

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 ja 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia. Esityksen mukaan siirtomäärärahan enimmäiskäyttöaika voisi valtion monivuotisissa rakennus- ja muissa investointihankkeissa olla nykyisen kolmen vuoden sijasta viisi vuotta. Lisäksi

ehdotetaan kumottavaksi talousarviolain valtion rakennushankkeita koskeva, monivuotiseen valtuuteen liittyvä säännös.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2014.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Määrärahat ja valtuudet

Määrärahat

Perustuslain 83 §:n mukaan eduskunta päättää valtion talousarviosta varainhoitovuodeksi kerrallaan. Perustuslain 84 §:n mukaisesti talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut.

Perustuslain 85 §:n 1 momentin mukaan määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu.

Säännökset siirtomäärärahan siirtämisestä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sisältyvät valtion talousarviosta annetun lain (423/1988; jäljempänä *talousarviolaki*) 7 §:n 3 momenttiin. Säännöksen mukaan siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi varain-

hoitovuoden jälkeen enintään kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa päätetään. Siirtomäärärahan enimmäiskäyttöaika on siten yhteensä kolme varainhoitovuotta. Siirtomäärärahan käyttäminen merkitsee poikkeusta talousarvion vuotuisuusperiaatteesta, jonka mukaan talousarvion oikeusvaikutukset rajoittuvat yhteen varainhoitovuoteen.

Siirtomäärärahan käyttötarkoitus ja voimassaoloaika on ajan myötä vaihdellut. Tarkoituksenmukainen voimassaoloaika riippuu siitä, mitä käyttötarkoitusta varten siirtomäärärahaa tarvitaan. Siirtomäärärahan käytön varsinainen alkuperäinen syy on ollut määrärahojen myöntäminen ajallisesti rajoitettuihin toimintakokonaisuuksiin kuten erilaisiin investointeihin, jotka kestävät useita varainhoituvuosia. Myöhemmin siirtomäärärahoja on käytetty myös määrärahojen tarkoituksenmukaisen käytön varmistamiseksi, erityisesti varainhoituvuosien taitteessa.

Tilinpäätöksessä seuraavalle vuodelle siirrettävän siirtomäärärahan käyttämätön osa eli niin sanottu siirtyvä erä kirjataan talousarviomenoksi, vaikka seuraavalle varainhoitovuodelle siirtyvästä siirtomäärarahasta aiheutuu menoja vasta varsinaista talousarviovuotta myöhemmin. Näin on pyritty varmistama-

maan, että siirtyvää erää vastaava osuus talousarvion tuloista ei ole käytettävissä uusien määrärahojen kattamiseen.

Jos osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyttä siirtomäärärahaa ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää määrärahan käyttöajan kuluttua umpeen, käyttämätön määrä on talousarviolain 19 §:n mukaan peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha merkitään tuloksi.

Virastojen toimintamenomäärärahat budjetoidaan nykyisin kaksivuotiseksi siirtomäärärahoiksi. Määrärahat puolustusmateriaalihankintoihin, talonrakennuksiin, maa- ja vesirakennuksiin sekä laajoihin tietojärjestelmähankkeisiin budjetoidaan kaksi- tai kolmevuotiseksi siirtomäärärahoiksi, ellei käytössä ole valtuusmenettelyä, jolloin määräraha voidaan budjetoida myös arviomäärärahana.

Valtion talousarviossa siirtomäärärahoina budjetoitujen määrärahojen määrä on vuosina 2008 - 2013 vaihdellut 12,1–14,7 miljardin euron välillä. Kaksivuotisten siirtomäärärahojen määrä on ollut 9,7–11,2 miljardia eroa ja kolmevuotisten siirtomäärärahojen määrä 2,4–3,5 miljardia euroa. Edelliseltä varainhoitovuodelta seuraavalle varainhoitovuodelle siirtyneiden siirtyvien erien määrä on vuosina 2008 - 2012 vastaavasti vaihdellut 2,3–3,7 miljardin euron välillä.

Valtuudet

Perustuslain 85 §:n 3 momentin mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuoden menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Asiallisesti vastaava sääntely sisältyy talousarviolain 10 §:n 1 momenttiin. Lisäksi talousarviolain 10 §:n 2 momenttiin sisältyy erityinen, vain valtion talonrakennushankkeita koskeva valtuussäännös.

Sekä perustuslain että talousarviolain mukaan valtuus on voimassa vain sen varainhoitovuoden, jonka talousarvioon se on otettu. Talousarviolain 10 §:n 2 momentin mukainen talonrakennushankevaltuus on siirtomäärärahan yhteydessä myönnettynä kuitenkin voimassa niin kauan kuin siirtomääräraha. Säännös on lainsäädäntöhistoriastaan johtuen

voimassa poikkeuslakina, koska talousarviolain 10 §:ää vastaava säännös on säädetty talousarviolakia edeltäneeseen valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annettuun lakiin (136/1931) vuonna 1987 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (691/1987, 6 a §).

Voimassa olevaan talousarviolakiin kyseinen valtuussäännös voitiin perustuslakivaliokunnan perustuslain tulkinnassa käyttämän niin sanotun aukko-teorian mukaisesti säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska säännöksen sisällyttämisellä uuteen lakiin ei laajennettu talousarvion vuotuisuusperiaatteeseen jo hyväksyttyä poikkeusta.

Hallitusmuodon (94/1919) valtiontaloussäännöksiä vuonna 1991 uudistettaessa myös perustuslakitasolle otettiin valtuussäännös. Hallitusmuotoon otetun säännöksen mukaan valtuus oli voimassa vain asianomaisen varainhoitovuoden. Hallitusmuodon valtuussäännös siirrettiin asiallisesti samanlaisena nykyisen perustuslain 85 §:n 3 momenttiin.

1.2 Nykytilan ongelmat

Monivuotiset liikenneväylä- tai muut investointihankkeet on nykyisin toteutettu joko valtuuden ja määrärahan yhdistelmällä tai budjetoimalla hankkeen rahoitus kerralla siirtomäärärahaksi. Näistä kumpikin on koettu joissain tilanteissa ongelmalliseksi.

Pelkän siirtomäärärahan käytön ongelma on se, että laajan investointihankkeen toteuttaminen voi kestää yli kolme vuotta. Enintään kolme vuotta voimassa oleva siirtomääräraha ei siten mahdollista laajan ja pitkäkestoisien hankkeen rahoittamista kerralla.

Valtuuden ja määrärahan yhdistelmän ongelmana puolestaan on se, että valtuus mahdollistaa hankkeen edellyttämien sopimusten tekemisen vain kyseisen varainhoitovuoden aikana. Tämä jälkeen valtuus on käyttämättä jääneeltä osaltaan uusittava seuraavan vuoden talousarviossa, jotta hankkeen edellyttämiä sopimuksia voidaan tehdä myös seuraavana varainhoitovuotena. Valtuuden uusimisesta on jatkettava niin kauan kuin hankkeesta on tarve tehdä sopimuksia.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta kehotti hallitusta arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa

säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi. Koska talousarviolain 10 §:n 2 momentti on poikkeus perustuslain 85 §:n 3 momentin valtuusmenettelyn yksivuotisuudesta, se tulisi kumota.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyistä pidempiaikaisten siirtomäärärahojen käyttö tietyissä valtion investointihankkeissa. Tällaisia investointihankkeita ovat esimerkiksi monivuotiset liikennehankkeet, tietojärjestelmähankkeet tai puolustusmateriaalihan- kinnat. Uudistuksen myötä siirtomäärärahat voisivat olla kaksi-, kolme- tai viisivuotisia. Ehdotettu nykyistä pidempi siirtomääräraha- kausi tulisi käytettäväksi vain laissa säade- tyissä tilanteissa. Edelleen talousarviossa tu- lisi ensisijaisesti käyttää enimmillään kolmen varainhoitovuoden pituisia siirtomäärärahoja.

Valmistelun yhteydessä on ollut esillä eräänä vaihtoehtona talousarviolain 10 §:n 2 momentin muuttaminen siten, että talonra- kennushankevaltuutta koskevat säännökset kumottaisiin ja ne korvattaisiin liikenne- väylähankkeita koskevalla valtuudella, joka voisi siirtomäärärahan yhteydessä myönnet- tynä olla voimassa siirtomäärärahan voimas- saoloajan.

Poikkeuslakisäännöksen muuttamisen sää- tämisjärjestyksen arviointi tapahtuu yleensä valtiosääntöoikeudellisen aukkkoteorian mu- kaisesti. Aukkkoteorian mukaan poikkeuslaki- säännöstä voidaan muuttaa tavallisessa lain- säädäntöjärjestyksessä, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka perus- tuslakiin on tehty jo aiemmalla poikkeuslailla tai -säännöksellä. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutok- set, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuk- sen vähäistä laajentamista, voidaan kuitenkin toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyk- sessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asi- allista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toi- senlaiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoi- keusuudistus ja uusi perustuslaki kuitenkin muuttivat aukkkoteorian soveltamismahdolli- suuksia. Sen vuoksi on kussakin tapauksessa harkittava, voidaanko aukkkoteoriaa soveltaa perustuslakiuudistuksen yli (PeVL 8/2006 vp). Käsillä olevassa tilanteessa aukkkoteorian soveltamisen ei katsottu olevan mahdollista, koska kysymys ei ole hallitusmuodon ja siten asiallisesti myös perustuslain valtuussään- nöksestä poikkeavan säännöksen arvioimi- sesta, vaan sellaisesta poikkeuslakisäännök- sestä, joka on säädetty jo ennen hallitusmuo- don valtuussäännöstä. Tällaista poikkeus- säännöstä koskevaa lakiehdotusta ei arvioida aukkkoteorian kannalta, vaan suhteessa voi- massa olevaan perustuslakiin. Koska talous- arviolain 10 §:n 2 momentin muuttaminen edellä mainitulla tavalla olisi valtuuden mo- nivuotisuudesta johtuen ristiriidassa perus- tuslain kanssa, laki olisi säädettävissä vain poikkeuslakimenettelyssä.

Poikkeuslakien välttäminen on vakiintunut valtiosääntöperiaate. Sen mukaan uusia, puh- taasti kansallisista tarpeista johtuvien poik- keuslakien säätämistä tulee välttää. Poikke- uslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslakimenette- llyin kuitenkin joudutaan turvautumaan, tulee poikkeus rajata mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi. Tällöin poikkeukset on ensisijai- sesti pyrittävä säätämään määräaikaisiksi. (HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 22–23)

Tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä arvioitiin, ettei nyt kyseessä ole- vassa tapauksessa poikkeussäännön laajen- tamiselle olisi sellaisia erityisen painavia syi- tä, jotka mahdollistaisivat poikkeuslakime- nettelyn. Monivuotisesta valtuudesta tulisi tarvittaessa säätää suoraan perustuslakia muuttamalla.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perus- tuslakivaliokunta kehotti hallitusta arvioi- maan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryh- tymään tarvittaviin toimiin sääntelyn saatta- miseksi perustuslain vaatimuksia vastaavak- si. Koska nyt ehdotetut laajennukset siirto- määrärahan käyttöön laajentaisivat välillises-

ti myös 10 §:n 2 momentin poikkeusta perustuslain 85 §:n 3 momentissa säädettyyn valtuusmenettelyyn, talousarviolain 10 §:n 2 momentin valtion talonrakennushankkeiden valtuusmenettelyä koskeva säännös esitetään tästä syystä samassa yhteydessä kumottavaksi.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotuksella lisättäisiin valtion taloushallinnon joustavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Siirtyminen viisivuotisen siirtomäärärahan käyttöön valtuusmenettelyn sijasta edellyttäisi aina tietoista päätöstä valtion talousarviossa. Päätöksellä olisi vaikutusta myös talousarvion mitoittamiseen kyseisten investointihankkeiden osalta, koska hankkeen aloitusvuonna talousarvioon tulisi hankkeen menot mitoittaa kokonaisuudessaan määrärahoina siltä osin kuin rahoitus kohdistuu määrärahan käyttöajanjaksolle. Siirtomääräraha merkitään kirjanpidossa sen varainhoitovuoden menoksi, jonka talousarvioon se on otettu. Siirtomäärärahan käyttöajan pidentäminen nykyisestä johtaa myös talousarvion siirtyvien erien määrän lisääntymiseen siltä osin, kun pidentämismahdollisuus lisää siirtomäärärahojen käyttöä talousarviossa.

Viisivuotisen siirtomäärärahan käyttö edellyttää myös hyvää sopimusten hallintaa ja hyvin järjestettyä sitomattoman määrärahan seurantaa, joka vastaa asiallisesti hyvin järjestettyä valtuusseurantaa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot ministeriöistä sekä valtioneuvoston tarkastusvirastolta ja Valtiokonttorilta. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä valtioneuvoston tarkastusvirasto. Mahdollinen tarve nykyistä pidemmälle siirtomäärärahalle tunnustettiin liikenne- ja viestintäministeriön ohella maa- ja metsätalousministeriössä ja puolustusministeriössä. Sosiaali-

li- ja terveysministeriö puolestaan arveli nykyistä pidemmän siirtomäärärahauden hankaloittavan määrärahojen seurantaa, eikä pitänyt muutosta tarpeellisena. Valtioneuvoston tarkastusvirasto nosti lausunnossaan esiin useita perusteluiden tarkentamiseen liittyviä näkökohtia, joita on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan esityksessä huomioon. Oikeusministeriön lausunnon mukaisesti talousarviolain 10 §:n 2 momentti esitetään samassa yhteydessä kumottavaksi.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan syksyllä 2014.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 85 §:n 1 momentin mukaan määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Säännöksen mukaan siirtomäärärahan saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Siirtomäärärahan pituudesta voidaan siten säätää talousarvioissa.

Perustuslain 85 §:n 3 momentin mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Talousarviolain 10 §:n 2 momentin valtuussäännös, jonka mukaan sopimuksentekooikeus on valtion talonrakennushankkeissa voimassa niin kauan kuin siirtomäärärahaa saadaan käyttää, poikkeaa perustuslain valtuussäännöksen vuotisuusperiaatteesta. Talousarviolain siirtomäärärahan käyttöä koskevan laajennuksen voitaisiin välillisesti katsoa laajentavan myös 10 §:n 2 momentin poikkeusta perustuslain 85 §:n 3 momentissa säädettyyn valtuusmenettelyyn. Tästä syystä, ja koska säädöksiä tulee yleisemminkin tarkastella niiden suhteessa perustuslakiin, talousarviolain 10 §:n 2 momentin valtion talonrakennushankkeiden valtuusmenettelyä koskeva säännös esitetään samassa yhteydessä kumottavaksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan edus- tus:
kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehd-

Laki

valtion talousarviosta annetun lain 7 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 10 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 423/1988, ja
muutetaan 7 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 165/1992, seuraavasti:

7 §
Siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi sen mukaan kuin talousarviossa päätetään varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana ja jos kyseessä on valtion investointihanke, neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 2014

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Valtiovarainministeri *Jutta Urpilainen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 10 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 423/1988 ja
muutetaan 7 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 165/1992 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen enintään kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa päätetään.

Siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi *sen mukaan kuin talousarviossa päätetään* varainhoitovuoden jälkeen *yhden tai kahden* seuraavan varainhoitovuoden aikana *ja jos kyseessä on valtion investointihanke, neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana.*

10 §

10 §

Valtion talonrakennushankkeesta, josta on tulo- ja menoarvion perusteluissa esitetty laajuus- ja kustannusarviot, saadaan varainhoitovuonna tehdä sellaisia rakentamista koskevia sopimuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempään tulo- ja menoarvioihin. Milloin talonrakennushankkeen laajuus- ja kustannusarviot on esitetty siirtomäärärahan perusteluissa, on mainittu sopimukseteko-oikeus voimassa niin kauan kuin siirtomäärärahaa saadaan käyttää. Laajuus- tai kustannusarvion ylittävään hankkeeseen saadaan sitoutua vain, jos suunnittelutietojen tarkentumisesta, olosuhteiden muutoksesta tai muusta sellaisesta syystä johtuva hankkeen laajuuden tai kustannusten tarkistuminen edellyttää arvion ylittämistä ja kustannukset ovat kohtuulliset.

(2 mom. kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .