

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion maksuperustelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtion maksuperustelakia muutettavaksi siten, että lakiin lisätään säännökset valtiovarainministeriön oikeudesta antaa yleisiä soveltamisohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä periaatteista. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi maksun määräämistä ja muutoksenhakua koskevat

säännökset. Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoitteluperiaatteita ehdotetaan monipuolistettaviksi silloin, kun kysymys on suoritteesta, jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus.

Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti lain hyväksymisen jälkeen.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Yleistä

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Käytännössä maksulainsäädäntö muodostuu valtion maksuperustelaita (150/1992) sekä niin sanotusta erityismaksulainsäädännöstä.

Valtion maksuperustelaki

Maksuperustelaki on luonteeltaan yleislaki, jota sovelletaan valtion viranomaisten maksulliseen suoritustuotantoon, jos viranomaisen suoritteiden maksullisuudesta ei ole erityislailla toisin säädetty.

Maksuperustelaki ei koske valtion liikelaitoksia, joiden maksullinen toiminta perustuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (627/1987). Maksuperustelaki ei myöskään koske valtion rahastoja, ellei rahastoista toisin säädetä.

Vuonna 1997 valtion maksuperustelain nojalla perittiin valtion suoritustuotannosta maksuja yhteensä 6,4 miljardia markkaa.

Tuloista yli puolet eli 3,4 miljardia markkaa kertyi valtion virastoilta ja laitoksilta.

Erityismaksulainsäädäntö

Valtion maksuperustelakia säädettyessä tavoitteena oli säätää maksuja koskeva yleislaki, joka soveltuu mahdollisimman monille viranomaisille. Suoritehinnoittelu perustuu kuitenkin edelleen monissa tapauksissa erityislainsäädännössä oleviin maksusäännöksiin, joiden hinnoitteluperiaatteet poikkeavat maksuperustelain periaatteista. Varsinkin oikeusministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenneministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloilla on varsin runsaasti erityismaksulainsäädäntöä.

Erityismaksulainsäädännön perusteella tuloja kertyi vuonna 1997 yhteensä 0,8 miljardia markkaa.

1.2. Valtion maksuperustelaki

Maksulliset suoritteet

Valtion maksuperustelain 4 §:n mukaan maksu tulee periä 1) tavaroista, jotka valtion viranomaisen on tuottanut, 2) palveluista, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toi-

meksiannosta, 3) päätöksistä, jotka on tehty hakemuksesta sekä 4) muusta toiminnasta, milloin suoritteiden tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Jos suoritteiden maksuttomuudelle on perusteltu syy, maksu voidaan jättää perimättä. Suoritteiden tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomaisen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Vaikka valtion maksuperustelain soveltamisala sinänsä on yleinen, ei valtion kaikkia suoritteita ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää maksullisiksi. Maksuperustelain 5 §:ssä on määritelty ne suoritteet, jotka ovat maksuttomia, jollei suoritteiden maksullisuudelle ole erityistä syytä. Tällaisia maksuttomia suoritteita ovat ensinnäkin suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Useimmiten näillä suoritteilla on katsottu tarkoitettavan valtion yleistä hallintoa ja järjestyksen ylläpitoa. Maksuttomia ovat myös suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen. Myöskin viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia, on säädetty maksuttomiksi.

Julkisoikeudelliset ja muut suoritteet

Maksuperustelaisissa virastojen ja laitosten maksulliset suoritteet on jaettu julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Julkisoikeudellisia ovat suoritteet, joiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Tällaisessa valtion yksinoikeudessa säädettyssä suoritetuotannossa on useimmiten kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Muita kuin julkisoikeudellisia maksullisia suoritteita kutsutaan liiketaloudellisesti hinnoitelluiksi suoritteiksi.

Hinnoitteluperusteet

Julkisoikeudelliset suoritteet. Julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli suoritteiden omakustannusarvoa.

Maksu voidaan määrätä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltu syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan myös tietyltä ryhmältä määrätä perittäväksi omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Samoin erityisestä syystä saadaan maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvoa vastaavaksi, määrätä omakustannusarvoa korkeammaksi.

Muut suoritteet. Muut maksulliset suoritteet kuin julkisoikeudelliset suoritteet on hinnoiteltava liiketaloudellisin perustein. Maksuperustelaki edellyttää liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden tuotannolta kokonaiskannattavuutta. Kannattavuutta ei edellytetä yksittäisten suoritteiden tai suoriteryhmiä osalta vaan koko toiminnalta, yksiköltä tai virastolta. Kannattavuusvaatimus tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaade.

Toimivaltasäännökset

Maksuperustelain mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä hallinnonalan suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Ministeriö päättää myös maksuperustelain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä mistä suoritteesta ja suoriteryhmästä, millä perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä suoritteiden omakustannusarvosta poiketen. Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa toimivalta maksuja ja suoritteiden hinnoittelua koskeissa asioissa on asianomaisella viranomaisella. Viranomaisella on muun muassa oikeus päättää liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden hinnoittelusta.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösten maksullisuudesta sekä sovellettavista hinnoitteluperiaatteista säädetään asetuksella.

Eduskunnan, tasavallan presidentin, oikeuskanslerin, valtioneuvoston ja

eduskunnan oikeusasiamiehen kansliat sekä Eduskunnan kirjasto, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos määräävät itse maksuistään.

2. Ehdotetut muutokset

2.1. Yleisohjauksen tarpeesta

Julkisoikeudellisia suoritteita koskevat maksullisuus- ja hinnoitteluperusteet on valtion maksuperustelaisissa kirjoitettu joustavaan muotoon. Näin on haluttu varmistaa maksuperustelain mahdollisimman laaja sovellettavuus virastojen ja laitosten suoritetuotantoon. Käytännössä soveltamisjoustavuuden salliminen on johtanut eri hallinnonaloilla erilaisten maksullisuus- ja hinnoittelukäytäntöjen muodostumiseen. Tilanteissa, joissa hallinnonalakohtaista maksustrategiaa ei ole muodostunut, soveltamiskäytännön yhtenäisyys saattaa puuttua myös hallinnonalan sisällä. Keskitetty ohjausjärjestelmä on puuttunut viranomaisten suoritteita koskevan maksupolitiikan linjauksista. Ilman keskitettyä yleisohjausta ratkaisutoimivallan siirtäminen ministeriöille on johtanut valtionhallinnon sisällä epäyhtenäiseen ja myös epävarmaan maksuperustelain soveltamiseen.

Ministeriötasolla tapahtuvasta päätöksenteosta sekä maksuperustelain mahdollistamasta hinnoittelujoustavuudesta johtuen valtion maksuperustelain soveltamisessa noudatettavaa maksupolitiikkaa olisi tarkoituksenmukaista linjata sekä hallinnonalojen sisällä että koko valtionhallinnossa. Tavoitteeksi olisi asetettava valtion maksuperustelain johdonmukainen soveltamiskäytäntö suoritteiden maksullistamisessa ja hinnoittelussa sekä kansalaisten yhdenmukainen kohtelu maksuperustelain soveltamisessa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 19 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtion toimintojen maksullisuus ja perittävien maksujen yleiset perusteet. Valtion maksuperustelain ratkaisutoimivaltasäännösten selkeyttämiseksi valtion maksuperustelakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisohjaustoimivaltaa koskevat säännökset. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille valtion maksuperustelain nojalla kuuluvaa ratkaisutoimivaltaa suoritteiden maksullistamisessa ja hinnoittelussa. Toiminnan maksullisuus sekä perittävien maksujen

yleiset perusteet määräytyisivät edelleen valtion maksuperustelain nojalla.

2.2. Muutoksenhakusäännökset maksuperustelakiin

Yleistä

Valtion maksuperustelaisissa ei ole erityisiä muutoksenhakusäännöksiä maksuja koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

Julkisoikeudellisista suoritteista määrättyjen maksujen muutoksenhakeinona on pidetty verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain (367/1961) 8 §:n mukaista perustevalitusta. Epäselvää on ollut se, voidaanko maksupäätöksiä pitää hallintolainkäyttölaisia tarkoitettuina hallintopäätöksiä, joista voitaisiin erityissäännösten puuttuessa valittaa hallintolainkäyttölain yleisiä valitussäännöksiä soveltaen. Samoin hallintomenettelylain (598/1982) asia- ja kirjoitusvirheen korjaamista koskevien säännösten soveltavuus on ollut epäselvää.

Maksuperustelain 7 §:n mukaisten liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden maksuja koskevat riitaisuudet ratkaistaan ensiasteena käräjäoikeudessa.

Perusoikeusuudistus

Perusoikeusuudistus tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1995. Oikeus oikeudenmukaiseen ja hyvään hallintoon turvataan hallitusmuodon 16 §:ssä. Se takaa oikeuden asianmukaiseen ja viivytyksettömään tuomioistuinin- ja viranomaiskäsitelyyn sekä oikeuden saada yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslaki edellyttää myös, että käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallitusmuodon 16 § edellyttää, että lainsäädäntöä kehitetään siten, että perusoikeudet toteutuvat tehokkaasti ja täysimääräisesti.

Eräs eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto

Erääseen keskusverolautakunnan ennakkotietoasiaa koskevaan valitukseen antamassaan päätöksessä (1868/4/84) eduskunnan oi-

keusasiamies on käsitellyt julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun määrätymisperusteita. Oikeusasiamiehen mukaan laskelmasta tulisi käydä ilmi, miten ennakkotiedosta peritty maksu on määrätty. Samalla tulisi päätöksen saajalle esittää selvitys maksun määrätymisen perusteena olevista säännöksistä ja määräyksistä sekä maksua koskevat muutoksenhakuohjeet.

Hallintolainkäyttölain hyväksymiseen liittyvä eduskunnan lausuma

Hyväksyessään hallituksen esityksen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp.) eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuimikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksin hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Ehdotus muutoksenhakusäännöksi maksuperustelakiin

Edellä mainittuun hallitusmuodon 16 §:ään sekä eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoon ja eduskunnan lausumaan viitaten selkeiden muutoksenhakusäännösten sisällyttämistä valtion maksuperustelakiin on pidettävä perusteltuna. Muutoksenhakusäännösten tarve koskee ainoastaan julkisoikeudellisia suoritemaksuja. Liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden osalta erimielisyydet on edelleenkin perusteltua ratkaista riitasiana kärjäoikeudessa.

Koska julkisoikeudellisten suoritemaksujen osalta taloudelliset intressit ovat riitatilanteissa useimmiten suhteellisen vähäisiä, olisi muutoksenhakujärjestelmältä edellytettävä joustavuutta sekä mahdollisuutta ratkaista riitatilanteet byrokraattisia menettelyjä välttämällä sekä oikeuslaitosta rasittamatta. Julkisoikeudellisia suoritemaksuja koskeva muutoksenhakujärjestelmä ehdotetaan rakennettavaksi seuraaville periaatteille:

1. Julkisoikeudellisen suoritteiden esimerkiksi viranomaisen asiapäätöksen ja päätöksestä määrätyn maksun (maksupäätöksen) osalta

noudatettaisiin itsenäisiä muutoksenhakumenettelyjä.

2. Julkisoikeudellisen suoritteiden ja liiketaloudellisesti hinnoiteltavan suoritteiden maksua koskeva ratkaisu olisi voitava aina korjata sekä kirjoitus- että asiavirheen osalta hallintomenettelylain menettelyjä soveltaen.

3. Maksua määrättäessä tapahtuneiden virheiden käsittelyn joustavuus edellyttää valitusta edeltävän oikaisumenettelyn käyttöön ottamista. Maksuvelvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voisi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimus olisi tehtävä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä.

4. Valitus voitaisiin tehdä vasta, kun maksun määrännyt viranomainen ei ole oikaisuvaatimukseen suostunut. Valitus olisi tehtävä 30 päivän kuluessa oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksisaannista. Valitus tehtäisiin hallintolainkäyttölain (586/1996) periaatteiden mukaisesti asianomaiseen lääninoikeuteen. Lääninoikeuden ratkaisuun ei saisi valittamalla hakea muutosta.

5. Mahdollisuus verojen ja maksujen perimisestä ulosottoon annetun lain 8 §:n mukaisen perustevalituksen käyttämiseen säilyisi edelleen voimassa.

6. Muutoksenhakumenettelyn kohteena olevaan maksuratkaisuun liittyvän päätösmenettelyn selkeyttämiseksi maksuperustelakiin tulisi ottaa säännökset muun muassa maksupäätösten perustelemisesta.

Edellä esitetyn mukaisesti valtion maksuperustelakiin tulisi sisällyttää erityiset maksun määräämis- sekä valitus- ja oikaisumenettelyä koskevat säännökset.

2.3. Käyttöoikeuksien ja muiden oikeuksien luovutusten maksullisuus

Maksuperustelain soveltamiskäytäntö on ollut epäselvä sen suhteen, voidaanko lakia soveltaa erilaisten oikeuksien luovutuksiin. Epäselvyys on koskenut sekä materiaalisia oikeuksia että immateriaalisia oikeuksia. Eri-laisilla virastojen ja laitosten luovuttamilla oikeuksilla tarkoitetaan muun muassa vuokraoikeuksia, muita omaisuuden käyttöoikeuksia ja tekijänoikeuksia.

Maksuperustelain nojalla annetuissa maksupäätöksissä on monissa tapauksissa päätetty tilavuokran ja muiden omaisuuden käyttö-

oikeuksien luovutusten maksullisuudesta. Maksullisiksi on määrätty muun muassa toimitilojen ja laitteiden käyttö, asuntojen vuokraus, ohjelmistojen ja niiden käyttöoikeuksien luovuttaminen, maaomaisuuteen myönnettävien käyttö-, rasite- tai muiden vastaavien oikeuksien luovuttaminen, rekisterien käyttöoikeuksien luovuttaminen ja tietojärjestelmien suorakäyttö. Soveltamiskäytännössä erilaisten oikeuksien luovutuksia on pidetty maksuperustelain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisina maksullisina palveluiden luovutuksina.

Erilaisten käyttöoikeuksien ja muiden oikeuksien väliaikaisen luovuttamisen maksullisuuden selkeyttämiseksi maksuperustelakiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen säännös niiden maksullisuudesta.

2.4. Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelu

Muut maksulliset suoritteet kuin julkisoikeudelliset suoritteet on maksuperustelain 7 §:n mukaan hinnoiteltava liiketaloudellisin perustein. Liiketaloudellisin perustein tapahtuva hinnoittelu perustuu toiminnan kannattavuuteen. Valtion maksuperustelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 176/1991) mukaan tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla katetaan vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettu tuottovaade. Kannattavuusvaatimus pyritään toteuttamaan joustavalla hinnoittelulla siten, että kustannusten ohella otetaan huomioon kysyntä ja kilpailu.

Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelulla on mahdollistettu voiton tavoittelu viranomaisten suoritetuotannossa. Sääntelyn taustalla on lisäksi ajattelu, jonka mukaan muita kuin julkisoikeudellisia suoritteita vastaavia suoritteita olisi mahdollista tuottaa myös kilpailijoiden toimesta. Käytännössä kuitenkin suuri osa liiketaloudellisesti hinnoiteltavista suoritteista on sellaisia, ettei niille löydy vastinetta tai kilpailijaa vapailta markkinoilta. Tästä huolimatta myös niiden hinnoittelusta tulee maksuperustelain mukaan päättää liiketaloudellisin perustein. Tällaisten suoritteiden kohdalla liiketaloudellista hinnoittelua ei voida myöskään edellyttää kilpailulainsäädännön perusteella. Tällainen suorite saattaa myös olla luonteeltaan sellainen, ettei erityisen voittolisän perimistä voida pitää perusteltuna. Esimerkkeinä tällais-

ta liiketaloudellista hinnoittelua edellyttävistä suoritteista voidaan mainita erilaiset viranomaisen tuottamat työryhmä- ja komiteamietinnöt sekä valokopiot, joita viranomaisen myy hallussaan olevista asiakirjoista.

Muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelun selkeyttämiseksi ehdotetaan, että myös muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelu voisi edellä mainituissa olosuhteissa liiketaloudellisen hinnoittelun asemesta perustua suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrään eli suoritteiden omakustannusarvoon.

2.5. Määrävässä markkina-asemassa tuotettavien hyödykkeiden hinnoittelu

Muut kuin julkisoikeudelliset suoritteet on maksuperustelain 7 §:n mukaan hinnoiteltava liiketaloudellisin perustein. Tämä merkitsee, että toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Valtionhallinnossa tuotetaan myös markkinasuoritteita määrävässä markkina-asemassa. Määrävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla niin, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavoin vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla. Kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 7 §:n mukaan määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Lain säännökset koskevat myös valtion virastoja ja laitoksia, jotka toimivat hyödykemarkkinoilla.

Valtion maksuperustelakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan hyödykkeiden hinnoittelussa on otettava huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.

3. Esityksen vaikutukset

Valtiovarainministeriön yleisohjaustoimivaltaa koskevalla sääntelyllä pyritään valtion maksuperustelain nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiskäytäntöön eri hallinnonaloilla sekä eri virastoissa ja laitoksissa.

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Valtiovarainministeriön budjettiosasto asetti 20 päivänä joulukuuta 1996 selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli selvittää valtion perimiin maksuihin liittyvät ongelmakohdat sekä esittää toimenpide-ehdotuksensa. Eriyisesti tehtävää tuli tarkastella valtion maksuperustelain kannalta ja selvittää, tarvitaanko maksuperustelain ja -asetuksen lisäksi muuta sääntelyä ja ohjeistusta. Selvitysmiehen tuli työssään ottaa huomioon Valtion maksuperustelain seurantaprojektin loppuraportissa (VM 1996:11) esitetyt kannanotot ja valtioneuvoston jäsenien kertomuksessa vuodelta 1995 esitetyt kannanotot. Edellä mainittuun selvitystyöhön liittyen valtiovarainministeriö suoritti maksulliseen palvelutoimintaan liittyvän hinnoittelukyselyn, jolla pyrittiin selvittämään valtion virastojen ja laitosten suoritustuotantoon liittyvää mak-

sukäytäntöä sekä keräämään soveltajakohdista tietoa maksujärjestelmän nykytilasta. Yhteenveto hinnoittelukyselystä sisältyy selvitysmiehen selvitykseen valtion maksuperustelain ongelmakohdista (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 34/97).

Asia on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä edellä mainitun selvitystyön ehdotusten pohjalta. Esityksen pohjana olleesta selvityksestä (VM 34/97) pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, ministeriöiltä, tasavallan presidentin kanslialta, oikeuskanslerinvirastolta, valtioneuvoston tarkastusvirastolta, eduskunnan kanslialta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, valtioneuvoston jäsenien kanslialta, Eduskunnan kirjastolta, Suomen Pankilta ja Kansaneläkelaitokselta. Annetut lausunnot on tarpeellisilta osin otettu huomioon hallituksen esityksen valmistelussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

4 §. *Maksulliset suoritteet.* Erilaisten käyttöoikeuksien ja muiden oikeuksien maksullisuuden selkeyttämiseksi ehdotetaan, että maksuperustelain 4 §:n 1 momenttiin otetaan uusi 4 kohta, jonka mukaan käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen olisi maksullinen suorite. Säännös ei koski erilaisten oikeuksien omistusoikeuden luovuttamista.

Säännösehdotuksella, joka on luonteeltaan selventävä, ei ole tarkoitus muuttaa oikeuksien luovuttamiseen jo nyt yleisesti sovellettua käytäntöä. Pykälän 1 momentin 1-3 kohtaan ei ehdoteta muutoksia. Lain 4 §:n 1 momentin entinen 4 kohta siirtyy vastaavasti uudeksi 5 kohdaksi.

7 §. *Muiden suoritteiden hinnat.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettaviksi säännökset, jotka mahdollistavat muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelun eräissä tapauksissa suoritteiden tuottamiskustannuksiin eli suoritteiden omakustannusarvoon perustuen.

Pykälän 1 momentin mukaan muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelu tapahtuu tällä hetkellä aina liikeloudellisiin perustein. Useissa tapauksissa tällaisten suo-

ritteiden tuottaminen ei kuitenkaan tapahtu aidossa kilpailutilanteessa. Tällöin on yleensä kysymys sellaisista muista kuin julkisoikeudellisista suoritteista, joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoitteluperiaatteita sekä kohdentaisi liikeloudellisen hinnoittelun todellisiin markkinasuoritteisiin. Ehdotettu sääntely ei juurikaan muuttaisi viranomaisten tällaisten niin sanottujen monopolisuoritteiden osalta jo tällä hetkellä noudattamaa hinnoittelukäytäntöä.

Omakustannusarvoon perustuva hinnoittelu tapahtuisi kyseisissä tapauksissa samalla tavoin kuin liikeloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden kohdalla eli asianomaisen viraston tai laitoksen toimesta. Asianomainen ministeriö päättäisi kuitenkin maksuperustelain 8 §:n 2 momentin nojalla ne suoritteet ja suoriteryhmät, joista maksu määrätään omakustannusarvoon perustuen.

Virastojen ja laitosten toiminnan ohjaamiseksi sekä monopoliasemassa tuotettavien hyödykkeiden hinnoitteluperusteiden selkeyttämiseksi maksuperustelain 7 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Lainkohdassa säädettäisiin, että valtion viranomaisen tuottaessa hyödykkeitä määräävässä mark-

kina-asemassa on hyödykkeiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset. Säännös olisi luonteeltaan selkeyttävä eikä se muuttaisi kilpailunrajoituksista annettua lakia.

11 a §. *Maksun määrääminen.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten suoritteista perittävän maksun määrääminen on järjestettävä sekä miten suoritteen maksun määräämisessä tapahtunut virhe voidaan saada korjatuksi. Voimassa olevasta valtion maksuperustelaita nämä säännökset puuttuvat.

Pykälän 1 momentissa asetettaisiin maksun määrääjälle velvollisuus sisällyttää suoritteesta perittävästä maksusta annettavaan tositteeseen tiedot siitä, mihin säännöksiin maksu perustuu. Jos maksu perustuu julkisoikeudellisen suoritteen osalta erityiseen laskelmaan, on myös laskelma liitettävä mukaan. Jos maksun perusteena on erikseen annettava päätös tai muu asiakirja, on vastaavat tiedot sisällytettävä siihen. Säännöksellä korostetaan maksua koskevan päätöksen itsenäistä luonnetta suhteessa maksun kohteena olevaan julkisoikeudelliseen suoritteeseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maksun määräämisessä tapahtunut asiavirhe sekä kirjoitus- ja laskuvirhe voidaan korjata noudattaen, mitä hallintomenettelylaissa säädetään. Hallintomenettelylain 26 §:n mukaan päätöksessä oleva asiavirhe on korjattava, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääraan lain soveltamiseen. Päätöksen tehnyt viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Asiavirhettä ei saa korjata asianosaisten suostumuksetta. Hallintomenettelylain 27 §:n mukaan päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava päätöksen tehneen viranomaisen toimesta. Virhettä ei kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianomaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

Hallintomenettelylain 24 a § sisältää säännökset oikaisukeinon käyttämiseen liittyvien ohjeiden antamisvelvollisuudesta. Jos ennen valituksen tekemistä päätökseen on vaadittava oikaisua, päätös on saatettava viranomaisen käsiteltäväksi tai asiassa on noudatettava muuta sellaista oikaisumenettelyä. Oikaisukeinon käyttämisestä on annettava ohjeet päätöksen yhteydessä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maksun määränneen viranomaisen velvollisuudesta antaa ohjeet julkisoikeu-

dellista suoritetta koskevaan maksupäätökseen liittyvän oikaisukeinon käyttämisestä.

11 b §. *Maksua koskeva muutoksenhaku.* Julkisoikeudellisista suoritteista perittäviä maksuja koskevaa muutoksenhakujärjestelmää ehdotetaan selkiytettäväksi ottaen huomioon hallintomenettelylain ja hallintolainkäyttölain periaatteet.

Pykälän 1 momentin mukaan maksuvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voisi vaatia oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksen ratkaisijan päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta valittamalla lääninoikeuteen. Toimivaltainen lääninoikeus olisi se, jonka tuomiopiirissä se viranomainen sijaitsee, jonka määräämästä maksusta on kysymys. Valitusaika olisi 30 päivää luettuna siitä, kun valittaja on saanut tiedon oikaisuvaatimuksesta annetusta ratkaisusta. Lääninoikeuden päätökseen ei saisi valittamalla hakea muutosta.

Pykälän 2 momentissa todetaan selvyuden vuoksi liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden maksuja koskevasta riita-asioiden käsittelystä. Tällaiset riita-asiat käsitellään ensiasteena käräjäoikeudessa.

12 a §. *Yleisohjausvaltuus.* Pykälässä annettaisiin valtiovarainministeriölle nimenomainen oikeus antaa valtion maksuperustelain yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtäviä ohjeita muun muassa suoritteiden maksullisuudesta sekä maksujen yleisistä perusteista. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa ministeriölle eikä virastoille ja laitoksille maksuperustelain mukaan kuuluvaa ratkaisutoimivaltaa suoritteiden maksullistamisessa ja hinnoittelussa. Sääntelyllä pystyttäisiin keskiteysti ja nopeasti vastaamaan valtion virastojen ja laitosten tuottamien suoritteiden monipuolisuudesta sekä jatkuvasta muutoksesta johtuviin hinnoittelu- ja muihin yleisiin soveltamisvaikeuksiin.

2. Voimaantulo

Laila pyritään valtion maksuperustelain soveltamisen sekä maksujen määräämiseen liittyvän muutoksenhakujärjestelmän selkiyttämiseen. Muutokset on tarkoitettu saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti lain hyväksymisen jälkeen.

Lain 11 b §:n muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin maksuihin, jotka on määrätty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voitaisiin ryhtyä ennen kuin laki tulee voimaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion maksuperustelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 21 päivänä helmikuuta 1992 annetun valtion maksuperustelain (150/1992) 4 §:n 1 momentti sekä

lisätään 7 §:ään uusi 2 ja 3 momentti sekä lakiin uusi 11 a, 11 b ja 12 a § seuraavasti:

4 §

Maksulliset suoritteet

Seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
- 4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

7 §

Muiden suoritteiden hinnat

Jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitetun suoritteen tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Jos viranomainen tuottaa suoritteita määrävässä markkina-asemassa, on suoritteiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) määrävään markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.

11 a §

Maksun määrääminen

Maksun määräämistä koskevasta tositteesta tai muusta asiakirjasta on käytävä ilmi säännökset, joihin maksu perustuu. Jos maksun määrääminen perustuu julkisoikeudellisen suoritteen osalta erityiseen laskelmaan, on laskelma liitettävä mukaan.

Maksun määräämisessä todettu virhe voidaan korjata noudattaen vastaavasti, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta.

Julkisoikeudellista suoritetta koskevan maksun määräämisen yhteydessä on maksun määränneen viranomaisen annettava ohjeet 11 b §:ssä tarkoitetun oikaisukeinon käyttämisestä.

11 b §

Maksua koskeva muutoksenhaku

Maksuvelvollinen, joka katsoo, että 6 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätyn maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta siltä lääninoikeudelta, jonka tuomiopiirissä maksun määrännyt viranomainen sijaitsee. Valitusajaksi on 30 päivää luettuna siitä, kun valittaja on saanut tiedon oikaisuvaatimukseen

annetusta päätöksestä. Lääninoikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Lain 7 §:ssä tarkoitettuja muita suoritteita koskevat maksuriidat käsitellään riita-asiana käräjäoikeudessa.

12 a §

Yleisohjausvaltuus

Valtion maksuperustelain yhdenmukaiseksi soveltamiseksi valtiovarainministeriö voi antaa ohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä

periaatteista samoin kuin muistakin valtion maksuperustelain yleiseen hallinnointiin liittyvistä menettelytavoista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Lain 11 b §:n muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan maksuihin, jotka on määrätty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouko Skinnari

Laki

valtion maksuperustelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 21 päivänä helmikuuta 1992 annetun valtion maksuperustelain (150/1992) 4 §:n
 1 momentti sekä
lisätään 7 §:ään uusi 2 ja 3 momentti sekä lakiin uusi 11 a, 11 b ja 12 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Maksulliset suoritteet

Maksulliset suoritteet

Seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomaisen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta; *sekä*

4) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomaisen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
- 4) käyttöoikeuksien *sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä*
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

7 §

Muiden suoritteiden hinnat

Jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitettujen suoritteiden tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Jos viranomaisen tuottaa suoritteita määrävässä markkina-asemassa, on suoritteiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailunrajoituksesta annetun lain (480/1992) määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus**11 a §***Maksun määrääminen**

Maksun määräämistä koskevasta tositteesta tai muusta asiakirjasta on käytävä ilmi säännökset, joihin maksu perustuu. Jos maksun määrääminen perustuu julkisoikeudellisen suoritteen osalta erityiseen laskelmaan, on laskelma liitettävä mukaan.

Maksun määräämisessä todettu virhe voidaan korjata noudattaen vastaavasti, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta.

Julkisoikeudellista suoritetta koskevan maksun määräämisen yhteydessä on maksun määränneen viranomaisen annettava ohjeet 11 b §:ssä tarkoitetun oikaisukeinon käyttämisestä.

*11 b §***Maksua koskeva muutoksenhaku**

Maksuvelvollinen, joka katsoo, että 6 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätyn maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta siltä lääninoikeudelta, jonka tuomiopiirissä maksun määrännyt viranomainen sijaitsee. Valitusajaksi on 30 päivää luettuna siitä, kun valittaja on saanut tiedon oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Lääninoikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Lain 7 §:ssä tarkoitettuja muita suoritteita koskevat maksuriidat käsitellään riita-asiana kärjäoikeudessa.

*12 a §***Yleisohjausvaltuus**

Valtion maksuperustelain yhdenmukaiseksi soveltamiseksi valtiovarainministeriö voi antaa ohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä periaatteista samoin kuin muistakin valtion

Voimassa oleva laki

Ehdotus

maksuperustelain yleiseen hallinnointiin liittyvistä menettelytavoista.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .*

Lain 11 b §:n muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan maksuihin, jotka on määrätty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
