



ASIA

Määrärahan ylittäminen

ASIAN VIREILLETULO

Valtiontalouden tarkastusvirasto mainitsi varainhoitovuotta 2009 koskevan toimintakertomuksensa (K 20/2010 vp) talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamista koskevassa kohdassa määrärahan ylittymisen neljällä momentilla. Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi kertomuksesta antamassaan mietinnössä (TrVM 8/2010 vp), että vaikka määrärahan ylittämistapauksia on ilmennyt tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa harvoin, valiokunta pitää tilannetta huolestuttavana ja virheitä vakavina. Ylitystapauksissa on ollut kysymys säädösten ja eduskunnan talousarviosta antaman päätöksen rikkomisesta. Määrärahan ylittäminen tarkoittaa myös perustuslain vastaista menettelyä. Eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin (EK 30/2010 vp).

Päätin ottaa edellä tarkoitetut neljä vuoden 2009 talousarvion määrärahan ylittämistä omasta aloitteestani käsiteltäväksi.

Valtiontalouden tarkastusvirastolta saamani tiedon mukaan yksi määrärahan ylittämistä koski opetus- ja kulttuuriministeriötä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ylittänyt vuoden 2009 talousarvion momentin 29.10.30 (Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin) arviomäärärahan lisäjaottelun kiinteän kohdan 29.10.30.11 (Rahoituslain 43 §:n mukaiset avustukset) 184.582 eurolla.

SELVITYS

Pyysin opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä tuli kiinnittää huomiota sekä menopäätösten tekemiseen että määrärahan riittävyyden valvontaan. Opetusministeriön kansliapäällikkö ja hallitussihteeri antoivat 28.2.2011 päivätyn selvityksen. Ministeriö totesi, että momentin asianomaisen kohdan mukaisen erän ylittyminen johtuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja sen nojalla saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista annetun valtioneuvoston päätöksen sovelta-

misesta. Saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen tarve vaihtelee merkittävästi vuosittain ja sen arvioiminen on ollut erityisen vaikeata. Tiedot, joiden perusteella momentin asianomaisen kohdan ylittyminen olisi voitu havaita, on saatu vuoden 2009 kesäkuussa. Ehdotus eduskunnan talousarviosta annetun päätöksen muuttamiseksi olisi voitu esittää syksyn 2009 lisätalousarviota laadittaessa. Toisaalta momentin kokonaismääräraha ei ole ylittynyt. Asia olisi voitu hoitaa lisätalousarviossa momentin sisäisellä siirrolla. Vuoden 2010 talousarviossa kyseisen avustuksen budjetoitua on muutettu siten, että avustus voidaan myöntää koko momentille myönnetyn arviomäärärahan puitteissa. Koska säädöksissä määritellään tarkasti avustuksen taso ja maksu-aikataulu, avustuksen erillinen kiintiöinti talousarviossa on katsottu tarpeettomaksi. Vuoden 2010 alusta Lapin aluehallintovirasto hoitaa kyseisiin valtionavustuksiin liittyvät tehtävät. Päätöksentekijä on lähellä toimijoita. Se edesauttaa ennakkointia opetuksen järjestämisen määrän ja kustannusten suhteen jatkossa.

RATKAISU

Lainsäädäntö ja ohjeistus

Perustuslain 83 §:n 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Lain 85 §:n 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. Määrärahaa ei saa siirtää talousarviossa kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy. Talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin.

Valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n mukaan kiinteää määrärahaa ei saa ylittää eikä siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Arviomäärärahaa ei saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Lupa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan antaa, jos ylitys perustuu lakisääteeseen, lakisääteistä vastaavaan tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen taikka arvioitua suurempaan yleisen kustannustason nousuun eikä määrärahatarvetta ole mahdollista muutoin toteuttaa. Lupa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan myös antaa tulokertymän rajoissa silloin, kun kysymys on maksullisesta toiminnasta tai menot on sidottu tulokertymään. Siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen enintään kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa päätetään. Lain 8 §:n mukaan tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältää myös tulo- ja menoarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perusteluiden hyväksymisen, jollei eduskunta päättää perusteluista toisin. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempisiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 17 §:n mukaan luvan arviomäärärahan ylittämiseen antaa asianomainen ministeriö. Arviomäärärahan ylittäminen on ennen luvan antamista saatettava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Jos arviomäärärahan ylittäminen on aikaisemmat ylitykset mukaan lukien enintään 20 prosenttia määrärahasta ja kuitenkin enintään 1.000.000 euroa, voidaan pyytää valtiovarainministeriön lausunto valtioneuvoston raha-

asiainvaliokunnan käsittelyn sijasta. Jos ministeriö ei tyydy valtiovarainministeriön lausuntoon eikä katso voivansa luopua asiasta, asia on saatettava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Asetuksen 21 §:n 1 momentin mukaan asianomaisten ministeriöiden ja valtiovarainministeriön tulee seurata talousarvion toteutumista. Asetuksen 22 §:n 1 momentin mukaan kirjanpitoyksikköjen ja valtion yhteisen maksuliikejärjestelmän piiriin kuuluvien talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tulee laatia valtion kassamenoja ja kassatuloja koskevia laskelmia (kassavirtaennuste) sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja valtiokonttori määräävät. Asetuksen 38 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös), sen on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan ja valtuuden riittävyys. Asetuksen 39 §:n 1 momentin mukaan viraston on osana sisäisen valvonnan menettelyitä varmistauduttava määrärahan riittävydestä sekä siitä, että viraston ja laitoksen toimialaan kuuluvat valtion tulot peritään ja menot maksetaan asianmukaisesti ja oikeamääräisinä.

Valtiovarainministeriö on 11.1.2011 päivätyllä valtion talousarvion noudattamista koskevalla kirjeellään (VM/35/00.00.00/2011) kehottanut ministeriöitä kiinnittämään asiaan tarvittavaa huomiota ja huolehtimaan tarvittavien toimintatapojen muutosten tekemisestä hallinnonalallaan. Ministeriö korostaa, että vastuu määrärahojen ja valtuuksien käytöstä sekä niiden riittävyyden valvonnasta on sillä virastolla tai laitoksella, jolle määräraha tai valtuus on osoitettu. Vastuuta määrärahan ja valtuuden riittävyyden valvonnasta ei siten voida siirtää esimerkiksi viraston tai laitoksen kirjanpitoa ja maksuliikettä hoitavalle palvelukeskukselle.

Arviointi

Myönnetyn määrärahan puitteissa pysyminen menopäätöksiä tehtäessä ja sen valvonta ovat virkavelvollisuuksia. Virkavelvollisuuksien rikkominen voi johtaa virkamiesoikeudelliseen ja jopa virkarikosoikeudelliseen vastuuseen. Määrärahan ylittämisen moitittavuus voi olla vähäisempää lähinnä tilanteissa, joissa lakisääteiseen tai muutoin välttämättömään menoon ei ole kyetty varautumaan huolellisesta ennakoinnista huolimatta ja joissa kyseinen meno on niin kiireellinen, että tulo- ja menoarvion muutosta ei ehditä hyväksyttää ennen menopäätöksen tekemistä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota tulo- ja menoarvion tarkkaan noudattamiseen. Ottaen huomioon sen, että kyseisen avustuksen budjetointia ja sen myöntämisen organisoimista on muutettu vuoden 2010 alusta lukien, asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
