

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VN/4842/2020

Lausunto valtiovarainministeriön määräykseksi toiminta- ja taloussuunnittelusta ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta valtiovarainministeriön määräykseksi toiminta- ja taloussuunnittelusta ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta. Määräyksellä kumottaisiin nykyisin voimassa oleva 23.3.2011 annettu määräys (Nro TM 1101).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) kiittää mahdollisuudesta kommentoida määräysluonnosta.

1. Tarkastusviraston yleiset huomiot

Tarkastusvirasto pitää laadintamääräysluonnoksessa esitettyjä muutoksia perusteltuina ja oikeansuuntaisina. Tarkastusvirasto katsoo, että valtion talousarviosta annettu laki ja asetus sekä tämä valtiovarainministeriön määräys yhdessä antavat hyvän säädös- ja määräysperustan talousarvion laatimiselle ja noudattamiselle.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka säädös- ja määräysperusta on jo tähän asti ollut hyvä ja kattava, on talousarvion laadinnassa käytännössä käytetty niitä mahdollisuuksia, joita säädösten ja määräyksen puitteissa on ollut laillista tehdä. Tämä on johtanut epäyhtenäisiin budjetointikäytäntöihin. Tämä on 2000-luvulla lisännyt talousarvion epäyhtenäisyyttä ja vähentänyt talousarvion selkeyttä ja yksinkertaisuutta. Talousarvion yhtenäisyys edistää myös osaltaan valtion taloudenhoidon tehokkaita järjestelyitä.

Esimerkkejä tällaisista asioista ovat poikkeaminen menon ja tulon kohdentamisperusteista, momentin määrärahan käyttäminen muihin kuin momentin numerotunnuksen osoittaman menoryhmän menoihin sekä henkilöstön palkkaukseen käytettävien määrärahojen myöntäminen muilta kuin toimintamenomomenteilta.

Tarkastusvirasto teki vuonna 2015 laillisuustarkastuksen talousarvion noudattamisesta. Tarkastusvirastossa on lisäksi käynnissä vuosien 2019 ja 2020 talousarvioihin kohdistuva laillisuustarkastus talousarvion yhtenäisyydestä. Käynnissä oleva tarkastus kohdistuu vuoden 2015 tarkastusta painotetummin talousarviomenettelyjen yhtenäisyyteen. Näissä tarkastuksissa on todettu, että edellisessä kappaleessa mainittuja asioita on tulkittu erittäin joustavasti voimassa olevan laadintamääräyksen mukaisesta lähtökohdasta poiketen. Meneillään olevan tarkastuksen alustavien havaintojen perusteella talousarvion epäyhtenäisyys on entisestään lisääntynyt. Laadintamääräysluonnoksella pyritään tarkastusviraston näkemyksen mukaan osaltaan parantamaan talousarvion yhtenäisyyttä.

Laadintamääräysluonnoksessa on selvästi tiukennettu määräyksen tekstejä kohdissa 7.4.3 - 7.4.5. Ehdotukset liittyvät momenttijaon perusteisiin osana menojen budjetointia. Laadintamääräysluonnoksen kohdassa 7.4.3 määrättäisiin uutena vaatimuksena, että sekamomenteja tulisi välttää. Laadintamääräysluonnoksen kohdan 7.4.4. tiukennus liittyy toimintamenojen budjetointiin siten, että toimintamenomomentille ei tulisi lähtökohtaisesti budjetoida siirtomenoja eikä sijoitusmenoja. Palkkausmenojen

budjetointiin esitetään laadintamääräysluonnoksessa uusi kohta 7.4.5, jonka mukaan palkkausmenot tulee pääsääntöisesti budjetoida toimintamenomenteille. Tarkastusvirasto kannattaa kohtiin 7.4.3 - 7.4.5. tehtyjä muutosehdotuksia. Tarkastusvirasto nostaa lisäksi esille kysymyksen siitä, tulisiko tulevina vuosina harkita yksiselitteisen kieltävää määräystä joiltain osin, mikäli käytännöt eivät uuden määräyksen mukaisesti toteutettuna korjaannu.

Tarkastusvirasto korostaa, että kaikkien ministeriöiden tulisi jatkossa ottaa laadintamääräys ja sen tekstit huomattavasti vahvemmin huomioon talousarvioehdotuksia tehdessään. Tarkastusvirasto myös suosittelee, että valtiovarainministeriö määräyksen antajana suhtautuu määräyksen hengestä poikkeaviin ehdotuksiin nykyistä tiukemmin. Tarkastusvirasto pitää erittäin hyvänä, että meneillään olevassa Valtion kehys- ja talousarviosuunnittelun menettelyjen ja sisällön kehittämisen työryhmässä etsitään yhdessä ratkaisuja talousarviomenettelyiden yhtenäistämiseksi ja selkeyttämiseksi. Käsillä oleva määräysluonnos on muuttanut määräyksen tekstejä sen suuntaisesti, joita myös työryhmän tavoitteena voidaan katsoa olevan.

Laadintamääräysluonnoksessa on kytketty talousarvioehdotus julkisen talouden suunnitelmaan ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ennusteeseen, mitä voidaan tarkastusviraston näkemyksen mukaan pitää perusteltuna. Lisäys on yhdenmukainen julkisen talouden suunnittelua koskevan lainsäädännön kanssa.

2. Tarkastusviraston yksittäiset huomiot ja muutosehdotukset

Seuraavassa esitetään tarkastusviraston yksityiskohtaisemmat kommentit laadintamääräysluonnoksessa esitettäviin muutoksiin ja tarkennuksiin.

Laadintamääräysluonnoksen kohtaa 7.3.3 on tarkennettu tilanteissa, joissa toimintatulomomentin menot ylittävät kyseisen momentin tulot. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarkennus on tarpeellinen ja se voi myös tietyissä tilanteissa selkeyttää talousarvion laadintaa.

Laadintamääräysluonnoksen uusi kohta 7.3.4 sisältää vaatimuksen korvamerkittyjen tulojen budjetoinnista omalle tuloarvionmomentille. Vaikka menettely on sinällään ollut voimassa jo aikaisemmin, pitää tarkastusvirasto esitettyä tarkennusta hyvänä. Uusi määräys voi osaltaan myös vaikuttaa siihen, että kaikki tulot tulevat budjetoiduiksi.

Laadintamääräysluonnoksen kohtaa 7.4.3 on tarkennettu ns. sekamomenttien osalta. Tarkennuksen mukaan sekamomentteja voi käyttää vain, mikäli siihen on perusteltua tarvetta, ja silloinkin momentilla on esitettävä arvio momentin määrärahan käytöstä eri menolajeihin. Tarkastusvirasto pitää esitettyä tarkennusta tarpeellisena.

Laadintamääräysluonnoksen kohdassa 7.4.4 on uusi vaatimus tilanteisiin, joissa toimintamenomomentille on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista budjetoida siirto- tai sijoitusmenoja. Esitetyn lisäyksen mukaan nämä erät tulee esittää momentin päätösosassa varattu-erinä. Tarkastusvirasto pitää esitettyä uutta vaatimusta hyvänä. Lisäksi tarkastusvirasto esittää harkittavaksi sitä, että vaatimus koskisi toimintamenomomentin ohella muitakin momentteja.

Laadintamääräysluonnoksen kohtaan 7.4.5 on tuotu uutena kohtana vaatimus palkkausmenojen budjetoinnista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kyseisen vaatimuksen sisällyttäminen laadintamääräyksessä tähän kohtaan on talousarvion laatimisen kannalta perusteltu ratkaisu.

Laadintamääräysluonnoksen kohdassa 7.4.10 on käsitelty mm. 5-vuotisia siirtomäärärahoja. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan 5-vuotisen siirtomäärärahan käyttö tulisi rajata ainoastaan yksittäisiin ja erityisen perusteltuihin tilanteisiin. Tarkastusvirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että määräyksen sanamuoto lähtee siitä, että 5-vuotista siirtomäärärahaa ja valtuutta ei tulisi käyttää yhdessä, mutta määräysluonnos ei kuitenkaan suoraan kiellä tätä yhdistelmää. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi

sitä, tulisiko 5-vuotisen siirtomäärärahan ja valtuuden yhdistelmä yksiselitteisesti kieltää. Tarkastusvirasto nostaa tähän liittyen esille valtion talousarviosta annetun lain muuttamiseen (423/2014) liittyvän hallituksen esityksen (HE 10/2014 vp), jossa 5-vuotinen siirtomääräraha ja valtuusmenettely on käsitelty vaihtoehtoisina ratkaisuin seuraavasti: "siirtyminen viisivuotisen siirtomäärärahan käyttöön valtuusmenettelyn sijasta edellyttäisi aina tietoista päätöstä valtion talousarviossa".

Laadintamääräysluonnoksen kohtaan 7.12.4 on lisätty uutena asiana mm. eduskunnan suostumukset, jotka tulee merkitä momentin päätösosaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lisäys on tarpeellinen. Suostumusmenettelyä on käytetty viisi kertaa vuoden 2019 talousarviossa. Lisäksi lisäys tuo asianmukaisen terminologian myös talousarvioon ja siten selkeyttää talousarvion sisältöä ja talousarviosta päättämistä.

Laadintamääräysluonnoksen kohdassa 7.12.5 todetaan, että määrärahan käyttötarkoitus tulee esittää täsmällisesti ja selkeästi. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että laajat, pitkät ja monimuotoiset momenttien päätösosat aiheuttavat ongelmia muun muassa määrärahojen seurannassa, käyttötarkoituksen oikeellisuuden varmistamisessa ja menojen kohdentamisessa oikealle varainhoitovuodelle. Momenttien päätösosien täsmälliseen määrittelyyn tulisikin tarkastusviraston näkemyksen mukaan kiinnittää huomiota. Määrärahaan käyttötarkoituksen täsmällinen ja selkeä esittäminen on tärkeä myös siitä syystä, että sillä varmistetaan talousarvion sisällön selkeys päätöksentekijälle.

Laadintamääräysluonnoksen kohdassa 7.12.19 on tuotu uutena vaatimuksena esille maksullisen toiminnan perustelumistio ja sen sisältö. Tarkastusvirasto pitää viittausta perustelumistioon toimivana ratkaisuna.

Laadintamääräysluonnoksen kohdan 7.13.6. mukaan valtuus myönnetään momentin ja poikkeuksellisesti luvun päätösosaan otettavassa valtuuslausekkeessa. Tältä osin kiinnitetään huomiota laadintamääräysluonnoksen kohtaan 7.10.1, jonka mukaan myös pääluokkaperusteluissa voi olla päätösosa, jossa voi olla yksittäisiä päätöksiä kuten valtuuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan em. kohtiin liittyy ristiriitaa, joka olisi syytä korjata.

Laadintamääräysluonnoksen kohdan 7.13.14 alaviitteen 3 mukaan "edellisenä vuonna käytetyksi merkittyä, mutta myöhemmin peruuntunutta valtuutta ei ole enää mahdollista uusida. Tällaisen peruuntuneen valtuuden tilalle on talousarvioehdotuksessa esitettävä tarvittaessa uutta valtuutta samaan käyttötarkoitukseen." Vastaava vaatimus on myös voimassa olevassa laadintamääräyksessä. Tarkastuksessa on todettu, että talousarviossa on toimittu vastoin tätä määräystä. Tarkastusvirasto suosittelee harkittavaksi, että alaviitteen teksti nostettaisiin osaksi määräyksen kohdan 7.13.14 tekstiä.

Laadintamääräysluonnoksen liitteessä III-1 siirtomenomomentteja käsittelevässä kohdassa on momenttien 30-69 numerojako pidetty ennallaan. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi lukujen 50-59 eriyttämistä siten, että valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille erotetaan toisistaan, koska ne ovat asiakasryhminä varsin eriytyneitä ja tyypillisesti niille maksetaan menoja eri momenteilta.

Laadintamääräysluonnoksen liitteeseen III-1 liittyvänä yleisenä huomiona tarkastusvirasto toteaa, että luonnoksessa käytetään useassa paikassa viittausta terminologisesti momentin perusteluihin. Siltä osin kun viittaus liittyy momentin päätösosaan, tarkastusvirasto esittää viittausta täsmennettäväksi esimerkiksi muotoon "momentin päätösosassa", jolloin välttyttäisiin mahdolliselta ristiriidalta momentin päätösosan ja selvitysosan välillä.

Jaakko Eskola
johtaja

Sami Kummila
tilintarkastuspäällikkö