

Yleistä

Valtiontalouden hoidon perusteista säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 7 luvussa. Lisäksi julkisen talouden ja valtiontalouden hoitoa ja suunnittelua koskevat EU:n perustamissopimuksessa määritellyt finanssipoliittiset säännöt sekä ns. finanssipoliittinen laki (869/2012) ja sen nojalla säädetty asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014).

Johdatus valtion taloushallintoon

Valtion taloushallinnon järjestämisestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa (423/1988 ja 1243/1992) sekä talousarviolain nojalla annetuissa valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin määräyksissä. Valtion perimiä maksuja koskee yleislainsäädäntönä valtion maksuperustelaki (150/1992) ja -asetus (211/1992).

Valtiontalouden suunnittelun ja hoidon sekä varojen käytön ohjauksen tärkeimmät välineet ovat:

- ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten monivuotinen toiminnan ja talouden suunnittelu;
- julkisen talouden suunnitelma sekä siihen sisältyvät hallituksen ministeriöille antamat määräraha-kehdykset;
- vuosittaiset talousarviot ja lisätalousarviot;
- valtiontaloutta koskeva raportointi ja tarkastus sekä
- eduskunnalle annettava hallituksen vuosikertomus.

Suomessa siirryttiin 1990-luvun alkupuolella kansainvälisen kehityksen mukaisesti tulosohjaukseen ja tulosbudjetointiin sekä virastojen ja laitosten nettobudjetointiin. Myös valtiontalouden kehysohjaus otettiin tuolloin käyttöön. Budjettijärjestelmään ei ole tehty merkittäviä muutoksia 2000-luvulla. Uudistettu kehysjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003 alkaneella vaalikaudella.

Talousarviomenot budjetoidaan hallinnonaloittain pääluokkiin sekä tehtävien, organisaatorakenteen tai menojen laadun mukaan lukuihin ja momentteihin. Tulot budjetoidaan tulojen laadun mukaan osastoihin sekä tulojen ja laadun ja organisaatorakenteen mukaan momentteihin.

Talousarviomenot jakautuvat valtion omiin kulutusmenoihin, siirtomenoihin (tulonsiirrot muille yhteisöille), sijoitusmenoihin (investoinnit ja sijoitukset) sekä muihin menoihin. Vastikkeelliset menot budjetoidaan suoriteperusteella, lakisäateiset siirtomenot (esim. valtionavut) maksatuspäättösperusteella ja harkinnanvaraiset siirtomenot (esim. valtionavustukset) myöntöpäättösperusteella. Eräät menot kuten valtion velan kuoletus budjetoidaan maksuperusteella. Vastikkeelliset tulot budjetoidaan suoriteperusteella ja vastikkeettomat tulot kuten verotulot maksuperusteella.

Menoja ja tuloja ei jaksoteta talousarviossa ja talousarviokirjanpidossa tuotoiksi ja kuluiksi. Jaksoitus tehdään vain liikekirjanpidossa ja sen avulla tuotettavissa tilinpäätöslaskelmissa (tuotto- ja kululaskelma sekä tase). Virastojen ja laitosten kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävät hoidetaan pitkälti valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet).

Toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä määräraha-kehdykset

Monivuotisen toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on tuottaa tietoa hallituksen talouspolitiikan toteuttamista ja toteutuksen valvontaa varten. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa hallituksen päättämien toimintalinjojen huomioon ottaminen ministeriön hallinnonalan sisäisessä ohjauksessa.

Toiminta- ja taloussuunnittelu kytkee hallituksen ja ministeriöiden tehtävät ja asettamat tavoitteet sekä valtion virastojen operatiiviset tehtävät toisiinsa.

Hallituksen talous- ja finanssipoliittisen päätöksenteon keskeisiä lähtökohtatietoja ovat hallitusohjelman tavoitteet, vaalikauden kehys, ministeriöiden kehys- ja talousarvioehdotukset ja toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä arviot valtion tulojen, valtionvelan ja sen hoitomenojen kehityksestä sekä talousennusteet ja EU:n finanssipoliittiset säännöt. Hallitus päättää vuosittain keväällä neuvottelusaan seuraavaa neljää vuotta koskevasta julkisen talouden suunnitelmasta eli mm. toimenpiteistä hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi sekä määrärahaehdoksen jakautumisesta hallinnonaloittain.

Talousarvioesityksen sisältö

Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Budjetoinnissa noudatetaan pääsääntöisesti bruttoperiaatetta. Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon osa kumulatiivisesta ylijäämästä sekä nettolainanotto.

Valtion talousarvioesitys koostuu yleisperusteluista, numerotaulukosta ja yksityiskohtaisista perusteluista ja mahdollisista liitteistä.

Talousarvioesityksen valmistelu

Talousarvioesityksen laadinta alkaa vuosittain maaliskuussa hallituksen hyväksytyä julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvät hallinnonalojen määrärahaehdotukset. Määrärahaehdosten ja valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta valmistelu jatkuu ministeriöissä, jotka antavat omat ohjeensa alaisilleen virastoille ja laitoksille. Nämä laativat ehdotuksensa kevään kuluessa. Ministeriöt tekevät virastojen ja laitosten suunnitelmista hallinnonalojensa talousarvioehdotuksen, joka toimitetaan valtiovarainministeriölle toukokuussa. Lisäksi ministeriöt voivat tehdä kehyksistä poikkeavan muutosehdotuksen asioista, joista ministeriö on laatinut kehittämisehdotuksen, ja saattaa muutosehdotuksen hallituksen käsiteltäväksi talousarvioesityksen yhteydessä.

Valtiovarainministeriössä hallinnonalojen budjettiehdotukset käsitellään kevään ja kesän aikana. Valtiovarainministeriö päättää ehdotuksesta valtion talousarvioesitykseksi elokuun alkupuolella ja toimittaa ehdotuksensa ministeriöille. Samanaikaisesti ehdotus julkaistaan internetissä. Siitä alkaen ministeriöiden talousarvion laadintaa koskenut valmisteluaineisto on julkista.

Valtiovarainministeriön kannanoton pohjalta käydään asianomaisten ministereiden ja valtiovarainministeriön johdolla ministeriöittäin neuvottelukierros, jossa pyritään ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet määrärahojen mitoituksesta. Neuvottelukierroksen jälkeen elokuun loppupuolella koko hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa talousarvioehdotusta budjettiriihessään, joka kestää yleensä yhden tai kaksi päivää. Budjettiriihessä hallitus asiallisesti hyväksyy talousarvioesityksensä sisällön.

Kun valtiovarainministeriö on viimeistellyt hallituksen talousarvioesityksen, se esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokauden alussa. Valtiovarainvaliokunnan annettua mietintönsä esityksestä valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan täysistunnossa joulukuussa.

Lisätalousarvio

Jos hyväksyttyyn talousarvioon tarvitaan välttämättä muutoksia, eduskunnalle voidaan antaa lisätalousarvioesitys. Lisätalousarvion laadinnassa noudatetaan pääosin samoja menettelytapoja kuin varsinaisten talousarvioiden laadinnassa.

Talousarvion soveltaminen

Ministeriöt vahvistavat talousarvion hyväksymisen jälkeen hallinnonalan talousarvion tilijaottelun. Tilijaottelun laaditaan vähintään eduskunnan päättämää erittelytarkkuutta noudattaen. Ministeriöt voivat sisällyttää tilijaotteluun virastoja ja laitoksia sitovia lisäjaotteluja. Tilijaottelu muodostaa perustan talousarviokirjanpidolle, jolla seurataan talousarvion toteutumista.

Ministeriöt käyvät alaistensa virastojen ja laitosten kanssa tulosneuvottelut, joissa tarkennetaan talousarvioesityksessä esitetyt alustavat tulostavoitteet. Tulostavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan virastojen ja laitosten tilinpäätöksissä.

Talousarvion soveltamisen kannalta keskeisiä määräyksiä ovat talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleiseen osaan sisältyvät eduskunnan päättämät määräykset sekä valtioneuvoston antamat talousarvion soveltamista koskevat yleismääräykset.

Raportointi talousarvion toteutumisesta

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuosittain huhtikuussa. Siinä raportoidaan hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Kertomukseen kuuluvat myös ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, valtion tilinpäätös sekä vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin.

Ministeriöt ja virastot (kirjanpitoyksiköt) laativat vuosittain helmikuun loppuun mennessä tilinpäätöksen, johon sisältyvät toimintakertomus, talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma ja tase sekä liitetiedot.

Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontavaintonsa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastuksen piiriin kuuluvat valtion talousarviotalous, talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot, valtionyhtiöt ja valtion varainsiirrot muille tahoille (siirtomenot). Tarkastukset koskevat taloudenhoidon laillisuutta, taloudenhoidon tuloksellisuutta, talousarvion noudattamista, eduskunnan valtioneuvoston talousarvion noudattamista saaman tiedon luotettavuutta sekä finanssipolitiikan sääntöjä.

Viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava sisäisestä valvonnasta, jolla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen sekä viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja

riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Viraston ja laitoksen johdon on lisäksi järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.