laitokset, jotka saavat sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta tarveaineita käyttöön otettaessa. Valtiovarainministeriö määrää myös, kuinka paljon varoja edellä tarkoitettulla virastolla ja laitoksella saa olla sidottuna tarveainevarastoihin.

25 §

Lain soveltaminen eduskunnan taloudenhoitoon

Tämän lain säännöksiä on soveltuvin osin noudatettava myös eduskunnan ja valtioneuvoston tarkastusviraston taloudenhoidossa. Arviomäärärahan ylittämistä päättää niiden määrärahojen osalta eduskunnan kansliatoimikunta, joka myöntää myös 19 §:n 1 momentissa ja 20 §:ssä tarkoitettua luvan.

23 §

Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottaminen ja käyttö

Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

25 §

Lain soveltaminen eduskunnan taloudenhoitoon

Tämän lain säännöksiä on soveltuvin osin noudatettava myös eduskunnan ja valtioneuvoston tarkastusviraston taloudenhoidossa. Arviomäärärahan ylittämistä päättää niiden määrärahojen osalta eduskunnan kansliatoimikunta, joka myöntää myös 20 §:ssä tarkoitettua luvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 19 §:ää sovelletaan jo vuoden 2009 tilinpäätökseen.

Valtiovarainministeriö määrää ajankohdan, josta alkaen tilivirasto ryhtyy toimimaan 12 a §:ssä tarkoitettuna kirjanpitoyksikkönä.