

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöministeriö
- yksikönjohtaja Mikko Kangaspunta, Valtiokonttori.

Lisäksi puolustusministeriö on lähettänyt jaostolle kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi talousarviolakia siten, että se antaisi oikeudelliset perusteet määrittellä valtion talousarviossa tulojen ja menojen varainhoitovuoteen kohdentamisessa sovellettavat kohdentamisperusteet nykyistä selkeämmin ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden ja niihin kuuluvan hyvän budjetoitikäytännön edellyttämällä tavalla. Tarkempia säännöksiä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen kuuluvaksi voitaisiin antaa valtio-neuvoston asetuksella.

Talousarviolakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että eduskunnan mahdollisuuksia päättää menojen tarkemmista käyttötarkoituksista ja kohdentamisesta eri tehtäviin selvennettäisiin ja vahvistettaisiin nettobudjetoinnin

yhteydessä siinä tilanteessa, jossa arvioidut tulot ovat suuremmat kuin tiedossa olevat menot. Käyttösuunnitelma voitaisiin ottaa määrärahaa sisältävän menomomentin lisäksi talousarviossa myös tuloarvion sisältävälle nettobudjetoidulle tulomomentille.

Hallituksen esityksessä valtion vuoden 2003 talousarvioksi ehdotetaan talousarviossa sovellettavien kohdentamisperusteiden määrittely selkeytettäväksi nykyisin vakiintuneen talousarvio-käytännön pohjalta. Talousarvion yksityiskoh- taisten perustelujen yleisessä osassa määriteltäisiin tulo- ja menolajeittain ne kohdentamispe- rusteet, joiden perusteella tulot ja menot on otettu talousarvioon ja joita tulee noudattaa talous- arviota sovellettaessa. Kohdentamisperusteiden

määrittelyn selkeyttäminen talousarvioesityksessä omaksutulla tavalla edellyttää kuitenkin, että kohdentamisessa noudatettavista yleisistä periaatteista säädettäisiin yleisesti talousarvio-laissa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2003 talousarvioon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan.

Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on varsin kattavasti koottu menojen ja tulojen kohdentamiseen liittyviä soveltamisongelmia. Siinä tehdyt ehdotukset selkeyttävät ja yhdenmukaistavat käytäntöjä monelta osin. Lakitasolla ei kuitenkaan voida ottaa huomioon kaikkia ongelmatilanteita ja epä johdonmukaisia sovellutuksia, joihin viime vuosina on jouduttu muun muassa määrärahakehysten tiukkuuden takia. Tässä mielessä valiokunta pitää hyvänä, että säännöksiä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen kuuluvaksi voitaisiin antaa, kuten hallituksen esityksessä todetaan, valtioneuvoston asetuksella.

Saadun selvityksen mukaan kohdentamisen eri näkökohdat saattavat vaikuttaa merkittävästikin vuotuisen talousarvioon otettavien eräiden määrärahojen mitoitukseen, erityisesti lakisääteisissä menoissa. Sen sijaan harkinnanvaraisissa määrärahoissa kohdentamisen merkitys mitoitukseen on suhteellisen vähäinen; huomattavasti suurempi merkitys on määrärahakehyspäättöksellä.

Esimerkkinä ongelmallisista määrärahoista mitoituksen ja kohdentamisperiaatteen selkeyden kannalta valiokunta toteaa muun muassa eräät luonnonsuojeluhelmien toteutuksen mää-

rärahat. Luonnonsuojelukorvaukset ovat siirtomenoja ja suojelualueiden hankintamäärärahat sijoitusmenoja. Käytännön syistä myöntöpäätösperusteinen siirtomääräraha on jouduttu aikanaan yhdistämään momentilla osittain sovellettavaan valtuusmenettelyyn. Vastaava käytäntö on myös ulkoasiainministeriön lähialueinvestointien määrärahoissa, joita myös ympäristöministeriö käyttää.

Opetusministeriön hallinnonalalla on opetus ja kulttuuritoimen valtionosuudet kohdennettu sen vuoden menoksi, jolle vahvistettujen yksikköhintojen perusteella myönnettävästä valtionosuudesta lain mukaan on kysymys. Kyseessä on myöntöpäätösperuste, jonka perusteella hallinnonalan valtionavustukset on kohdennettu riippumatta siitä, perustuuko niiden myöntäminen valtionosuus- vai avustuslainsäädäntöön. Tällaisessa tapauksessa on tärkeää, että kohdentamista selkeytetään talousarvion perusteluissa.

Valtiovarainvaliokunta pitää myös tärkeänä, että hallituksen esityksen perusteluissa mainittua olennaisuuden periaatetta voidaan noudattaa nyt ehdotettavien menettelyjen käyttöönotossa. Eräiden vähäisempien erien osalta saattaa maksuperiaatteen soveltaminen jatkossakin tulla kysymykseen.

Nettobudjetointi

Valtiovarainvaliokunta otti viimeksi kantaa nettobudjetoinnin tarkoituksenmukaisuuteen valtiontilintarkastajain vuodelta 2000 antaman kertomuksen käsittelyn yhteydessä (VaVM 3/2002 vp). Tässä yhteydessä valiokunta toisti aieman toteamuksensa, että nettobudjetointi on käytännössä heikentänyt eduskunnan budjetivaltaa. Samalla osa eduskunnan päätösvallasta

on siirtynyt virastoille. Valiokunta kuitenkin katsoi, että menolajikohtaiseen bruttobudjettiin paluu ei hallinnon ohjauksen näkökulmasta enää tule kysymykseen. Toisaalta myöskään nettobudjetoitua ei ole syytä laajentaa nykyisestään ennen laskentatoimen valmiuksien tuntuva kehittämistä.

Hallituksen esitys pyrkii parantamaan eduskunnan budjettivaltaa nettobudjetoitujen virastojen osalta. Eduskunta on tähän mennessä voinut ohjata momentin perusteluihin sisältyvällä käyttösuunnitelmalla niitä nettobudjetoituja virastoja, jotka on merkitty talousarvion menopuolelle. Hallituksen esityksen mukaan nyt voitaisiin tulopuolelle merkittyjen virastojen osalta

menetellä samalla tavalla momentin perusteluissa esitetyn käyttösuunnitelman avulla. Valiokunta toteaa, että valtaosa nettobudjetoituista virastoista on tällä hetkellä budjetoitu menopuolelle, jossa käyttösuunnitelman käyttö on jo nyt mahdollista. Uudistuksen merkitys konkretisoi-tuu siten tilanteissa, joissa nettobudjetoituja virastoja siirretään tulopuolelle.

Päätösehdotus

Edellä olevan perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Maria Kaisa Aula /kesk
jäsen. Olavi Ala-Nissilä /kesk
Tuija Nurmi /kok
Virpa Puisto /sd
Matti Saarinen /sd
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /kok (osittain)
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Jukka Vihriälä /kesk

vjäs. Kari Kantalainen /kok
Juha Karpio /kok
Riitta Korhonen /kok
Mikko Kuoppa /vas
Hannes Manninen /kesk
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vas
Anu Vehviläinen /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.