



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 23/2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, toukokuu 2015	
Tekijät	Valtiovarainministeriön budjettiosasto	
Julkaisun nimi	Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019	
Asiasanat	finanssipolitiikka, julkisen talouden suunnitelma, kehysbudjetointi, kehyspäätökset, valtiontalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika		
ISBN 978-952-251-692-3 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-25693-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 19	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on ollut nykymuodossaan käytössä vuodesta 2003 lukien. Myönteisiin kokemuksiin pohjautuen jokainen hallitus on tämän jälkeen jatkanut järjestelmän käyttöä.

Vaalikauden vaihteessa vuonna 2015 kehysjärjestelmään ei kohdistu merkittäviä kehittämistarpeita ja näin ollen arvio järjestelmän kehittämisestä on laadittu valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkатыönä.

Muistiossa esitetty ehdotus hallitusohjelmatekstiksi perustuu neljän vuoden takaiseen valtiovarainministeriön työryhmän ehdotukseen (Kehysjärjestelmän kehittäminen, VM 17/2011). Vuonna 2015 päättyneen vaalikauden aikaisesta kehysäännöstä ehdotus poikkeaa asiallisesti mm. osakemyyntitulojen ja päästöoikeuksien huutokauppatulojen käyttösääntöjen osalta. Lisäksi Valtion asuntorahastoa ja Maatilatalouden kehittämisrahastoa koskevat menoperustemuutokset ehdotetaan siirrettäväksi kehysrajoitteen piiriin.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, maj 2015	
Författare	Budgetavdelningen på finansministeriet	
Publikationens titel	Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 23/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år		
ISBN 978-952-251-692-3 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-693-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 19	Språk Finska

Sammandrag

Ramsystemet för statsfinanserna har i sin nuvarande form varit i bruk sedan år 2003. Baserat på positiva erfarenheter har varje regering sedan dess fortsatt att använda systemet.

Vid valperiodsskiftet år 2015 riktar det inte sig märkbara utvecklingsbehov mot ramsystemet och därför har värderingen av systemets utvecklande gjorts upp som internt tjänstearbete på finansministeriets budgetavdelning.

Förslaget till regeringsprogramtext som framförs i promemorian baserar sig på förslaget uppgjort för fyra år sedan av finansministeriets arbetsgrupp (Kehysjärjestelmän kehittäminen, VM 17/2011). Till skillnad från bestämmelserna för ramsystemet som varit i bruk under valperioden som tar slut år 2015 skiljer sig förslaget sakligt vad gäller bl.a. bestämmelserna för användandet av inkomster från försäljning av aktier och inkomster från auktioneringen av utsläppsrätter. Dessutom föreslås att ändringar i utgiftsgrunderna för Statens bostadsfond och Utvecklingsfonden för lantbruk skulle flyttas in i sfären av rambegränsningen.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, May 2015	
Author(s)	Budget Department at the Ministry of Finance	
Title of publication	Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 23/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by		
ISBN 978-952-251-692-3 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-693-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 19	Language Finnish
Abstract The spending limits system for central government has in its current form been in use since 2003. Based on positive experiences each government since has continued to use the system. At the change of election periods in 2015 there are no significant development needs to the system and therefore the assessment regarding the developing of the system has been drawn up as internal civil servant work at the Budget Department of the Ministry of Finance. The proposal for government programme text presented in the memorandum is based on the proposal made by the Ministry of Finance working group four years ago (Kehysjärjestelmän kehittäminen, VM 17/2011). The proposal deviates objectively from the spending limits rules used during the election period ending in 2015 as regards the rules of the use of income from sales of shares and auction of emission rights. In addition changes to the spending basis of the National Housing Fund and the Development Fund of Agriculture and Forestry are proposed to be moved to within the sphere of the spending limits.		

SISÄLLYS

JOHDANTO.....	7
1 Ehdotus hallitusohjelmatekstiksi.....	8
2 Miksi kehysjärjestelmää edelleen tarvitaan	9
3 Vaalikauden 2011–2014 kokemuksia kehysjärjestelmästä.....	11
4 Päivitystarpeet kehysjärjestelmään	15
LÄHTEET	19

JOHDANTO

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on ollut nykymuodossaan käytössä vuodesta 2003 lukien. Myönteisiin kokemuksiin pohjautuen jokainen hallitus on tämän jälkeen jatkanut järjestelmän käyttöä. Vaalikausien vaihteissa järjestelmän toimivuutta on arvioitu työryhmissä¹ ja kokonaisuutta on kehitetty mm. joustavuuden lisäämiseksi ja kehyksen ulkopuolelle kuuluvien menojen täsmentämiseksi.

Vaalikauden vaihteessa vuonna 2015 kehysjärjestelmään ei kohdistu merkittäviä kehittämistarpeita ja näin ollen arvio järjestelmän kehittämisestä on laadittu valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkatyönä. Oheinen katsaus ei ole kaiken kattava ja sitä on hyvä lukea vuoden 2011 työryhmäraporttia täydentävänä osiona, sillä pääsääntöisesti kaikki vuoden 2011 työryhmämuistiossa todettu on edelleen ajankohtaista.

Muistiossa esitetty ehdotus hallitusohjelmatekstiksi perustuu neljän vuoden takaiseen työryhmän ehdotukseen. Ehdotus poikkeaa asiallisesti Kataisen hallituksen ohjelman kehys-säännöstä mm. osakemyyntitulojen ja päästöoikeuksien huutokauppatulojen käytösääntöjen osalta. Lisäksi Valtion asuntorahastoa ja Maatilatalouden kehittämisrahastoa koskevat menoperustemuutokset ehdotetaan siirrettäväksi kehysrajoitteen piiriin.

Helsingissä toukokuun 8 päivänä 2015

Hannu Mäkinen

¹ Ks. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, VM 3/2003; Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen, VM 5a/2007; Kehysjärjestelmän kehittäminen, VM 17/2011.

1 Ehdotus hallitusohjelmatekstiksi

Hallitus sitoutuu menosääntönä siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat v. 2019 x milj. euroa pienemmät kuin 2.4.2015 päätetyssä valtionalouden kehyksessä (vuoden 2016 hintatasossa). Vaalikauden kehykseen tehdään vuosittain hintatason muutoksen edellyttämät tarkistukset. Vaalikauden kehyksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Lisäksi kehyksestä varataan jakamattomaksi varaukseksi 50 milj. euroa v. 2016, 100 milj. euroa v. 2017, 150 milj. euroa v. 2018 ja 200 milj. euroa v. 2019.

Tähän kehyksen mitoitusratkaisuun pääsemiseksi hallitus sitoutuu hallitusohjelman liitteessä lueteltuihin toimenpiteisiin, joilla vähennetään valtion vuotuisia menoja y - z milj. euroa vuosina 2016–2019.

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää valtionalouden kehyspäättöstä. Hallitusohjelman mukaisia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyksen puitteissa mahdollista.

Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.

Hallitus ei käytä verotukia, rahastoja eikä muitakaan keinoja kehyksen kiertämiseen menosäännön tarkoituksen vastaisesti.

Kehystarkistuksien varmistetaan tarvittaessa, että kehys

- kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on sama julkistaloudellinen vaikutus
- ei rajoita menojen uudelleenbudjetoiteja, menokokonaisuuksien ajoituksen muutoksia eikä perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia. Jos käynnissä olevasta menokokonaisuudesta aiheutuvat menot teknisesti siirtyvät seuraavalle vaalikaudelle, kehystasoa alennetaan vastaavasti.

Kehyksen hintataso- ja rakennetarkistusten lisäksi vaalikauden kehyksen kokonaistasoon ei tehdä muita korottavia tarkistuksia.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Verrattuna viime vaalikaudella sovellettuun kehykseen, sen piiriin liitetään Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous siltä osin kuin talousarvion perusteluissa otetaan niiden menojen määriin kantaa. Tältä osin siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäävät vastaavasti kehyksen ulkopuolelle.

Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat:

- työttömyysturvamenot, toimeentulotukimenot, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehykseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta.
- valtionvelan korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot

- *veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot*
- *finanssisijoitukset*
- *arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat*

2 Miksi kehysjärjestelmää edelleen tarvitaan

Kehysjärjestelmä on pitänyt erilaisissa olosuhteissa

Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2003 ja on siten jo ollut kolme vaalikautta käytössä. Menneet vaalikaudet ovat olleet taloudellisten suhdanteiden ja harjoitetun finanssipolitiikan näkökulmasta toisistaan hyvin poikkeavia. Silti nykymuotoisen kehysjärjestelmän voidaan arvioida toimineen hyvin ja kehykset ovat paria poikkeusta lukuun ottamatta pitäneet (ks. luku 3).

Vaalikaudella 2003–2007 ennakoitua vahvemman talouskasvun mukanaan tuoma tulojen lisäys ei kasvattanut pysyvästi menoja, vaan valtionvelkaa pystyttiin lyhentämään vuosina 2005–2007 ja lisäksi valtion eläkerahastoa vahvistettiin. Vaalikaudella 2007–2011 finanssikriisin seurauksena talouden kasvu romahti. Kehykset jättivät kuitenkin täyden pelivaran finanssipolitiikan suhdanteita tasaavalle automatiikalle. Selvää näyttöä ei ole liioin siitä, että ne olisivat haitallisesti estäneet perustellun suhdannepolitiikan harjoittamista, vaikkakin elvytystoimet painoutuivat kehysten ulkopuolisiin menoihin ja verotuksellisiin toimiin. Tälle oli kuitenkin perusteensa.

Vuonna 2015 loppuvaa vaalikautta on leimannut hidas talouskasvu, joka on vaikeuttanut valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Harjoitetun finanssipolitiikan keskeisimpänä tavoitteena on ollut sopeutustoimien ja rakennepoliittisen ohjelman avulla kaventaa valtion tulojen ja menojen välille syntyneitä kuloja ja toisaalta pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta, joka aiheutuu väestön ikääntymisestä ja siihen liittyvästä talouskasvun hidastumisesta ja julkisten menojen kasvusta. Valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kehystasoa alennettiin tehtyjen säästöpäätösten johdosta ensimmäistä kertaa kesken vaalikauden.

Lisääntynyt EU-ohjaus ja tarve tarkastella julkista taloutta kokonaisuutena

Vuonna 2015 päättyvällä vaalikaudella on EU-säädöksistä aiheutuva finanssipolitiikan ohjaus voimistunut². EU:n finanssipoliittisen sääntelyn tiivistymisen taustalla on ollut vuonna 2008 alkanut finanssikriisi ja sitä seurannut velkakriisi, jotka osoittivat EU:n finanssipoliittisen ohjauksen olleen riittämätöntä. Samaan aikaisesti on kansallisesti korostunut tarve tarkastella julkista taloutta kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon etenkin kuntien lisääntynyt velkaantumisen sekä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet, jotka kohdistuvat pääosin kuntien menoihin.

EU:n perussopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää 3 prosenttia eikä julkisen talouden velka 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasemaa koskevan tavoitteen (MTO) asettamisen juridiset puitteet on määritelty vuoden 2013 alusta voimaan tulleessa valtioiden välisessä ns. finanssipoliittisessa sopimuksessa ja sopimuksen täytäntöönpanemiseksi säädetyssä kansallisessa ns. fipo-laissa (Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia ke-

² Ks. esim. VM:n työryhmäraportti 29/2013: Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano.

hyksiä koskevista vaatimuksista, 869/2012). Niistä seuraa, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteellisen rahoitusasematavoitteen alaraja Suomen nykyisissä olosuhteissa on -0,5 % suhteessa BKT:een. Myös Suomen nykyinen keskipitkän aikavälin tavoite on asetettu tälle tasolle

Ns. fipo-lakiin perustuen on annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Seuraavan hallituksen tulee asettaa ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan rahoitusasematavoitteet sekä koko julkiselle taloudelle että erikseen kullekin julkisen talouden alasektorille. Sektorikohtaisten tavoitteiden tulee johtaa vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen.

Valtiontalouden määrärahakehys sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan ja sen tulee olla johdonmukainen suhteessa valtiontalouden rahoitusasematavoitteesen.

Kehysjärjestelmä yhtenä finanssipolitiikan sääntönä ja osana julkisen talouden suunnitelmaa

Viime vaalikausina on ollut käytössä kehysjärjestelmän lisäksi myös muita finanssipoliittisia sääntöjä. Nämä säännöt eivät ole olleet keskenään kaikilta osin linjassa toistensa kanssa. Osittain tämän vuoksi osa tavoitteista on jäänyt liian vähälle huomiolle ja niiden ohjausvaikutus on jäänyt heikoksi.

Ensi hallituskaudella tulisi eri finanssipoliittisten tavoitteiden väliseen johdonmukaisuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Tämä vaade perustuu sekä äskettäin voimaan tulleeseen asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014), että Suomen julkisen talouden seuraavien vuosikymmenten haasteisiin (ks. Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019³). Finanssipolitiikan perustavoitteiden (mm. rahoitusasematavoitteet) sekä perustavoitteen saavuttamista edistävien operatiivisten välitavoitteiden, (valtiontalouden kehys, kuntien ohjaukseen liittyvät tavoitteet, veropolitiikkaa ohjaavat säännöt) tulisi muodostaa yhdenmukainen kokonaisuus. Lisäksi finanssipolitiikan säännöstöllä tulisi olla selkeä kytkös julkisen talouden kestävyyyteen.

Tulevalla vaalikaudella kehysjärjestelmän rooli on erilainen kuin aiemmillä kausilla aiheutuen niin voimistuneesta EU:n mukanaan tuomasta ohjauksesta kun vahvistetusta kansallisesta lainsäädännöstä. Kehysjärjestelmän tarkoituksena on, kuten aiemminkin, tarjota väline, jonka avulla saavutetaan valtion talouden tavoitteet ja turvataan sitä kautta myös julkisen talouden kestävyyttä.

Poliittisen sitoutumisen kannalta nykyisen kehysjärjestelmän vahvuus on, että se asettaa selkeät säännöt ja numeerisen määrärahakaton, jonka toteutuminen voidaan todeta jo budjetin valmisteluvaiheessa ennakkoon. Kehysmenojen seuranta on helppo tehdä nopeatempoisissa hallituksen päätöksentekotilanteissa, kun taas makrotasoisempien sääntöjen arviointi tapahtuu usein enemmän viiveellä. Kuluneiden vaalikausien kokemuksella on ilmeistä, että kehysjärjestelmä luo etenkin monipuoluehallitusten aikana tärkeän selkärangan finanssipoliittiseen päätöksentekoon mahdollistaen kuitenkin aktiivisia finanssipoliittisia toimia.

³ Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2015: Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 – valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro.

3 Vaalikauden 2011–2014 kokemuksia kehysjärjestelmästä

Vaalikausi 2011–2015 on ollut monella tavoin poikkeuksellinen kehysjärjestelmän historiassa: kehystasoa on muutettu (alennettu) ensimmäistä kertaa kesken vaalikauden järjestelmän historian aikana, kehys on kahteen otteeseen tietoisesti ylitetty järjestelmämuutosten suurien rahastosiirtojen yhteydessä ja kehys on ollut koetuksella erityisesti pääministeri Kataisen hallituksen vaihduttua Stubbin hallitukseen.

Kokemukset kehysjärjestelmästä ovat kuitenkin olleet pääasiassa myönteisiä. Myös kuluvalle vaalikaudella kehysten pitävyydellä ja kehys sääntöjen noudattamisella on ollut poliittinen tuki niin hallituksessa kuin eduskunnassakin. Vaikka muista finanssipoliittisista säännöistä on jouduttu joustamaan, on kehyksessä pysymistä vaalittu.

Kehystasoa alennettu kehyspäätösten yhteydessä

Vaalikauden kehysten 2012–2015 pohjana oli maaliskuun 2011 nk. teknisen kehyspäätöksen mukainen menotaso. Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman liitteessä 2 esitettiin painopistealueet, joihin vaalikauden aikana oli tarkoitus kohdistaa lisäpanostuksia kaikkiaan noin 700 milj. eurolla vuoden 2015 tasolla. Vastaavasti liitteessä oli myös listaus kehysten piiriin kuuluvien menojen säästöistä siten että kehysmenojen vuoden 2015 taso aleni 1 215,5 milj. eurolla verrattuna maaliskuun 2011 kehyspäätökseen. Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 5.10.2011 määritettiin menolisäyksille ja -säästöille vuosittainen ajoitus.

Vaalikauden aikana hallitus tarkasteli aina keväisin kehyspäätöksen yhteydessä finanssipoliittisten sääntöjen (erityisesti valtionvelan BKT-suhteen taittumisen) toteutumista. Kunkin kehyspäätöksen yhteydessä päätettiin uusista sopeutustoimista sekä mm. kasvua ja työllisyyttä tukevista lisäpanostuksista. Kehyspäätösten yhteydessä tehtiin aina myös lisäsäästöjä vastaava kehystason alentaminen. Kauden aikana noudatettiin sitä periaatetta, että indeksikorotusten tekemättä jättämiset valtiontalouden säästöjen aikaan saamiseksi otettiin huomioon kehystasossa jättämällä vuosittaiset hintakorjaukset vastaavia summia alemmaksi. Säästöt muissa kehysmenoihin otettiin huomioon alentamalla kehystasoa. Kehystasoon kohdistettiin harkinnanvaraisesti myös tämän yli menevää kehystason alentamista, mikä tarkoitti käytännössä ns. jakamattoman varauksen leikkaamista.

Taulukko: Kehystasoon säästöjen myötä kohdistetut tason alennukset, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015
KP 2013-16 Kehystason alentaminen hallituksen päättämiä kehysmenojen säästöjä vastaavasti		-249	-488	-942
KP 2013-16 Kokonaiskehystason alentaminen harkinnanvaraisesti osana säästötoimenpiteitä		-100	-50	-50
		-349	-538	-992
KP 2014-17 Kokonaiskehystason alentaminen kehysmenojen säästöjä vastaavasti			-150	-450
			-150	-450
KP 2015-18 Kokonaiskehystason alentaminen kehysmenojen säästöjä vastaavasti				-690
				-690

Vaalikauden kehystasoa alennettiin kesken vaalikauden ensimmäistä kertaa nykyvuotoisen kehysjärjestelmän historian aikana. Kehysten alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehysten uskottavuutta. Tilanteessa, jossa hallitus on asettanut melko kunnianhimoiset valtiontalouden alijäämää ja valtion velan BKT-suhdetta koskevat tavoitteet, vaalikauden kehysten alentaminen oli jopa edellytys finanssipoliittisen uskottavuuden kannalta.

Tietoiset poikkeukset kehukseen

Vuoden 2013 alusta tuli voimaan Yleisradion rahoitusuudistus, jonka myötä otettiin käyttöön uusi televisiomaksun korvaava yleisradiovero. Veron tuotto tuloutetaan valtion talousarvioon ja ohjataan sieltä edelleen siirtona valtion televisio- ja radorahastoon. Sekä yleisradioveron vuositason tuotto että siihen perustuva rahastosiirto mitoitettiin 500 milj. euron suuruisiksi vuodelle 2013, minkä jälkeen vuotuista tasoa korotetaan kuluttajahinta- ja ansiotasoindeksiin perustuvan yhdistelmäindeksin perusteella.

Järjestelmämuutosta ei oltu huomioitu kehystasossa hallitusohjelmassa tai vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Noin puolen miljardin euron menoa oli näin ollen varsin vaikeaa mahdollistaa kehukseen kehyspäätöstä vuosille 2013–2016 päätettäessä. Kyse kuitenkin oli verovaroin kustannettavasta kehysmenosta. Valtioneuvoston 21.12.2011 tekemän periaatepäätöksen linjauksen mukaisesti rahastosiirtoa päätettiin käsitellä talousarviossa kehysten ulkopuolisena menoeränä. Kyse oli poikkeuksesta hallitusohjelman kehysääntöön nähden. Tämä kehyslitys tuotiin selkeästi esiin mm. kehyspäätösasiakirjassa. Seuraavalle vaalikaudelle ko. rahastosiirto siirretään kehukseen kuuluvaksi.

Hieman vastaava tilanne tuli eteen myös vuoden 2015 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Vuonna 2015 tuli eteen uuden rahoitusvakauserahaston perustaminen. Rahastoon ehdotettiin siirrettäväksi 166 milj. euroa, mikä on osa vuosina 2013–2014 talousarvioon kertynyttä pankkiveron tuottoa. Siitä huolimatta, että kyse olisi ollut kehukseen kuuluvasta menosta, budjetoitiin tämä kehysten ulkopuolisena, mikä on poikkeus kehysääntöön nähden. Tämäkin poikkeama tuotiin selvästi esiin talousarvioesityksen yleisperusteluissa.

Molemmissa tapauksissa oli kyse järjestelmämuutoksista, joissa aiheutuva meno rahoitettiin verovaroin.

VTV on finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportissaan 2011–2014 kritisoinut kehukseen tehtyjä poikkeuksia. Hyvänä pidettiin kuitenkin sitä, että poikkeukset on tuotu avoimesti esiin.

Vaalikauden aikana ollut painetta kehystä kohtaan

Tilanteissa, joissa on ollut painetta päättää kasvua ja työllisyyttä tukevista toimenpiteistä, on välillä esiin nostettu mahdollisuudet lisätä rakentamisen tukia kehysten ulkopuolella Valtion asuntorahaston kautta. Muun muassa avustusvaltuuksia on korotettu siellä, missä kehys ei ole ollut ohjaamassa menotasoja. Tämä kuvastaa toisaalta sitä, millainen lisäysten ja korotusten tilanne voisi olla, jos kehys ei olisi lainkaan pidäkkeenä.

Toisaalta tämä nostaa esiin sen ongelman, että nykytilanteessa rahoitus ei välttämättä ohjautu vaikuttavimmalla mahdollisella tavalla, vaan purkautuu niiden kanavien kautta, jotka ovat kehysjärjestelmän myötä mahdollisia. Esim. budjetin korjausavustuksia on supistettu vaalikaudella 2011–2015 voimakkaasti, mutta vastaavia Valtion asuntorahastosta maksettavia avustuksia on käytetty vajeen paikkaamiseen. Vuonna 2014 korjausavustuksia on maksettu sekä valtion talousarviosta että asuntorahastosta. Vuonna 2015 kaikki avustukset rahoitetaan asuntorahastosta, kun taas 2016 lukien korjausavustukset maksetaan taas valtion talousarviosta. Kuten VTV ja IMF ovat myös nostaneet esille, rahastotalouden avustusten sisällyttäminen kehukseen olisi tärkeää.

Seuraavalle vaalikaudelle ehdotetaan että kehysjärjestelmän piiriin liitetään Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous siltä osin kuin talousarvion perusteluissa otetaan niiden menojen määriin kantaa. Tältä osin siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäävät vastaavasti kehysten ulkopuolelle.

Kuluvalla vaalikaudella on käytetty verotukia kehysäännön tarkoituksen vastaisesti. Pääministeri Kataisen hallitus päätti keväällä 2014 lapsilisiin kohdistuvista leikkauksista, mikä otettiin huomioon säästöjä vastaavassa vaalikauden kehystason alentamisessa (julkisen talouden suunnitelma vuosille 2014–2017). Kesällä 2014 nimitetty pääministeri Stubbin hallitus sitoutui ohjelmassaan noudattamaan julkisen talouden suunnitelmassa hyväksytyä menokehystä ja pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa asetettuja kehysääntöjä. Ongelmia ilmeni kun pääministeri Stubbin hallituksella ei ollut edeltäjänsä mukaista sitoutumista lapsilisäleikkaukseen, mutta sen tekemättä jättäminen olisi pakottanut etsimään yli sadan miljoonan euron kehysäästöt toisaalta. Ongelman purkautumiskanavaksi muodostui ns. lapsivähennyksen käyttöönotto verotuksessa, mikä ei liene ollut kustannustehokkain ratkaisu ongelmaan. Tämä oli selkeä kehysten kiertäminen verotukien kautta.

Valtiovarainministeriön ”Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019” -raportissa ehdotetaan tulevalla vaalikaudella otettavaksi käyttöön verosääntö, joka osaltaan ratkaisisi tätä ongelmaa. Sääntö sisältäisi päätöksen valtiontalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisesta päätösperäisten veromuutosten nettomääräisestä kokonaisliikkumavarasta hallituskaudella. Verotuet sisältyisivät tähän liikkumavaraan. Lisäksi veropolitiikan säännön yhteydessä todettaisiin, että veroperustemuutoksilla ei tule kiertää valtiontalouden menokehystä.

Arvioita kehysjärjestelmästä vaalikaudella 2011–2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on arvioinut kehysjärjestelmän toimivuutta ja sen noudattamista tarkastuskertomuksissaan vaalikauden aikana, mm. *Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde* (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2012), *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti* (Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 2/2013 vp), *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014* (Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2014 vp).

VTV on arvioinut kehysten ja hallitusohjelman suhdetta ja suosittaa mm. valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian vahvempaa yhteistyötä kehys- ja hallitusohjelmaprosesseissa ja seurannassa. Kehysten ylläpitoon liittyen tarkastusvirasto toivoo selkeämpiä, kirjattuja pelisääntöjä mm. uudelleenkohdennuksiin hallinnonalan sisällä tai niiden välillä. Uudelleenkohdennukset tulisi myös tuoda selkeämmin esille ja niiden tekemisen tueksi tulisi laatia ns. menokartoituksia. Uusia menotarpeita ei tulisi vain lisätä olemassa olevan menorakenteen päälle. Kuluvalle kaudella uudet menolisäykset onkin rahoitettu uudelleenkohdennuksin ja säästöin. Edellytyksiä uudelleenkohdennuksiin tulee edelleen parantaa.

VTV on todennut, että kuluneella vaalikaudella kehysten sekä hallituksen tasapaino- ja velkatavoitteiden välinen yhteys on ollut aiempaa selkeämpi ja kehystasoa on alennettu päätettyjen säästöjen myötä. Finanssipolitiikan säännöistä keskeisin on ollut valtiontalouden kehyksissä asetettu menosääntö, jota on noudatettu. Ongelmana on kuitenkin kehysten kapea-alaisuus suhteessa julkisen talouden kestävyysrajaan. Kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia tarvitaan ja kuntien tehtäviä ja niiden taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltava huolellisesti, myös kuntatalouden ohjauskeinoja tulee kehittää. Lisäksi budjetin ulkopuolinen rahastotalous heikentää valtiokokonaisuuden läpinäkyvyyttä. Edessä on hitaan kasvun aika, joten seuraavilla vaalikausilla menokehys ja tasapainosäännöt tulisi mitoittaa suhteellisen varovaisen talouskasvua koskevan arvion mukaan.

Kehysten tietoperustaa ja läpinäkyvyyttä on kehitetty ja raportointi kehysten noudattamisesta on parantunut. VTV suosittelee, että läpinäkyvyyttä edelleen kehitetään siltä osin, että kuntien valtionosuusmomentin yksityiskohtaisissa perusteluissa eriteltäisiin tarkemmin kehysten ulkopuolisen menon osuus (vaihtoehtoisesti erittelyn voi sijoittaa yleisperusteluihin). Myös lakisäätöiden ja sopimusperusteisten hintatarkistusten laskentaperusteista annettujen tietojen kattavuutta voisi edelleen parantaa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2014) käsittelee osaltaan finanssipolitiikan kehikon toimivuutta. Raportissa todetaan, että valtiontalouden kehys on ollut käytännössä tiukin finanssipoliittinen sääntö ja se on saavuttanut uskottavuutta, jolloin siitä poikkeamisen poliittiset kustannukset ovat kasvaneet. Järjestelmä on oleellisesti parantanut menokontrollia ja johtanut priorisointiin. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että kehysten taso tulee mitoittaa sopusointuun alijäämätavoitteen kanssa. Neuvosto esittää myös, että meno- ja tulopuolen päätöksiä tulisi käsitellä symmetrisesti. Verovähennysten käyttö kehysten kiertämiseen tulisi estää muuttamalla kehysmenettelyä. Neuvosto näkemyksensä on, että voisi olla järkevää säätää erityinen menolaki, joka selventäisi kehysjärjestelmän periaatteita ja menettelytapoja.

Suomen pankin arvion (Euro ja talous 5/2014) mukaan menokehykset ovat tuoneet budjettipolitiikkaan johdonmukaisuutta, ja vakaan talouskasvun oloissa kehysmenettely on estänyt yllätyksellisten tulonlisäysten päättymisen pysyviksi menojen lisäyksiksi. Taantuva talouskehitys on sen sijaan tuonut esiin kehysjärjestelmän heikkouden. Valtion tulojen kasvaessa selvästi arvioitua hitaammin kehys ei riittävästi tue julkisen talouden vahvistamista. Suomen pankki ehdottaakin kehysjärjestelmään tarkistuskäytäntöä, jonka avulla menot suhteessa BKT:een eivät kasvaisi hallituskauden alussa päätetystä tasosta. Lisäksi ehdotetaan kehysten määrittämistä nimellismääräisinä menojen hallinnan parantamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

IMF piti raportissaan (Fiscal Transparency Evaluation for Finland, 2015) Suomen kehysjärjestelmää pääasiassa hyvänä. IMF kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että verotukien ja budjetin ulkopuolisten rahastojen puuttuminen kehyksestä luo mahdollisuuden kehysten kiertämiseen.

4 Päivitystarpeet kehysjärjestelmään

Kuten edellisessä luvussa todettiin, kuluneen vaalikauden 2011–2015 aikana kehysjärjestelmässä ei ole havaittu voimakasta kehystarvetta. Tämän vuoksi järjestelmän pääpiirteisiin ei ehdoteta juurikaan uusia muutoksia. Sen sijaan erityisesti käytännön kehysääntöjen soveltamisessa on huomattu joitakin kehittämiskohteita. Kaikki niistä eivät ole uusia, vaan niitä on nostettu esiin myös edellisen vaalikauden taitteessa⁴.

Kehyksen yleinen tavoite

Hallitusohjelmaan kirjatuihin kehysäännöissä ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia vaalikauden aikana esiin tulevia tilanteita eikä olisi järkevääkään laatia yksityiskohtaista säännöstöä, joka ottaisi huomioon kaikki mahdolliset tapaukset. Siksi sääntöjä joudutaan välillä tulkitsemaan ja soveltamaan. Tästä esimerkkinä on Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin investoinnit. Ne rahoitetaan tietojärjestelmiä käyttävien virastojen toimintamenoista, minkä vuoksi niihin tarvittavat varat esiintyvät budjetissa kahteen otteeseen: ensin Valtorin investointimenoina ja toisaalta myöhemmin vuosina Valtorin palveluita tilaavien virastojen toimintamenoina. Riittää, että kehys rajoittaa näitä menoja kerran, joko investointeina tai rahoitusosuuksina. On mahdotonta laatia kehykselle kaikki tällaiset yksittäistapaukset kattava säännöstö, ja tulkinnessa helpottaisi, jos kehysäännöksi voitaisiin kirjata yleisemmin kehysten veronmaksajien rasiudesta minimoiva tavoite.

Seuraavalle vaalikaudelle ehdotetaan kehysäännöksi: *Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, kehukseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.*

Kehyksen liikkumatila

Kehyksen liikkumatilalla tarkoitetaan sitä kehysten osaa, jota ei ole kokonaiskehyksestä kohdennettu hallinnonaloille. Kuluneet kehyskaudet ovat osoittaneet, että kauden kuluessa syntyy sekä odottamattomia ja pakollisen tyypisiä menojen lisäystarpeita että poliittisia tarpeita menolisäyksiin. Näin ollen olisi hyvä kauden alussa taata riittävä ns. jakamaton varaus, jonka suuruus voisi olla loppukautta kohden kasvava. Esimerkiksi vuoden 2019 menotarpeet tuskin ovat kaikilta osin tiedossa vielä 2015, jolloin olisi järkevintä olla kohdentamatta kaikkea kehysvaraa hallinnonaloille heti kauden alussa.

Talousarviovuoden kuluessa esiin nouseviin, lähinnä kertaluonteisiin ja odottamattomiin menoihin on tarkoitettu kehysten vuosittainen lisätalousarviovaraus. Vaalikaudella 2011–2015 lisätalousarviovaraus alennettiin aiemmasta 300 milj. eurosta 200 milj. euroon. Ajoittain on ollut tilanteita, joissa lisätalousarviovarauksista on jäänyt niin runsaasti käyttämättä, että sitä ei ole voinut kokonaan siirtää käyttöön seuraavalle vuodelle. Toisaalta ajoittain on myös ollut vuosia ja lisätalousarvioita, joissa erilaiset syyt, jotka eivät ainakaan täysin ole hallituksen ohjausvallassa, ovat aiheuttaneet yllättäviä menopaineita kesken vuoden kehysmenoihin (mm. EU-rahoituskehyskauden vaihdoksen ja lisätalousarvioiden heijastukset EU-maksuun tai Talvivaara-ongelmien ympäristösuojelulliset ym. kustannukset).

Seuraavalle vaalikaudelle olisi hyvä palauttaa lisätalousarviovaraus 300 milj. euron tasolle. Etenkin, kun tiedossa on menneiltä vuosilta tilanteita, joissa ylimääräinen lisätalousarviovaraus on myös jätetty käyttämättä silloin, kun sitä on pidetty talouspoliittisesti järkevänä. Voisi sanoa, että ”aina katto ei ole ollut lattia”.

Mahdollisuus siirtää edelliseltä vuodelta käyttämättä jäänyttä kehystä enintään 100 tai 200 milj. euroa seuraavan vuoden kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä, olisi myös hyvä säilyttää.

⁴ Kehysjärjestelmän kehittäminen, VM 17/2011

On otettava huomioon, että ns. jakamattoman varauksen väljyys sekä vuosittainen lisätalousarviovarauksen väljyys tulee laskea mukaan kokonaismenotason ja kehystason mitoitukseen. Hallinnonaloittaista menojen vähennystarvetta arvioitaessa tulee siten ottaa nämä odotettavissa olevat menolisäykset huomioon.

Ehdotetaan, että vaalikauden aikana esiin nousevien ja tarkentuvien menotarpeiden varalle hallitus jättää riittävän kehyksen liikkumatilan, ns. jakamattoman varauksen. Kokonaiskehyksestä tulisi lisäksi varata lisätalousarvioita varten vuosittain 300 milj. euroa. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Jako kehykseen kuuluviin ja ulkopuolisiin on ollut toimiva

Vaalikauden 2011–2015 alussa täsmennettiin kehykseen kuuluvia ja ulkopuolisia menoja järjestelmän tavoitetta ja tarkoitusta paremmin vastaavaksi. Kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin siirrettiin valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista, sillä kyseessä ei ole erityisen suhdanneluonteinen meno. Kuluvan vaalikauden aikana ei ole havaittu vastaavia tarpeita tehdä muutoksia kehykseen kuuluvien ja ulkopuolisten menojen välillä. Jako on toiminut hyvin.

Ajoittain tulkintavaikeutta on tuottanut se, mitkä finanssisijoitusmenot ovat kehysäännön hengen mukaisesti kehyksen ulkopuolisia ja mitkä tulisi lukea kehykseen kuuluviksi. Pääsääntöisesti finanssisijoitusmomenteille budjetoitavat menot ovat aitoja finanssisijoituksia, joissa valtion rahoitus ei ole ns. lopullista menoa (esim. lainojen osalta oletus on että ne maksetaan valtiolle takaisin korkojen kera). Eräät pääomitukset ovat kuitenkin olleet ennemminkin lopullista menoa, jonka palautuminen valtiolle on lähes mahdotonta. Näitä ovat olleet yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pääomitukset sekä pääomasiirto Euroopan vakausmekanismiin.

Viime vaalikauden vaihteessa siirrettiin kehysrajoitteen alta kehyksen ulkopuolelle edellisen hallituksen harkinnanvaraiset kehyksen ulkopuolisiin menoihin tekemät perustemuutokset, sillä kehyskaudella 2008–2011 oli tapana kirjata kehyksen ulkopuoliselle momentille kohdistuneet järjestelmämuutokset momentin kehykseen kuuluvaksi menoksi. Kehyskaudella 2012–2015 näin ei ole menetelty, vaan järjestelmämuutoksista aiheutuva vaikutus on otettu huomioon kehystason rakennekorjauksena. Esim. perusturvan parantamisen yhteydessä vaalikauden kehystasoa alennettiin järjestelmämuutoksen budjetoitua kustannusvaikutusta vastaavasti. Toimintatapa on lisännyt kehyksen rakennekorjausten määrää, mutta tuonut järjestelmämuutosten kehysvaikutusten arvioinnin läpinäkyvämmäksi.

Hankkeiden ajoitusmuutokset

Kuluneena kehyskautena yksittäisten hankkeiden maksatusten ajoitusten muuttuessa kehystä on voitu korjata vastaavasti, joten ajoitusmuutokset ovat olleet kehyksen kannalta neutraaleja eivätkä ole aiheuttaneet kehyksen yksittäisiin vuosiin tiukentumista tai väljentymistä. Menettely on kuitenkin koskenut vain yksilöityjä hankkeita, kuten esimerkiksi yksittäisiä investointiohjelmia. Sen sijaan mm. EU:n rakennerahasto-ohjelmaa ei ole luokiteltu yksittäiseksi hankkeeksi. Siinä tapahtuneet ajoitusmuutokset, joita on esiintynyt erityisesti ohjelmakauden lähestyessä loppuaan 2013–2015, ovat vaikuttaneet kehyksen liikkumatilaan. Rakennerahasto-ohjelman ajoitusmuutosten rajoittamiselle ei kuitenkaan nähdä finanssipoliittisia perusteluja, koska muutokset eivät vaikuta ohjelman kokonaisrahoituskehykseen ja veronmaksajan rasitukseen. Näin ollen tulkintaan menokokonaisuuksista, joiden ajoitusmuutoksia käsitellään kehysneutraalisti, tulisi jatkossa sisällyttää myös EU:ssa hyväksytyt rahoitusohjelmat (esim. EU:n rakennerahasto-ohjelma).

Toisaalta on havaittu, että yksittäisten hankkeiden tai menokokonaisuuksien myöhentyessä seuraavalle vaalikaudelle kehykseen on syntynyt "ansaitsematonta" väljyyttä, sillä myöhentyminen on lisännyt kehyksen väljyyttä kuluvalle kaudelle mutta menot tulevat kuitenkin mak-

settavaksi seuraavalla kaudella. Esimerkiksi vaalikaudelta 2011–2015 jää useamman sadan miljoonan euron ”hankeperintö” seuraavalle vaalikaudelle pelkästään ajoitusmuutosten takia.

Nykyisten kehysääntöjen puitteissa hankkeeseen tehdään ajoituskorjaus vaalikauden sisällä, mutta seuraavalle vaalikaudelle vuotava osuus synnyttää kehukseen väljyyttä, joka ei perustu säästöihin vaan menojen myöhentymiseen. Tätä ilmiötä on kuluneella vaalikaudella ollut esim. useassa energiatuen tukiohjelmassa (2. sukupolven biojalostamojen tukeminen, merituulivoimademonstraation tukeminen, LNG-terminaalien tuki). Maksatusarviot ovat myöhentyneet ja väljentäneet kuluvan kauden menokehystä, vaikka itse tukiohjelmien valtuuksissa ei olisikaan ollut muutosta.

Ehdotetaan, että jos käynnissä olevasta menokokonaisuudesta aiheutuvat menot teknisesti siirtyvät seuraavalle vaalikaudelle, kehystasoa alennetaan vastaavasti.

Sääntö olisi siis asymmetrinen, eli seuraavalta vaalikaudelta kuluvalla aikaistettavan hankkeen menoilla ei koroteta kehystasoa. Sääntö koskisi vain teknisiä maksatusten siirtymisiä tai esimerkiksi tiehankkeen muuttamista elinkaarihankkeeksi. Toisin sanoen sääntö ei koskisi esimerkiksi säästöpäätöksiä, joilla siirretään hankkeen alkamista myöhemmille vuosille.

Kuntien valtionosuusmomentti kehyksessä

Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen on kehukseen kuuluvaa menoa pl. kuntien veroperustemuutosten kompensatiot, jotka ovat kehuksen ulkopuolinen erä. Taustalla on se, että kehysjärjestelmän ei haluta teknisesti rajoittavan veronkevennysten toteutustapaa esim. ansiotuloverotusta kevennettäessä.

Jatkossakin veroperustemuutosten kompensatiot muille veronsaajille tulisi olla kehuksen ulkopuolella. Ne luetaan kuitenkin mukaan verosääntöön. Kuntien valtionosuuden momentilla on siten sekä kehukseen kuuluvaa että sen ulkopuolista määrärahaa. Veroperustemuutosten kompensaaation taso raportoidaan yleisperusteluissa kehuksen ulkopuolisten menojen osiossa. Läpinäkyvyyttä kehukseen kuuluvan ja sen ulkopuolisen osan välillä voitaisiin kuitenkin selkiyttää kirjaamalla myös momentin selvitysosaan veroperustemuutosten kompensaaation osuuden. Tulevan vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä edellisen vaalikauden valtionosuusmomentin pohjataso siirretään kokonaan kehukseen kuuluvaksi, jolloin seuraavan vaalikauden veroperustemuutosten kompensaaation seuranta selkiytyy.

Tulevalla vaalikaudella kehysjärjestelmässä tulee myös huomioida valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen muuttuminen vuosittaiseksi neljän vuoden välein vaalikauden vaihteessa tapahtuvan tarkistuksen sijaan. Vaalikauden taitteessa kustannusten jaon tarkistuksen lisämenot valtiolle (yleensä vajaat 400 milj. euroa) on voitu mitoittaa kehystasoon ennen uuden vaalikauden päätöspäätöksiä. Jatkossa kehys tulee mitoittaa siten, että sen tasossa on varauduttu vuosittain vajaan 100 milj. euron valtion lisämenoon. Kuluvan vaalikauden viimeisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017–2019 tähän on teknisesti varauduttu.

Osakemenosääntö

Kuluneella kehyskaudella on hallituksen menosäännön mukaisesti osakemyyntituloista yli 400 milj. euroa vuodessa ylittävistä osasta enintään 150 milj. euroa voitu käyttää kertaluonteisiin kestävästä kasvusta tukeviin infra- ja osaamisinvestointeihin. Vastaavanlainen osakemyyntitulo sääntö on ollut hallitusohjelmissa vuodesta 2003 ”varaventiilinä”, jotta kehys ei murru, kun poikkeuksellisen korkeita myyntituloja haluttaisiin käyttää lisämenoihin. Valtiontalouden asema on kuitenkin viime vuosina heikentynyt niin, että kyseinen sääntö on vanhentunut. Osakemyyntitulojen käyttäminen lisämenoihin heikentää valtion nettovarallisuusasemaa ja lisää julkisen sektorin alijäämää kansantalouden tilinpidon mukaan. Sen vuoksi osakemyyntitulo sääntöä ei ehdoteta otettavaksi mukaan hallituksen menosääntöön.

Järjestelmän läpinäkyvyys ja raportoinnin kehittäminen

Kehysjärjestelmä on hyvin yksityiskohtaisesti rakennettu ja myös sen seuraaminen vaatii näin ollen syvää perehtyneisyyttä. Kehys asetetaan reaalisenä, minkä seurauksena vuosittain kehyspäätöksissä / julkisen talouden suunnitelmissa sekä talousarvioesitysten yleisperusteluissa raportoidaan hyvin yksityiskohtaisesti kehystasoon tehtävät hintakorjaukset. Myös kehysten rakennekorjauksia tehdään vuosittain runsaasti ja ne raportoidaan kehyspäätöksissä / julkisen talouden suunnitelmissa sekä talousarvioesitysten yleisperusteluissa.

Erityisesti yllä mainittujen tekijöiden läpinäkyvyyden ja selkeyden parantamiseksi vaalikauden 2011–2015 alussa laadittiin valtiovarainministeriön ns. kehyskäsikirja, jossa kuvattiin myös järjestelmän tausta ja tavoite sekä kehystason asettaminen. Vastaava kuvaus on tarkoitus laatia myös seuraavalle vaalikaudelle.

Kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä pyritään edelleen parantamaan seuraavalla vaalikaudella. Uutena parannuksena valtion talousarvioesityksissä tuodaan syksystä 2015 alkaen momentin selvitysosissa näkyviin tietoa siitä, jos momentti on kehysten ulkopuolinen tai osa siitä on kehysten ulkopuolella.

LÄHTEET

International Monetary Fund (2015): Finland – Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Report No. FO/DIS/15/60.

Suomen pankki (2014): Euro ja talous 5/2014.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2014): Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013): Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 2/2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2014 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportti 2011–2014. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2014 vp.

Valtiovarainministeriö (2003): Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2003.

Valtiovarainministeriö (2007): Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.

Valtiovarainministeriö (2011): Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011.

Valtiovarainministeriö (2013): Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2013.

Valtiovarainministeriö (2015): Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 – valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2015.