



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

KEHYKSEN PUITTEISSA

*– Finanssipolitiikan säännöt
ja kehysmenettelyn uudistaminen*

5a/2007

JULKAISUJA

KEHYKSEN PUITTEISSA

– *Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen*

5a/2007

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
BUDJETTIOSASTO

JULKAISUJA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

(09) 160 01

Telefaksi

(09) 160 33123

Internet

www.vm.fi

Julkaisun tilaukset

Julkaisu on saatavissa
internetistä osoitteesta
www.vm.fi/julkaisut

Taitto

VM/Viestintä

ISSN 1459-3394

ISBN 978-951-804-690-8 (nid.)

ISBN 978-951-804-691-5 (pdf)

HELSINKI 2007

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2007		
Tekijät	Työryhmän puheenjohtaja Hannu Mäkinen Työryhmän sihteeri Taina Eckstein, Kati Jussila ja Annika Klimenko		
Julkaisun nimi	Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut		
Asiasanat	Finanssipolitiikka, kehysbudjetointi, kehysjärjestelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	JULKAISUJA, 5a/2007		
Julkaisun tunnistetiedot	ISSN 1459-3394	ISBN 978-951-804-690-8 (nid.) 978-951-804-691-5 (pdf)	
	Sivuja 118	Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, puh. 09 - 160 33103		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2007		
Tiivistelmä	<p>Kehysjärjestelmä on toiminut pääsääntöisesti hyvin, mutta kehyskaudelta 2004–2007 saatujen kokemusten perusteella ehdotetaan muutoksia kehysjärjestelmän kehittämiseksi. Pyrkimyksenä on lisätä kehysjärjestelmän joustavuutta eri toimenpitein tinkimättä kuitenkaan kehysten finanssipoliittisesta vaikutuksesta. Kehysten toimivuuden parantamiseksi on tarpeen muuttaa kehysten piirissä ja ulkopuolella olevien menojen rajanvetoa. Liikenneväylärakentamisen rahoitukseen ja päätöksentekoon ehdotetaan muutoksia. Osakemyyntituloja koskevaa sääntöä ehdotetaan jatkettavaksi. Riittävän asiantuntemuksen omaavan ulkopuolisen seurannan lisäämistä pidetään tärkeänä.</p>		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2007		
Författare	Arbetsgruppens ordförande Hannu Mäkinen Arbetsgruppens sekreterare Taina Eckstein, Kati Jussila och Annika Klimenko		
Publikationens titel	Inom ramarna – Utvecklandet av ramförandet och finanspolitikens regler		
Publikationens andra versioner	Publikationen finns tillgänglig (på finska) på Internet på adressen www.vm.fi/julkaisut .		
Nyckelord			
Publikationsserie och nummer	PUBLIKATIONER, 5a/2007		
Publikationens kännetecknen	ISSN 1459-3394	ISBN 978-951-804-690-8 (nid.) 978-951-804-691-5 (pdf)	
	Sidor 118	Språk Finska	Pris
Beställningar/distribution	Finansministeriet, budgetavdelningen, tfn 09 – 160 33103		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2007		
Sammandrag	<p>Ramsystemet har i regel fungerat väl, men på basis av erfarenheterna från ramperioden 2004–2007 föreslår man ändringar i syfte att utveckla systemet. Avsikten är att öka ramsystemets flexibilitet genom olika åtgärder utan att göra avkall på ramarnas inverkan på finanspolitiken. Det är nödvändigt att förändra gränsdragningen mellan utgifter innanför och utanför ramen för att förbättra ramarnas funktionalitet. Det föreslås att finansieringen av och beslutsfattandet gällande byggandet av trafikleder förändras. Bestämmelsen om aktieförsäljningsinkomster föreslås bli förlängd. Det anses också viktigt att öka på utomstående uppföljning som uppfyller tillräckliga krav på expertis.</p>		

Saateeksi

Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön vaalikauden 2003–2007 alussa. Valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita 1.6.2006.

Työryhmän tuli paikantaa mahdolliset valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeet ja tehdä ehdotus vaalikaudella 2007–2011 sovellettavasta kehysjärjestelmästä. Tarkastelunsa lähtökohtina työryhmän tuli pitää finanssipoliittisia näkökohtia ottaen huomioon järjestelmältä edellytettävä käytännöllinen toimivuus. Lisäksi työryhmän tuli perehtyä aiheeseen liittyvään kansainväliseen aineistoon ja arvioida vaalikaudella 2003–2007 käytössä olleen kehysjärjestelmän mahdollisia puutteita saatujen kokemusten perusteella. Työryhmän tuli työssään huomioida valtiovarainvaliokunnan kehysjärjestelmää koskevat kannanotot.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut budjettipäällikkö Hannu Mäkinen ja jäseninä finanssisihteeri Marja Paavonen, valtioneuvoston controller, 1.1.2007 lukien pääjohtaja Tuomas Pöysti, budjettineuvos Tuomas Sukselainen, neuvotteleva virkamies Arvi Suvanto, neuvotteleva virkamies Marko Synkkänen, budjettineuvos Helena Tarkka ja finanssineuvos Sami Yläoutinen. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet finanssisihteerit Taina Eckstein, Kati Jussila ja Annika Klimenko.

Asiantuntijoina ovat olleet kuultavina valtioneuvoston kanslian talousneuvoston sihteeristö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos, liikenneväyläpäästösten pitkäjänteistämisen työryhmän edustaja, Suomen Pankki sekä Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

Työryhmän puheenjohtaja Hannu Mäkinen ei ole jäävinä osallistunut työryhmän työhön Raha-automaattiyhdistystä koskevia asioita käsiteltäessä.

Helsingissä helmikuun 13. päivänä 2007

Sisällys

YHTEENVETO TYÖRYHMÄN ESITYKSISTÄ JA NIIDEN PERUSTELUISTA ...	11
LUONNOS FINANSSIPOLIITTISEKSI LINJAUKSEKSI	29
1 FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT.....	31
1.1 Miksi finanssipolitiikan sääntöjä tarvitaan?.....	31
1.2 Millaisia finanssipolitiikan sääntöjä tarvitaan?.....	32
1.3 Finanssipolitiikan säännöt Suomessa	34
1.3.1 Hallituskauden 2004–2007 finanssipolitiikan tavoitteet sekä uudistettu kehysjärjestelmä	34
1.3.2 Aiemmat finanssipolitiikan säännöt Suomessa	35
1.3.3 Suomea koskevat kansainväliset finanssipolitiikan säännöt	36
2 KOKEMUKSIA UUDISTETUSTA KEHYSJÄRJESTELMÄSTÄ.....	39
2.1 Kehyksen pitävyys ja ennakoimattomat tilanteet	39
2.2 Nykyjärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet	44
2.2.1 Valtiovarainvaliokunnan kommentit kehysjärjestelmän kehittämiseksi	45
2.2.2 Kansainvälisten organisaatioiden ja luottoluokituslaitosten lausunnot.....	46
2.2.3 Kuultujen tahojen kommentit kehysjärjestelmän kehittämiseksi	47
3 KEHYSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN	51
3.1 Kehystaso.....	51
3.1.1 Kiinteä- tai käypähintainen kehys	51
3.1.2 Hallinnonaloittainen vai politiikkalohkoittainen kehys	54
3.1.3 Kehystason tarkistus	55
3.2 Jakamaton varaus	56
3.2.1 Jakamattoman varauksen budjetoimaton osuus.....	57
3.2.2 Tilinpäätössäästöt	58
3.2.3 Uudelleenbudjetointi ja maksatusaikataulun muutokset	59
3.3 Menokehyksen ulkopuoliset erät	62
3.3.1 Kansaneläke- ja sairausvakuutusmäärärahat kehysjärjestelmässä....	62
3.3.2 Työttömyysturvamenot	66
3.3.3 Asumistukimenot.....	68
3.3.4 Korkomenot	69
3.3.5 Valtion päättämien veroperustemuutosten kompensaatiot muille veronsaajille	71
3.3.6 Itsensä rahoittavat läpikulkuerät	73
3.3.7 Finanssisijoitusmenot	75

3.4	Tarve muiden erien siirtämiseen kehyksen ulkopuolelle	76
3.4.1	Arvonlisäveromenot	76
3.4.2	Ulkopuolisten maksamaa rahoituspanosta vastaava määräraha	77
3.4.3	Maksutuloihin säädöksillä korvamerkityt menot ja läpivirtauserät..	78
3.4.4	Palkkaturva	79
3.4.5	Toimeentulotuki.....	80
3.4.6	Ulkopuolelta määräytyvät erät	80
3.5	Liikenteen väylärakentamismenojen käsittely kehyksessä.....	81
3.6	Menokehys ja budjettitalouden tulot.....	91
3.6.1	Verotus	91
3.6.2	Osakemyyntitulojen käyttösääntö	96
3.6.3	Osakemyyntitulojen käyttösäännön laajentaminen verotuloihin.....	99
3.7	Ulkopuolinen seuranta	100
3.7.1	Itsenäiset finanssipoliittiset instituutiot	100
3.7.2	Instituutiot finanssipolitiikan sääntöjen seuraajina.....	101
	LÄHTEET	105
	Liite 1: FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNTÖJEN KANSAINVÄLINEN	
	TARKASTELU	109
	Alankomaiden kehysjärjestelmä	109
	Ruotsin finanssipoliittiset säännöt	111
	Tanskan finanssipoliittiset säännöt ja menokehysjärjestelmä.....	114
	Sveitsin velkajarru	115
	Itävallan tuleva kehysuudistus	116
	Uuden-Seelannin finanssipoliittiset säännöt.....	117

YHTEENVETO TYÖRYHMÄN ESITYKSISTÄ JA NIIDEN PERUSTELUISTA

Arvio kehysjärjestelmän tarpeesta

Vuodesta 1991 käytössä ollut valtiontalouden kehysjärjestelmä uudistettiin perusteiltaan hallituksen aloittaessa vuonna 2003. Uudistuksessa mm. siirrettiin osa valtion menoista kehyksen ulkopuolelle ja sisällytettiin lisätalousarviot kehyksen piiriin. Hallitus sitoutui pysymään koko vaalikaudeksi asettamansa menokaton puitteissa.

Vuonna 2003 uudistettu kehysjärjestelmä on toiminut varsin hyvin. Osittain onnistumista ovat tukeneet suotuisat olosuhteet. Merkittävin tekijä on kuitenkin ollut eduskunnan ja hallituksen poliittinen sitoutuneisuus menokehyksessä pysymiseen.

Kehysjärjestelmä on tuottanut hyvän tuloksen. Vaikka valtion tulot ovat lisääntyneet paljon vuonna 2003 arvioitua enemmän, tämä lisäys ei ole vuotanut menojen kasvuun. Menot on pidetty reaalisesti niissä puitteissa, jotka vuonna 2003 hallitusohjelmassa päätettiin. Joustamaton menokatto on osaltaan johtanut siihen, että valtiontalous on vuonna 2007 selvästi ylijäämäinen, vaikka vuonna 2003 ennusteet viittasivat tuntuvaan alijäämään.

Kansainväliset arviot ja kotimainen kokemus viittaavat siihen, että finanssipolitiikan onnistumisen kannalta on olennaisempaa säädellä menojen kasvua kuin esim. valtiontalouden tasapainokehitystä. Tämä johtuu mm. siitä, että menojen liialliseksi pääsystä kasvua on hyvin vaikeata myöhemmin oikaista.

Työryhmän arvion mukaan kehysjärjestelmää ei ole tarkoituksenmukaista perusteiltaan muuttaa. Työryhmä ehdottaa kuitenkin useita kehittämistoimia.

Pyrkimyksenä on lisätä joustavuutta kehysjärjestelmään tinkimättä sen finanssipolitisesta kokonaisvaikutuksesta. Toisaalta kehyksen piirissä olevien menojen ja kehyksen ulkopuolella olevien menojen rajanvetoa on tarpeen kehysjärjestelmän toimivuuden parantamiseksi muuttaa.

Joustavuutta lisäävät muutokset kehysjärjestelmään

Kehysjärjestelmän joustavuuden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa seuraavia muistiossa myöhemmin täsmennettäviä muutoksia:

- *lisätalousarvioita varten kiinteää 300 milj. euron vuosittaista varausta (luku 3.2)*
- *uusia menojen kohdennuksia varten asteittain 300 milj. euron tasolle vaalikauden loppuun mennessä nousevaa varausta (luku 3.2)*
- *mahdollisuutta käyttää kehyksestä budjetoimatta jääneet varat seuraavana vuonna (luku 3.2.1)*
- *mahdollisuutta tarkistaa kokonaiskehysten tasoa menojen ajoitusmuutoksia vastaavasti (luku 3.2.3)*
- *aidon uudelleenbudjetoinnin vapauttamista kehysrajoituksesta (luku 3.2.3)*
- *menojen painopistesirtojen systemaattista valmistelua hallituksen johdon ohjauksella (luku 3.1.3)*
- *eräiden uusien menojen siirtämistä kehyksen ulkopuolelle (luku 3.4)*

Eräs menneen vaalikauden ongelmia on ollut lähtökohtavaiheesta juontanut olematon liikkumatila menokehysten puitteissa. Varsinkin tilanteissa, joissa on ilmennyt **yllättäviä tai muuten uusia menotarpeita**, tämä on tuottanut vaikeuksia. Onnistuminen kehyksessä pysymisessä on johtunut merkittävilä osin hyvästä talouskehityksestä ja suotuisista satunnaistekijöistä. Yllättäviä lisämenoja on voitu kompensoida yllättävillä säästöillä. On kuitenkin varauduttava siihen, että heikommassa olosuhteissa voi tulla etupäässä pettymyksiä eli ennakoimattomia lisämenoja, jolloin kehys murtuu ilman riittävää liikkumatilaa.

Työryhmä ehdottaakin järjestelmän joustavuuden lisäämiseksi, että tulevalle vaalikaudelle päätettävää menojen määrää ei kokonaisuudessaan jaettaisi kohteisiin vaan osa kokonaisuudesta varattaisiin tuleviin ennakoimattomiin tai myöhemmin täsmennettäviin tarpeisiin. Varauksia voisi olla kaksi. Lisätalousarvioita varten olisi ensinnäkin vuosittain varattava 300 milj. euroa, mikä viime vuosien kokemusten perusteella voisi riittää väistämättä ilmeneviin pakollisiin lisätarpeisiin. Tämän lisäksi olisi vaalikaudelle päätettäväs-tä menojen määrästä jätettävä jakamatta riittävä summa tulevia kohdennuspäätöksiä varten, joita menneenkin vaalikauden kokemuksella väistämättä syntyy. Koska epävarmuus tarpeista lisääntyy ajan myötä, kohdentamaton summa voisi olla pienin ensimmäisenä kehysvuotena ja kasvaa siitä asteittain. Työryhmä ehdottaa, että vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä kehyksen kokonaistasosta varattaisiin asteittain esim. 300 milj. euron tasolle vaalikauden loppuun kasvava summa hallituksen tulevia päätöksiä varten. Vaalikauden kuluessa tämä varaus vähitellen pienenis uusien menopäätösten kautta.

Kehysjärjestelmän joustavuuden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa myös **mahdollisuutta käyttää kehyksestä budjetoimatta jääneet varat** seuraavana vuonna. Tämä poistaisi myös houkutuksen kevyin perustein tehtäviin menojen lisäyksiin. Toisaalta olisi vältettävä lumipalloefektiä, joka voisi syntyä, jos useana vuonna kertyneet kehysäästöt voitaisiin jossain vaiheessa yhteispottina käyttää menotason nostoon. Kerran noussut menotaso on hyvin jäykkä laskemaan. Tästä syystä työryhmä ehdottaa, että kehysäästöt voitaisiin siirtää vain seuraavaan vuoteen ja käyttää vain kertaluonteisiin menoihin ja että siirron enimmäissumma olisi 100 milj. euroa.

Työryhmä ehdottaa joustavoitettavaksi **kehyksen reagointia menojen ajoitusmuutoksiin**. Erityisesti hankkeiden toteutukseen liittyvät menot saattavat aikaistua tai myöhentyä verrattuna kehyksiä asetettaessa suunniteltuun aikatauluun. Periaatteessa voitaisiin sallia kokonaiskehyksen tason korottaminen aikaistumisen edellyttämällä määrällä edellyttäen, että kehyskauden jonkin myöhemmän vuoden kehystasoa vastaavalla määrällä lasketaan. Vastaava korjaus tulisi myöhentymistilanteissa voida tehdä tarvittaessa myös toiseen suuntaan. Ajoituskorjauksia tulisi käyttää suhteellisen harvoin vain merkittävien siirtymien yhteydessä, jotta kehyksen seurattavuus ei vaarantuisi. Aikaistuminen on siis yleensä edelleen pyrittävä rahoittamaan kehyksiä tarkistamatta.

Myöhentymistilanteissa syntyy usein ns. **uudelleenbudjetointitilanne**, jolloin jotakin menoa varten joudutaan budjetoimaan määräraha uudestaan edellisen jäätyä käyttämättä. Tilanne on tavallinen mm. rakennerahastojen määrärahoissa, joiden määrää rajoittaa monivuotinen kiinteä rahoituskehys. Jos ensimmäistä määrärahaa ei ole lisäbudjetilla peruutettu, tulisi jälkimmäinen määräraha työryhmän mielestä voida budjetoida ilman kehysrasitusta. Samaa asiaa ei pitäisi kahteen kertaan veloittaa kehyksestä. Näissä tilanteissa on kuitenkin ehdottomasti edellytettävä, että kysymys on aidosti saman menon budjetoimisesta toiseen kertaan eikä taustalla ole esim. vuosittain toistuvan määrärahan tavanomainen tilinpäätössäästö.

Edelleen kehysjärjestelmän käytännön joustavuuden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa, että **hallitus joka vuosi arvioisi tarpeita ja mahdollisuuksia menojen uudelleenkohdentamiseksi** päätetyn kokonaiskehyksen sisällä. Tämä tarkoittaisi uusien asioiden toteutuksesta päättämistä siten, että varat siirrettäisiin joistakin vähennettävistä tai lopetettavista toiminnoista. Tarkastelu voitaisiin tehdä hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta tähdäten esim. rakenteellisiin uudistuksiin tai poikkihallinnollisiin siirtoihin sovitun menojen kokonaiskehyksen puitteissa. Erityisesti pääministerillä (valtioneuvoston kanslialla) ja valtiovarainministerillä (valtiovarainministeriöllä) voisi olla nykyistä aktiivisempi rooli keskustelun avaajina uudelleenkohdennusmahdollisuuksista. Nämä tahot voisivat ainakin hallituskauden puolivälissä tuottaa hallituksen arvioitaviksi ehdotuksia poikkihallinnollisista tai muista painopisteiden muutoksista.

Työryhmä ehdottaa myös **eräiden uusien menojen jättämistä kehyksen ulkopuolelle** myöhemmin esitettävin perustein. Ulkopuolelle ehdotettavia menoja ovat palkkaturvamenu, totopelituloja vastaavat menot, arvonlisäveromenot ja teknisesti välitettyjä suorituksia sekä ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia vastaavat menot.

Kehyksen ulkopuolelle ehdotettavat menot

Työryhmä on arvioinut, millaisten menojen tulisi olla kehyksen ulkopuolella finanssipolitiikan ohjauksen näkökulmasta. Työryhmä ei sen sijaan ole luokitellut menoja niiden hyväksyttävyyden tai paremmuuden perusteella, koska tämän arvioinnin tulee tapahtua poliittisen harkinnan pohjalta eikä sen tulisi lainkaan vaikuttaa kehyksen rakenteeseen vaan pelkästään menojen keskinäiseen painottamiseen kehyksen sisällä.

Kuluvalla vaalikaudella on eri tahoilta esitetty joidenkin menojen siirtämistä kehyksen ulkopuolelle. Työryhmän arvion mukaan usein on ollut kysymys siitä, että esittäjä on katsonut mainitsemansa menokohteen riittämättömästi resursoiduksi ja toivonut rahaa löytyvän helpommin kireän kehyksen ulkopuolelta. Työryhmä korostaa sitä, että tällaisilla perusteilla ei voida rakentaa finanssipolitiikan kannalta kestävästä kehysjärjestelmää. Jos jokin määräraha katsotaan liian pieneksi rahoituskohteen yhteiskunnalliseen merkitykseen nähden, sitä tulee poliittisin päätöksin korottaa muiden menojen kustannuksella. Vastaus löytyy siis menojen oikeasta painottamisesta kokonaiskehyksen puitteissa eikä kehyksen asteittaisesta silpomisesta.

Työryhmä katsoo, että edelleen on olemassa perusteet useimpien nykyisin kehyksen ulkopuolella olevien menojen pitämiseen kehyksen ulkopuolella.

Suhdanteiden kanssa vastakkaisuuteisesti vaihtelevien menojen eli ns. automaattisten vakauttajien (työttömyysturva, asumistuki, siirtomenot Kelalle) muutokset eivät ole olleet sillä tavalla dramaattisia, etteivätkö ne olisi ehkä voineet olla kehyksen piirissäkin. Tämä on johtunut suotuisasta, tasaisesta kasvu- ja työllisyyskehityksestä. Kehysjärjestelmä ei kuitenkaan ole tarkoitettu pelkästään seesteisiin oloihin, vaan siinä on varauduttava tuntuviin suhdannepoikkeamiin.

Valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuslaista johtuviin menoihin ei sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen jälkeen enää ole suhdanneriippuvainen. Valtion osuuden muutos ei enää heijasta vakuutusmaksuvelvollisten maksukyvyssä tapahtuvia muutoksia vaan niiden puskurointi tapahtuu järjestelmän sisällä mm. maksutasojen muutoksina. Valtion osuus vuorottelukorvauksesta on ollut kehyksen ulkopuolella, vaikka tämä meno ei ole suhdannesidonnainen.

Talousarvioon on kuluneella vaalikaudella otettu uusi määräraha valtion osuuteen toimeentulotukimenoista. Valtio vastaa 50 prosentista toimeentulotukikustannuksista, joiden

muutos on vahvasti suhdanneriippuvainen. Määräraha reagoi alle vuoden viiveellä kustannusten muutoksiin. Toinen selkeästi suhdanteiden mukaan elävä meno on palkkaturva, jolla valtio suorittaa maksukyvyttömiä työntekijöiden puolesta palkkasaatavia.

Työryhmä ehdottaa, että automaattiset vakauttajat (luku 3.3) pidetään kehyksen ulkopuolella.

Työryhmä ehdottaa lisättäväksi kehyksen ulkopuolella olevien automaattisten vakauttajien piiriin valtion osuuden toimeentulotukimenoista (luku 3.4.5) ja palkkaturvamenot (luku 3.4.4) mutta otettavaksi pois valtion osuuden vuorottelukorvauksesta (luku 3.3.2) ja valtion osuuden Kelalle sairausvakuutusmenoihin (luku 3.3.1). Automaattisten vakauttajien etuusperusteisiin mahdollisesti tehtävien muutosten (esim. päivärahakorotusten) menovaikutukset eivät ole suhdanteista johtuvia, ja ne on perusteltua lukea edelleen kehyksen piiriin.

Korkomenojen pitäminen kehyksen ulkopuolella on ollut menneellä vaalikaudella finanssipolitiikan kannalta onnistunut ratkaisu. Korkotason laskun seurauksena korkomenot ovat selvästi alentuneet. Jos korkomenot olisivat olleet kehyksen piirissä, suuri osa tästä hyödyistä olisi luultavasti valunut muiden menojen tasokorotuksiin. Tulevalla vaalikaudella korkotaso pikemminkin nousee kuin alenee eikä siten ole odotettavissa korkomenojen pienenemistä, vaikka velkaa lyhennettäisiin. Tilanne on siis tältä osin erilainen.

Korkomenojen suhdetta kehykseen voidaan arvioida useista näkökulmista. Korkomenojen pitämiseen kehyksen ulkopuolella ei välttämättä ole suhdannepoliittisia perusteita, koska korkomenot saattaisivat tilanteesta riippuen toimia automaattisina vakauttajina pikemminkin kehyksen piirissä kuin niiden ulkopuolella. Korkomenot voisivat tosin kehyksen sisällä olla jakamattoman varauksen mittaluokkaan verraten labiili, arvaamaton tekijä. Korkomenojen sisältyminen kehykseen kannustaisi kuitenkin velan lyhentämiseen eli ylijäämäiseen valtionalouteen.

Velanhoidotoimenpiteillä pyritään mahdollisimman pieneen korkokustannukseen pitkällä, yli vaalikauden ulottuvalla aikavälillä. Velanhoidon aktiivinen markkinatoiminta saattaa johtaa korkomenopiikkeihin, joita vastaan odotetaan saatavan suuremmat hyödyt myöhemmin vuosina. Korkomenopiikit saattaisivat kehyksen sisällä aiheuttaa säästötarvetta muissa menoissa, mikä puolestaan voisi synnyttää painetta muuttaa taloudellisimmaksi arvioitua velanhoidopolitiikkaa. Tiukassa kehystilanteessa saattaisi myös syntyä painetta muuttaa velanhoidopolitiikkaa niin, että syntyisi hetkellisiä korkomenosäästöjä tulevien vuosien kustannuksella. Tämä näköala puoltaa korkomenojen jättämistä kehyksen ulkopuolelle. Harkintatilanteessa voidaan antaa painoa myös järjestelmän jatkuvuudelle, mikä myös puoltaisi korkomenojen pitämistä edelleen kehyksen ulkopuolella.

Työryhmä katsoo, että korkomenot on syytä edelleen pitää kehyksen ulkopuolella. (luku 3.3.4)

Valtion päättämien veromuutosten kompensatiot muille veronsaajille (luku 3.3.5) on syytä pitää edelleen kehyksen ulkopuolella, jotta veromuutosten menovaikutus ei vinouttaisi veropoliittista harkintaa.

Valtiontalouden kannalta ei ole eroa sillä, tehdäänkö veronkevennys suoraan valtion verotuloja vähentäen vai kunnallisverotuksessa siten, että veromenetys korvataan kunnille. Eräs tähän ryhmään läheisesti rinnastuva tapaus on sosiaaliturvamaksujen muutosten (eli veroperustemuutosten) heijastusvaikutus valtion Kelalle maksamiin siirtomenoihin, joka myös edelleen jäisi kehyksen ulkopuolelle.

Kehyksen ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi aiempaan tapaan myös veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot.

Kysymys on kansalaisten vapaaehtoisesta pelitoiminnasta syntyvistä tuotoista, joiden käyttötarkoitukset on lainsäädännöllä rajattu. Finanssipoliittiselta kannalta ei ole suurta intressiä rajoittaa näitä menoja eli pelitoimintaa. Jos pelitoiminnalla rahoitettuja menoja sen sijaan siirretään talousarvion yleiskatteisen rahoituksen puolelle, nämä menot kuuluvat normaaliin tapaan kehyksen piiriin liikkumatilaa kehyksessä muilta osin kaventaen. Jos muutos tehdään päinvastaiseen suuntaan, kehykseen syntyy liikkumatilaa muita menoja varten. Työryhmän ehdotus vastaa nykyisen järjestelmän toimintatapaa, joka on finanssipoliittisesti johdonmukainen. (luku 3.3.6)

Työryhmä ehdottaa tähän ryhmään lisättäväksi totopeleistä saatavia tuloja vastaavat menot. (luku 3.4.3)

Finanssisijoitusmenot ehdotetaan luettavaksi edelleen kehyksen ulkopuolelle.

Kysymys on käytännössä valtion osakesijoituksista tai lainanannosta. Molemmissa tapauksissa valtiolle jää ainakin lähtökohtaisesti sijoitusta vastaava saatava, joka tosin toisinaan saattaa kasvaa ja toisinaan vähentyä arvonmuutosten kautta. Finanssisijoitukset merkitsevät valtion varallisuuden muodon muutosta eivätkä edusta sellaisenaan lopullista menoa. Finanssisijoitukset on palautettavissa entiseen muotoonsa rahavaroiksi. Tämän vuoksi niiden rajoittamiseen ei ole samanlaista finanssipoliittista syytä kuin on lopullisten menojen määrän hallintaan. (luku 3.3.7)

Työryhmä ehdottaa edellä mainitun palkkaturvamenon lisäksi muutamia uusia kehyksen ulkopuolelle jätettäviä eriä. Nämä ovat teknisesti välitettyjä suorituksia (luku 3.4.3) ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia (luku 3.4.2) vastaavat määrärahat sekä arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat (luku 3.4.1).

Edellisissä on kysymys ensinnäkin tilanteista, joissa valtio toimii välikätenä saaden joko etukäteen tai jälkikäteen täyden korvauksen jonkun toisen puolesta suorittamastaan menosta. Esimerkkinä voidaan mainita viimeisen eläkelaitoksen periaatteen mukaiset valtion muiden eläkelaitosten puolesta tekemät eläkemenosuoritukset, joista valtio saa täyden korvauksen ao. eläkelaitoksilta. Toisaalta on kysymys yhteisrahoitteisissa hankkeissa tai toiminnoissa esiintyvistä tilanteista, joissa valtio saa muilta rahoitusosapuolilta (esim. kunnilta liikennehankkeissa) niiden rahoitusosuuden ja maksaa sitten koko menon. Jo aiemmin kehyksen ulkopuolella ollut tällainen erä on EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot. Finanssipoliittiselta kannalta ei ole syytä asettaa pidäkkeitä tällaisten välityssuoritusten tai muiden tahojen rahoitusosuuksien suuruudelle. Hankkeista tai toiminnoista valtion vastattaviksi koituvat menot (valtion rahoitusosuudet) kuuluvat normaaliin tapaan kehykseen. Joillakin talousarvion menopuolen momenteilla ulkopuolisten rahoitusosuudet on nettobudjetoitu, jolloin niitä vastaavaa määrärahaa ei ole eikä niitä ole tarpeen myöskään siirtää kehyksen ulkopuolelle.

Jos kehyksen ulkopuolelle ehdotetut menot ovat kovin vähäisiä ja vain osa jostain suuremmasta määrärahamomentista, niitä ei käytännön hallittavuuden vuoksi ole syytä eritellä pois kehyksen piiristä. Finanssipoliittiset näkökohdat eivät edellytä pikkutarkkuutta luokittelussa, vaan sopiva suurpiirteisyys lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Tavaroiden ja palvelusten ostot aiheuttavat myös valtiolle arvonlisäverokustannuksia. Jokaisessa pääluokassa on erillinen määräraha arvonlisäveromenoihin. Lisäksi joillekin muillekin momenteille voi sisältyä arvonlisäveromenoja. Tällainen tilanne voi syntyä esim. silloin, kun siirtomenomomentille on budjetoitu myös kulutusmenoja. Valtiontalouden kannalta ei ole tarpeen rajoittaa arvonlisäveromenoja sinänsä, koska ne kertyvät vastaavina tuloina samaan talousarvioon. Arvonlisäveromenon kuuluminen kehykseen saattaa vääristää viraston valintaa omana työnä tekemisen ja ostopalvelun välillä, koska edelliseen ei liity arvonlisäveromenoa. Näistä syistä työryhmä ehdottaa arvonlisäveromenojen jättämistä kehyksen ulkopuolelle. Ostomenon muu osuus kuuluisi edelleen kehyksen piiriin. Käytännön hallittavuuden kannalta kehyksen ulkopuolelle tulisi jättää vain erilliselle keskitetylle arvonlisäveromomentille budjetoidut menot.

Liikenteen väylärakentamismenojen käsittely kehyksissä

Kuluneella vaalikaudella on runsaasti käsitelty liikenteen väyläinvestointien suhdetta kehykseen. Asia on usein ollut esillä myös eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kannanotoissa. Väylärakentamiseen näyttää liittyneen lähinnä kaksi ongelmaa: rahoituksen/hankkeiden määrän riittämättömyys ja rakentamisen epävakaus/epätasainen ajoittuminen. (luku 3.5)

Työryhmä katsoo, että edellinen ongelma on pitkälti johtunut siitä, että hallitusohjelman yhteydessä vuonna 2003 varattiin väylärakentamiseen todelliseen yhteiskunnalliseen paineeseen nähden selvästi liian vähän rahaa. Uuden hallitusohjelman yhteydessä väylärakentamisen rahoituksen taso tulisi harkita niin huolellisesti, ettei akuuttia alimitoitusta jää. Rahoituksen riittämätöntä tasoa ei sen sijaan pidä työryhmän mielestä pyrkiä ratkaisemaan kehyksen rakenteen muuttamisella sen peruseräiteiden vastaisella tavalla. Väyläinvestointien jättämistä kehyksen ulkopuolelle on perusteltu niiden merkittävällä vaikutuksella talouden tuleviin kasvuedellytyksiin. Luokiteltaessa menoja tällä perusteella löytyy kuitenkin yhtäläisiä ehdokkaita kehyksen ulkopuolelle monia muitakin, mm. tutkimus- ja kehitys- sekä koulutusmenoista (investoinnit henkiseen pääomaan).

Finanssipoliittiselta kannalta joudutaan liukkaalle pinnalle, jos joidenkin menojen oletettujen hyvien vaikutusten perusteella niitä siirretään kehyksen ulkopuolelle. Tämän ajateltavan mukaan kehyksen piiriin jäisivät yhteiskunnan kehityksen kannalta vähemmän merkitykselliset menoerät. Kysymys on vahvasti arvoväritteisestä valinnasta, jonka pohjaksi olisi ensin sovittava, onko nykyinen vai tuleva hyöty tärkeämpää ja miltä kannalta tulevia hyötyjä arvioidaan. Tällainen arviointi kuuluu poliittiselle päätöksentekijälle, ja sen tulisi ennen kaikkea vaikuttaa menojen kohdentamiseen eikä kehyksen rakenteeseen.

Työryhmä ehdottaa, että väylärakentamisen menot pidetään edelleen kehyksen piirissä.

Työryhmä ehdottaa kuitenkin useita muutoksia väylärakentamista koskevaan päätöksentekoon. Heti vaalikauden alussa, esim. hallitusohjelmassa tai sen yhteydessä olisi suositeltavaa päättää:

- *vaalikaudella aloitettavat tai budjettiin sisällytettävät hankkeet*
- *menettelytapa päätettäessä poikkeuksellisesti lisähankkeista tai suurista muutoksista*
- *riittävä perustienpidon ja perusradanpidon mitoitus kokonaiskehityksessä*
- *sitoumus pyrkiä rakentamisen tasaiseen ajoittamiseen*
- *toimintatapa liiallisen kustannusten nousun varalta ja*
- *enimmäismäärä rakentamiskustannuksille, jotka aloitettaviksi sovituista hankkeista aiheutuvat seuraaville vaalikausille.*

Työryhmä pitää suotavana, että tehtäessä ratkaisuja hallitusohjelmassa ja sen jälkeä käytettävissä olisi arvio suunnitelluista hankkeista kustannusarvioineen 10–15 vuoden aikavälille.

Monet menneellä vaalikaudella liikenneväylien rakentamiseen liitetyt ongelmat ovat ratkaisevasti lieventymässä, koska seuraavalla kaudella toteutettaviksi päätettyjen hankkeiden määrä ja rahantarve on jo poikkeuksellisen suuri. Kun tie- ja ratahankkeiden kes-

kimääräinen menojen määrä on kuluvalle vaalikaudella ollut 197 milj. euroa vuodessa, on vastaava määrä jo tehtyjen päätösten johdosta vähintään 460 milj. euroa vuonna 2008 ja 521 milj. euroa vuonna 2009. Vuosina 2010 ja 2011 jo sidotut menotasot ovat vielä korkeat mutta antavat enemmän mahdollisuuksia uusien hankkeiden aloituksille.

Väylähankkeiden rahoituksen ohella on kiinnitetty huomiota erityisesti perustienpidon ja perusradanpidon määrärahojen riittävyteen. **Hallituksen aloittaessa on tällä kerralla mahdollista mitoittaa nämä määrärahavaraukset oikeaksi katsotulle tasolle suhteessa muihin tarpeisiin.**

Uutena ongelmana nousee suurista rakentamismääristä johtuen esiin resurssikapeikkojen kärjistyminen ja kustannusten nousu, josta on ollut jo oireita nähtävissä. Selvä ongelma on myös rakentamisen epätasainen ajoittuminen ja siihen osin johtanut päätöksentekotilanteiden toistuvuus, satunnaisuus ja irrallisuus.

Työryhmä on päättänyt etsimään ratkaisuja, jotka purisivat havaittuihin epäkohtiin tai vaaroihin mutta eivät monimutkaistaisi tarpeettomasti kehysjärjestelmää. Työryhmä on luopunut ajatuksista ohjata inframenoja kehysten puitteissa kustannushaarukoilla, rullavilla enimmäismäärillä, valtuusrajoituksilla tai muilla lisämääreillä, jotka luultavasti jäykistäisivät toimintaa ilman riittävää hyötyä.

Hallituksen keskeiset ratkaisut tehdään hallitusohjelman yhteydessä. Samoin olisi toimittava liikenneväylähankkeiden osalta, joiden tarpeet ja kustannukset tiedetään hyvin vuosia eteenpäin. **Työryhmä suosittelee listattavaksi jo hallitusohjelman yhteydessä kattavasti kaikki vaalikaudella aloitettavat tai valtuuksilla sidottavat hankkeet liikenneväylärakentamisen kokonaistilanteesta hankitun perusteellisen tiedon pohjalta. Jos hallitus tämän lisäksi haluaisi jostakin poikkeuksellisesta syystä johtuen päättää lisähankkeesta vaalikauden kuluessa, olisi hallituksen ennen ratkaisua tarpeen tarkastella kattavasti aiemmin päätettyjen hankkeiden ja muun liikenneväylärakentamisen kustannuksia ja niiden ajoittumista sekä alan kapasiteettitilannetta ja hintakehitystä.** Tämä menettelytapa voisi ehkäistä satunnaisen ja äkkinäisen päätöksenteon vailla tietoa lisähankkeen yhteydestä muuhun rakentamiseen. Perusteltuun ja resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen pääsemistä varmistaisi vielä **hallituksen sitoutuminen ohjelmassaan pyrkiä lähtökohtaisesti tasaiseen infra-rakentamiseen.**

Rakentamisen kapasiteettirajojen tullessa vastaan hintakehitys voi kiihtyä. Tämän hillitsemiseksi olisi hallitusohjelmassa suositeltavaa sopia, missä vaiheessa ja millä tavalla reagoidaan hyväksyttävän rajan ylittävään kustannusten nousuun. **Eräs mahdollisuus olisi todeta, että mikäli maanrakentamisen kustannusten nousun ennakoitaan selvästi kiihtyvän korkean kapasiteetin käyttöasteen johdosta, hallitus päättää hankkeiden aloitusten ja muun väylärakentamisen lykkäämisestä.**

Pitkäjänteisen päätöksenteon kannalta olisi eduksi, jos hallitusohjelmasta neuvoteltaessa olisi käytettävissä näkemys toteutettaviksi suunnitelluista hankkeista 10–15 vuoden

aikavälillä. Pohjana voitaisiin käyttää esim. nykyisen hallituksen liikennepolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013 käsitelleen ministerityöryhmän mietintöä. Kannan ottaminen pitkän aikavälin hankelistaan ei kuitenkaan ole tarpeellista. Hallituksen suorat kannanotot toteutettavista hankkeista merkitsisivät tosiasiallisesti vahvaa puuttumista seuraaville vaalikausille ajoittuvien hankkeiden valintaan, jos kannanotoille annettaisiin ohjaavaa merkitystä.

Kehitys on silti jo muuta kautta uhkaavasti kulkemassa siihen suuntaan, että edellinen eduskunta ja hallitus tosiasiaassa päättävät seuraavan vaalikauden keskeiset infra-hankkeet. Tämä ei ole hyvää kehitystä mm. finanssipoliittisen liikkumatilan supistumisen vuoksi. Kullakin hallituksella tulisi olla suuri vaikutusmahdollisuus oman kautensa rakentamisen määrään. **Työryhmä suosittelee määräteltäväksi hallitusohjelmassa enimmäismäärän rakentamiskustannuksille, jotka hallituksen aloitettaviksi sopimista hankkeista aiheutuvat seuraaville vaalikausille.** Tämän rajauksen piiriin kuuluisivat myös poliittisesti sovitut, mutta vielä muodollisesti budjetoimattomat hankkeet, jotka julkistetaan ja sitä kautta tosiasiallisesti sitovat seuraajien käsiä. Rajoitus voitaisiin määritellä vain hankkeiden rakentamiskustannuksille, jotta rakennusaikaisella rahoituksella ja jälkirahoituksella toteutettavat hankkeet olisivat tässä kustannuslaskennassa riittävän yhtäläisessä asemassa.

Vaalikauden mittaisessa kehityksessä jälkirahoitushankkeet (elinkaarihankkeet) ovat selvästi rakentamisaikaisesti rahoitettuja edullisemmassa asemassa, koska edelliset syövätkin kehystä paljon vähemmän niiden kustannusten valtaosan siirtyessä vaalikauden jälkeiseen aikaan. Toisaalta jälkirahoitushankkeiden kokonaiskustannukset esiintyvät laskelmissa paljon rakennusaikaisten hankkeiden kustannuksia suurempina, mistä pääosan selittää rakentajan rahoituskustannusten sisältyminen jälkirahoitushankkeiden kokonais-hintaan. Olisi kuitenkin tärkeätä arvioida rakentamissitoumusten määriä riippumatta niiden rahoitusmuodoista. Tätä edistäisi ehdotetunlainen katto tulevien kausien rakentamiskustannuksille yhdistettynä vaalikauden kehukseen.

Sen sijaan työryhmä ei katso olevan perusteita siirtyä kehityksessä käyttämään hankkeissa budjetoinnin perusteista poikkeavaa kulupohjaista kustannuslaskentaa, joka olenaisesti parantaisi infra-hankkeiden suhteellista asemaa muihin menokohteisiin nähden. Tällainen muutos saattaisi pitkällä aikavälillä vääristää yhteiskunnan resurssien käyttöä infrarakentamisen eduksi muiden menokohteiden kustannuksella tai lisätä tulevan supistuvan työvoiman rahoitusvastuita jo nyt tiedossa olevan kasvavan kuorman lisäksi.

Kehyksen hintakorjaus

Vaalikaudella 2003–2007 kehys on ollut kiinteähintainen. Vaihtoehtoisesti kehys voisi olla käypähintainen, jolloin kehystasoon sisällytettäisiin kullekin vuodelle ennustettua hintakehitystä vastaava tarkistus. Käypähintaisuus lisäisi kehysten läpinäkyvyyttä, koska ke-

hyskauden aikana siihen ei tarvitsisi tehdä hintakorjauksia. Lisäksi käypähintainen kehys toimisi vastasyklisesti. Ennustettua nopeampi hintojen kehitys kiristäisi kehystä ja päinvastoin. (luku 3.1.1)

Käypähintainen kehys sallisi menojen lisäämisen, jos inflaatio olisi ennustettua hitaampaa. Tämä voisi johtaa menojen määrän pysyvään lisääntymiseen. Menojen vähentäminen, mikä käytännössä edellyttää ns. säästötoimenpiteitä (käytännössä harkinnanvaraisissa menoissa), voisi olla vaikeasti hyväksyttävissä, jos se aiheutuisi ennustettua nopeammasta inflaatiosta. Ennusteiden laatuun voisi kohdistua kritiikkiä, eikä menojen leikkaamista koettaisi tältä kannalta legitimiiksi. Hintaennusteissa olisi etukäteen otettava kantaa myös tulevien palkkasopimusten tasoon. Hintaennusteet ja -ennustajat voisivat kaiken kaikkiaan joutua ehkä liian dramaattiseen rooliin.

Kiinteähintaista kehystä tarkistetaan kehyskaudella vuosittain hintakehityksen mukaisesti. Kiinteähintainen kehys takaa parhaiten alun perin tarkoitettun resurssien käyttötason.

Työryhmä onkin päätyntä ehdottamaan kehysten asettamista edelleen kiinteähintaisena.

Työryhmä on tutkinut erilaisia hintakorjausmekanismeja. Hintakorjaus voitaisiin tehdä myös kuluttajahintaindeksin, bruttokansantuotteen hintaindeksin tai esim. sovelletun kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksin mukaan.

Työryhmä pitää kuitenkin perusteltuna, että hintakorjaus on menojen jakauman kannalta neutraali, minkä parhaiten takaa nykyisin käytössä oleva valtion menojen hintaindeksi.

Bruttokansantuotteen hintakehitystä nopeamman hintojen nousun vaikutus voidaan ottaa huomioon kerran neljässä vuodessa asetettaessa kehysten tasoa.

Osakemyyntitulot ja verotulot

Jos osakemyyntitulot ovat jonakin vuonna olleet yli 500 milj. euroa, on ylitteestä voitu käyttää enintään 20 % kertaluonteisiin menoihin. Hallitus päätti kesken vaalikauden nostaa alun perin 10 prosentin käyttörajan 20 prosentiksi, mikä isojen osakemyyntien jälkeen mahdollistaa äkillisesti menopolitiikan väliaikaisen löysäämisen. Tämä ei vaikuta tarpeelliselta ja voi johtaa tavanomaista kevyemmin harkittuihin menopäätöksiin. Suuri ylimääräinen panostusmahdollisuus voi edesauttaa esim. infrahankeiden kasautumista varsinkin vaalikauden lopulla, jos osakemyyntituloilla rahoitetaan pelkästään hankkeiden aloitukset. Osakemyyntitulo säännölle ei ylipäänsäkään ole finanssipoliittisia perusteita, vaan tarkoituksenmukaisinta olisi myyntituloilla lyhentää valtionvelkaa. Kysymyksen on varallisuuden muodon muutoksesta. Myyntitulot tulisi käyttää velkojen lyhentämiseen, jotta

varallisuusasema ei heikkenisi. Osakemyynnit myös alentavat osinkotuloja, mikä oikeastaan tulisi säännössä ottaa huomioon. Koska on kuitenkin edelleen olemassa suuria paineita saada osakemyynneistä rahoitusta lisämenoihin,

työryhmä pitää perusteltuna osakemyyntitulossäännön jatkamista mutta ehdottaa käyttörajan palauttamista 10 prosentin tasolle. (luku 3.6.2)

Säännön avulla voidaan varmistaa läpinäkyvästi menettely osakemyyntitilanteessa. Ilman sääntöä jouduttaisiin kussakin tilanteessa painiskeluun tosiasiallisten käyttöpaineiden kanssa, eikä lopputulos olisi kehysten kannalta välttämättä helposti hallittavissa. Sääntö takaa sen, että joka tapauksessa valtaosa myyntituloista käytetään velan maksuun. Matalampi velkataso antaa mm. korkomenojen alenemisen kautta tervettä liikkumatilaa uusille menoille.

Periaatteessa samantyyppinen sääntö voisi koskea myös verotuloja silloin, kun ne ylittävät ennustetun tason. Tällainen sääntö tukisi kuitenkin myötäsyklisyyttä ja voisi johtaa menotason pysyvään kohoamiseen. Nykyisen järjestelmän vahvuus on ollut menojen tason riippumattomuus verotulojen kehityksestä, mikä on osaltaan johtanut kestäväen kehityksen kannalta välttämättömään valtiontalouden ylijäämäisyyteen neljä vuotta sitten ennustetun alijäämäisyyskehityksen sijasta.

Työryhmä ei ehdota menojen kytkemistä kehyskaudella verotulojen kehitykseen. (luku 3.6.3)

Verotuet

Toisinaan esitetään, että verotuksen kautta myönnettävien tukien eli verotukien tulisi menojen tavoin olla kehysääntelyn piirissä. Tuki voidaan useissa tapauksissa vaihtoehtoisesti säätää annettavaksi verotukena vastaavan määrärahoilla myönnettävän tuen sijasta. (luku 3.6.1)

Työryhmä on arvioinut mahdollisuuksia ottaa verotuet kehysääntelyn piiriin ja todennut tällaisen hypyn liian hankalaksi. Ensinnäkin pitäisi voida määritellä aukottomasti, mitkä verolainsäädäntöön sisältyvät perusteet muodostavat verotukia. Toiseksi olisi otettava kantaa siihen, onko näiden kaikkien mitoitusta aihetta kehysin rajoittaa. Eri verotuilla on toisistaan poikkeavia perusteita, joita vasten säätelytarvetta tulisi arvioida. Jos verotukia haluttaisiin jollakin järjestelmällä säädellä, valmistelutyössä tulisikin olla vahva verotuksen asiantuntemus.

Menopuolella oleva kehysjärjestelmä ei voisi sellaisenaan koskea verotukia, koska verotuet ovat aina lakisääteisiä eikä niiden määrään voida vaikuttaa budjettipäätöksin. Jos olemassa olevat verotuet kuuluisivat kehysten piiriin, niiden määrä voisi joissakin oloissa nousta kehysten yli. Tällöin tilanteen purkaminen vaatisi lainsäädännön muuttamista. Jos kehys koskisi vain uusia verotukia, niiden vaikutukset valtion tuloihin pitäisi voida etukäteen luotettavasti arvioida. Uusien verotukien vaikutusarviot ovat varsin herkkiä käyttäytymis- ja muille oletuksille ja siksi usein epävarmoja.

Verotuki on osa veropolitiikkaa eli kannanotto verorasituksen kohdentamisesta. Verotuen fiskaalinen vaikutus voidaan neutraloida eri verojen astetta säätelemällä. Kysymys voidaan nähdä siis tietyn verorasituksen kohdentamisena. Tältä kannalta kehysajattelu ei voisi koskea pelkästään verotukia vaan verojen kokonaisuus tulisi ottaa tarkasteluun. Myöskään menopuolella kehys ei koske vain tukimenoja vaan muitakin menoja, jotka tarvittaessa joustavat tukien muuttuessa.

Menokehyyksen vuoksi saatetaan joitakin tukia pyrkiä suunnittelemaan osaksi verojärjestelmää. Tällaisia esimerkkejä on joissakin maissa havaittavissa. Suomessa menneellä vaalikaudella ei ole näyttöä kehyyksen vuoksi säädetystä verotuesta. Joitakin tukia on järjestetty toimeenpantavaksi verotusmenettelyä käyttäen, mutta nämä tuet on sisällytetty menokehyykseen tai työnantajalle annettujen tukien tapauksessa nimenomaisesti ilmoitettu sääntöjen vastaiseksi poikkeukseksi kehysjärjestelmästä. Tärkeätä olisi, että verotukia ei lisittäisi sen johdosta, että näin voitaisiin välttää menokehyyksen rajoitukset. Kehyyksen kannalta olennaista onkin varmistaa, että kehystä ei kierretä verotukia lisäämällä.

Työryhmä ei ehdota verotukien ottamista menopuolella sovelletun kehysjärjestelmän piiriin. Sen sijaan työryhmä ehdottaa, että tuleva hallitus sitoutuisi siihen, ettei se ota käyttöön uusia verotukia menokehyyksen kiertämistarkoituksessa. Työryhmä pitää hyödyllisenä verotukien vaikutusten seuranta ja säännöllistä arviointia sekä raportointia tarkoitukseen soveltuviissa julkaisuissa.

Alijäämä sääntö

Valtiontalouden kehyspäätoöksessä on ollut sääntö, jonka mukaan hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei kansantalouden tilinpidon käsittein saa edes heikon talouskehityksen oloissa ylittää 2 ¾ % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus sitoutuu esittämään viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi. Koska kansantalouden ja sen myötä valtiontalouden kehitys on ollut hyvin myönteistä, ei mainitussa alijäämä säännössä tarkoitettua tilannetta ole ollut näköpiirissäkään. Tämä on tietenkin ollut tavoitekin, ja tilanne on sama myös tulevaisuudessa. Alijäämä sääntö vakauttaa kuitenkin osaltaan taloudellista ympäristöä, koska se ennalta ilmaisee toimintatavan kielteisen kierteen mahdollisesti syntyessä. Kehyyksen piirissä on vain osa menoista. Sen sijaan alijäämä säännön piirissä ovat muutkin menot lukuun ottamatta finanssisijoituksia. Automaattisten vakauttajien paisuminen heikon kasvun oloissa ei voisi sääntöä noudatettaessa johtaa syvään alijäämään. Siten myöskään kehyyksen ulkopuolella olevat menot eivät voi kasvaa miten tahansa ilman, että tilanteeseen on joillakin tasapainottavilla toimenpiteillä puututtava.

Työryhmä pitää alijäämä säännön säilyttämistä ja sisällyttämistä hallituksen finanssipoliittisiin linjauksiin edelleen tarpeellisena.

Kehyksen toteuttamisen ulkopuolinen arviointi

Kehyksen uskottavuutta voisi vahvistaa ulkopuolinen, riippumaton toteutuksen seuranta. Nykyisin toteutuksen seuranta on lähes pelkästään kehyspäätökset ja talousarvioesitykset valmistelevan valtiovarainministeriön vastuulla. Tässä asetelmassa on aina olemassa tarkoitushakuisen esittämisen vaara. Joissakin muissa maissa on vaihtelevasti parlamentista ja hallituksesta riippumattomia finanssipolitiikan arviointielimiä. Suomessa vastaavia, finanssipoliittisiin kysymyksiin erityisesti paneutuvia tahoja ei ole. (luku 3.7)

Eräät kansainväliset yhteisöt seuraavat säännöllisesti Suomen valtiontalouden hoitoa ja laativat havaintojensa pohjalta arviointiraportteja. Näillä tahoilla on myös hyvä mahdollisuus verrata Suomen tilannetta muista maista saatuihin kokemuksiin.

Suomessa kehyksen rikkomisesta ei seuraa muodollisia sanktioita. Sanktiot tulevat luottamuksen horjumisen ja talouskehityksen heikentymisen kautta. Tärkeitä ovat myös poliittiset sanktiot esim. opposition ja tiedotusvälineiden kautta. Jotta tämä väylä toimisi, on oltava saatavilla ehdottoman oikeata tietoa kehyksen toteuttamisen tilasta.

Kotimaisesta ulkopuolisesta arvioinnista on kuitenkin hyötyä vain sillä edellytyksellä, että se perustuu vankkaan asiantuntemukseen. Puutteellinen asiantuntemus johtaisi helposti virheellisiin väittämiin, joista aiheutuisi sekaannusta, aiheetonta epäluottamusta kehyksen toimivuuteen ja mahdollisesti tarpeettomia toimenpiteitä. Riittävän asiantuntemuksen saavuttaminen edellyttäisi tietoista paneutumista valtiontalouden asioihin kaikkia yksityiskohtia myöten. Valtiovarainministeriön ulkopuolelta näiden asioiden seuraaminen on haasteellista. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt kattavasti ja avoimesti selostamaan talousarvioesityksen yleisperusteluissa ja kehyspäätöksissä sekä niiden julkaistavissa taustamuistioissa tekniset kehystarkistukset ja päätösten kehysvaikutukset. Informaatiota ja tulkinta-apua on tarvittaessa saatavissa.

Työryhmä katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi havainnollisella ja avoimella informaatiolla pyrkiä lisäämään kehysjärjestelmän ja sen toteutuksen läpinäkyvyyttä. Työryhmä suhtautuu myönteisesti kehyksen toteutuksen ulkopuoliseen, riippumattomaan arviointiin sillä edellytyksellä, että sen riittävä asiantuntemus varmistetaan. Ulkopuolisen arvioinnin puuttuessa työryhmä pitää toivottavana, että poliittinen johto tietoisesti pidättyy vaikuttamasta kehyksen toteutuksen tekniiseen arviointiin.

Muut työryhmän käsittelemät asiat

Työryhmä on käsitellyt myös eräitä sellaisia kehysjärjestelmän muutosideoita, joiden toteuttamista se ei perusteellisen harkinnan tuloksena voi suositella. Työryhmän tarkasteltavina ovat olleet

Tilinpäätössäästöjen käyttö kehityksen korotukseen (luku 3.2.2)

Tilinpäätöksessä menojen toteuma yleensä alittaa sadoilla miljoonilla euroilla budjetoidun tason. Ilmiö on vanha ja liittyy luonnollisena osana toisaalta budjetoinnin ja toisaalta toimeenpanon sekä taloudenpidon käytäntöön. Viime vuosina tilinpäätössäästöjen määrä on ollut aleneva mm. tähän tähänneiden aktiivisten toimenpiteiden seurauksena. Jos tilinpäätössäästöjen määrällä korotettaisiin kehystä, tämä tulisi ottaa huomioon alentavana tekijänä kehityksen lähtötasoa asetettaessa. Muussa tapauksessa finanssipolitiikan viritys löysenisi. Tilinpäätössäästöjen vuosittainen taso voi myös heittelehtiä arvaamattomasti. Menojen hallinnan edellytykset heikkenisivät, jos budjetoitujen menojen tason sallittaisiin vastaavilla määrillä satunnaisin perustein vaihtelevan.

Työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena kehityksen tarkistamista tilinpäätössäästöjen perusteella.

Kehityksen kokonaistason arviointi hallituskauden puolivälissä (luku 3.1.3)

Ennen vuotta 2003 kehysten taso arvioitiin joka vuosi uudelleen. Edellinen kehyspäätös ei asettanut rajoitteita menojen kokonaistaloudelle uudessa kehyspäätöksessä. Toisinaan menojen kokonaistaloudet aleni (joinakin säästöpäätösten vuosina) mutta yleensä menojen kokonaistaloudet nousi (varsinkin 2000-luvulla). Sekä ulkomaiset että kotimaiset asiantuntijat arvostelivat järjestelmän epävakautta, koska siihen ei liittynyt vuotta pitempää (eikä usein sitäkään) sitoutuneisuutta menojen tasoon.

Menneellä vaalikaudella saavutettujen hyvien kokonaistaloudellisten vaikutusten eräs syy on ollut se, että kiinteähintainen kehystaso on pysynyt samana kaikki neljä vuotta. Jos kehityksen kokonaistaloudetta tarkistettaisiin hallituskauden puolivälissä, tämä tarkoittaisi mitä ilmeisimmin tason korottamista eli pitkällä aikavälillä menojen suurempaa määrää. Tällöin otettaisiin merkittävä askel taaksepäin saavutetulta vakauden uralta. On mahdollista, että tällaisessa järjestelmässä hallituskauden alkaessa menojen lisäysten määrä jäisi jossain määrin alemmaksi, jos näköpiirissä olisi tarkistus jo kahden vuoden kuluttua. Työryhmä arvioi kuitenkin, että tämä vaikutus jäisi pienemmäksi kuin menojen lisäys puolivälitarkistuksessa.

Jos kokonaistaloudellisen kehityksen ja verotulojen kertymisen perusteella pyritään arvioimaan kestävää menojen tasoa, kahden vuoden periodi on liian lyhyt luotettavien trendiarvioiden tekemiseen. Neljän vuoden ajanjakso sen sijaan sopii paremmin menojen kokonaistalouden arviointiin, koska se on lähempänä täyden suhdannekierron aikajännettä. Myös ikääntymisen tuomista haasteista johtuen pitkäjärjenteisyys on menojen tason asetannassa perusteltua.

Työryhmän edellä ehdottamien varausten jättäminen kehykseen mahdollistaa uusiin tarpeisiin vastaamisen. Jos kehyksestä jätetään riittävän suuri määrä kohdentamatta, voidaan uusia menopäätöksiä tarvittaessa tehdä kesken kauden samalla tavalla kuin tapahtuisi puolivälin tarkistuksessa.

Työryhmä katsoo, että kehystason määrittely neljän vuoden välein turvaa parhaiten järjestelmän myönteiset vaikutukset menojen hallinnassa: pitkäjänteisyyden ja uskottavuuden.

Eräät maksuja vastaavat menot (luku 3.4.3)

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa on eräitä maksujen tuottoihin säädöksiin kiinnitetyjä määrärahoja. Nämä ovat

- 30.40.25 kalakannan hoitovelvoitteet (vesioikeudelliset kalatalousmaksut)
- 30.40.41 hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen (hirvieläinten metsästysmaksut)
- 30.40.50 metsästyksen ja riistanhoidon edistäminen (riistanhoitomaksut)
- 30.40.51 kalatalouden edistäminen (kalastuksenhoitomaksut)
- 30.40.52 Tenojoen kalastuslupamaksut ja viehekalastusmaksut (Tenojoen kalastuslupamaksut)

Tulojen säädetty korvamerkintä ei sinänsä ole finanssipoliittisesti kestävä argumentti jonkin määrärahan jättämiselle kehyksen ulkopuolelle. Jos tulo on nimittäin vero, sen korvamerkintä tiettyyn menoon on finanssipoliittikan kannalta ongelmallista, koska verorasituksen kautta kerättyjen tulojen tehokas kohdentaminen heikkenee. Tällainen tulo joko kaventaa muun verotuksen liikkumatilaa tai vaihtoehtoisesti nostaa veroastetta, millä on epäedullisia kannustinvaihteluja. Suhtautuminen joihinkin menoihin ei voi olla lievempi sillä perusteella, että ne rahoitetaan korvamerkityllä verolla eikä verovarolla yleensä.

Mainittuja menoja rahoittavista tuloista kolme keskimmäistä eli hirvieläinten metsästysmaksut, riistanhoitomaksut ja kalastuksenhoitomaksut on luettu veroasteeseen. Veroiksi luettavia maksuja ja vastaavia menoja liittyy myös liikenteeseen ja ympäristönsuojeluun (ks. talousarvion luku 11.19).

Verotuloihin korvamerkittyjä menoja ei pitäisi jättää kehyksen ulkopuolelle.

Osin myös määrärahat voivat olla säädettyjä verotuloja korkeampia. Kaksi muuta maksua eli vesioikeudelliset kalatalousmaksut ja Tenojoen kalastuslupamaksut eivät ole veroja, joten tältä kannalta ei olisi estettä niitä vastaavien määrärahojen siirtämiselle kehyksen ulkopuolelle. Työryhmä ei tätä kuitenkaan ehdota, koska määrärahojen määrä on suhteellisen vakaa ja yhteensä vain n. 5 milj. euroa. Kehysjärjestelmän tulee olla riittävän yksinkertainen ja läpinäkyvä.

Mainittujen muiden erien jättäminen kehysten ulkopuolelle monimutkaistaisi järjestelmää haitallisesti ilman finanssipoliittista hyötyä.

Ulkopuolelta määräytyvät erät (luku 3.4.6)

Eräät suurehkot menot ovat päätöksentekijöiden vaikutuspiirin ulkopuolella. Teoriassa kaikkiin menoihin voidaan vähintään perustuslain säätämisyjärjestyksessä vaikuttaa, mutta tosiasiallisesti vaikuttaminen osaan menoista on lähes mahdotonta tai hyvin rajallista. Tällainen meno on esim. EU-jäsenmaksu. On myös esitetty, että kehitysyhteistyömenot olisivat tällaisia menoja kansainvälisen sitoumusperusteisuutensa johdosta ja että ne tulisi tästä syystä jättää kehysten ulkopuolelle. Kehitysyhteistyömenojen mitoitus on tosiasiasa suurelta osin harkinnanvarainen. Vaikeasti vaikutettavia menoja on paljon. Näistä voidaan mainita monet kansainväliset jäsenmaksut, osa kansallisesti rahoitettavista EU-menoista, siirrot Ahvenanmaalle, perustuslain takana olevat menot (mm. perusturvan piirissä olevat etuudet ja eläkkeet), keskeisten virastojen toimintamenojen pääosa jne.

Työryhmä ei ole päätenyt ehdottamaan mitään menoa kehysten ulkopuolelle sillä perusteella, että siihen ei voida vaikuttaa.

Jos tällainen kriteeri hyväksyttäisiin, jouduttaisiin vaikean luokittelutehtävän eteen ja kehys oletettavasti supistuisi tuntuvasti. Työryhmä katsoo, että tällaistenkin menojen tulee kuulua kehysten piiriin, koska ne viime kädessä rahoitetaan veroilla. Siten esim. niiden kasvun nimenomaan tulisi vaikuttaa muiden harkinnanvaraisempien menojen määrään toimittaessa valitun veroasteen ja muiden resurssirajoitteiden puitteissa.

LUONNOS FINANSSIPOLIITTISEKSI LINJAUKSEKSI

Havainnollistaakseen ehdotuksiaan työryhmä on kiteyttänyt ne nykyisen hallitusohjelman finanssipoliittisen linjauksen pohjalta rakennettuun, kuvitteellisen hallitusohjelmatekstin muotoon. Tulevan vaalikauden finanssipoliittinen linjaus voisi näyttää esim. seuraavalta:

” Julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi tavoitteena on, että valtiontalous on kansantalouden tilinpidon käsittein koko vaalikauden ylijäämäinen siten, että ylijäämä on keskimäärin X prosenttia bruttokansantuotteesta. Tavoitteena on lisäksi edistää sitä, että myös kunnallistalous olisi koko vaalikauden ylijäämäinen.

(Veropolitiikan tavoitteenasettelu/mahdolliset verokevennykset ja niiden mitoitus)

Edellisellä vaalikaudella käytettyä valtiontalouden kehysjärjestelmää sovelletaan uudistetussa muodossa. Valtiontalouden selvään ylijäämään tähtäävä finanssipoliittinen linjaus edellyttää suurta pidättyvyyttä menojen lisäämisessä. Edellinen kehyspäätös osoitti menojen kasvun olevan kuluvaan vuoteen verrattuna noin xx milj. euroa vuonna 2008 ja noin yy milj. euroa vuonna 2011. Alkaneella vaalikaudella toteutetaan uusia toimenpiteitä siten, että muutos menokehykseen vuonna 2011 on verrattuna 1.3.2007 vahvistettuun kehyspäätökseen yhteensä zz milj. euroa. Kokonaiskehuksesta varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi kehyksestä varataan toukokuussa 2007 annettavassa kehyspäätöksessä asettain vuoteen 2011 mennessä 300 milj. euroon kasvava summa ennakoimattomia uusia tarpeita varten.

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista. Hallitus ei ota käyttöön verotukia kehyksen kiertämiseksi. Hallitus arvioi hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta vuosittain menojen painopistemutosten tarvetta esim. rakenteellisin uudistuksin tai poikkihallinnollisin siirtein.

Kehyksen kokonaistasoon tehdään vuosittain vain hintatasossa tai talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset. Kehyspäätöksessä mahdollistetaan aiempaa joustavampi menettely menojen ajoituksen muuttuessa tai budjetoitaessa menoja uudelleen.

Verrattuna viime vaalikaudella sovellettuun kehysjärjestelmään kehyksen ulkopuolelle siirretään palkkaturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, arvonnalisäveromenoihin osoitetut määrärahat sekä teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisten rahoitusosuuksia vastaavat menot. Kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksesta johtuvista menoista ja valtion osuus vuorottelukorvauksesta.

Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat siten:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta.
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille
- sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat

Liikenneväylärakentamista koskevaa päätöksentekoa kehitetään. Ohjelman liikennepoliittikkaa koskevassa jaksossa on lueteltu alkavalla vaalikaudella aloitettavat tai valtion budjettiin sisällytettävät hankkeet. Jos tämän lisäksi on tarvetta päättää muusta hankkeesta tai siihen verrattavasta laajennuksesta, hallitus tarkastelee ennen ratkaisua liikenneväylärakentamisen kokonaistilannetta kattavan selvityksen pohjalta. Liikenneväylien rakentamisen ja sen rahoituksen taso pyritään pitämään vuosittain vakaana. Mikäli maanrakentamisen kustannusten nousun ennakoidaan selvästi kiihtyvän korkean kapasiteetin käyttöasteen johdosta, päätetään hankkeiden aloitusten ja muun väylärakentamisen lykkäämisestä. Vaalikaudella sovittavista väylärakentamishankkeista seuraaville vaalikausille aiheutuvien rakentamiskustannusten määrä pidetään Z milj. euron puitteissa.

Kehyspääöksessä otetaan huomioon kuntien ja valtion välinen peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti.

Osakkeiden vuotuisten myyntitulojen ylittäessä 500 milj. euroa, voidaan ylityksestä enintään 10 prosenttia käyttää kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei kansantalouden tilinpidon käsittein saa edes heikon talouskehityksen oloissa ylittää 2 ¾ % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi. ””

1 FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT

Luvussa käydään läpi teoreettisia perusteluita finanssipolitiikan säännöille ja niiden tarpeellisuudelle. Lisäksi kerrotaan Suomen finanssipolitiikan säännöistä vaalikaudella 2004–2007 sekä niihin johtaneista aiempien vaalikausien finanssipolitiikan säännöistä sekä kehyskäytännöistä.

1.1 Miksi finanssipolitiikan sääntöjä tarvitaan?

Viime vuosikymmeninä useissa maissa nähty alijäämien ja velkaantuneisuuden kasvu on ollut seurausta ennen kaikkea julkisten menojen nopeasta kasvusta, jonka kurissa pitämisestä on näin muodostunut edellytys julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi. Kansalliset finanssipolitiikan säännöt ovatkin saaneet yhä enenevässä määrin huomiota osakseen. Tähän ovat vaikuttaneet myös yhteisen rahan euron ja EU:n talouspolitiikkaa koordinoivien prosessien, kuten vakaus- ja kasvusopimuksen, luominen, jotka ovat omalta osaltaan edistäneet myös aiheeseen liittyvää akateemista tutkimusta. Oman osansa akateemisen tutkimuksen huomiosta ovat saaneet osakseen myös Yhdysvaltojen osavaltioiden tasapainoisen budjetin säännöt.

Finanssipolitiikan säännön tarkoituksena on ennen muuta julkisten menojen hillintä.¹ Taloustieteessä finanssipolitiikan sääntöjä on käsitelty useasta eri näkökulmasta. Ehkä useimmin niiden tarpeellisuutta perustellaan poliittisen taloustieteen teorioiden avulla. Erityisesti on painotettu poliittisia paineita, joita demokraattisesti valitut hallitukset kohtaavat. Poliittisessa päätöksentekoprosessissa on piirteitä, jotka saattavat johtaa julkisten menojen liialliseen kasvamiseen.² Riski on erityisen suuri taloudellisesti hyvinä aikoina,

1 Finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen "tehokkuudella" viitataan tyypillisesti sääntöjen ja julkisen tai valtiontalouden kurinalaisuuden ja kestävyuden väliseen yhteyteen. Menokehikoilla voidaan pyrkiä kehittämään myös julkisten menojen allokaatiota esim. pidemmän aikavälin talouskasvua tukeväksi.

2 Ks. Tabellini ja Alesina, 1990, Persson ja Svensson, 1989 sekä Roubini ja Sachs, 1989.

jolloin tulojen kasvaessa myös menot helposti lisääntyvät. Lisäksi taloudellisesti hyvinä aikoina ei ole välttämättä välittömiä kannustimia tehdä tarvittavia rakenteellisia uudistuksia, joilla voidaan varautua pidemmän aikavälin haasteisiin.

Finanssipolitiikan sääntöjen mahdolliset hyödyt täysin päätösperäiseen politiikkaan verrattuna ovat seurausta uskottavasta sitoutumisesta budjettikuriin. On osoitettu, että päätöksentekijä parantaa mahdollisuuksiaan saavuttaa omat politiikkatavoitteensa, jos taloudellisten agenttien – yritysten ja kuluttajien – odotuksia tulevasta voidaan ohjata. Tämä on mahdollista uskottavien politiikkasääntöjen avulla.³

1.2 Millaisia finanssipolitiikan sääntöjä tarvitaan?

Finanssipolitiikkaan liittyviä sääntöjä ja instituutiota korostava akateeminen kirjallisuus pohtii, miten finanssipolitiikan valmistelua, päätöksentekoa ja toteutumista ohjaavat käytännöt ja säännöt vaikuttavat itse finanssipolitiikkaan ja sen kurinalaisuuteen. Huomio siis keskittyy suurelta osin budjettiprosessiin, jonka puitteissa erilaiset poliittiset intressiryhmittymät pyrkivät saavuttamaan omaa ideologiaansa vastaavat tavoitteet. Jos siis halutaan parantaa esim. finanssipolitiikan kurinalaisuutta, on puututtava niihin säännöstöihin, joiden puitteissa finanssipolitiikkaa suunnitellaan ja toteutetaan.⁴

Tutkimukset antavat vahvoja viitteitä siitä, ettei kaikille maille sopivia ”yhden koon” finanssipolitiikan säännöstöjä kuitenkaan ole olemassa, vaan säännöstöjen luomat kannustimet – ja sitä kautta niiden tehokkuus – riippuvat maan poliittisista tekijöistä. Vaikutus finanssipolitiikan instituutioiden valintaan näyttää riippuvan hallitusmuodosta.⁵ Monipuoluehallitusten yleisyys puoltaa hallituksen jäsenten yhteisesti sopimia monivuotisia tavoitteita, joiden kirjaaminen hallitusohjelmaan lisää niiden sitovuutta. Maissa, joissa on vallassa pääasiassa yhden puolueen hallitukset, budjettikuria edistävät tehokkaimmin valtiovarainministerille delegoitu suuri päätösvalta ja tätä vahvistavat säännöt.

Kopits ja Symansky (1998) ovat määritelleet finanssipolitiikan säännön pysyväksi finanssipolitiikkaa koskevaksi rajoitteeksi, joka voidaan ilmaista indikaattorin avulla. Hallerberg, Strauch ja von Hagen (2001) käyttävät laajempaa määritelmää säännölle. Heidän mukaansa finanssipolitiikan sääntö voidaan ymmärtää laajemmin, jolloin sillä voidaan kä-

3 Ks. Kydland ja Prescott, 1977 sekä 1980.

4 Ks. von Hagen, 1992, von Hagen ja Harden, 1994 sekä 1996.

5 Hallerberg ja von Hagen, 1999, Hallerberg, Strauch ja von Hagen, 2001, 2004. Syyt, miksi hallitusmuodot vaikuttavat finanssipolitiikan instituutioihin valintaan ja tehokkuuteen liittyvät yksipuolue- ja monipuoluehallitusten välisiin eroihin niiden ideologisessa rakenteessa sekä hallituspuolueiden ja hallituksen jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa.

sittää itse julkisen- tai valtiontaloutta koskevan numeerisen tavoitteen lisäksi budjettiprosessin eri piirteitä. Tämä määritelmä soveltuu myös monivuotisten kehysjärjestelmien tarkasteluun, jotka usein voivat olla sitovia vain hallituskauden ajan.

Millaiset finanssipolitiikan säännöt ja -tavoitteet ovat sitten budjettikuria edistävissä mielessä tehokkaimpia? Finanssipolitiikan sääntöjä koskeva tutkimus on pyrkinyt identifioimaan ”ideaaliselle” säännölle kuuluvia ominaisuuksia. Sääntöjen tehokkuus lisääntyy, jos ne ovat operationaalisesti yksinkertaisia ja läpinäkyviä, yhdenmukaisia muiden makrotaloudellisten tavoitteiden kanssa ja jos niiden täytäntöönpano- ja seurantamekanismit ovat mahdollisimman tehokkaita. Koska alijäämien kasvun taustalla on usein julkisten menojen kasvu, sääntöjen tulisi kohdistua erityisesti julkisiin menoihin. Verotulot ovat lisäksi alttiimpia suhdannevaihteluille. Monivuotisten menokehikkojen puitteissa asetettuja tavoitteita on vuosittaisia tavoitteita vaikeampi vesittää, koska kiertäminen menoeriä siirtämällä seuraavalle vuodelle ei ole mahdollista. Monivuotiset menokehikot pakottavat lisäksi ottamaan kantaa talouspolitiikan pidemmän aikavälin linjauksiin, mikä vähentää yksityisten taloudenpitäjien epävarmuutta pitkän aikavälin taloudellisia päätöksiä tehtäessä. Monivuotisten menokehikkojen avulla voidaan myös suunnitella julkisten menojen kohdentamiseen ja niiden tehokkaaseen käyttöön liittyviä kysymyksiä vuosittaista tarkastelua tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Finanssipolitiikan sääntöjä koskeva empiirinen tutkimus on keskittynyt voittopuolisesti EU-maiden tarkasteluun.⁶ Tulokset ovat pääsääntöisesti olleet teoriaperustan mukaisia: ”vahvat” säännöt lisäävät budjettikuria. Komission (2006) tutkimuksen mukaan, joka tosin keskittyi vain numeerisiin sääntöihin, finanssipolitiikan säännösten rooli on kasvanut EU-maissa jatkuvasti. Komissio on löytänyt selkeän linkin numeeristen sääntöjen ja paremman budjettikurin välillä. Hallerberg, Strauch ja von Hagenin (2001) ja (2004) tutkimusten tulokset niin ikään vahvistavat, että finanssipolitiikan säännöillä on vaikutusta, mutta niiden vaikutus riippuu hallitustyypistä. Valtiovarainministerin vallan lisääminen on tuonut lisäarvoa vain maissa, joissa on vallassa pääasiassa yhden puolueen hallitukset, jolloin siis teorian mukaan budjettikuria edistää tehokkaimmin valtiovarainministerille delegoitu suuri päätösvalta. Vastaavasti on osoitettu, että monipuoluehallitusten on tarkoituksenmukaisempaa pyrkiä sopimaan yhteisesti uskottavista ja sitovista monivuotisista menokehikoista, jotka ovat kirjattuna hallitusohjelmaan.

6 von Hagen 1992, von Hagen ja Harden 1994 sekä 1996, Hallerberg ja von Hagen 1999, Yläoutinen, 2005. Alesina ym., 1996 sekä Stein, Talvi ja Grisanti, 1999 ovat soveltaneet samaa tutkimustraditiota myös Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen maihin.

1.3 Finanssipolitiikan säännöt Suomessa

1.3.1 Hallituskauden 2004–2007 finanssipolitiikan tavoitteet sekä uudistettu kehysjärjestelmä

Valtiovarainministeriön työryhmä ehdotti helmikuussa 2003 kehysjärjestelmän perusteellista uudistamista⁷, josta sovittiin hallitusneuvotteluiden yhteydessä keväällä 2003. Järjestelmän pääpiirteet kirjattiin hallitusohjelmaan, jossa sovittiin, että hallituskaudella 2004–2007 tähdätään valtiontalouden pysymiseen vahvana, jotta väestön ikääntymisen myötä kasvavista vastuista selviydytään ilman tulevien sukupolvien kohtuutonta verorasituksen nousua.

Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet asetettiin seuraavasti:

- Valtionvelan osuus bruttokansantuotteesta alenee suhdanneluontoisia poikkeamia lukuun ottamatta.
- Valtiontalous on tavanomaisen talouskasvun oloissa vaalikauden lopulla kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna tasapainossa. Suhdanneluontoiset tai muutoin tilapäiset poikkeamat valtiontalouden tasapainoon tähtäävältä uralta voidaan sallia, mikäli ne eivät vaaranna valtionvelan alenemistä suhteessa bruttokansantuotteeseen.
- Hallitus sitoutuu noudattamaan valtiontalouden menokehyyksiä 2004–2007.

Tasapainotavoite asetettiin, vaikka silloisten ennusteiden valossa valtiontalous näytti muodostuvan v. 2007 alijäämäiseksi.

Keväällä 2003 käyttöön otettu uudistettu menokehys päätettiin ensimmäistä kertaa koko vaalikaudeksi. Vuosittain määrärahajako hallinnonaloittain on tarkistettu keväisin tehdyillä valtiontalouden kehyspäätöksillä. Vuonna 2003 päätettyä menojen reaalista kokonaistasoa ei ole muutettu, mikä poikkeaa aiemmista kehyskäytännöistä, jotka sallivat kehysten reaalisien tason vuosittaiset muutokset. Valtioneuvoston päättämä valtiontalouden kehys on ollut seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonaloille.

Vaalikauden menokehukseen kuuluu n. ¾ valtion budjetin määrärahoista. Määrärahat mitoitettiin koko vaalikautta sitovaan kehukseen, joka ilmaistiin vuoden 2004 hinta- ja kustannustasossa. Vaalikauden aikana kehystä on tarkistettu vuosittain talousarvion hinta- ja rakennemuutoksia vastaavasti valtiontalouden kehyspäätöksissä.

7 Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. VM, Julkaisuja 3/2003.

Teknisenä muutoksena kehyksen pitävyyden varmistamiseksi, kehyksen ulkopuolelle jätettiin:

- suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaan muuttuvat asumistuki- ja työttömyysturvamenot ja siirtomenot Kansaneläkelaitokselle. Näitä menoja koskevien perustemuutosten vaikutukset on laskettu mukaan menokehykseen.
- valtionvelan korkomenot
- menot, joilla kompensoidaan veroperusteiden muutoksista muille veronsaajille aiheutuvia vaikutuksia
- Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot

Lisätalousarvioesitykset sisällytettiin kehyksiin.

Hallitusohjelman yhteydessä sovittiin vuoden 2007 tasolla 1,12 mrd. euroon kohoavista menolisäyksistä vaalikauden aikana ja kehystaso eli kehykseen luettavien menojen kato asetettiin tämän mukaisesti. Tämä 1,12 mrd. euron menolisäys jaettiin kokonaisuudessaan ennalta määrättyihin kohteisiin, jolloin jakamatonta varausta ei jäänyt yhtään.

Hallitus sopi hallitusohjelmaa täydentäen toukokuussa 2003, että jos vuotuiset osakemyyntitulot ylittävät 500 milj. euroa, voidaan ylitteestä harkinnan mukaan käyttää enintään 10 % kertaluonteisiin lisämenoihin, lähinnä infrastruktuuri-investointeihin sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistämiseen menosäännön tai vaalikauden kehyksen estämättä. Tätä liikkumatilaa lisäävää sääntöä tarkistettiin kehyspäätöksen 2007–2011 yhteydessä maaliskuussa 2006 siten, että kertaluonteisiin menoihin voitiin käyttää 20 % ylitteestä.

Kehyspäätöksessä 22.5.2003 todettiin samalla myös, ettei valtiontalouden alijäämä kansantalouden tilinpidon käsittein saa edes heikon talouskehityksen oloissa ylittää 2 ¾ % bruttokansantuotteesta. Mikäli alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.

1.3.2 Aiemmat finanssipolitiikan säännöt Suomessa

Kehysmenettelyä on kehitetty eri vaiheissa, mutta mittavin askel järjestelmän uudistamisessa otettiin keväällä 2003, kun nykyjärjestelmä päätettiin ottaa käyttöön.

Kehyspäätöksiä on tehty vuodesta 1991 alkaen. Kehysjärjestelmä otettiin käyttöön 1990-luvun alkupuolella, jotta mm. heikkoon talouskehitykseen pystyttäisiin varautumaan paremmin. Tokikaan laman syvyys ei ollut vielä silloin tiedossa. Valtioneuvosto päätti kehysistä, jotka pääministeri antoi tiedoksi eduskunnalle.

Finanssipolitiikassa hallituskaudella 1991–1995 keskityttiin laman nujertamiseen ja valtion menojen taso pyrittiin hallituksen aloittaessa jäädyttämään. Hallituskautta leimasivat ennen kokemattomat, mittavat säästötoimenpiteet, joilla kehys alitettiin tarvittaessa reippaasti.

Hallituskaudella 1995–1999 valtiontaloudessa keskityttiin ensisijaisesti valtionvelan lyhentämiseen. Menoja supistettiin ja voimaperäisiä säästötoimenpiteitä jatkettiin aina vuoteen 1999 asti. Aktiivisia säästöpäätöksiä tehtiin yli tavoitellun, mutta kokonaismenojen määrä ei laskenut odotetusti korkomenojen kasvun ja Kansaneläkelaitokselle suoritettavien siirtojen lisäämisen takia. Valtionvelan osuus bruttokansantuotteesta supistui tavoitteen mukaisesti.

Hallituskaudella 1999–2003 käytössä ollut kehysjärjestelmä kohdistui edelleen ainoastaan talousarvioesityksiin, jättäen pois talousarvion eduskuntakäsittelyssä tulleet lisäykset sekä lisätalousarviot. Lisätalousarvioiden menolisäykset (pl. velkamenot) olivat n. 700 milj. euroa vuosittain.⁸ Kehystaso määriteltiin vuosittain mm. edellisvuoden talousarvioesitysten menoista. Hallituskaudella menojen (pl. korkomenot) keskimääräinen vuosikasvu oli reaalisesti 1,8 %. Nykykehukseen verrattuna menokuri oli vähäisempää eikä hallituksen tavoitteessa pitää menot reaalisesti ennallaan pysytty. Menot lisääntyivät erityisesti hallituskauden lopulla. Vasta nykyjärjestelmä on johtanut tavoiteltuihin tuloksiin finanssipolitiikan kannalta. Suomi onkin nykyjärjestelmällään noussut esimerkkimaiden joukkoon kansainvälisissä menosääntövertailuissa.

Kehysten käyttöönotto ja kehittäminen Suomessa on liittynyt enimmäkseen valtiontalouden tervehdyttämiseen sekä uskottavuuden lisäämiseen kansainvälisessä ympäristössä. Kehyksillä pystyttiin lisäämään luottamusta velanhoitokykyyn ja kehysiä hyödynnettiin valtiontalouden vakauttamisessa. Poikkeuksena moniin muihin EU- ja euromaihin Suomessa kehysjärjestelmän uudistuksia ei alun perin tehty EU- ja EMU-jäsenyyksistä johtuen, vaikkakin finanssipolitiikalla oli luontevaa tukea liittymistavoitteita. Nykyisellään kehystason avulla pyritään mm. varautumaan ikääntymisestä johtuviin menopaineisiin, jotta valtiontalous pysyisi vakaana.

1.3.3 Suomea koskevat kansainväliset finanssipolitiikan säännöt

Euroopan rahaliiton jäsenyys määrittelee puitteet Suomeakin koskeville finanssipolitiikan säännöille. Perustamissopimuksen mukaan julkisyhteisöjen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulee olla alle 60 % eikä julkisen talouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen saa ylittää 3 %. Lisäksi on sovittu perustamissopimusta täsmentävästä vakaus- ja kasvusopimuksesta.

⁸ Nykykehysten piiriin luettavat lisäykset olivat n. 400 milj. euroa vuosittain.

FINANSSIPOLITIIKAN TAVOITTEET EDELTÄVILLÄ HALLITUSKAUSILLA:

Hallituskausi 1991–1995

Pääministeri Ahon hallituskauden alussa alkoi lama. Valtiontalous kääntyi v. 1991 4,4 % alijäämäiseksi suhteessa bruttokansantuoteeseen. Hallitusohjelmassa talouspolitiikan tavoitteena olivat:

- ”Vaihtotaseen alijäämän pienentäminen ja ulkomaisen velkaantumisen pysäyttäminen, työllisyyden turvaaminen, julkisen talouden tehostaminen sekä avoimen sektorin kansantuoteosuuden kääntäminen nousuun”.

Tavoitteiden saavuttamiseksi oli mm. ”välttämätöntä jäädyttää valtion menojen taso ja hidastaa voimakkaasti kuntien menojen kasvua.”

Lisäksi ”hallitus toteuttaa laman voittamiseksi välittömiä kilpailukykyä parantavia toimia ja julkisen talouden säästötoimia sekä pyrkii talouden rakenteellisten vinoutumien korjaamiseen.”

Hallituskausi 1995–1999

Pääministeri Lipposen I:n hallituksen ohjelmassa finanssipolitiikan tavoitteena oli yhtenä neljästä peruspilarista:

- Valtionvelan bruttokansantuoteosuus käännetään vaalikauden aikana laskuun. Tämä edellyttää, että vaalikauden loppuun mennessä saavutetut vuotuiset rakenteelliset menojen supistukset ovat vähintään 20 miljardia markkaa nykytasoon verrattuna.

”Hallituksen talouspolitiikka tähtää siihen, että Suomi täyttää Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kriteerit, jotta Suomi voi niin päätettäessä liittyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sen käynnistyessä.”

Hallituskausi 1999–2003

Pääministeri Lipposen II:n hallituksen ohjelmassa finanssipolitiikan tavoitteena oli:

- ”Vaalikauden kuluessa valtiontalouteen syntyy rakenteellinen, kansantalouden tilinpidon mukainen rahoitusylijäämä.
- Valtionvelka supistuu siten, että se olisi vaalikauden päättyessä alle 50 % bruttokansantuotteesta. Tällä luodaan liikkumatilaa suhdannevaihteluiden ja väestön ikääntymisen aiheuttamiin tulevien vuosien rahoitus- ja menopaineisiin.
- Valtion menot pidetään koko vaalikauden ajan reaalisesti enintään vuoden 1999 varsinaisen talousarvion tasolla.”

Lisäksi valtion omaisuudenmyyntitulojen käytöstä todetaan, että ne ”ohjataan ensisijaisesti valtionvelan lyhentämiseen, tutkimus- ja kehitystyön saavutetun menotason turvaamiseen, sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimintaedellytysten vahvistamiseen.”

Vakaus- ja kasvusopimusta uudistettiin v. 2005. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina oli vastata niihin uskottavuusongelmiin ja puutteellisuuksiin, mitä aikaisemmin sopimuksen soveltamisessa oli kohdattu. Uudistettu sopimus pyrkii siis lisäämään vakaussopimuksen sääntöjen kansallista omistajuutta sekä uskottavuutta sallimalla maiden ottaa huomioon talouksien suuret erot ja kestävyysriskit. Aikaisemmat viitearvot liiallisesta alijäämästä ja velkasuhteesta säilyvät edelleen keskeisinä.

Vakaussopimus koostuu kahdesta asetuksesta. Toinen koskee ennalta ehkäisevää budjettivalvontaa ja talouspolitiikkojen yhtensovittamista ja toinen liiallisen alijäämän menettelyä. Muutoksia on tehty kumpaankin asetukseen. Käytännössä ne koskevat toimenpideaikojen pidennyksiä, eräiden keskeisten käsitteiden määrittelyä tai uudelleen määrittelyä (keskipitkän aikavälin budjettitavoite, vakava taloudellinen taantuma, taloudelliset hyvät ajat, tilapäinen poikkeama, muut merkitykselliset tekijät). Myös uusia finanssipolitiikkaa koskevia operatiivisia sääntöjä on sisällytetty uuteen sopimukseen. Näitä ovat mm. finanssipolitiikan vähimmäiskorjausta koskeva sääntö sekä täysin rahastoituihin järjestelmiin tähtäävien eläkeuudistusten huomioon ottaminen liiallisia alijäämiä arvioitaessa.

Vanhan vakaussopimuksen mukaan kaikkien jäsenmaiden oli esitettävä vakaus- ja lähentymisohjelmissaan keskipitkän aikavälin budjettitavoite – julkisen talouden tasapaino tai ylijäämä – sekä siihen johtava sopeutusura. Uudistetun sopimuksen mukaan jokaisella jäsenmaalla tulee olla eriytynyt keskipitkän aikavälin budjettitavoite, joka voi poiketa aiemmasta 'tasapaino tai ylijäämä' -tavoitteesta. Sen tulee ottaa huomioon turvamarginaali 3 prosentin viitearvoon nähden, jotta normaalin suhdannekehityksen olosuhteissa tätä viitearvoa ei ylitettäisi. Lisäksi sen pitää johtaa nopeaan pitkän aikavälin kestävyuden paranemiseen. Tämä on vielä siirtymäkauden ratkaisu. Siirtymäkauden aikana tavoite tulee asettaa siten, että se ottaa huomioon maan nykyisen velkasuhteen sekä pitkän aikavälin potentiaalisen kasvun. Lopullisena tavoitteena, jonka suuntaan kestävyuden arviointia kehitetään edelleen, on ottaa huomioon myös ns. implisiittiset vastuut, jotka johtuvat ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvusta. Uudistuksen yhteydessä on lisäksi erikseen painotettu sitä, että kansallisten finanssipolitiikkaa koskevien säännösten tulee olla sopusoinnussa vakaus- ja kasvusopimuksen kanssa.

Suomessa finanssipoliittiset säännöt ovat olleet vakaus- ja kasvusopimuksen vähimmäisvaatimuksia kunnianhimoisemmat. Julkisen talouden osalta tavoitteet ovat täyttyneet vuodesta 1997 alkaen, jolloin julkistalouden alijäämä aleni 1,2 prosenttiin. Julkisyhteisöjen velan suhde BKT:seen on EMU-määrittein laskettuna ylimmilläänkin ollut 57,8 % v. 1994, eikä siten ole koskaan ylittänyt 60 prosentin rajaa. Vuoden 2007 loppuun mennessä EMU-velan ennakoitaan laskevan vajaaseen 37 prosenttiin.

2 KOKEMUKSIA UUDISTETUSTA KEHYSJÄRJESTELMÄSTÄ

Keväällä 2003 käyttöön otettu, uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä on pääpiirteissään toiminut hyvin ja tarkoituksenmukaisesti. Kehysjärjestelmä on tuonut pitkäjänteisyyttä taloussuunnitteluun sekä vakautta ja ennakoitavuutta finanssipolitiikkaan ja hillinnyt valtion menojen kasvua. Ensimmäistä kertaa koko vaalikaudeksi asetettu menokehys on pitänyt, eikä kehystasoa ole reaalisesti muutettu hallituskauden aikana, vaikka useita ennakoimattomia menotarpeita on ilmennyt. Tämä on seurausta pääministeri Vanhasen hallituksen vahvasta sitoutumisesta kehysten noudattamiseen. Myös myönteinen talouskehitys on tukenut kehyksessä pysymistä.

Kehysjärjestelmä on toiminut myös lisäbudjettien menolisäyksiä hillitsevästi, sillä lisäbudjettien kehukseen kuuluvat vuosittaiset menot ovat tällä hallituskaudella laskeneet edellisen hallituskauden n. 400 milj. eurosta alle 250 milj. euroon. Syksyn lisäbudjeteissa on voitu purkaa tulevia menopaineita rahoittamalla kertaluonteisia hankkeita, kun kehysvaraa on ollut käytettävissä. Alun perin vuoden 2004 hinta- ja kustannustasossa määritellyä kehystä on tarkistettu vuosittain ainoastaan hinta- ja kustannustasossa sekä budjetin rakenteessa tapahtuneita muutoksia vastaavasti. Vuoden 2007 talousarvioesityksessä pääministeri Vanhasen hallitus täsmensi, että kehys sitoo vain siitä päättäneitä hallitusta ja siten hallituksen viimeistä talousarvioesitystä, mutta ei uuden vaalikauden aikaisia lisätalousarvioesityksiä.

2.1 Kehyksen pitävyys ja ennakoimattomat tilanteet

Hallitusohjelmassa vahvistettiin keskeiset finanssipoliittiset linjaukset vaalikauden ajalle määrittelemällä kokonaisrajoitteet menojen kehitykselle ja velkaantumiselle. Finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi asetettiin sitova menokehys n. kolmeneljäsosalle valtion menoista, joka valtioneuvoston kehyspääatöksessä jaettiin hallinnonaloittain. Kehysjärjestelmällä ei ole haluttu rajoittaa yksittäisten määrärahojen kehitystä, vaan keskittyä menojen

Taulukko 1. *Kehyskauden 2004–2007 kehyspäätösten hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennemuutokset, milj. euroa*

	2004	2005	2006	2007
Kehyspäätös 22.5.2003, vuoden 2004 hintatasossa	28 049	28 311	28 534	28 647
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	-22	442	445	447
Rakennemuutokset	63	82	43	43
Vaalikauden kehys 31.12.2004	28 089			
Kehyspäätös 11.3.2004, vuoden 2005 hintatasossa		28 835	29 022	29 137
Hinta- ja kustannustasotarkistukset		6	353	357
Rakennemuutokset		12	93	89
Vaalikauden kehys 31.12.2005		28 853		
Kehyspäätös 11.3.2005, vuoden 2006 hintatasossa			29 468	29 583
Hinta- ja kustannustasotarkistukset			45	431
Rakennemuutokset			335	336
Vaalikauden kehys 31.12.2006			29 847	
Kehyspäätös 23.3.2006, vuoden 2007 hintatasossa				30 350
Hinta- ja kustannustasotarkistukset				93
Rakennemuutokset				74
Vaalikauden kehys 31.12.2006				30 517

kokonaistasoon ja jättää menojen tarkempi kohdentaminen viime kädessä talousarvioissa tehtäväksi. Käytännössä kehysvalmistelun pohjana olevaa aineistoa käsitellään kuitenkin momenttitasolla, ja prosessin tuloksena syntyvät kehyspäätökseen yhteensopivat menolaskelmat kullekin momentille. Tämä on johtanut siihen, että myöhemmässä talousarvioesityksen valmistelussa näitä momenttikohtaisia menolaskelmia, joiden tarkoituksena on vain antaa viitteellinen menorakenne, saatetaan soveltaa liian tarkkaan ja mahdollisiin eroihin kehyspäätökseen nähden kiinnitetään huomiota. Tämä on suurelta osin synnyttänyt joustamattomuuteen, josta kehysjärjestelmää on arvosteltu. Joustamattomuus ei kuitenkaan johdu kehysjärjestelmästä itsestään vaan juontaa juurensa vallitsevasta päätöksentekokulttuurista, jossa osapuolet pitävät kiinni määrärahavarouksistaan ja pienehköistä yksityiskohdistakin halutaan päättää koalitiossa yhteisymmärryksessä. Tilanne olisi sama ilman kehysjärjestelmääkin.

Hallitusohjelman yhteydessä huhtikuussa v. 2003 ei ennakoimattomille menoilta ja siten lisätalousarvioille jätetty menovaraa. Toukokuun 2003 ensimmäisessä kehyspäätöksessä jakamaton varaus ennakoimattomia menoja ja poliittista päätöksentekoa varten pystyttiin luomaan vähentämällä jo sovittuja menolisäyksiä. Jakamaton varaus jäi silti vuosittain ainoastaan 120 milj. euroon. Tämän marginaalin tasoa voitiin aiempien kokemusten valossa pitää liian matalana, sillä edeltävällä hallituskaudella lisäbudjettien kehykseen kuuluvien menojen lisäykset olivat olleet huomattavasti tätä suurempia. Myöhemmin

useiden kehysmäärärahojen menoarviot tarkentuivat alaspäin. Näin kävi erityisesti EUMaksujen ja mm. oppilasmäärien laskun johdosta tarkentuneiden kuntien valtionosuuksien kohdalla, jotka osoittautuivat yhteensä useita satoja miljoonia euroja alhaisemmiksi kuin keväällä 2003 ennakoitiin. Tämä loi tilaa kehukseen ja osaltaan mahdollisti asetetun menokehysten noudattamisen koko vaalikauden ajan.

Toisaalta vaalikaudella ilmeni mm. kehyksissä ennakoimaton lakisääteinen kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistustarve (vuositasolla n. 500 milj. euroa), joka kehysvaran niukkuudesta johtuen edellytti säästölakia ja päätettiin toteuttaa jaksotettuna. Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä ei vuosien 2004–2007 aikana ehdotettu aloitettavaksi yhtään uutta väylähanketta. Tiennpidon ja radanpidon rahoitus osoittautui vajavaiseksi, koska kehyskauden alussa väylänpitoon tehtiin yhteensä vain 25 milj. euron tasokorotus. Koko vaalikauden aikana on kuitenkin voitu osoittaa rahoitus 18 uudelle liikennehankkeelle ja lisäksi kolme hanketta on sovittu aloitettavaksi seuraavalla vaalikaudella. Näiden 21 hankkeen kokonaiskustannukset nousevat yhteensä n. 2,0 mrd. euroon (pl. arvonlisäveromenot).

Kehyksen noudattaminen on vaatinut pidättyvyyttä menolisäysten suhteen koko vaalikauden ajan. Menoja on jouduttu kohdentamaan uudelleen hallinnonalojen välillä ja kaikilla hallinnonaloilla, eikä harkinnanvaraisiin määrärahoihin ole pääsääntöisesti tehty korotuksia kustannustason nousun perusteella. Vuosina 2005 ja 2006 kehyspäätösten yhteydessä toteutettiin säästöohjelmat, jotka molemmat sisälsivät menojen vähentämisedotuksia vuositasolla n. 150 milj. euron edestä.

Uudistettu kehysjärjestelmä on johtanut myös siihen, että kevään lisäbudjeteissa on suhtauduttu torjuvasti harkinnanvaraisiin menotarpeisiin, ellei niitä ole arvioitu aivan välttämättömiksi. Tämän menettelyn tarkoituksena on ollut asettaa harkinnanvaraiset lisämenotarpeet samalla kertaa arvioitaviksi syksyn lisätalousarvioiden yhteyteen, jolloin talouden ja kehysten kokonaistilanne on kunkin vuoden osalta ollut paremmin nähtävissä. Syksyn lisätalousarviomenettelyssä on voitu huomioida erilaisten menojen ajoituksen ja tason tarkentumisesta odotettavissa olleet tilinpäätössäästöt. Kokemukset menettelystä ovat olleet hyviä, ja syksyn lisätalousarvioissa on voitu vastata moniin kertaluonteisiin määrärahatarpeisiin. Tällainen menettelytapa takaa myös eri menoehdotusten oikeudenmukaisen ja yhdenvertaisen käsittelyn ja johtaa parempaan allokaation tehokkuuteen ja menokuriin kuin menettely, jossa menoja lisäävistä toimenpiteistä päätetään yksittäisinä ratkaisuin.

Tulot kasvaneet ennakoitua nopeammin

Kuluneella kehyskaudella valtion tulojen kehitys on ollut kauden alussa ennakoitua suotuisampaa. Neljä vuotta sitten arvioidut veropaineet eivät toteutuneet odotetulla tavalla, ja talouden ennustettua ripeämpi kasvu on pitänyt verotulot huomattavista veronkevennyksistä huolimatta nousussa. Kehysjärjestelmän ansioksi voidaan laskea se, että kertyneet ennakoitua suuremmat tulot on onnistuttu käyttämään valtiontalouden tasapainon paran-

tamiseen ja valtion eläkerahaston kartuttamiseen eikä menolisäyksiin. Vaalikauden aikana valtionvelan suhde BKT:hen on alentunut vuoden 2002 lopun 41,2 prosentista vajaaseen 34 prosenttiin, ja valtion eläkerahaston ylimääräiseen kartuttamiseen on ml. vuoden 2007 talousarvio kohdennettu n. 2,5 mrd. euroa. Vuosina 2006 ja 2007 valtion eläkerahastosta ei käytännössä siirretty ollenkaan varoja talousarvioon. Eläkerahastolain mukaan rahastosta voidaan siirtää vuosittain korkeintaan 40 % vuotuisesta eläkemenosta talousarvion ja käytännössä siihen sisältyvien eläkemenojen katteeksi.

Tulojen ennustettua parempi kehitys selittyy pitkälti hallituskauden ennustettua paremmalla talouskehityksellä. Toukokuun 2003 kehyspäätöksen pohjana olleissa arvioissa sekä BKT:n lähtötaso että sen kehitys kehyskaudella aliarvioitiin. Toukokuussa 2003 vuotuiseksi talouskasvuksi arvioitiin 2,6 % vuosina 2004–2007. Tämänhetkisen ennusteen mukaan keskimääräinen BKT:n kasvu ylittää 3,8 prosenttiin. Verotulojen kasvuksi arvioitiin vuosina 2004–2007 keskimäärin 2 %, kun tammikuussa 2007 päivitetyn ennusteen mukaan verotulojen keskimääräinen kasvu (pl. rakennemuutokset) on 3,3 %. Lisäksi osakemyyntituloja on kertynyt 3,6 mrd. euroa hallituskauden alussa arvioitua enemmän.

Vaalikauden ensimmäiseen kehyspäätökseen sisältyi arvio verotulojen kasvua hidastavista veropaineista, jotka sisälsivät arvion alkoholin ja tupakan matkustajatuontirajoitusten poistumisen ja autoverotuksen muutoksen vaikutuksista välillisen verotuksen tuottoihin. Lisäksi yhteisöveron tuottoon kansainvälisestä verokilpailusta aiheutuvan paineen suuruudeksi arvioitiin lähes ½ % suhteessa BKT:hen. Yhteensä veropaineiden arvioitiin alentavan verotuottoa n. 1,5 mrd. euroa. Veropaineet eivät kaikilta osin toteutuneet ennustetulla tavalla, ja niiden vaikutus jäi pienemmäksi kuin hallituskauden alussa arvioitiin.

Menettelyjä, joihin kehysjärjestelmä on johtanut

Kehysmenettely on osaltaan kannustanut eräisiin menettelyihin, joiden tarkoituksena on saattanut osaksi olla kehyyksen asettamien menorajoitteiden kiertäminen tai joissa kehysmenettelyä on tulkittu luovasti. Vaalikauden 2003–2007 aikana on otettu käyttöön matkustaja-aluksille suunnattu tuki (merityötulon tuki) ja matalapalkkatuki. Ajatuksellisesti ja toteuttamistavaltaan matkustaja-alusten tuki ja matalapalkkatuki ovat samanlaisia. Molemmissa tuen saajana on työnantaja, joka tiettyjen ehtojen täytyessä jättää työntekijänsä palkasta toimitetut ennakonpidätykset tai osan niistä suorittamatta edelleen verohallinnolle. Tukien vuoksi saamatta jääneet verotulot korvataan valtion toimesta muille veronsaajille. Vaikka kyseessä ovatkin tuet, joita varten budjetissa on määrärahat ja jotka sinällään kuuluisivat menosäännön piiriin, on näissä tapauksissa tehty tietoinen poikkeus (ja kehysylitys) jättämällä kyseiset menot kehyyksen ulkopuolelle. Perusteluna menettelylle oli matalapalkkatuen kohdalla se, että sen katsottiin muistuttavan verotukea. Matkustaja-alusten tuen taas ajateltiin olevan veronkevennyksen kompensatiota muille veronsaajille. (Tarkemmin luvussa 3.6.1.)

Matkustaja-alusten tuki- ja matalapalkkatukiratkaisun kanssa päinvastoin toimittiin vuoden 2007 talousarvioesityksen yhteydessä, jossa sovittiin kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistuksen viimeisen erän, 185 milj. euroa, suorittamisen aikaistamisesta. Erä suoritetaan kunnille alentamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä, jolloin kuntien verotulot kasvavat. Valtion verotulot puolestaan alenevat, koska valtionverotusta kevennetään siten, ettei verovelvollisen asema kiristy. Veroratkaisun katsottiin tässä tapauksessa pienentävän vuoden 2007 kehyksen jakamatonta varausta, koska se rinnastuu vaikutuksiltaan valtionosuusjärjestelmän kautta maksettavaan ja valtion menoja lisäävään kustannustenjaon tarkistukseen. Koska kysymys oli veroperusteiden muutoksesta, menettely olisi voitu tulkita kehyksestä riippumattomaksi, jolloin jakamaton varaus olisi jäänyt 185 milj. euroa suuremmaksi. Kireä tulkinta tavallaan kompensoi sitä, että hallitus päätti olla varaamatta kehysvaraa vuoden 2007 lisätalousarvioille.

Menokehysten vuoksi saatetaan joitakin tukia pyrkiä suunnittelemaan annettavaksi verotukena ilman vastaavaa kehystason rakennekorjausta. Tällaisia esimerkkejä on joissakin maissa havaittavissa. Suomessa kuluvalle vaalikaudella ei ole näyttöä kehyksen kiertämisen vuoksi säädetystä verotuesta.

Hallitus asetti hallitusohjelmassa ja hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa tavoitteekseen kehitysyhteistyömenojen nostamisen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuoteen 2010 mennessä. Kehitysyhteistyömäärärahoja on vaalikaudella nostettu tasaisesti, ja vuoden 2007 talousarviossa ne saavuttavat 0,43 prosentin tason suhteessa bruttokansantuloon. Hallitus linjasi keväällä 2006 vuosien 2007–2011 kehyspäätöksen yhteydessä tulevan vaalikauden kehitysyhteistyömenojen kasvuvauhdin 0,7 prosentin tavoitteen mukaisesti, mutta päätti antaa kehitysyhteistyön ja siten koko ulkoasiainministeriön hallinnonalan menokehysten alemmalla tasolla vuosille 2008–2011. Kehitysyhteistyön määrärahojen kasvattaminen sovitulla tavalla olisi vaatinut menojen huomattavaa lisäystä ja estänyt toteuttamasta muita menolisäyksiä kehyksen puitteissa tai johtanut kehyksen ylittymiseen.

Liikkumatilan lisäämiseksi hallitus sopi keväällä 2003, että vuotuisten osakemyyntitulojen 500 milj. euroa ylittävästä osasta enintään 10 % voidaan käyttää kertaluonteisiin lisämenoihin, lähinnä infrastruktuuri-investointeihin sekä tutkimus ja kehitystoiminnan edistämiseen menosäännön tai vaalikauden kehyksen estämättä. Sääntöä väljennettiin maaliskuussa 2006 tehdyn vuosien 2007–2011 koskevan kehyspäätöksen yhteydessä siten, että kertaluonteisiin menoihin voitiin tästä alkaen käyttää enintään 20 % ylitteestä.

Osakemyyntituloja käytettäessä on pääsääntöisesti varattu kerralla rahoitus koko hankkeelle siitä sovittaessa. Erityisesti vuoden 2007 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä tästä käytännöstä joustettiin, ja vuodelta 2005 käytettävissä olleilla 9,3 milj. eurolla päätettiin käynnistää neljä uutta väylähanketta, joiden kokonaisrahoitus nousee 240 milj. euroon vuoteen 2011 mennessä. Tämän lisäksi talousarvioesityksessä sovittiin t&k-määrärahojen kasvattamisesta 42 milj. eurolla ja 72 milj. euron lisärahoituksesta liikenne- ym. investointihankkeisiin vuosille 2007–2011, jotka tultaisiin rahoittamaan tuolloin vielä syn-

tymättömillä, mutta eduskunnan myöntämien myyntivaltuuksien perusteella todennäköisesti ennen vaalikauden loppua kertyvillä osakemyyntituloilla. Syksyllä 2006 myytiin koko Kapiteeli Oyj:n osakekanta sekä Outokumpu Oyj:n osakkeita, joista osakemyyntitulojen käytösäännön mukaan voitiin käyttää 148 milj. euroa näiden jo ennalta budjetoitujen menojen kattamiseen.

Siirtomäärärahoina on joissain tapauksissa budjetoitu menoja, jotka vuotuisuusperiaatteen mukaan pikemminkin kohdentuvat tuleviin vuosiin. Menettelyn tarkoituksena on ollut keventää tulevien vuosien kehysrasitetta.

2.2 Nykyjärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet

Yleinen talouskehitys vaalikauden aikana on ollut odotettua huomattavasti ripeämpää, mikä seurauksena myös valtion tulojen kehitys on ollut ennustettua parempi. Suotuisa talouskehitys olisi aiempien kehysääntöjen puitteissa saattanut johtaa menojen kasvattamiseen, mutta uudistetun menosäännön ansiosta riski myötäsyklisen⁹ finanssipolitiikan harjoittamiseen on pienentynyt. Menojen kehitys ei ole viime vaalikaudella riippunut tulojen kehityksestä. Valtiontalouden ylijäämät on käytetty valtiontalouden tasapainon parantamiseen sekä valtion eläkerahaston kartuttamiseen. Samalla perusteella voidaan todeta, että automaattisten vakauttajien jättäminen menosäännön ulkopuolelle on ollut hyvä ratkaisu. Suotuisan talouskehityksen oloissa automaattiset vakauttajat olisivat saattaneet luoda tilaa kehukseen, joka olisi tällöin ollut kohdennettavissa muihin menoihin ja siten kasvattanut menoja hyvässä suhdannetilanteessa. Vastaavasti laskusuhdanteessa menosäännön soveltaminen saattaisi vaatia säästöjä muista menoista suhdanneluontoisten menojen kasvaessa.

Poliittisen sitoutumisen kannalta nykyisen kehysjärjestelmän vahvuus on, että se asettaa selkeät säännöt ja numeerisen määrärahakaton, jonka toteutuminen voidaan todeta jo budjetin valmisteluvaiheessa ennakkoon. Sitoutumista on edistänyt myös järjestelmää ja sen noudattamista kohtaan herännyt kansainvälinen tuki ja myönteinen huomio. Kotimaassa julkinen huomio on ollut vähäistä, mistä ei kuitenkaan näytä olleen haittaa.

Kehysjärjestelmään on vaadittu lisää joustoa sekä infrastruktuurimenojen ja muutamiin muiden menoerien sijoittamista menosäännön ulkopuolelle.

Ongelmalliseksi on koettu myös se, että kehysjärjestelmää on mahdollista kiertää mm. verotuksellisin keinoin sekä käyttämällä hankkeissa erilaisia rahoitusjärjestelmiä kuten public-private-partnership -järjestelyitä. PPP-hankkeissa suurikin investointi voidaan aloittaa pienellä alkupanoksella, ja koko hankkeen menot jakautuvat pitkälle ajanjaksolle, kun taas rakennusaikaisessa rahoituksessa koko hankkeen kustannukset kohdistuvat rakennusajalle, joka usein on enintään 5 vuotta. Kehysjärjestelmän kannalta PPP- tai

9 nousu- ja laskusuhdanteita voimistava

elinkaarihankkeet ovat helpommin toteutettavia, sillä ne rasittavat enemmänkin tulevia kehyskausia ja hallituksia. Nykyjärjestelmän kannalta hankaluuksia aiheuttavat pitkäaikaisten hankkeiden maksuaikataulujen muutokset. Hankkeen alkuvaiheessa hankkeiden vuosittaiset kustannukset huomioidaan suunnitellun maksuaikataulun mukaisesti. Maksuaikataulun muuttuessa esim. hankkeen viivästymisen takia menot joudutaan budjetoidaan uudelleen, mikä kiristää kehysvaraa.

Yleisellä tasolla menosääntöjen ongelmana on, että käytännössä ne asettavat menojen tason ja tällöin valittu kehystaso muodostuu hyvin ratkaisevaksi tekijäksi. Virheellinen mitoitus voi johtaa siihen, että väistämättömiä toimia jätetään toteuttamatta menokehysten tiukkuuden takia. Toisaalta menokatto menettää finanssipoliittisen merkityksensä, eikä sillä onnistuta hillitsemään menojen kasvua, jos se mitoitetaan liian väljäksi.

Suomen kehysjärjestelmän kaltaisia sääntöjä kritisoidaan myös siitä, ettei niillä ole lainsäädännöllistä tukea, vaan ne perustuvat yksin koalitiokumppaneiden välisiin sopimuksiin. Kuluneen hallituskauden kokemus kuitenkin osoittaa, ettei tämä ole heikentänyt kehysjärjestelmän merkitystä ja hallituksen sitoumusta sen noudattamiseen. Poliittinen sitoutuminen on päinvastoin ollut merkittävin tekijä kehysten noudattamisessa. Vaikka kehysjärjestelmä perustuisi hallituksen päätöksen sijasta lakiin, voitaisiin lakia enemmistöparlamentarismissa muuttaa eduskunnan enemmistöpäätöksellä. Toki lainsäädäntöprosessi kuitenkin on monivaiheisempi kuin valtioneuvoston päätösprosessi ja sisältää käytännössä kynnyksiä muutoksille.

2.2.1 Valtiovarainvaliokunnan kommentit kehysjärjestelmän kehittämiseksi

Mietinnössään vuoden 2007 talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunta toteaa, että *”kehysmenettely on osoittautunut valtiontalouden kannalta toimivaksi ja tarpeelliseksi välineeksi, joka on tuonut finanssipolitiikkaan vakautta ja uskottavuutta.”* Valiokunnan mukaan kehysmenettelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita on kuitenkin syytä arvioida saatujen kokemusten pohjalta seuraavaa hallitusohjelmaa ja kehyskautta varten.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota kehystasoon ja esittääkin, että kehyskauden puolivälissä tulisi olla mahdollisuus arvioida uudelleen määrärahojen tasoa. Tämän katsotaan olevan tarpeen mm. muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tai siksi, että määrärahataso on alusta lähtien määritelty liian alhaiseksi. Lisäksi valiokunta katsoo, että menokehysten sisällä syntynyttä säästöä tulisi kyetä käyttämään kehyskauden muina vuosina. Tällaisen säännön katsottaisiin lisäävän säästäväisyyttä ja resurssien pitkäjänteistä suunnittelua ja käyttöä.

Valtiovarainvaliokunta on myös kehottanut uudelleen arvioimaan investointimenojen asemaa menokehyksissä. Investointimenojen pitkäjänteisyyden vuoksi niiden kehys voitaisiin ulottaa jatkumaan entistä pidemmälle myös hallituskauden yli. Liikennehankkeiden

erilaiseen kehysvaikutukseen niiden toteutus- ja rahoitustavoista johtuen on kiinnitetty huomiota ja tähän toivotaan muutosta. Niin sanotuissa elinkaarihankkeissa rahoituskustannukset sisältyvät valtion tuottajalle maksamiin palvelumaksuihin, jotka budjetoidaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle. Perinteisellä tavalla toteutetuissa hankkeissa rahoitus hankitaan valtion lainana tai budjettirahoituksen kautta, jolloin ensinnäkin kustannukset ovat pienemmät ja toiseksi ne eivät sisälly liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoihin ja siten sen kehykseen.

Budjetointimenettelyihin liittyen valiokunta on edellyttänyt arvonlisäveromenojen budjetointitavan epäkohtien selkeyttämistä, koska tiukka menokehys saattaa johtaa oman työn suosimiseen palveluiden ostamisen sijasta sellaisissakin tapauksissa, joissa palvelun ostaminen olisi taloudellisesti järkevää.

Valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistukseen liittyen valtiovarainvaliokunta on ehdottanut selvitettäväksi, mikäli jo voimassa olleeseen lainsäädäntöön ja toteutuneeseen kustannuskehitykseen perustuvat suuret, lakiin perustuvat menoerät voitaisiin siirtää menokehysten ulkopuolelle.

Valiokunta on myös painottanut valtiontalouden ohjauksen vahvistamisen merkitystä. Ohjausta tulisi kehittää siten, että toiminnan ja talouden suunnittelu sekä niiden toteutumisen seuranta olisivat nykyistä lähempänä toisiaan. Tähän liittyen myös määrärahojen käytön seurannan tulisi olla nykyistä tehokkaampaa, jotta määrärahoja voitaisiin lisätaloustarvioissa paremmin kohdentaa uudelleen kehyksen puitteissa.

2.2.2 Kansainvälisten organisaatioiden ja luottoluokituslaitosten lausunnot

Kansainväliset organisaatiot, kuten Euroopan yhteisöjen komissio, OECD, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) sekä ulkomaiset luottoluokituslaitokset, ovat kiinnittäneet huomiota Suomen kehysjärjestelmään ja arvioineet sitä omissa julkaisuissaan ja raporteissaan. Arviot eivät niinkään ole koskeneet itse menosäännön muotoa vaan korostaneet sen merkitystä Suomen julkisen talouden odotettua parempaan kehitykseen sekä menojen kasvun hillintään. Käytännössä Suomen kehysjärjestelmää pidetään yleisesti ottavana. Luottoluokituslaitokset ovat kritisoineet mm. kehysjärjestelmän aikajännettä ja todenneet, että sen tulisi katsoa pidemmälle tulevaisuuteen, jotta ikääntymisen ja työmarkkinoiden haasteisiin voitaisiin vastata paremmin.

Komissio on Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa keuhällä 2006 todennut, että monivuotinen menokatto on nykyhallituksen aikana toiminut hyvin, koska tälle hallituskaudelle asetettua menotasoa ei ole ylitetty, mikä on parantanut valtiontalouden ennustettavuutta.

OECD on keuhällä 2006 Suomelle antamassaan finanssipoliittisissa suosituksessa kehottanut valtiota pitämään kiinni asettamastaan menokehyksestä. Lisäksi suosituksissa to-

detaan, että valtion ja kuntien talouden tulisi olla ylijäämäinen yli suhdannekierron koko tämän vuosikymmenen ajan, jolloin julkisen talouden ylijäämä asettuisi 3–3½ prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä tavoite rajoittaisi heidän mukaansa veronkevennyksiä, vaikkakin OECD toisaalta suosittelee verotuksen painopisteen siirtämistä edelleen vähemmän työntekoa rasittavaan suuntaan.

IMF on todennut artikla IV:n mukaisissa Suomea koskevissa arvioinneissa Suomen kehysjärjestelmän toimineen hyvin menopaineiden hillitsemisessä.

2.2.3 Kuultujen tahojen kommentit kehysjärjestelmän kehittämiseksi

Työryhmä kutsui valtiovarainministeriön ulkopuolisia asiantuntijatahoja kuultaviksi tarkoituksena tuoda työryhmän tietoon näkemyksiä kehysjärjestelmästä. Työryhmän kuultaviksi saapuivat valtioneuvoston kanslian talousneuvoston sihteeristö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos, liikenneväyläpäästösten pitkäjänteistämisen työryhmän edustaja, Suomen Pankki sekä Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos. Lisäksi kuultaviksi oli kutsuttu Elinkeinoelämän tutkimuslaitos sekä professorit Seppo Honkapohja ja Erkki Koskela.

Eri tahojen kommentteissa tuli esille hyvin erilaisia teemoja liittyen kehysjärjestelmään. Huomiota kiinnitettiin infrastruktuuri-investointien käsittelyyn kehyksessä, kehysten käypähintaisuuteen sekä kehyspäätöksen pidentämiseen yli hallituskauden. Myös kuntien menojen hillitsemistä kehysjärjestelmän avulla toivottiin. Lisäksi tuotiin esille rakenteellisia tulevaisuuden menomuutoksia esim. ikääntymisestä johtuen. Yleisesti nykyisen kehysjärjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta arvostettiin.

Kehys hyvä työkalu

Nykyisen kehysjärjestelmän todettiin joissain arvioissa olevan hyvä työkalu talouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Kehys on uskottava, vähentänyt poukkoilevan veropolitiikan riskiä ja vakauttanut yritysten toimintaympäristöä. Kehys on arvion mukaan myös vähentänyt pääluokkaintressien puolustamista ja lisännyt kokonaisuuden tarkastelua. Toisaalta kritisoitiin sitä, ettei kehyspäätöksissä ole tullut tarpeellisen selkeästi esille sen suhde hallitusohjelmaan ja siinä oleviin tavoitteisiin.

Menokehysten ajanjakso

Kehyspäätöksen ajanjaksoa (2004–2007) pidettiin eräissä kannanotoissa liian lyhyenä. Kehysmenettelyn ehdotettiin jatkuvan yli hallituskauden, jottei rakennemuutoksista aiheutuvia menopaineita pystyisi siirtämään seuraaville hallituksille.

Kehyksen tekniseksi kuvattua luonnetta pidettiin eräässä lausunnossa riskinä tulevaisuuden rakenteellisten muutosten kuten ikääntymisen ja globalisaation menovaikutusten takia. Ikääntymisestä johtuvat menot kasvavat erityisesti vuoden 2011 jälkeen. Esitettiin, että ikääntymisen vaikutuksia kehysmenoihin tarkasteltaisiin erityisesti vaalien 2011 lähestyessä, jotta niiden suuruus pystyttäisiin jo hallituskauden alun kehyksessä ennakoimaan oikealle tasolle.

Kehyksen käypä- ja kiinteähintaisuus

Nykyinen menokehys on ilmaistu kiintein hinnoin. Muutama kuulluista tahoista esitti kehysten esittämistä jatkossa käyvin hinnoin. Kiinteähintaisia kehysiä kritisoitiin siitä, että ne johtavat valtiontalouden suhteellisen koon kasvuun kansantaloudessa. Koska viime vuosien hintakehitys julkisissa menoissa on ollut nopeampaa kuin bruttokansantuotteen hintojen kehitys, valtion menojen osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut. Käypähintaisuudella voitaisiin hillitä menokehitystä, sillä ennakoitua nopeampi valtion menojen hintakehitys johtaisi menovolyymien sopeuttamistarpeeseen, eikä menojen osuus kokonaistuotannon arvosta siten pääsisi kasvamaan.

Kehysmenojen tulisi kuitenkin joidenkin kulttuurien tahojen mielestä kasvaa bruttokansantuotetta hitaammin, jolloin menojen osuus bruttokansantuotteesta voisi supistua ja samalla varauduttaisiin ikääntymisen vaikutuksiin valtiontaloudessa.

Käypähintaisuutta perusteltiin myös sillä, että se helpottaisi menojen vertaamista rahoitusperustaan eli tuloarvioihin.

Läpinäkyvyyden puute ulkopuolisille tahoille

Todettiin, että muiden kuin valtiovarainministeriön on vaikea seurata kehysten sisällä tapahtuvia muutoksia. Läpinäkyvyyttä heikentää näiden arvioiden mukaan kiinteähintaisen kehysten hintakomponentti sekä suhdanneriippuvaisten menojen käsittely kehysten ulkopuolisina menoina. Läpinäkyvyyttä ei vielä pidetty todellisena ongelmana, sillä kehyspäätösten raportointi on riittävää ja kehys on tällä hallituskaudella pitänyt. Mikäli kehys olisi vaarassa ylittyä, olisi seurannan läpinäkyvyys erityisen tärkeää.

Poliittinen liikkumavara

Kehysten kritisoitiin vähentävän poliittista liikkumavaraa, koska useimmista asioista päätetään hallituskauden alussa. Samalla kuitenkin todettiin monipuoluejärjestelmän aikaansaama pelitilanne, jossa ennalta kohdentamattoman liikkumavaran aikaansaaminen hallitusneuvotteluissa on poliittisesti vaikeaa.

Ennakoimattomien tulojen käyttösäännöt

Ennustettua parempaa tulokehitystä haluttiin kohdistaa säännöllä osittain velkaan, osittain etukäteen priorisoituihin menolisäyksiin. Sääntöjen tulisi erään näkemyksen mukaan olla symmetrisiä, jolloin ennustettua huonompi tulokehitys johtaisi menojen karsimiseen (tai säästötoimiin). Myönnettiin, että tällainen sääntö voisi vaikuttaa tuloennusteisiin. Kulutuksenmenoja ei arvion mukaan myöskään kannata lisätä yllättävien kertaluontoisten tulo-lisäysten vuoksi.

Jako kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin

Menojen jako kehyksen ulkopuolisiin ja kehykseen kuuluviin menoihin tulisi erään arvi-on mukaan olla lähes nykymuotoinen: työttömyys- sekä korkomenot jäävät kehyksen ulkopuolelle. Myös ikääntymiseen liittyviä menoja ehdotettiin eräissä lausunnossa siirret-täväksi kehyksen ulkopuolisiksi.

Investoinnit ja kehys

Investoinnit ehdotettiin eräissä lausunnoissa siirrettäväksi kehyksen ulkopuolisiksi me-noiksi. Myös vaihtoehto investointien erillisestä kehyksestä tuotiin esille. Investointien rahoittamista osakemyyntituloista pidettiin huonona ratkaisuna osakemyyntitulojen epä-vakaisuudesta johtuen.

Eräissä arvioissa todettiin kuitenkin, että investointien siirto kehyksen ulkopuolelle syn-nyttäisi riskin kehysjärjestelmän rapautumisesta. Tämän riskin todettiin olevan suurempi kuin toimenpiteestä saatava hyöty talouskasvun lisäämisen näkökulmasta. Samaa todettiin esim. tutkimus- ja kehitysrahoituksen siirtämisestä kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi.

Todettiin myös, että erityisesti infrastruktuuri-investointeihin liittyy runsaasti lisäys-paineita aiheuttavia poliittisia ja alueellisia intressejä, joiden vuoksi niiden olisi hyvä ol-la kehyksissä.

Liikennetyöryhmän edustaja esitti liikenneväyläpäätöksiin pitkäjänteisyyttä ja sen li-säämiseksi ns. selontekomallia, jonka mukaisesti liikenneväyläpäätökset tehtäisiin 10–15 vuoden aikajänteellä ja eduskunnan roolia päätöksenteossa vahvistettaisiin. Lisäksi työ-ryhmän edustaja ehdotti, että isojen hankkeiden aloituksista tehtäisiin nelivuotinen ohjel-ma hallituksen päätöksellä ja näille hankkeille suunnattaisiin erillinen investointikehys.

Kehystason niukkuus / jakamaton varaus

Kehyspäätöksen 2004–2007 kehystason riittämättömyyttä kritisoitiin. Todettiin, että jakamattoman varauksen tulisi jatkossa olla suurempi. Toisaalta kehystason liiallista löyhyyttä pidettiin toisissa puheenvuoroissa riskinä ikääntymisen haasteista johtuen.

Kuntien menojen hillitseminen

Kuntien menojen voimakasta kasvua kritisoitiin, sillä kuntien menot ovat kolmasosa julkisista menoista ja vaikuttavat siten voimakkaasti julkisen talouden tasapainoon. Koska valtiontalouden kehysjärjestelmää pidettiin toimivana, ehdotettiin kuntien menojen kontrollointia itsenäisellä kehysjärjestelmällä.

YHTEENVETO NYKYISEN KEHYSJÄRJESTELMÄN VAHVUUKSISTA JA HEIKKOUKSISTA:

- + Hillinnyt valtion menojen kasvua sekä pienentänyt lisäbudjettien kokoa
- + Edesauttanut valtionvelan rajoittamisessa ja eläkerahaston vahvistamisessa
- + Toiminut myötäsyklisen finanssipolitiikan harjoittamista vastaan
- + Sisältää selkeät numeeriset tavoitteet, joiden toteutumista voidaan arvioida luotettavasti määrärahapäätöksiä tehtäessä (vrt. tasapainosääntö, jonka toteutuminen voidaan todeta vasta jälkikäteen)
- + Riittävän yksinkertainen ja helposti ymmärrettävä
- + Saanut aikaan vahvan poliittisen sitoumuksen
- + Edesauttanut talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista
- + Saanut kansainvälistä tukea ja myönteistä huomiota

- Liikkumatilan vähyys ja järjestelmän osin tarpeeton joustamattomuus
- Riippuu poliittisesta tahdosta
- Asettaa käytännössä samalla menojen määrän
- Mahdollistaa nykyisellään järjestelmän kiertämisen esim. verotuksen kautta tai rahoitusjärjestelyin
- Maksuaikataulun muutokset suhteessa alkuperäiseen suunnitelmaan ongelmallisia
- Kohtelee eritavoin esim. omaa työtä vs. ostopalvelua, liikennehankkeita rahoituksesta riippuen
- Aikajänne melko lyhyt
- Kiinteähintaisuudesta aiheutuva läpinäkyvyyden vaje
- Ei kata koko julkista taloutta

3 KEHYSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

Tässä luvussa käsitellään aiemmin esille tuotuja nykyjärjestelmää koskevia kehittämis-ehdotuksia sekä työryhmän kehyskauden 2004–2007 kokemusten perusteella harkittavaksi nostamia aiheita. Perusteiltaan kehysjärjestelmää ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa. Keskeisenä tavoitteena voidaan pitää järjestelmän joustavuuden lisäämistä ilman että kehysten finanssipoliittinen vaikutus heikkenee.

Käsiteltäviä aiheita ovat kehysten kiinteähintaisuus ja hintakorjaus, kehysten sisäinen luokittelu, puolivälin tarkistustarve, jakamaton varaus, kehys säännön mukaiset ulkopuoliset erät, liikenneväylähankkeiden rahoitus kehyksessä, kehysten laajentaminen tuloihin sekä ulkopuolisen kehysseurannan tarve.

Lisäksi kehysten ulkopuolelle on ehdotettu erilaisia eriä. Työryhmä on arvioinut olisivatko nämä siirrot kehysten ulkopuolelle finanssipoliittiselta kannalta järkeviä. Nykyjärjestelmässä on myös joitain kehykseen kuuluvia eriä, joiden ominaisuuksiensa puolesta tulisi olla kehysten ulkopuolella, esim. niiden automaattisen vakauttajän ominaisuudesta johtuen. Työryhmän ehdotuksissa on pyritty huomioimaan järjestelmän läpinäkyvyyden parantaminen.

3.1 Kehystaso

3.1.1 Kiinteä- tai käypähintainen kehys

Menokehys voidaan määritellä joko käypähintaisena kunkin vuoden hintatasossa tai kiinteähintaisena valitun viitevuoden hintatasossa, kuten vuosien 2004–2007 kehyspäätöksessä tehtiin.

Käypähintainen kehys määrittelee menot euromääräisinä, jolloin niiden tasoon on jo sisällytetty kullekin vuodelle ennustettua hintakehitystä vastaava tarkistus. Käypähintaista kehystä sovelletaan esim. Ruotsissa ja Irlannissa. Käyvin hinnoin asetettu kehys on yksiselitteinen ja läpinäkyvä, koska kehysten tasoon ei enää kehyskauden aikana tarvitse tehdä

hintakorjauksia. Lisäksi käypähintainen kehys toimii vastasyklisesti. Inflaation nopeutuminen yli arvioidun johtaisi automaattisesti menojen rajoittamiseen kehyskaudella, mikä vähentää talouden ylikuumenemisriskiä. Toisaalta arvioitua hitaamman inflaation oloissa kehukseen muodostuu liikkumatilaa, jolla voidaan rahoittaa hitaan talouskasvun oloissa (joka yleensä kulkee käsi kädessä hitaan hintakehityksen kanssa) talouskasvua tukevaa ekspansiivista finanssipolitiikkaa. Käyvin hinnoin annettu kehys kannustaa myös lisäämään tuotavuutta hintojen nousuvauhtia vastaavasti erityisesti kulutusmenojen osalta.

Käypähintainen kehys sallii menojen lisäämisen, mikäli inflaatio olisi alun perin arvioidua hitaampaa. Tämä saattaisi johtaa pysyvästi korkeampaan menotasoon. Päinvastaisessa tilanteessa menojen vähentäminen eli ns. säästötoimenpiteisiin ryhtyminen odotettua nopeamman inflaation vuoksi voisi olla vaikeasti hyväksyttävissä ja saattaisi johtaa kehysten murtumiseen. Kehystasoa asetettaessa joudutaan myös ennakoimaan tulevien palkankorotusten suuruus jo ennen palkkaneuvotteluja. Tämä saattaisi osaltaan johtaa siihen, että tulopoliittisten neuvottelujen yhteydessä ryhdyttäisiin sopimaan menonvähennyksiä, jolloin korkeammat palkkavaatet voisivat johtaa kehysten ylittymiseen.

Kiinteähintaisen kehysten menovolyyymi pysyy hintakehityksestä riippumatta samana, koska sekä kehystaso että hinnoista riippuvat erät korjataan vastaamaan tapahtunutta hintojen nousua tai laskua. Kiinteähintaista kehystä sovelletaan Suomen lisäksi esim. Alankomaissa. Kiinteähintaisen kehysten etuna pidetään sen joustavuutta; hinnoista johdettavat muutokset menoerissä eivät vaadi muiden erien menoleikkauksia, jotta menokehysten pysyttäisiin. Muita menoja ei myöskään voida lisätä, mikäli matalampi hintakehitys jättäisi kehukseen lisäämisvaraa. Kiinteähintainen kehys myös turvaa päätettyjen resursien käyttöä ja suhteellisen allokaation.

Kiinteähintaisen kehysten huonona puolena pidetään sen huonompaa läpinäkyvyyttä verrattuna käypähintaiseen kehukseen. Ulkopuolisten tahojen on kehysten kiinteähintaisuudesta johtuen vaikeampi seurata sen pitävyyttä. Kiinteähintainen kehys johtaa helpommin myötäsykliseen talouspolitiikkaan, sillä talouskasvun nopeuttama inflaatio kasvattaa menoja nimellisesti ja vastaavasti hitaampi hintojen nousu alentaa niitä.

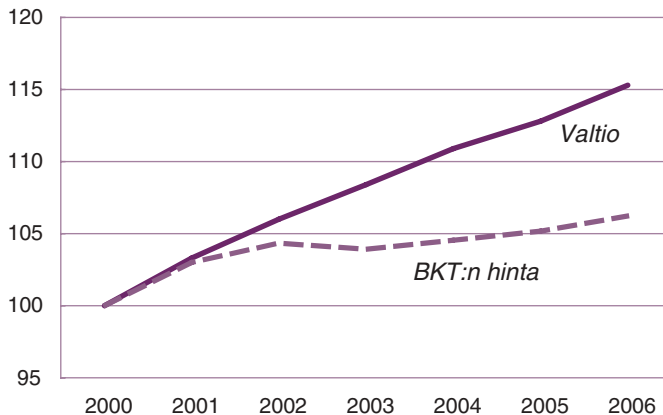
Suomessa kiinteähintaista kehystä korjataan valtion menojen hintaindeksillä, joka koostuu painotetusti TEL-, KEL-, kuluttajahinta-, valtionapu-, rakennuskustannus-, kotimaisen ja EU:n bruttokansantuotteen hintaindekseistä, kotimarkkinoiden perushintaindeksistä sekä valtion palkankorotuksista ja sosiaaliturvamaksumuutoksista. Hintakorjausta on moitittu epäselväksi ulkopuolisen seurannan kannalta. Kehyspäätöksen liitteessä on nykyisellään esitetty selvitys kehystasoon tehdyistä rakenne- ja hintatasokorjauksista sekä näiden taustalla olevasta hintakehitysoletuksesta. Tämän lisäksi olisikin suositeltavaa myös julkistaa hintakorjauksen pohjalla olevat laskelmat kehyspäätöksen ja talousarvioesityksen yhteydessä. Tällöin myös asiasta kiinnostuneiden tahojen olisi helpompi seurata menokehysten pitävyyttä.

Hintakorjaus voitaisiin valtion menojen hintaindeksin sijaan tehdä myös esim. pelkällä kuluttajahintaindeksillä, bruttokansantuotteen hintaindeksillä tai kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksillä kuten esim. Alankomaissa tehdään. Tällöin hintakorjaus kuitenkin perustuisi pikemminkin kansantalouden yleisen hintatason muutokseen kuin juuri valtion menojen hintakehitykseen.

Kuluttajahintaindeksi kuvaa Suomessa asuvien kotitalouksien Suomesta ostamien tavaroiden ja palveluiden hintakehitystä. Koska kuluttajahintaindeksi kuvaa kuluttajan maksuman hinnan kehitystä, vaikuttavat siihen myös välillisessä verotuksessa tapahtuneet muutokset. Viime hallituskaudella tällainen muutos oli mm. alkoholiveron alennus, joka hidasti yleistä hintakehitystä. Valtion menojen hintakehitykseen tällä on välillinen vaikutus KEL- ja TEL-indekseihin sidottujen menojen kautta, mutta kokonaisuudessa veronalennuksen merkitys valtion menoihin on pienempi kuin kotitalouksien kulutukseen.

Alankomaissa käytettävä kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksi pitää sisällään sekä yksityisten että julkisten kulutusmenojen ja investointien hintakehityksen. BKT:n hintaindeksiin verrattuna tästä on poistettu varastojen muutosten sekä tavaroiden ja palveluiden viennin ja tuonnin hintojen vaikutus, jotka aiheuttavat BKT:n hintaindeksiin heilahteluja vaihtosuhteen muutosten kautta.

Kuvio 1. *Valtion menojen ja BKT:n hintakehitys*
2000 = 100



Lähde: Tilastokeskus

Jos hintaindeksinä käytetään bruttokansantuotteen hintaa nopeammin kehittyviä indeksejä, valtion menojen osuus bruttokansantuotteesta kasvaa, vaikka menovolyyymi pysyisi samana. Menojen BKT-osuuden kasvu voidaan kuitenkin korjata neljän vuoden välein hallitusohjelmaneuvoittelussa tapahtuvilla tasomitoituksilla. Liian kireä indeksi johtaisi tosiasiallisesti toistuvaan harkinnanvaraisten menojen leikkaamiseen, koska laakisääteisesti indeksiin sidotut menot kasvaisivat kokonaismenokaton hintaindeksiä nopeammin. Lisäksi todelliseen hintakehitykseen sopimaton hintaindeksi saattaa tehdä sen ennusteen asettamisesta poliittisen kysymyksen. Esimerkiksi Alankomaissa valtioneuvosto määräsi menokaton hintakorjaukseen käytetyn BKT-deflaattorin tason, kunnes v. 2002 siellä siirryttiin nopeamman menojen kasvun sallivaan hintaindeksiin. Suomessa inflaatio on kehyskaudella 2003–2007 ollut hidasta, joten eri hintaindeksillä ei olisi ollut suurta vaikutusta kehystasoon. Normaalisti erot olisivat kuitenkin suurempia.

Suomen kehysjärjestelmässä periaatteena on ollut, että hintakorjauselementti on menojen jakauman kannalta neutraali. Tästä johtuen hintakorjaus on pyritty tekemään niin, että se mahdollisimman hyvin vastaa hintatason noususta johtuvaa menojen kasvua. Hintakorjauselementti koostuu usean eri indeksin painotetusta keskiarvosta. Tämä osaltaan heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä mutta on omiaan turvaamaan hallitusohjelmassa sovitun menojen jakauman ja volyymikehityksen toteutumista.

Työryhmä ehdottaa, että menokehys määritellään tähänastista käytäntöä noudattaen kiinteähintaisena. Kehystason hintakorjaus toteutetaan valtion menojen hintaindeksiä käyttäen. Järjestelmän läpinäkyvyyden lisäämiseksi hintakorjauksen perustana olevat laskelmat ehdotetaan julkaistavaksi kehyspäätösten ja talousarvioesitysten yhteydessä teknisenä tiedotteena.

3.1.2 Hallinnonaloittainen vai politiikkalohkoittainen kehys

Kehyspäätöksessä valtiontalouden kokonaismenokehys on jaettu hallinnonaloittain. Kokonaismenokehys ja hallinnonalojen kehysten yhteissumman väliin on jätetty jakamaton varaus ennakoimattomia menotarpeita varten. Hallinnonaloittaisilla kehyksillä on pyritty edesauttamaan menojen joustavaa kohdentamista hallinnonalojen sisällä sekä niiden välillä. Kehysjärjestelmällä ei ole haluttu rajoittaa yksittäisten määrärahojen kehitystä vaan keskittyä menojen kokonaistasoon ja jättää menojen tarkempi kohdentaminen viime kädessä vuosittaisissa talousarvioissa tehtäväksi. Käytännössä kehysvalmistelun pohjana olevaa aineistoa käsitellään momenttitasolla, ja prosessin tuloksena syntyvät kehyspäätöksen mukaiset menot kullekin momentille. Momentikohtaisista oletuksista neuvotellaan toisinaan tulisestikin. Myöhemmässä talousarvioesityksen valmistelussa näitä momentti-kohtaisia menolaskelmia, joiden tarkoituksena on vain antaa viitteellinen menorakenne, sovelletaan varsin tarkkaan.

Muissa maissa, joissa on käytössä Suomen kehysjärjestelmää vastaavia menosääntöjä, on menokatto asetettu esim. tehtävä- tai politiikkalohkoittain. Suomessakin olisi mahdollista irrottautua kehyksen momenttikykennästä muotoilemalla kehyspäätos toisin. Tällöin kehysluvat jouduttaisiin määrittelemään tietämättä, mitä niillä halutaan rahoittaa. Käytännön päätöksentekojärjestelmän kannalta tämä olisi kuitenkin ongelmallista ja siirtäisi valtion menolinjausten päätöksenteon painopisteen takaisin vuosittaisten talousarvioiden valmisteluun kehyspäätoksen sijasta. Pitkäjänteisen finanssipolitiikan kannalta on parempi, että uusista tulo- ja menolinjauksista päätetään valtiontalouden kehyspäätoksissa, joissa toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan vähintäänkin koko kehyskauden ajalle. Vuosittaisen talousarvion yhteydessä tällaista arviointia ei välttämättä tehdä, mikä johtaa siihen, että uusia toimenpiteitä aloitetaan pienillä panoksilla kiinnittämättä huomiota jatkovuosiin. Kustannukset nousevat usein täyteen mittaansa vasta myöhemmin vuosina. Ilman tarkalle tasolle menevää kehyslaskelmaa on vaikea saada käsitystä siitä, mitä kullakin kehyssummalla saadaan aikaan, mikä saattaisi myös heikentää päätöksiin sitoutumista. Jos kehys olisi tehtävä- tai politiikkalohkoittainen, mikään tuskin muuttuisi, koska jokainen ministeri ja ministeriö pitäisi kiinni momenttikohtaisista kehysvarauksistaan.

Työryhmä ehdottaa, että vaalikauden menokehys asetetaan vastaisuudessa hallinnonaloittain. Määrärahajakoa tarkistetaan vuosittain tehtävillä kehyspäätoksilla, joissa menoja voidaan vapaasti kohdentaa uudelleen kokonaiskehyskehyksen sisällä.

3.1.3 Kehystason tarkistus

Ennen vuotta 2003 kehystasoa korjattiin vuosittain. Käytäntö herätti voimakasta arvostelua mm. kansainvälisiltä laitoksilta. Käytännössä menotason vuosittainen tarkistus johti joitakin säästöpäätösvuosia lukuun ottamatta menolisäyksiin, eivätkä menot esim. pysyneet reaalisesti vuoden 1999 varsinaisen talousarvion tasolla, mitä silloisessa hallitusohjelmassa tavoiteltiin. Kehystason tarkistuskäytäntö johtaa herkästi suhdannevaihteluja voimistavaan finanssipolitiikkaan ja tavoiteltua menotasoa korkeampiin menoihin.

Muun muassa valtiovarainvaliokunta on ehdottanut, että kehysjärjestelmässä olisi ns. puolivälitarkistus, jolloin kehystasoa tarkistettaisiin kahden vuoden välein. Tasotarkistus kuitenkin väistämättä heikentäisi nykyjärjestelmän tuomaa vakautta ja linjakkuutta ja olisi finanssipolitiikan kehityksessä askel taaksepäin. Nykyjärjestelmän yhtenä vahvuutena nähdään menomuutosten neutraalius suhteessa tulojen ja talouskasvun kehitykseen. Tästä johtuen on voitu paremmin välttää suhdannevaihteluita voimistava finanssipolitiikka. Tulevaisuudessa pitkäjänteisemmän menotason tarkastelun merkitys kasvaa edelleen, koska valtiontalouteen kohdistuvat menopaineet ikääntymiseen liittyen edellyttävät pidemmän aikavälin tarkastelua.

Joustavuutta voidaan finanssipolitiikan kannalta voimistaa muilla keinoilla (ks. yhteen veto). Nykyjärjestelmässä käytetään varsin vähän mahdollisuutta siirtää määrärahoja pääluokkien välillä politiikkapainotuksien muutoksista johtuen. Pääluokkien määrärahojen uudelleenallokointi on ollut hankalaa ensimmäisen kehyspäättöksen jälkeen. Nykyjärjestelmässä ei kuitenkaan ole mitään estettä resurssien uudelleen allokointiin pääluokkien välillä, kunhan määrärahat pysyvät kokonaiskehystason alapuolella. Olisikin suotavaa, että viimeistään hallituskauden puolivälissä tarkistettaisiin resurssien pääluokkakohdaista allokointia menokaton alla, jolloin määrärahamuutoksia voitaisiin tehdä, mikäli tiettyjen määrärahojen taso koettaisiin väärin mitoitetuksi. Hallituspuolueiden johto ja ainakin pääministeri (valtioneuvoston kanslia) ja valtiovarainministeri (valtiovarainministeriö) voisivat joka vuosi tai hallituskauden puolivälissä tehdä ehdotuksia hallinnonalojen välisistä painopistemuutoksista hallituksen arviotavaksi.

Työryhmä ehdottaa, että kehystaso tulisi edelleen määritellä koko vaalikaudelle, jotta menojen vakaus ja pitkäjänteisyys sekä kehysjärjestelmän uskottavuus säilyisivät. Kerran neljässä vuodessa tapahtuva kokonaismenojen tason arviointi on riittävä menojen sovittamiseksi tulojen kehitykseen ottaen huomioon mm. suhdannekierron pituus.

Kehyksen käytännön joustavuuden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa, että hallitus joka vuosi arvioisi tarpeita ja mahdollisuuksia menojen uudelleenkohdentamiseksi päätetyn kokonaisehkeyksen sisällä. Hallituksen johdolla ja varsinkin pääministerillä (valtioneuvoston kanslialla) ja valtiovarainministerillä (valtiovarainministeriöllä) voisi olla nykyistä aktiivisempi rooli keskustelun avaajina uudelleenkohdennusmahdollisuuksista. Nämä tahot voisivat ainakin hallituskauden puolivälissä tuottaa hallituksen arviotaviksi ehdotuksia poikkihallinnollisista tai muista painopisteiden muutoksista.

3.2 Jakamaton varaus

Hallituskaudella 2003–2007 jaettiin vaalikaudelle sovittu menolisäys jo hallitusohjelmavaiheessa kokonaan ennalta päätettyihin kohteisiin, eikä uusille menotarpeille jätetty tilaa. Yllättävät menolisäykset, kuten valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, mahtuivat menokaton alle osin siksi, että samaan aikaan eräät muut kehykseen kuuluvat menot supistuivat riittävästi.

Kehyspäättöksessä jokaisen vuoden menokeyhyksiin tulee jättää kohdentamaton summa jakamattomaksi varaukseksi lisätalousarvioita varten. Jakamattoman varauksen tulee olla riittävän suuri, jotta menokeyhy ei ylitä odottamattomien tapahtumien ja väistämättömien menolisäysten vuoksi. Myös vaalivuosien kehykseen tulee jättää jakamaton varaus lisätalousarvioita varten, jotta vaalivuoden talousarvion menoihin ei tule poistettua jakamatonta varausta vastaavaa tasokorotusta.

Jakamattoman varauksen perusosan lisäksi olisi hallitusohjelmassa päätettävästä menokehystasosta jätettävä kohteittain jakamatta riittävä summa tulevia poliittisia päätöksiä varten, joita menneenkin vaalikauden kokemuksella väistämättä tulee. Koska epävarmuus tarpeista lisääntyy ajan myötä, kohdentamaton summa voisi olla pienin ensimmäisenä kehysvuotena ja kasvaa siitä asteittain. Kohdentamaton summa pienenesi vähitellen uusien menopäätösten kautta vaalikauden aikana.

Työryhmä painottaa, että tulevilla kehyskaudella olisi tärkeää jättää riittävän suuri osa kauden aluksi päätettävästä menojen kokonaismäärästä kohdentamatta ns. jakamattomaksi varaukseksi. Jotta menotaso ei kehysjärjestelmän vuoksi vaalivuosina kohoaisi, työryhmä ehdottaa, että joka vuosi, myös vaalivuosina, varataan menokehysten sisällä budjetissa seuraavan varainhoitovuoden lisäbudjettia varten kiinteä rahasumma (esim. 300 milj. euroa).

Tämän lisäksi vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä kehuksesta tulisi varata asteittain vähintään 300 milj. euroon vuoteen 2011 kasvava summa hallituksen tulevia päätöksiä varten. Vaalikauden kuluessa tämä varaus vähitellen pienenesi uusien menopäätösten kautta.

3.2.1 Jakamattoman varauksen budjetoimaton osuus

Jakamatonta varausta ei ole kaikkina vuosina käytetty aivan kokonaan. Esimerkiksi v. 2004 budjetoimatta jäi 78 milj. euroa, v. 2005 24 milj. euroa ja v. 2006 9 milj. euroa. On esitetty (valtiovarainvaliokunta), että käyttämättä jäänyttä jakamatonta varausta eli ns. kehys säästöä voitaisiin siirtää käytettäväksi tuleville vuosille. Kun jakamatonta varausta jää käyttämättä, kehysmenojen taso jää kehyspäätöksessä sallitusta. Kehyssäästöjen käyttö myöhempinä vuosina ei johtaisi kehyskauden menoylitykseen vaan menojen ajallisen profiilin muutokseen. Tästä johtuen työryhmä pitää mahdollisena sitä, että kehys säästö siirretään käytettäväksi seuraavalle vuodelle. Kunkin vuoden säästön tulisi olla käytettävissä vain budjettivuotta seuraavana vuonna. Muutoin olisi vaara, että ryhdyttäisiin keräämään reserviä esim. vaalivuoteen, jonka menotaso jäisi seuraavan hallituksen menojen pohjaksi. Jakamattoman varauksen säästön käyttö tulisi myös rajata esim. korkeintaan 100 milj. euroon vuosittain, koska esim. poikkeuksellisista tapahtumista johtuva suurempi jakamattoman varauksen siirto saattaisi johtaa pysyvään menotason nousuun. Säästön käyttötarkoitus voisi olla hallituksen ja eduskunnan valittavissa, kunhan käyttökohteena olisivat kertaluonteiset menot.

Työryhmä ehdottaa, että vuosittainen kehys säästö (enintään kuitenkin 100 milj. euroa) siirretään käytettäväksi seuraavalle vuodelle kertaluonteisiin menoihin, jotka eivät korota menotaso myöhempinä vuosina.

Taulukko 2: **Jakamaton varaus kehyspäätöksissä ja eduskunnan hyväksymissä talousarvioissa, milj. euroa**

	2004	2005	2006	2007
kehyspäätös 2004–2007	120	120	120	120
kehyspäätös 2005–2008		342	259	255
kehyspäätös 2006–2009			342	215
kehyspäätös 2007–2011				139
TA	316	307	163	6
LTA	225	117	39	5
II LTA	193	80	11	
III LTA = budjetoimaton osuus	78	24	9	

3.2.2 Tilinpäätössäästöt

Osa määrärahoista jää joka vuosi käyttämättä. Tilinpäätössäästöjä syntyy budjettitaloudessa vuosittain yhteensä 200–700 milj. euron edestä. Summasta arviolta kolme neljäsosaa on ollut vuosien 2004–2007 menosäännön piiriin laskettavia menoja ja loput kehyksen ulkopuolisia menoja.

Joissakin yhteyksissä tilinpäätössäästöjä on esitetty siirrettäväksi käytettäväksi seuraavina vuosina muihin menoihin. Jos tilinpäätössäästöjä saisi tulevaisuudessa käyttää menolisäyksiin, pitäisi alkuperäisten kehyksen menotasoa vastaavasti alentaa, jotta finanssipolitiikan mitoitus ei muuttuisi. Tilinpäätössäästöjen käytöllä ei siten olisi pitkällä aikavälillä vaikutusta kokonaismenotasoon. Tilinpäätössäästöjen suuruuden vaihdeltaessa vuosittainen menotaso vaihtelisi melko satunnaisten tekijöiden vuoksi, mikä lisäisi finanssipolitiikan epävakautta ja sisältäisi riskin pysyvien menojen nousuun tilapäisten tekijöiden johdosta.

Taulukko 3: **Tilinpäätössäästöt hallinnonaloilla yhteensä, mrd. euroa**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Budjetoitu	28,9	27,8	28,0	27,6	28,5	30,2	31,6	32,7	34,6	35,7
Tilinpäätös	28,7	27,6	27,7	27,3	28,1	29,7	30,9	32,2	33,9	35,2
Tilinpäätössäästö	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,5	0,6	0,5
suhteessa budjetoituun	0,9 %	0,7 %	1,1 %	0,9 %	1,3 %	1,7 %	2,2 %	1,5 %	1,9 %	1,3 %

Tilinpäätössäästöjä on aktiivisten, budjetoinnin tarkkuutta lisänneiden toimenpiteiden ansiosta onnistuttu viime vuosina alentamaan. Työryhmän mielestä on parempi vähentää tilinpäätössäästöjä parantamalla hallinnollisia menettelyjä ja budjetointia kuin käyttää niitä menojen kasvattamiseen. Tilinpäätössäästöjen käytön mahdollistaminen vaatisi myös tilinpäätösraportoinnin kehittämistä siten, että talousarvion toteumalaskelman yhteydessä raportoitaisiin käyttämättä jääneet kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot erikseen.

Työryhmä ehdottaa, että tilinpäätössäästöjä vähennettäisiin budjetointia kehittämällä ja hallinnollisia menettelyjä parantamalla. Tilinpäätössäästöjä ei jatkossakaan tulisi käyttää seuraavan vuoden menoihin.

3.2.3 Uudelleenbudjetointi ja maksatusaikataulun muutokset

Maksatusaikataulun muutoksista aiheutuvat ongelmat kehyksen kannalta liittyvät usein valtuuksiin perustuvien maksumäärärahojen budjetointiin. Budjetointiongelmat kiristävät tai löysentävät kehyksen puitteissa olevaa liikkumatilaa. Menojen yli-/alibudjetoinnit sekä maksuaikataulun muutokset saavat jakamattoman varauksen määrän näyttämään tilanteesta riippuen todellista pienemmältä tai antavat näennäisesti tilaa lisämenoille. Merkittävimpiä nämä ongelmat ovat rakennerahasto-ohjelmien kansallisen rahoitusosuuden ja suurten liikennehankkeiden määrärahojen budjetoinnissa, mutta myös muissa menoissa saattaa esiintyä vastaavia tilanteita esim. hankkeiden siirtyessä.

Liikenneinfrastruktuurihankkeet

Liikenneinfrastruktuurihankkeista päätettäessä myönnetään koko hankkeen toteuttamiseksi tarvittava valtuus ja arvioidaan suunniteltu etenemisaikataulu ja budjetoidaan sitä vastaavat maksumäärärahat. Hankkeiden kuluessa niiden rahoituksessa tapahtuu kahdenlaisia muutoksia. Hankkeen kustannusarvio saattaa ylittyä (tai alittua), jolloin hankkeen kokonaisvaltuutta ja määrärahaa voidaan muuttaa. Myönnetyn valtuuden puitteissa saattaa tapahtua muutoksia hankkeen etenemisessä ja maksatuksessa, jotka vaikuttavat vuosittain budjetoitavaan maksumäärärahaan. Budjetissa hankkeisiin vuosittain kohdistettavat määrärahat myönnetään arviomäärärahoina, ja niiden ylityksistä (tai alituksesta) päätetään yleensä lisätalousarvioissa. Käytännössä myönnetyn valtuuden puitteissa tapahtuvat hankkeen etenemisaikataulun muutokset, jotka vaikuttavat myös maksuaikatauluun, hyväksytään sellaisinaan.

Rakennerahasto-ohjelmahankkeet

Rakennerahasto-ohjelmien hankkeet ovat osittain EU-rahoitteisia. EU:n rahoitusosuutta vastaavat menot ovat kehyksen ulkopuolista menoa, mutta hankkeita varten budjetoitu valtion rahoitusosuus on kehykseen kuuluva meno. Ohjelmien menot ovat luonteeltaan sidottuja menoja, joiden ajoittuminen määräytyy tuhansien yksittäisten sitoumusten aiheuttamien maksatusten ajoittumisen perusteella.

Vuotuinen maksumäärärahan mitoitus perustuu ministeriöiden tekemiin kaavamaisiin arvioihin talousarviovuonna ja aiemmin budjetoidun valtuuden aiheuttamista maksatuksista. Maksumäärärahojen budjetoinnissa on pyritty välttämään ylibudjetointia. Käytännössä määrärahat ovat kuitenkin toistaiseksi olleet toteutuneeseen tarpeeseen nähden liian suuria, eikä tähän ole voitu riittävästi puuttua lisätalousarvioidenkaan avulla. Taulukko 4 sisältää toteutuneen alikäytön EAKR:n ja ESR:n valtion rahoitusosuuden sekä EMOTR-O:sta ja EMOTR-T:stä rahoitettujen hankemuotoisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden valtion rahoitusosuuden osalta.

Rakennerahasto-ohjelmahankkeiden valtion rahoitusosuuden maksatusten ajoittumista koskevien arvioiden epätasaisuudet ovat ongelmallisia kahdella tapaa: liian suuri maksatusarvio saa jakamattoman varauksen määrän näyttämään todellista pienemmältä, ja liian pieni maksatusarvio antaa näennäisesti tilaa lisämenoille. Koska sitoumuksia tehdään lähes koko myöntämisvaltuuden määrä, seuraa tästä se, että talousarviovuonna aiheuttamatta jäävät menot toteutuvat suunnitellusta poiketen myöhemminä vuosina. Siten ongelma tavallaan kertautuu: toteutunut ylibudjetointi kaventaa tarpeettomasti hallituksen liikumavaraa kyseisenä vuonna, ja lisäksi siirtyneet maksatukset pienentävät myöhempien vuosien jakamatonta varausta, koska ne on uudelleenbudjetoitava.

Taulukko 4. *Toteutunut valtion rahoitusosuuden alikäyttö rakennerahastoissa, milj. euroa*

	2001	2002	2003	2004	2005
SM	1,3	0,8	0,4	1,4	3,2
OPM	15,6	25,2	12,3	19,0	6,4
MMM	28,8	30,7	22,6	27,6	6,6
LVM	-	-	0,9	0,5	0,6
KTM	25,3	14,9	26,3	6,5	8,6
STM	1,1	1,5	3,1	2,2	0,2
TM	-14,1	29,1	9,0	4,8	8,0
YM	-1,4	2,8	3,6	2,1	2,4
Yhteensä	56,6	105,1	78,1	64,0	36,0
Toteutunut ylibudjetointi	19 %	29 %	21 %	17 %	10 %

Tilanne on vastaava myös infrastruktuurihankkeiden kohdalla, jossa muutokset hankkeiden etenemisaikataulussa kiristävät tilannetta toisina vuosina ja toisina taas antavat lisää liikkumatilaa. Kustannusarvion ja hankkeen valtuuden pysyessä ennallaan hankkeen kokonaiskustannus ei muutu, mutta kehysjärjestelmän kannalta muutokset hankkeiden maksuaikataulussa vaikuttavat yksittäisten vuosien liikkumatilaan.

Samaa asiaa ei pitäisi veloittaa kehyksestä kahteen kertaan ja tästä syystä työryhmän mielestä kehyksen reagointia menojen ajoitusmuutoksiin ja uudelleenbudjetointiin olisi joustavoitettava. Periaatteessa sekä ajoitusmuutokset että uudelleenbudjetoinnit voitaisiin käsitellä kehyksen rakennekorjauksina. Korjattaessa kokonaiskehysten tasoa esim. menon aikaistumisesta johtuen, tulisi edellyttää, että kehyskauden jonkin myöhemmän vuoden kehystasoa vastaavasti laskettaisiin. Tällaisesta käsittelystä ei kuitenkaan saisi muodostua automaattista menettelyä, vaan ajoituskorjauksia tulisi käyttää suhteellisen harvoin ja vain merkittävien siirtymien yhteydessä, jotta kehyksen seurattavuus ei vaarantuisi. Yleisesti aikaistuminen olisi pyrittävä rahoittamaan kehystä tarkistamatta. Uudelleenbudjetointitapauksissa olisi ehdottomasti edellytettävä, että kysymys on aidosti saman menon budjetoimisesta toiseen kertaan eikä taustalla ole esim. vuosittain toistuvan määrärahan tavanomainen tilinpäätössäästö.

Työryhmä ehdottaa, että maksuaikataulumuutoksista johtuvat merkittävät menosiirtymät voitaisiin käsitellä kehyksen rakennekorjauksina. Tällöin tarkasteluvuoden kehysmäärärahojen tasoa korotettaisiin menojen aikaistumisen verran edellyttäen, että kehyskauden jonkin myöhemmän vuoden kehystasoa lasketaan vastaavalla määrällä. Vastaava korjaus tulisi myöhenntymistilanteissa voida tehdä tarvittaessa myös toiseen suuntaan. Yleensä aikataulumuutokset olisi edelleen pyrittävä rahoittamaan kehystä tarkistamatta. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että ilman kehysrajoitusta voitaisiin käsitellä myös sellaiset uudelleenbudjetointitilanteet, joissa on kysymys aidosti saman menon budjetoinnista uudelleen. Tämän edellytyksenä olisi, ettei taroitukseen varattua määrärahaa ole aiemmilla lisäbudjeteilla peruutettu.

Kustannusarvioiden muutokset hoidetaan kehyksen puitteissa alkuperäisten kustannusarvioiden tavoin.

3.3 Menokehyyksen ulkopuoliset erät

3.3.1 Kansaneläke- ja sairausvakuutusmäärärahat kehysjärjestelmässä

Kehyspäätöksessä 22.5.2003 sovittiin jätettäväksi kehyyksen ulkopuolelle momentit 33.18.60 ja 33.19.60, eli valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista sekä valtion osuus kansaneläkeläistä johtuvista menoista. Päätöksen mukaan kehyykseen kuuluvat ainoastaan näiden momenttien piiriin kuuluvien varsinaisten etuusmenojen perusteissa (esim. kansaneläkkeen tai muiden etuuskien tasossa tai perhevapaaetuuskien laajuudessa) tapahtuneiden muutosten määräraha vaikutukset. Sen sijaan valtion maksuosuuden muutokset, jotka ovat seuranneet työnantajien ja vakuutettujen maksuperusteiden (-prosenttien) muutoksista kuuluvat veromuutosten kompensatioina Kelalle kehyyksen ulkopuolelle (esim. sosiaaliturvamaksujen alennuskokeilun vaikutus valtion takuusuoritukseen).

Peruste Kelalle maksettavien siirtomenojen jättämiseen kehyyksen ulkopuolelle on ollut niiden oletettu suhdanneherkkyys ja ennen kaikkea valtion rahoitusosuuden riippuvuus suhdanteiden myötä vaihtelevista työnantajien ja vakuutettujen maksutuloista. Kelalle kohdistuvien siirtomenojen osalta näkemys suhdanneherkkydestä lienee perustunut pikemmin valtion ns. takuusuorituksen kuin varsinaisten etuusmenojen suhdanneherkkyteen. Takuusuorituksen on nähty toimivan automaattisena vakauttajana työnantajien ja vakuutettujen maksukertymien muuttuessa suhdanteiden mukaan.

Nykyisen kehyskäytännön arviointia

Päättymässä olevan kehyskauden kokemukset ja myös rahoitusjärjestelmien muutokset (etenkin sairausvakuutuksen rahoitusuudistus mutta myös kansaneläkevakuutuksen piirissä tapahtuneet asteittaiset muutokset) ovat antaneet aiheen arvioida uudelleen kansaneläke- ja sairausvakuutusmomenttien kehyskäytännön perusteita. Seuraavassa arvioidaan yksityiskohtaisesti kyseisten määrärahojen luonnetta kehysjärjestelmän perustavoitteiden näkökulmasta. Päähuomio kiinnitetään nykyisen etuus- ja rahoitusjärjestelmän mukaiseen toimintaan. Sekä sairausvakuutuksen että kansaneläkevakuutuksen rahoituksessa on tapahtunut viime aikoina merkittäviä periaatteellisiakin muutoksia, joiden vuoksi tulevaisuuteen tähtäävässä arvioinnissa on syytä ottaa viimeisimmät muutokset huomioon.

Sairausvakuutus ja valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista (33.18.60)

Sairausvakuutus jakaantui vuoden 2006 alusta työtulovakuutukseen (sairaus-, kuntoutus- ja vanhempainpäivärahat sekä työterveyshuolto) ja sairaanhoitovakuutukseen (lääkkeet, lääkäri- ja hammaslääkäripalkkiot, tutkimus ja hoito, matkat). Sairausvakuutuksen ra-

hoitus perustuu vuosittain kulu- ja palkkasumma-arvioiden perusteella määräytyviin vakuutusmaksuihin sekä kiinteästi (suhteellisesti) määrättyihin valtion osuuksiin. Vuodesta 2006 alkaen ei valtiolla enää ole samanlaista takuusuorituksen kautta toteutuvaa residuaalirahoittajan roolia kuin aiemmin.

Työtulovakuutuksen osalta valtio rahoittaa vähimmäispäivärahat ja pienen 0,1 prosentin osuuden vanhempainpäivärahoista eli kaikkiaan n. 85–90 milj. euroa vuoden 2007 tasolla. Työtulovakuutuksen kokonaismenot v. 2007 arvioidaan vajaan 1,9 mrd. euroksi. Työtulovakuutuksen maksuprosentteihin vaikuttavat eniten päivärahoiden kulut, joiden korvaustaso perustuu nykyisin samaan työtuloon kuin vakuutusmaksutkin. Maksuprosentteihin vaikuttavat näin ollen lähinnä korvatuissa päivissä tapahtuvat muutokset. Jos edelleen sairastavuus (korvatut päivät; valtion korvattavia vähimmäistasolla) katsotaan suhdanteista riippumattomaksi rakenteelliseksi ilmiöksi (olettaen tulevina vuosina ensin kasvua väestön keski-ikänsä kohoamisen myötä ja sitten alenemista työikäisen väestön kääntäessä laskuun) ja otetaan huomioon valtion pienehkö ja vakaa osuus työterveyshuollon rahoituksesta ja valtion marginaalinen osuus vanhempainpäivärahakuluista ei tuntuisi perustellulta käsitellä tätä sairausvakuutuksen lohkoa kehyksen ulkopuolisena.

Sairaanhoitovakuutuksen osalta valtio rahoittaa EU-maihin maksettavat sairaanhoitokorvaukset sekä puolet sairaanhoitomenoista sekä niistä aiheutuvat toimintakulut. Sairaanhoitokulut puolestaan määräytyvät vallitsevan korvaussäännösten pohjalta ja koostuvat lääkekorvauksista (suurin erä, 1,2 mrd. euroa), lääkärin ja hammaslääkärinpalkkioiden korvauksista, lääkärin määräämän tutkimuksen ja hoidon kustannusten korvauksista, matkakorvauksista, kuntoutuspalveluista ja toimintakuluista. Valtion rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksesta kokonaisuudessaan arvioidaan v. 2007 n. 1,1–1,2 mrd. euroksi.

Sairaanhoitovakuutuksen etuuskustannuksia tulevat nykylainsäädännön ja poliittisten linjausten perusteella dominoimaan lääkekorvaukset (nyt 60 % kokonaiskustannuksista). Kehyspäättöksen linjaus asettaa 5 prosentin reaalisen (käytännössä siis 6–7 prosentin nimellisen) vuotuisen kasvurajan lääkekorvauksille vuosina 2007–2011. Pitkän ajan keskimääräinen toteutunut kasvu on ollut selvästi korkeampi. Muissakin sairaanhoitovakuutuksen etuuksissa on ilmennyt kasvupaineita.

Kulujen pohjalta varsin suoraviivaisesti määräytyvä ja (valtion kokonaan korvaaminen EU-korvausten vähentämisen jälkeen) valtion ja muiden rahoittajien kesken puolitet-tava rahoitus ei muodosta perustetta kehyksen ulkopuolelle jättämiselle. Palkansaajien, yrittäjien ja edunsaajien sairaanhoitovakuutusmaksuprosentit joustavat siten, että ne kunnallisverotuksessa verotettavaan tuloon sovellettuina synnyttävät tarpeellisen rahoituksen puolikkaan. Suhdannevaihtelu ko. tulopohjassa kompensoituu maksuprosenttimuutoksilla, jotta rahoitus saadaan kokoon. Aiempi argumentti epäsuorasta suhdannevaikutuksesta menoihin ei siis enää päde.

Tilastollinen tarkastelu

Vuoden 2006 alusta voimaan astuneen sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen vuoksi historialliseen aineistoon perustuvaan, valtion rahoitusosuuden kannalta relevanttien sairausvakuutuksen tuottoerien tarkasteluun on suhtauduttava vahvoihin varauksiin. Kulupuolen osalta pidemmän ajan tarkastelu on perustellumpaa.

Ensimmäinen kysymys, johon tilastollisella tarkastelulla etsitään lisävalaistusta, on valtion sairausvakuutukseen liittyvien talousarviomäärärahojen suhdanneherkkyyden aste. Talousarvion sairausvakuutusmenot ovat korreloineet varsin vahvasti positiivisesti kokonaistuotannon kanssa niin tasojen kuin vuosimuutostenkin perusteella arvioiden (korrelaatiokertoimet tasoille 2000–2007: 0,99; 1991–2007: 0,86 ja korrelaatiokertoimet prosenttimuutoksille 2000–2007: 0,32; 1991–2007: 0,66). Ilmeinen myötäsyklisyys näyttäisi siis kumoavan hypoteesin ainakin ko. määrärahoista sinänsä automaattisena vaikuttajana.

Toinen kysymys liittyy epäsuoraan, vakuutusmaksujen kautta mahdollisesti toteutuvaan suhdanneherkkyyteen. Sekä vakuutusmaksujen että valtion rahoituksen tasot ovat pääsääntöisesti kohonneet 2000-luvun alun jälkeen ja olleet selvästi positiivisesti korreloituneita (korrelaatiokerroin 0,85). Sama oli tendenssi 1990-luvullakin joskin hieman lievempänä (korrelaatiokerroin 0,51). Aina vuoteen 2005 saakka valtion rahoitusosuus kohosi vakuutusmaksuja nopeammin. Rahoitusuudistuksen myötä vakuutusmaksuissa kuitenkin tapahtui v. 2006 selvä tasokorotus, jonka myötä vakuutusmaksujen tuotto tilapäisesti kasvoi selvästi valtion talousarvion määrärahaa nopeammin. Vuotuisten prosenttimuutosten korrelaatio on ollut negatiivista, mutta kohtalaisen lievää (korrelaatiokertoimet 2000–2007: -0,15; 1991–2007: -0,24).

Kansaneläkevakuutus ja talousarvion momentti 33.19.60

Kansaneläkevakuutuksen kulut (ilman perhe-eläke-etuuksia ja rintamalisiä) yltyvät toimintakuluineen v. 2007 arviolta 3 mrd. euron tasolle. Kansaneläkkeensaajien lukumäärä pienenee hitaasti parin seuraavan vuosikymmenen aikana ja sitten nopeammin. Tasokorotukset ovat harkinnanvaraisia ja etuuksien tasoon tehdään vuosittain elinkustannusindeksiin pohjautuva hintakorjaus. Vuonna 2008 on tarkoitus luopua kuntien kalleusluokituksesta ja kohottaa toisen kalleusluokan kunnissa kansaneläke-etuudet ensimmäisen kalleusluokan tasolle. Tämä korottaa etuuksien kokonaistasoa runsaat 100 milj. euroa. Eläkkeensaajien asumis- ja hoitotukkiin liittyy ikääntymisen mukainen kasvupaine. Muihin etuuksiin (lapsikorotukset, lapsen hoitotuet, vammaistuet) ei nykyinsäädännön perusteella liity merkittävää kasvupainetta. Viimeisimmän arvion mukaan kansaneläke-etuudet kasvaisivat vuodesta 2007 vuoteen 2011 nykypäätösten perusteella kaikkiaan runsaat 200 milj. euroa.

Kansaneläkevakuutuksen rahoitusrakenne on pidemmällä aikavälillä olennaisesti muuttunut vakuutettujen kansaneläkevakuutusmaksun, kuntien rahoitusosuuden ja ALV-tuottojen suoran tilityksen päättymisen myötä. Jäljellä rahoittajina ovat enää työnantajat ja valtio (sekä vähäisessä määrin kansaneläkerahaston tuotot). Työnantajamaksut kootaan maksettujen palkkojen perusteella vaihtelevin maksuprosentein; yksityiset 0,901 %, 3,101 % tai 4,001 % riippuen poistojen määrästä ja suhteesta palkkoihin sekä julkiset työnantajat ja seurakunnat 1,951 %. Työnantajamaksuista arvioidaan kertyvän kuluvana vuonna 1,1 mrd. euroa eli n. 36 % kansaneläkevakuutuksen kuluista.

Nykyisin valtio rahoittaa momentin 33.19.60 kautta kokonaan eläkkeensaajien asumiset, lapsen hoitotuet, vammaistuet sekä periaatteessa 40 % ns. eläkevähenteisistä kansaneläkkeistä. Vuoden 2007 talousarvioesityksessä kokonaan valtion varoista rahoitettaviin etuuksiin on arvioitu tarvittavan 447 milj. euroa ja valtion 40 prosentin osuuteen eläkevähenteisistä kansaneläkkeistä 841 milj. euroa. Yllä mainittu työnantajamaksujen määrä ei kuitenkaan riitä kattamaan loppua 60 % eläkevähenteisistä kansaneläkkeistä. Myöskään kansaneläkerahaston maksuvalmiusvaatimus (rahoitusomaisuus kalenterivuoden lopussa vähintään 4 % vuotuisista kokonaismenoista) ei tule vielä näillä rahoituserillä täytetyksi. Valtiolta arvioidaan tarvittavan vielä kaikkiaan 600 milj. euroa ns. takuusuorituksena, joka varmistaa kokonaisrahoituksen riittävyden.

On vaikea perustella talousarvion kansaneläkemomentin käsittelyä kehyksen ulkopuolisena etuuskulujen suhdanneherkkyydellä. Etuuskulut määräytyvät pitkälti väestön ikärakenteen ja muiden rakenteellisten tekijöiden (esim. työeläketurvan kehityksen) pohjalta. Muuttumattomilla työnantajamaksuprosenteilla työnantajamaksujen kokonaistuottoon voi välittyä palkkasummien vaihtelun kautta suhdannevaikutusta, joka sitten osaltaan voi heijastua myös valtion maksuosuuteen ja nimenomaan takuusuoritukseen. Vaikutus on kuitenkin vaimentunut, koska työnantajamaksujen osuus kokonaisrahoituksesta on enää runsas kolmannes. Verrattuna sairausvakuutukseen ja erityisesti sairaanhoitovakuutukseen, jossa lääkekorvausten nykyisen lainsäädännön mukainen kasvuautomaatiikka voi helposti kohottaa menotasoa, kansaneläkevakuutuksen jättäminen edelleen kehyksen ulkopuolelle vaikuttaa perustellummalta. Edelleen tulisi tällöinkin edellyttää, että perustemuutokset sisällytetään kehykseen, kuten päättyvällä kehyskaudella on tehty etuuskosten tasokorotusten ja etuuslaajennusten osalta.

Tilastollinen tarkastelu

Kuten sairausvakuutuksen osalta on havaittu, myös kansaneläkevakuutuksen talousarviomomentti korreloi vahvasti kokonaistuotannon kanssa tasojen osalta ja jonkin verran vähäisemmässä määrin myös prosentuaalisten vuosimuutosten osalta (korrelaatiokertoimet tasoille 2000–2007: 0,90; 1991–2007: 0,83 ja korrelaatiokertoimet prosenttimuutoksille 2000–2007: 0,32; 1991–2007: 0,30). Välitöntä automaattisen vakauttajan roolia ei siis ole havaittavissa.

Nykyisten rahoituserien, työntäjän vakuutusmaksun tuoton ja valtion rahoitusosuuden väliltä sen sijaan löytyy varsin selvä negatiivinen korrelaatio 2000-luvulta joskaan ei kaudelta 1991–2007 kokonaisuutena (korrelaatiokerroin tasoille 2000–2007: -0,88; 1991–2007: 0,13 ja korrelaatiokerroin prosenttimuutoksille 2000–2007: -0,78; 1991–2007: 0,21). Graafinen tarkastelu vahvistaa havainnon, joten saattaisi siis olla perusteita säilyttää kehiksen ulkopuolisuus valtion rahoitusosuuden mahdollisen residuaaliluonteen vuoksi.

Työryhmä ehdottaa, että momentti 33.18.60 Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista siirretään kehikseen kuuluvaksi menoeräksi. Työryhmä ehdottaa momentin 33.19.60 Valtion osuus kansaneläkeläistä johtuvista menoista pitämistä edelleen kehiksen ulkopuolella perustemuutoksia lukuun ottamatta.

3.3.2 Työttömyysturvamenot

Työttömyysturvamenot jäivät vuoden 2003 kehyspäätöksen mukaisesti menokehiksen ulkopuolelle niiden suhdanneriippuvuuden vuoksi. Ulkopuolelle jätettyjä momenteja ovat työttömyysturvain mukainen perusturva (33.17.51) ja työmarkkinatuki (34.06.52) sekä pienempinä momentteina valtionosuus työttömyyskassoille (33.17.50) ja valtionosuus vuorottelukorvauksesta (33.17.53).

Vuosina 2000–2007 työttömyysturvamenojen taso on vaihdellut, vaikka työttömien määrä on jatkuvasti laskenut. Vaihtelua selittänee se, että yhä suurempi osa työttömistä osallistuu uusiin kalliimpiin aktivointitoimiin, mikä kasvattaa työmarkkinatukimäärärahoja. Aktivointitoimenpiteistä osa rahoitetaan kehikseen kuuluvalta momentilta 34.06.51 Työllistämis-, koulutus ja erityistoimet, mutta loppuosa kustannuksista on työmarkkinatukimomentilta (34.06.52) kehiksen ulkopuolelta. Osallistumisvelvoitteiden lisääminen ja muu aktivointiasteen nostaminen olisi oikeastaan tullut ja tulisi viimeistään jatkossa rinnastaa perustemuutoksiin, jolloin niiden vaikutukset kuuluisivat kehikseen. Valtionosuus vuorottelukorvauksesta on suhdanteista riippumaton meno ja se tulisi siirtää kehiksen piiriin.

Työttömyysturvamenot korreloivat bruttokansantuotteen kanssa sekä tasoina (korrelaatiokerroin 0,33) että prosenttimuutoksina (korrelaatiokerroin 0,44). Työttömien määrän väheneminen on kuitenkin vuosina 2001–2007 vaikuttanut työttömyysturvamenoja vähentävästi (korrelaatiokerroin 0,50), joten nykyiset perusteet pitää työttömyysturvamenot kehiksen ulkopuolella ns. automaattisina vakauttajina ovat edelleen olemassa.

Työryhmä ehdottaa, että työttömyysturvamenot, pois lukien valtionosuus vuorottelukorvauksesta, pidetään edelleen menosäännön ulkopuolella menojen suhdanneperusteisista vaihteluista johtuen. Valtionosuus vuorottelukorvauksesta tulisi siirtää kehyksen piiriin.

Etusperusteisiin, kuten mm. päivärahan tasoon, osallistumisveloitteiden lisäämiseen ja muuhun aktivointiasteen nostamiseen, tehtävät päätöseräiset muutokset kuuluvat kehyksen piiriin.

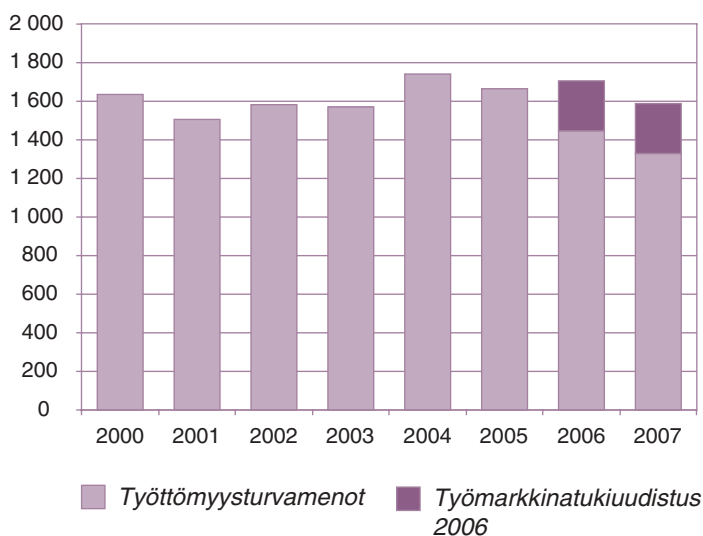
Taulukko 5: **Työttömät työnhakijat ja aktiivisiin toimiin osallistuvien osuus**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 budjetoitu	2007 TA
työttömyys, 1 000 hlöä (TM)	321,0	302,0	294,0	289,0	288,4	275,3	255,0	245,0
aktivointiaste*, %	24,0	24,2	23,8	24,6	24,7	25,0	26,7	28

* laajasta työttömyydestä. Arviolukuja, jotka ovat yleensä olleet n. prosentin toteutunutta korkeampia.

Kuvio 2. **Etusparannuksilla ja vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistuksella korjatut työttömyysturvamenot vuoden 2007 hinnoin, milj. euroa**

(Hintakorjaus KEL-indeksillä)

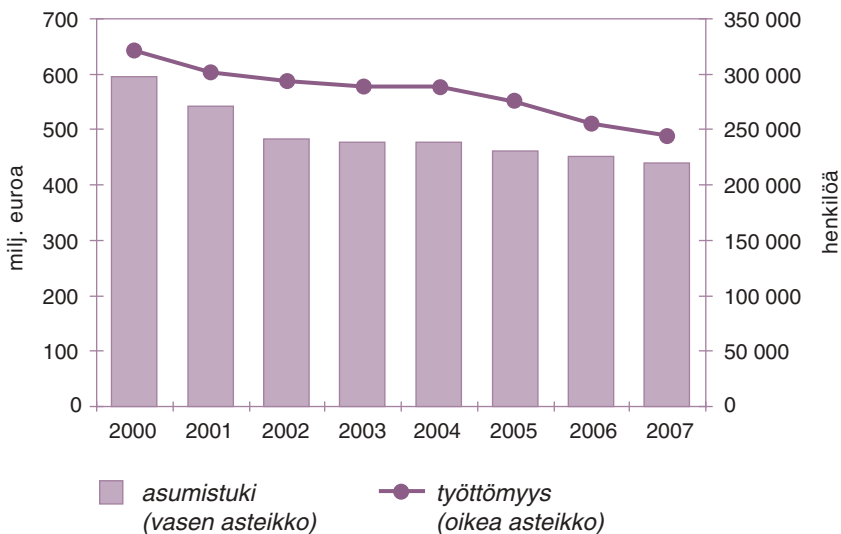


3.3.3 Asumistukimenot

Asumistukimenot ovat laskeneet vuosina 2000–2007 työttömyyden myötä, vaikkakin viime vuosina lasku on ollut vähäisempää. Asumistukimenot ovat selkeästi riippuvaisia työttömien määrästä (korrelaatiokerroin tasoille 0,79, prosenttimuutoksille 0,42), koska asumistuen saajista 2/3 on työttömiä. Näin ollen asumistuki on työttömyyden kautta suhdanteista riippuvana menoeränä syytä pitää menosäännön ulkopuolella.

Työryhmä ehdottaa, että asumistukimenot pidetään etuusperusteisiin tehtäviä muutoksia lukuun ottamatta edelleen menosäännön ulkopuolella menojen suhdanneperusteisuudesta johtuen.

Kuvio 3. **Asumistuki vuoden 2007 hinnoin, milj. euroa**
(Hintakorjaus asumistuen saajien keskimääräisten asumismenojen kehityksen mukaan)



3.3.4 Korkomenot

Valtionvelasta koituvat korkokustannukset on muiden budjettitalouden menojen tavoin rahoitettava valtion vuotuisilla tuloilla, uudella velanotolla tai saatavia realisoimalla ja/tai vähentämällä. Tästä näkökulmasta menojen hallinnan välineenä toimivan kehyksen tulisi lähtökohtaisesti kattaa myös korkomenot. Korkomenot poikkeavat kuitenkin luonteeltaan muista budjettitalouden menoista monella tavoin ja niiden sisällyttämistä kehykseen tulee arvioida useasta eri näkökulmasta.

Korkomenot määräytyvät pääosin valtiontalouden menneiden vuosien tasapainokehityksen ja rahoitusratkaisujen pohjalta ja vain rajoitetussa määrin nykyhetken tasapaino- ja korkokehityksen perusteella. Suomen valtion tämänvuotiset korkomenot (vuoden 2007 talousarvio: 2 348 milj. euroa) heijastavat näin yhteisvaikutusta vieläkin kotimaisessa historiallisessa vertailussa korkeasta velan tasosta ja samalla edelleen voimakkaasti alentuneesta velan efektiivisestä korkotasosta.

Analysoitaessa korkomenojen kehyskäsitteilyn perusteita on syytä eritellä ensinnäkin korkomenojen välittömiä vaikutuksia eri suhdannevaiheissa eli korkomenojen määräytymistä korkotason ja velan määrän pohjalta ja edelleen tätä kautta korkomenojen suhdetta kotimaiseen suhdannekehitykseen. Toisin sanoen tulee tarkastella, onko korkomenoilla välitöntä roolia suhdanteiden automaattisena vakauttajana tai mahdollisesti suhdanneilmiön kärjistäjänä.

Toiseksi tulisi arvioida korkomenojen välillistä vaikutusta valtiontalouden liikkumavaaraan ja muihin menoihin. Olisiko tilanteessa, jossa kehys tai muu pitävä menorajoite pakottaisi menot tietyn kokonaiskaton alle tietyllä hetkellä pääosin ulkopuolelta – velkaantumishistoriasta ja vallitsevasta korkotasosta – määräytyvä korkomenojen kehitys omiaan auttamaan muiden menojen hallinnassa suhdannepoliittisesti perustellulla tavalla, so. hillitsemään muiden menojen kasvua noususuhdanteessa ja antamaan niille kasvuvaraa laskusuhdanteessa.

Näihin kysymyksiin vastaamista vaikeuttaa epävarmuus arvioitavana olevien mekanismien toiminnasta lähitulevaisuudessa. Korkotason määräytyminen euroalueella osana alueen yleistä suhdannekehitystä ja mahdolliset poikkeamat Suomen ja euroalueen suhdannekehityksen välillä tekevät ennakkoon vaikeaksi arvioida, mikä korkomenojen kehyskäsitteily olisi optimaalinen valinta ennakkoon valittavan finanssipoliittisen linjan tueksi. Tämä ilmenee seuraavista, osin vastakkaisiinkin johtopäätöksiin päätyvistä tarkasteluista.

Korkomenot saattaisivat tilanteesta riippuen toimia automaattisina vakauttajina pikeminkin kehyksen piirissä kuin sen ulkopuolella, eikä korkomenojen pitämiseen kehyksen ulkopuolella siten välttämättä ole suhdannepoliittisia perusteita. Korkotaso nousee yleensä noususuhdanteessa, jolloin kehyksen piirissä kasvavat korkomenot hillitsisivät muiden menojen kasvua. Vastaavasti laskusuhdanteessa laskevat korkomenot antaisivat tilaa mui-

den menojen kasvulle. Nettovelkaantuminen laskusuhdanteessa vaikuttaisi puolestaan toisin päin eli lisäisi korkomenoja, jolloin korkomenojen sisältyminen kehykseen saattaisi syventää laskusuhdannetta.

Kotimaisista tekijöistä riippumattomat korkotason muutokset saattavat vaikuttaa korkomenoihin muutaman vuoden aikavälillä sadoillakin miljoonilla euroilla. Korkomenot voivat kehyksen jakamattoman varauksen mittakaavassa olla melko labiili, arvaamaton tekijä. Tämä korostuu korkotason muutostilanteissa, jollaisesta on euromarkkinoilla viitteitä havaittavissa. Valtionvelan korkokustannuksia on pyritty minimoimaan siirtymällä velan korkomekanismeissa lyhyiden korkojen suuntaan. Samalla joudutaan kuitenkin hyväksymään lyhyiden korkojen nopeista vaihteluista aiheutuva suurempi epävarmuus korkomenojen määrään.

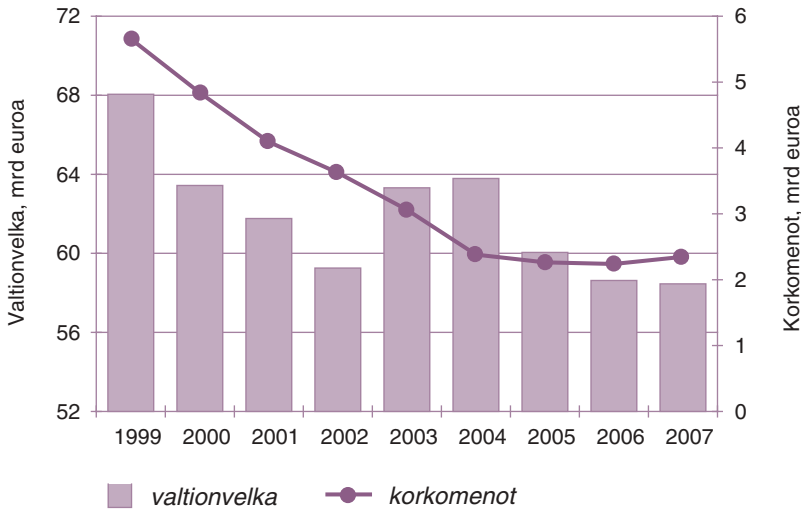
Jos korkomenot sisällytettäisiin kehykseen, tulisi niiden labiilius ottaa jakamattoman liikkumatilan mitoituksessa huomioon. Toisaalta kehyksessä on muitakin menoja, joiden määrät voivat eri olosuhteissa muuttua sadoilla miljoonilla euroilla. Jonkin menon muutosten potentiaalista suuruutta tai menon määräytymisen eksogeenisuutta ei ole pidetty hyväksyttävänä perusteena menon siirtämiselle kehyksen ulkopuolelle.

Korkomenojen sisältyminen kehykseen kannustaisi velan lyhentämiseen eli selvästi ylijäämäiseen valtionalouteen. Toisaalta tätä kautta syntyisi myös kannustin omaisuuden myyntiin ja velan lyhentämiseen myyntituloilla. Kehys ei kuitenkaan saisi kannustaa omaisuuden myymiseen sinänsä.

Korkomenojen sisällyttäminen kehykseen palkitsisi myös hyvää velanhoitoa, josta käytännön tasolla vastaa Valtiokonttori. Toisaalta velanhoitotoimenpiteillä pyritään mahdollisimman pieneen korkokustannukseen pitkällä, yli vaalikauden ulottuvalla aikavälillä. Tästä johtuen velanhoidon minimointi lyhyellä aikavälillä ei ole tarkoituksenmukaista. Joinakin vuosina velanhoidon aktiivinen markkinatoiminta saattaa johtaa korkomenopiikkeihin, joita vastaan odotetaan saatavan suuremmat hyödyt myöhempinä vuosina. Tällaiset korkomenopiikit saattaisivat kehyksen sisällä aiheuttaa säästötarvetta muissa menoissa, mikä puolestaan voisi synnyttää painetta muuttaa taloudellisimmaksi arvioitua velanhoitopolitiikkaa. Tiukassa kehystilanteessa saattaisi myös syntyä painetta muuttaa velanhoitopolitiikkaa niin, että syntyisi hetkellisiä korkomenosäästöjä tulevien vuosien kustannuksella. Tämä näköala puoltaa korkomenojen jättämistä kehyksen ulkopuolelle.

Edellä esitetyn valossa korkomenojen kehykseen sisällyttäminen tai ulkopuolelle jättäminen näyttäisivät molemmat olevan perusteltavissa. Tilanteesta riippuen argumentit painottuisivat puolelle tai toiselle. Nykykäytännön jatkaminen tuntuisi perustelluimmalta ratkaisulta epävarmuuden vallitessa. Vaikuttaa ilmeiseltä, että riskit koko menojen hallintatavoitteen ja finanssipolitiikan perustan osalta olisivat suuremmat, jos päädyttäisiin sisällyttämään korkomenot kehyksen piiriin.

Työryhmä katsoo, että korkomenot on edelleen syytä pitää kehyksen ulkopuolella.

Kuvio 4: *Valtionvelka ja korkomenot, mrd. euroa*

3.3.5 Valtion päättämien veroperustemuutosten kompensatiot muille veronsaajille

Valtion päättämistä veroperustemuutoksista muille veronsaajille (kunnat, seurakunnat, Kela) aiheutuvia tulonmenetyksiä kompensoivat menot on päätetty jättää menosäännön ulkopuolelle. Syynä tähän ratkaisuun on veropoliittisen neutraliteetin säilyttäminen. Kehysjärjestelmällä ei ole haluttu teknisesti rajoittaa veronkevennysten toteuttamista.

Ansiotuloverotuksen kevennysten tavoitteena on ollut keventää työn verotusta. Työn verotuksen keventäminen on toteutettu muuttamalla valtion tuloveroasteikkoa ja korottamalla tulonhankkimisvähennystä sekä kasvattamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä. Kevennyksiä on haluttu painottaa pieni- ja keskituloisille palkansaajille, mikä vuoteen 2006 asti toteutettiin kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä korottamalla. Kunnallisverotuksen vähennysten korottaminen vähentää muiden veronsaajien kuin valtion verotuloja. Verotuottomenetykset on kompensoitu kunnille. Taulukossa 6 on esitetty tuloveroperusteiden muutosten aiheuttamat verotulomuutokset ja niiden kompensatiot kunnille vuosina 2004–2006. Aiempina vuosina veronkevennyksiä on toteutettu myös sosiaaliturvamaksuja alentamalla, mikä kasvatti siirtoa budjettitaloudesta Kansaneläkelaitokselle.

Tammikuussa 2007 eduskunnan hyväksymä kunta- ja palvelurakennehankkeen puite-laki linjaa myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistustyötä, jonka tarkoituksena on mm. kuntien verotulopohjan vahvistaminen siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiukseksi. Järjestelmän uudistus on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2009 alusta. Uudistus todennäköisesti vähentää kunnille suuntautuvien verokompensaatioiden mahdollisuutta, mutta ei välttämättä poista sitä kokonaan.

Työryhmä ehdottaa, että valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille pidetään edelleen menokehyksen ulkopuolella.

Taulukko 6: **Kunnallisverotuksen veroperusteiden muutosten aiheuttamat verotulo-muutokset ja niiden kompensatiot kunnille**

	Verotulo-muutos, milj. euroa		Valtion-osuuksien muutos, milj. euroa	
2004	-359	Ansiotulovähennyksen korotus 343 milj. euroa, tulonhankkimisvähennyksen korotus 13 milj. euroa ja asteikon muutokset 3 milj. euroa.	359	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosentin korotus 3,25 prosenttiyksikköä, 357 milj. euroa, ja 2 milj. euroa STM:n indeksikorotukseen.
2005	-121	Ansiotulovähennyksen korotus.	121	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden kunnan omaraahoitusosuuden alentaminen
2006	-127	Sava-rahoitusuudistukseen liittyvä päivärahamaksuvähennys 90 milj. euroa, valtionverotuksen ansiotulovähennys 7 milj. euroa ja metsäverotuksen siirtymäkauden päättymisen 30 milj. euroa.	128	Valtionosuuksien tasauksen tasausrajan korottaminen 0,5 prosenttiyksikköä, tasausvähennyksen rajan alentaminen 3 prosenttiyksikköä, yhteensä 98 milj. euroa, ja tasausrajan korottaminen 0,36 prosenttiyksikköä, 30 milj. euroa.

3.3.6 Itsensä rahoittavat läpikulkuerät

Kehysjärjestelmässä on jätetty menosäännön ulkopuolelle läpikulkueränä Euroopan Unionilta saatavia tuloja täysimääräisesti vastaavat menot sekä veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot, jotka rahoittavat itsensä lain tai sitä vastaavan perusteen nojalla muilla kuin vero- tai maksutuloilla. Näiden määrärahojen kehitys riippuu niistä vastaavien tulojen kehityksestä, eikä näiden tulojen kasvusta seuraava määrärahojen kohoamista ole pidetty perusteltuna syynä muiden menojen leikkaamiselle. Ei ole myöskään vastaavaa finanssipoliittista tarvetta pyrkiä rajoittamaan EU:lta tai pelitoiminnasta tulevien tulojen määrää.

Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot

Euroopan Unionin alueiden kehitysrahastosta ja rakennerahastosta rahoitettavien hankkeiden rahoitus koostuu sekä suoraan Euroopan Unionilta saatavasta rahoituksesta että kansallisesta rahoitusosuudesta. Sekä Euroopan Unionin että valtion kansallinen rahoitusosuus maksetaan tuen saajalle valtion budjetin kautta, jolloin molemmat näkyvät valtion menona. Euroopan Unionin rahoitusosuus on ns. läpivirtauseränä jätetty menosäännön ulkopuolelle, kun taas kansallinen rahoitusosuus sisältyy valtion menokehykseen. Käytännössä Euroopan Unionilta saatavien tulojen nousu korottaa myös kehukseen luetavaa kansallista rahoitusosuutta.

Työryhmä ehdottaa Euroopan Unionilta saatava tuloja vastaavien menojen jättämistä edelleen menosäännön ulkopuolelle.

Taulukko 7: ***EU:lta saatavia tuloja vastaavien menojen kehyspoikkeamat, milj. euroa***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot, toteuma tai budjetoitu	766	982	1 020	1 049	1 082	1 100	1 174	1 141
- kehyspäätöksen arviossa	913	1 009	1 060	1 084	1 133	1 187	1 223	1 112

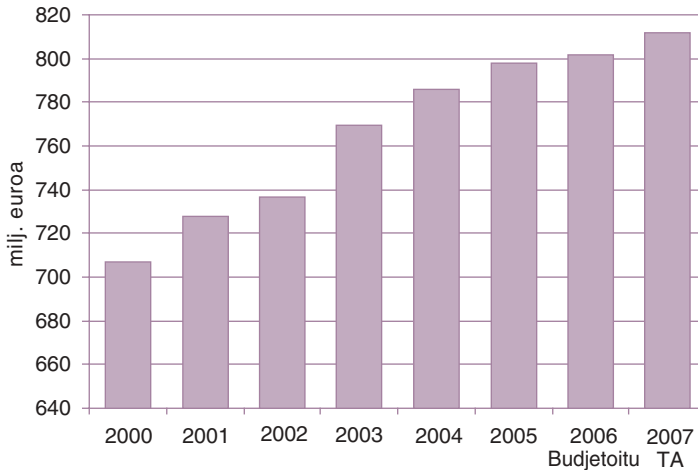
Veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot

Veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tuloutusta vastaavien menojen rahoitus koostuu veikkaus- ja pelitoiminnasta kertyvistä tuloista. Tulojen käytöstä säädetään arpajaislaissa (1047/2001), jonka mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Lisäksi valtioneuvosto on antanut arpajaislain (1047/2001) nojalla RAY:lle rahapeliluvan yksinoikeudella raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen sekä pelikasinotoimintaan. Rahapelilupa perustuvalla toiminnalla RAY hankkii varoja oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Lisäksi RAY:n tuotosta on osoitettu osa Valtiokonttorin käytettäväksi mm. sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin ja rintamaveteraanien kuntoutukseen.

Käytettävissä olevien voittovarojen ja tuloutuksen määrä riippuu peliaktiivisuudesta. Finanssipolitiikan kannalta ei ole katsottu tarpeelliseksi ryhtyä kehysjärjestelmän avulla rajoittamaan kertyvien tulojen ja niihin perustuvien menojen määrää.

Työryhmä ehdottaa veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot jätettäväksi edelleen menosäännön ulkopuolelle.

Kyseisiä tuloja vastaavilla menoilla on kuitenkin vaikutusta finanssipolitiikan mitoitukseen ja tästä johtuen tulojen käytön valvontaan tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Lisäksi tulevaisuudessa tulee varautua mahdolliseen valtion monopoliaseman muuttumiseen sekä siihen, että Veikkauksen ja RAY:n tulot eivät toteudu kehystä laadittaessa ennakoidulla tavalla. Tulojen aleneminen aiheuttaisi painetta kehukseen ja mahdollisesti pyrkisi syrjäyttämään muita menoja nykyisin pelituloilla rahoitettujen menojen tieltä.

Kuvio 5: *Veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta vastaavat menot, milj. euroa*

3.3.7 Finanssisijoitusmenot

Finanssisijoitusmenot, jotka ovat yleensä kertaluonteisia ja osa valtion omaisuuden hallintaa, ovat kehyspääöksessä menosäännön ulkopuolella. Finanssisijoitusmenot aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai omaisuuden olomuodon muutoksesta, ja sijoitetujen varojen odotetaan säilyttävän arvonsa.

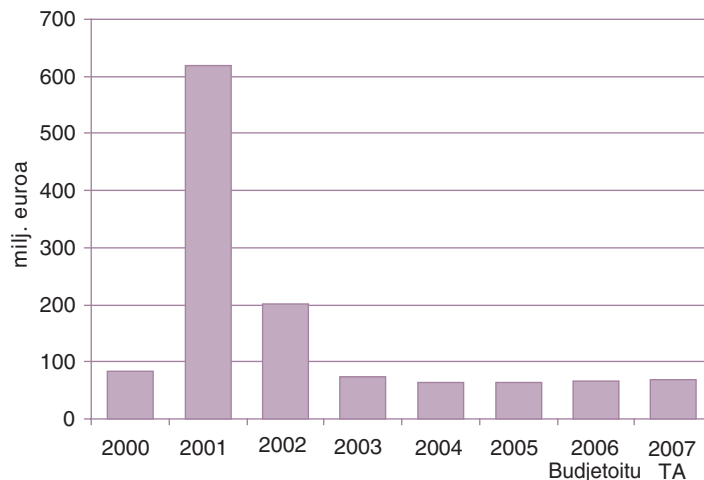
Pääsääntöisesti finanssisijoitusmenoja voidaan siis verrata säästämiseen tai varojen tallettamiseen, eivätkä ne siten edusta lopullista menoa. Finanssisijoitukset katsotaan perustelluksi sijoittaa menosäännön ulkopuolelle.

Finanssisijoituksiin sisältyy yhä kasvavana eränä Teknologian kehittämiskeskuksen myöntämät pääomallinat, joihin liittyy myös anteeksiantovaltuuksia. Vuonna 2005 maksuvapautusvaltuus oli 10 milj. euroa ja vuosien 2006 ja 2007 talousarvioissa 20 milj. euroa. Anteeksiannetut pääomallinat voidaan rinnastaa suoriin tukiin, joten niitä tulisi myös kehysjärjestelmässä kohdella tukia vastaavalla tavalla. Toisaalta valtiontaloudessa tapahtuu muunkinlaisia pääomallinoiden anteeksiantoon rinnastettavia tulojen menetyksiä, kuten omaisuuden vastikkeettomia luovutuksia ja yritysten osakkeiden pääomittamisia. Ko-

konaisuutena näiden tulomenetysten merkitys on tällä hetkellä pieni, mutta työryhmä haluaa kiinnittää seikkaan huomiota ja toteaa, että tällaisten menettelyjen yleistyessä niiden sisällyttämistä menosäännön piiriin tulisi harkita.

Työryhmä ehdottaa finanssisijoitusten jättämistä edelleen menokehysten ulkopuolelle.

Kuvio 6: *Finanssisijoitukset käyvin hinnoin, milj. euroa*



3.4 Tarve muiden erien siirtämiseen kehyksen ulkopuolelle

3.4.1 Arvonlisäveromenot

Vuodesta 2008 virastojen ja laitosten kulutusmenoihin (momentit 01–28) ja reaalisisjoitusmenoihin (momentit 70–79) sisältyvät arvonlisäveromenot on tarkoitus budjetoida erillisinä hallinnonalakohtaisesti momentille 29. Nykyisin nämä menot on budjetoitu momentille 19. Siirtomenomomentilta (30–69) maksettavat kulutus- ja investointimenot on budjetoitava arvonlisäverollisina, joten arvonlisäveromenot sisältyvät näiden momenttien määrärahoihin. Arvonlisäveromenoja on vuoden 2007 talousarviossa n. 905 milj. euroa.

Arvonlisäveromenot on vuodesta 2003 alkaen budjetoitu hallinnonalakohtaisesti omalle momentilleen. Niiden arvioiminen on ollut vaikeaa, joskin arviot ovat parantuneet vuosi vuodelta. Arviointia vaikeuttaa se, että menot ajoittuvat usein vuoden loppuun. Virhearviot, suurimmillaan 60 milj. euron yksittäinen alibudjetointi, voivat johtaa vääriin arvioihin jakamattomasta varauksesta. Finanssipoliittisesti arvonlisäveromäärärahojen sijainnilla kehyksessä ei ole perustetta, koska ne ovat samalla tuloa valtiolle eli niillä ei ole tasapainovaikutusta. Siirto kehychsen ulkopuolelle tekisi myös valinnan ostopalvelujen ja oman toiminnan välillä neutraalimmaksi ja helpottaisi esim. kuntien kanssa toteutettavia infrastruktuurihankkeita.

Palkka-, kulutus- ja investointimenoja sisältävillä siirtomenomomenteilla eli ns. sekamomenteilla olevat arvonlisäveromenot olisi teknisesti hyvin vaikea siirtää kehychsen ulkopuolelle, koska arvonlisäveromenoja ei näillä momenteilla eritellä. Lisäksi se johtaisi suureen määrään momenteja, jotka olisivat osittain kehychsen ulkopuolella ja osittain kehychsen sisäpuolella, mikä heikentäisi kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Esimerkkejä tällaisista momenteista ovat EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus sekä vesistö- ja vesihuoltotyöt. Näissä tapauksissa kyse on kuitenkin pienistä summista, joten sekamomenteilla olevat arvonlisäveromenot voitaisiin järjestelmän yksinkertaisuuden vuoksi jättää kehychseen luettaviksi.

Työryhmä ehdottaa, että arvonlisäveromäärärahat hallinnonalojen keskitetyillä momenteilla siirretään kehychsen ulkopuolelle, koska niitä ei finanssipoliittisin perustein ole tarpeen rajoittaa vastaavien tulojen kertyessä valtiolle itselleen ja jotta valinta palveluiden ostamisen tai teettämisen omana toimintana välillä tulisi neutraalimmaksi.

3.4.2 Ulkopuolisten maksamaa rahoituspanosta vastaava määräraha

Työryhmä on pohtinut, pitäisikö ulkopuolisten maksamaa rahoituspanosta vastaavat bruttobudjetoidut määrärahat siirtää kehychsen ulkopuolelle. Näitä liittyy esim. liikennehankkeisiin, joiden rahoittamiseen kunnat osallistuvat. Hankkeisiin pitäisi voida ottaa vastaan kaikki ulkopuolelta tarjottava lisärahoitus ilman, että hankkeen kokonaismenojen tarvitsisi pysyä kehysrajoitteen vuoksi samana. Tämä kannustaisi hallinnonaloja hankkimaan ulkopuolista rahoitusta. Tilanne on periaatteessa sama kuin EU-rahoituksen yhteydessä.

Siirto kehychsen ulkopuolelle voitaisiin toteuttaa siten, että valtion oma panostus kuuluisi kehychseen ja vain ulkopuolista rahoitusta vastaava osuus määrärahasta siirrettäisiin kehychsen ulkopuolelle. Siirto koskisi vain suuria bruttobudjetoituja eriä, jotta järjestelmän hallittavuus ei vaarantuisi. Menoerän siirto kehychsen ulkopuolelle ei luonnollisesti koske valtion kunnilta lainaamaa rahoitusosuutta.

Työryhmä ehdottaa, että valtion ulkopuolelta saamaa rahoitusosuutta suoraan vastaava bruttobudjetoitu meno voidaan siirtää kehyksen ulkopuolelle.

3.4.3 Maksutuloihin säädöksillä korvamerkityt menot ja läpivirtauserät

Kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi luetaan seuraavat menot, joilla on suora lakisääteinen mutta ei verotuloihin luettava vastine tulopuolella (ks. luku 3.3.6)

- Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot ja
- veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot.

Talousarvioon sisältyy myös eräitä muita menoeria, joilla on suora säädetty vastine tulopuolella. Tällaisia ovat esim. maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa olevat

- 30.40.25 kalakannan hoitovelvoitteet (vesioikeudelliset kalatalousmaksut)
- 30.40.41 hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen (hirvieläinten metsästysmaksut)
- 30.40.50 metsästyksen ja riistanhoidon edistäminen (riistanhoitomaksut)
- 30.40.51 kalatalouden edistäminen (kalastuksenhoitomaksut)
- 30.40.52 Tenojoen kalastuslupamaksut ja viehekalastusmaksut (Tenojoen kalastuslupamaksut)

Työryhmä on pohtinut, tulisiko nämä korvamerkityt erät siirtää kehyksen ulkopuolelle, jolloin tuloarvioiden muuttuessa määrärahojen muuttuminen ei muuttaisi kehysvaraa. Haittana voisi olla maksujen mahdollinen tarpeetonkin nouseminen, jos tätä kautta olisi mahdollista saada lisämäärärahoja kehyksen estämättä.

Toisaalta veroasteeseen luettavia eräitä ei ole perusteltua jättää menojen säätelykonnaisuuden ulkopuolelle. Veroiksi luettavien tulojen korvamerkintä tiettyihin menoihin on finanssipolitiikan kannalta ongelmallista, koska verorasituksen kautta kerättyjen tulojen tehokas kohdentaminen heikkenee. Korvamerkitty tulo joko kaventaa muun verotuksen liikkumatilaa tai vaihtoehtoisesti nostaa veroastetta, millä on epäedullisia kannustinvaihtokuituksia. Suhtautuminen joihinkin menoihin ei voi olla lievempi sillä perusteella, että ne

rahoitetaan korvamerkityllä verolla eikä verovaroilla yleensä. Yllä mainittuja menoja rahoittavista tuloista hirvieläinten metsästysmaksut, riistanhoitomaksut ja kalastuksenhoitomaksut luetaan veroiksi.

Korvamerkittyjen menojen siirto kehyksen ulkopuolelle kannustaisi nonaffektaatioperiaatteen vastaisesti¹⁰ luomaan uusia korvamerkittyjä määrärahoja, mikä ei myöskään finanssipoliittisesta näkökulmasta ole toivottavaa. Tässä käsitellyt korvamerkityt erät olisi sen vuoksi tulevaisuudessakin hyvä sisällyttää kehykseen, etenkin koska ne ovat pieniä ja vakaita eriä. Niiden jättäminen kehyksen ulkopuolelle myös heikentäisi kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Selkeät läpivirtauserät, jotka kulkevat järjestelmän teknisen toteutuksen vuoksi valtion budjetin kautta, olisi kuitenkin hyvä pitää kehyksen ulkopuolella. Esimerkkinä näistä on muiden eläkelaitosten puolesta maksetut eläkkeet (momentti 28.07.63), jota vastaa tulomomentti 12.28.63 (Muiden eläkelaitosten puolesta maksettujen eläkemenojen hyvitykset). Momenttien loppusummat ovat yhtä suuret (n. 33 milj. euroa vuoden 2007 talousarviossa). Valtio maksaa vuoden aikana muiden eläkelaitosten puolesta eläkkeitä ns. Vilma-järjestelmän mukaan. Muut eläkelaitokset palauttavat vastaavan määrän ennakkona valtiolle samana vuonna. Kyseessä on siis tekninen läpivirtauserä, jonka suuruuteen ei ole finanssipoliittista tarvetta puuttua.

Totopoleista saatavia tuloja vastaavat menot olisi yhdenmukaisen käsittelyn vuoksi hyvä siirtää veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta vastaavien menojen tavoin kehyksen ulkopuolelle.

Työryhmä ehdottaa, että tekniset läpivirtauserät siirretään kehyksen ulkopuolelle. Lisäksi topeleista saatavia tuloja vastaavat menot ehdotetaan siirrettäväksi kehyksen ulkopuolelle.

3.4.4 Palkkaturva

Valtio maksaa työntekijöille työnantajan konkurssin tai muun maksukyvyttömyyden vuoksi maksamatta jääneitä palkkoja palkkaturvamomentilta (34.99.50). Valtio perii maksettuja palkkaturvan mukaisia menoja takaisin työnantajilta ja yritysten konkurssipesiltä, ja loput eli n. 80 % työttömyysvakuutusrahasto korvaa valtiolle. Palkkaturvapalautusten arvioidut korot jäävät valtiolle palkkaturvajärjestelmästä aiheutuvien menojen kattamiseen. Tulot ovat momenteilla 12.34.70 (Palkkaturvamaksujen palautukset) ja 12.34.99 (työministeriön hallinnonalan muut tulot) (osa palkkaturvapalautusten korkoa). Palkkaturvaa

¹⁰ Budjetointiperiaate, jonka mukaan tiettyjä tuloja ei tule sitoa tiettyihin menoihin.

maksettiin 21 milj. euroa v. 2005. Palkkaturva on suhdanteista riippuva meno, koska las-
kusuhdanteessa yrityskonkurssien määrä kasvaa ja työnantajien maksukyky heikkenee.
Sen vuoksi palkkaturva ehdotetaan siirrettäväksi muiden suhdanneriippuvaisten erien ta-
voin kehyksen ulkopuolelle.

Työryhmä ehdottaa, että palkkaturva (34.99.50) siirretään suhdanneriippuvaisena menoerä-
nä kehyksen ulkopuolelle.

3.4.5 Toimeentulotuki

Kuluneella vaalikaudella talousarvioon eriytettiin uusi määräraha valtion osuuteen perus-
toimeentulotuen kustannuksista (33.32.38). Uudistus tapahtui 1.1.2006 alkaen osana työ-
markkinatuki uudistusta. Valtio ja kunnat vastaavat yhtä suurin osuuksin perustoimeentu-
lotuen kustannuksista. Kustannusten muutokset ovat vahvasti suhdanneriippuvaisia, koska
toimeentulotuen saajien määrä riippuu pitkälti työttömien määrästä. Määräraha reagoi alle
vuoden viiveellä tukikustannusten muutoksiin. Automaattisena vakauttajana toimiva toi-
meentulotukimääräraha tulee siten siirtää kehyksen ulkopuoliseksi menoeräksi vastaavin
ehdoin kuin muutkin automaattiset vakauttajat. Siten mahdollisten etuusparannusten me-
novaikutukset pitäisi lukea kehykseen kuuluviksi.

Työryhmä ehdottaa, että valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin (33.32.38)
siirretään suhdanneriippuvaisena menoeränä kehyksen ulkopuolelle. Momentin etuusperus-
teisiin mahdollisesti tehtävien muutosten menovaikutukset tulee kuitenkin lukea kehykseen.

3.4.6 Ulkopuolelta määräytyvät erät

Erät suurehkot menot ovat käytännössä päätöksentekijöiden vaikutuspiirin ulkopuolel-
la. Periaatteessa kaikkiin menoihin voidaan vähintään perustuslain säätämisyjärjestykses-
sä vaikuttaa, mutta tosiasiallisesti vaikuttaminen osaan menoista on lähes mahdotonta tai
hyvin rajallista. Tällaisia menoja ovat esim. EU-jäsenmaksu ja monet muut kansainväli-
set jäsenmaksut, osa kansallisesti rahoitettavista EU-menoista, siirrot Ahvenanmaalle se-
kä perustuslain takana olevat menot (mm. perusturvan piirissä olevat etuudet ja eläkkeet).
Myös pääosaan keskeisten virastojen toimintamenoista on hyvin vaikea vaikuttaa. On esi-
tetty, että myös kehitysyhteistyömenot olisivat tällaisia päätöksentekijöiden vaikutusmah-

dollisuuksien ulottumattomissa olevia menoja kansainvälisen sitoumusperusteisuutensa johdosta ja tästä syystä ne tulisi jättää kehyksen ulkopuolelle. Tosiasiassa kehitysyhteistyömenojen mitoitus on suurelta osin harkinnanvarainen.

Työryhmä ei ole päätenyt ehdottamaan mitään menoa jätettäväksi kehyksen ulkopuolelle sillä perusteella, ettei siihen voida vaikuttaa tai vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset.

Jos tällainen kriteeri hyväksyttäisiin, jouduttaisiin vaikean luokittelutehtävän eteen ja kehyksen kattavuus oletettavasti supistuisi tuntuvasti. Työryhmä katsoo, että ns. ulkopuolelta määräytyvien menojen tulee kuulua kehyksen piiriin, koska ne viime kädessä rahoitetaan verovaroin. Siten näiden menojen kasvun nimenomaan tulisi vaikuttaa muiden harkinnanvaraisempien menojen määrään toimittaessa valitun veroasteen ja muiden resurssirajoitteiden puitteissa.

On myös esitetty, että suuret epävakaa lakisääteiset menot (esim. valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus) tulisi jättää kehyksen ulkopuolelle. Tällaisten menojen hallinta ja sopeutuminen niiden muutoksiin on finanssipolitiikan onnistumisen kannalta ratkaisevaa. Siksi niitä ei missään tapauksessa voi jättää kehyksen ulkopuolelle. Kehystä ei pidä marginalisoida pienten, vakaiden harkinnanvaraisten menojen sääätelykeinoksi. Silloin se menettäisi finanssipoliittisen merkityksensä.

3.5 Liikenteen väylärakentamismenojen käsittely kehyksessä

Hallitusohjelman yhteydessä keväällä 2003 sovittiin infrastruktuuri-investointien tasolisykseksi 25 milj. euroa, eikä kehyspäätökseen (2004–2007) tehty varausta uusien hankkeiden aloituksia varten. Ainoastaan päätettyjen hankkeiden rahoitus oli huomioitu, joten kehyspäätöksessä infrastruktuuri-investointien taso jäi varsin matalaksi.

Kehyspäätöksen jälkeen liikennepoliittista suunnittelua alettiin pitkäjänteistämään liikenne- ja viestintäministerin johtamassa ministerityöryhmässä, jonka raportissa¹¹ tehtiin aloitettaville isoille hankkeille prioriteettilistaus ja pienempiä hankkeita koottiin teemapaketteihin. Lisäksi sovittiin ns. kakkoskori vuosille 2008–2013 ilman hankkeiden priorisointia. Vaalikauden aikana hallitus on tehnyt useaan otteeseen lisäesityksiä yli v. 2003 päätetyn määrärahatason. Lisäykset on tehty pääasiassa prioriteettilistauksen perusteella, mikä onkin lisännyt maa- ja vesirakennusalan suunnitelmallisuutta. Kehyksissä pysymisen kannalta tämä kuitenkin on ollut ongelmallista, minkä vuoksi liikenneinvestointien rahoituksen kattamiseen on tarvittu säästötoimia muualla ja osakkeiden myyntitulojen käyttöä.

11 Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013. Ministerityöryhmän mietintö. 7/2004 LVM.

Liikenteen investoinneissa on ollut puutteita ensinnäkin edellä mainitun rahoituksen alkuperäisen mitoituksen vuoksi mutta myös liittyen rakentamisen epätasaiseen ajoittumiseen.

Nykyisen kehysmenettelyn puutteena on, etteivät siihen liittyvät investointien rahoitussäännöt nykyisellään pysty vakauttamaan investointien tasoa hallituskausien yli. Hallituskauden edetessä myös sitova kehyskausi lyhenee ja siten viimeisenä kehysvuonna voidaan aloittaa useita isojakin hankkeita pienillä kehyskautta koskevilla määrärahanostuksilla. Valtuusmenettelyn avulla hankkeiden suuret kustannukset ajoittuvat kehyskauden jälkeisille vuosille.

Viimeiset neljä hallitusta ovat aloittaneet uusia suuria infrastruktuuri-investointihankkeita taulukon 8 mukaisesti. Taulukon perusteella voidaan todeta, että kahdella viimeisellä hallituskaudella kustannusarviot hankkeiden aloituksista ovat kasvaneet voimakkaasti.

Taulukko 8. **Uusien hankkeiden kustannusarviot hallituksittain** (pl. arvonlisäveromenot)

	Hankkeiden lkm	Kustannusarvio/sopimusvaltuus (milj. euroa)
Aho	32	1 012
Lipponen I	20	967
Lipponen II	20	1 576**
Vanhanen	21*	2 045**

* Eduskuntapäätös 18 hankkeesta, lisäksi rahoitusvaraus 3 hankkeelle.

** Muurla-Lohja elinkaarihanke jaettu siten, että Lipponen II: 279 milj. euroa (alkuperäinen kustannusarvio) ja Vanhanen: 421 milj. euroa (kustannusarvion nousu ja jälkirahoituslisä).

Osakemyyntitulosääntö saattaa myös lisätä sattumanvaraisuudessaan investointien heilahteluja. Osakemyyntituloilla on pääasiallisesti rahoitettu infrastruktuuri-investointeja kehyskaudella 2004–2007.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 4/2005, vp) viitannut investointivolyymien vakauden tavoitteluun. ”Valiokunnan mielestä resurssit tulisi mitoittaa siten, että liikenneinvestointeja voidaan tehdä tasaisesti koko vaalikauden ajan. Volyymien suhteen ei tulisi olla suuria heilahteluja myöskään vaalikausien välillä.”

Investointien vakautta on ollut vaikeata saavuttaa, kun eri investoinneista on tehty päätöksiä useissa yhteyksissä vuosittain. Osin satunnaisten tekijöiden seurauksena investointien määrä ja ajoittuminen eivät ole jakautuneet tasaisesti. Pitkällä aikavälillä tällainen kehitys johtaa tehottomuuteen ja kustannustason nousuun. Investointitason vakaus merkitsisi samalla pitkäjänteisyyden lisääntymistä. Finanssipolitiikassa on toisaalta oltava liikkumatilaa olosuhteiden muutosten varalle. Siksi investointien tasoja ei ole perusteltua haka-

ta myöskään kiveen vuosiksi etukäteen, vaan hankesuunnitelmien toteuttamista on oltava mahdollista aikaistaa tai myöhentää.

Valtion infrastruktuuri-investointien tason vakaus vähentäisi resurssien käytössä nykyisellään kohdattavia ongelmia. Nykypäätösten perusteella vuosille 2008 ja 2009 kohdistuvat liikennehankkeet tulevat runsaudessaan ylikuormittamaan työ- ja kalustokapasiteettia. Tie- ja ratakankkeiden keskimääräinen menojen määrä on kuluvalle hallituskaudella ollut 197 milj. euroa vuodessa. Vastaava määrä on jo tehtyjen päätösten nojalla vähintään 460 milj. euroa v. 2008 ja 521 milj. euroa v. 2009. Tasot ovat korkeat vielä vuosina 2010 ja 2011, mutta antavat enemmän mahdollisuuksia uusien hankkeiden aloituksille.

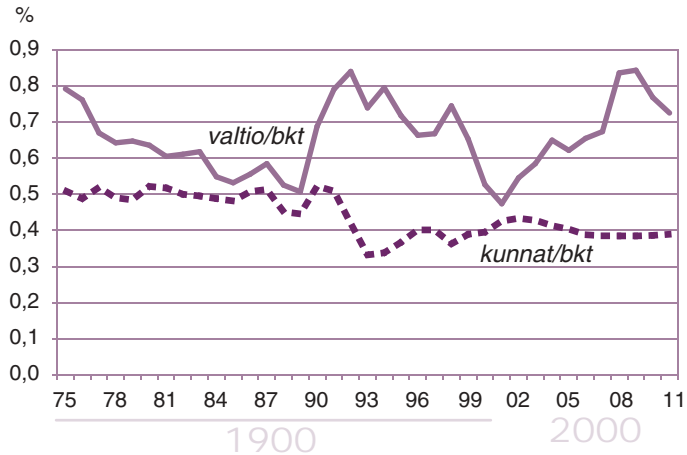
Korkea kapasiteetin käyttöaste johtaa tie- ja ratarakentamisen tuotannon nopeaan kasvuun, josta todennäköisesti seuraa kustannustason nopeampi nousu. Rakennusalan suhdanneryhmä suositteli jo kesäkuun 2006 raportissaan, ettei maa- ja vesirakentamisessa tulisi tehdä uusia suurten kohteiden aloituspäätöksiä vuosina 2006 ja 2007, koska alan kapasiteetin käyttöaste oli tietyissä työlajeissa jo silloin päätettyjen hankkeiden perusteella varsin korkea v. 2007 ja etenkin v. 2008. Tämän jälkeen on vielä päätetty useista suurista investoinneista. Käynnissä olevissa hankkeissa on nähtävissä, että erityisosaamista vaativassa rakentamisessa on resurssitarjonnan niukkuutta ja kustannusten ylimittäisiä nousupaineita.

Kansantalouden tilinpidon mukaan valtion maa- ja vesirakennusinvestoinnit (jatkoissa mvr-investoinnit) olivat v. 2005 n. 60 % kaikista julkisista mvr-investoinneista. Valtion mvr-investoinneissa vuosittaiset vaihtelut ovat olleet suuremmat kuin paikallishallinnossa. Valtion investoinnit pienenevät n. 200 milj. euroa vuodesta 1998 vuoteen 2001, minkä jälkeen investointien taso on nopeasti kohonnut. Kasvu jatkuu nopeana tulevalle hallituskaudella jo tehtyjen päätösten perusteella. Olennaista onkin nyt hallita kustannuskehitystä.

Valtion ja kuntien yhteenlasketut maa- ja vesirakennusinvestoinnit ovat olleet kolmen vuosikymmenen tarkasteluajanjaksolla lähes aina suuremmat kuin yksi prosentti bruttokansantuotteesta (ks. kuvio 7). Vain muutamina vuosina 1980-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa on jääty prosenttien tason alapuolelle. Ennustevuosien 2006–2011 osalta on otettu huomioon tehdyt väylähankepäätökset. Lisäksi vuosina 2009–2011 uusia hankkeita varten on arvioitu tarvittavan 100 milj. euroa/vuosi.

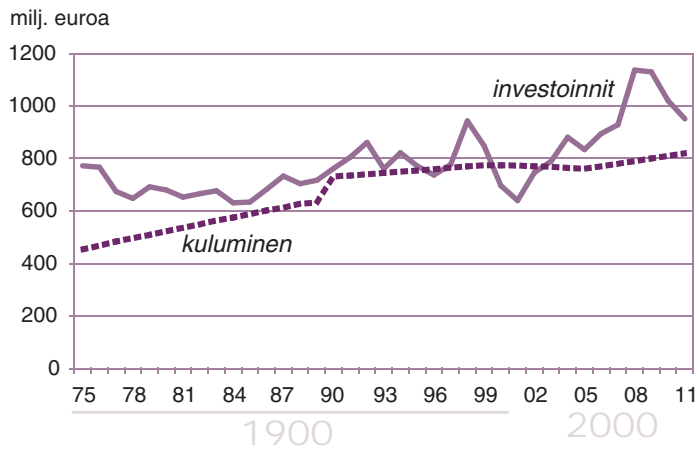
Valtion mvr-investointien taso suhteessa bruttokansantuotteeseen on lähivuosina ennätysuuri. Viime vuosikymmeninä vain syvimmän laman aikaan on päästy samaan. Tuolloin ilmiö johtui paljolti siitä, että BKT-taso aleni. Nyt kysymys on uusien investointipäätösten nopeasta kasvusta.

Kuvio 7. **Valtion ja kuntien maa- ja vesirakennusinvestoinnit suhteessa kokonaistuotantoon, 1975–2011**



Lähde: Tilastokeskus, vuodet 2006–2011 valtiovarainministeriön arvio

Kuvio 8. **Valtion maa- ja vesirakennusinvestoinnit sekä niiden kuluminen, 1975–2011, milj. euroa**



Lähde: Tilastokeskus, vuodet 2006–2011 valtiovarainministeriön arvio

Taulukko 9. *Maarakennuskustannusindeksi, 2000 = 100*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
indeksi	100,0	103,0	104,7	107,0	110,8	116,5	123,1
vuosimuutos, %		3,0	1,7	2,1	3,6	5,1	5,7

Lähde: Tilastokeskus

Verrattaessa valtion maa- ja vesirakennusinvestointeja laskennalliseen kulumiseen (ks. kuvio 8) havaitaan, että 1990-luvulla investoinnit ja kuluminen kehittyivät samantapaisesti, mutta tällä vuosikymmenellä investoinnit tulevat ylittämään kulumisen. Kiinteähintainen valtion maa- ja vesirakennusten nettokanta oli v. 2005 samalla tasolla kuin v. 1990. Kuvioita tulkittaessa on huomattava, että pääomakantatilastossa kaikki infrastruktuurin kuluminen on samanarvoista, joten olemattomassakin käytössä olevien väylien kuluminen on samanarvoista kuin vilkkaasti liikennöityjen väylien.

Taulukossa 9 esitetty maarakennuskustannusindeksin vuosikasvu on nopeutunut viime vuosina. Kustannusnousua ovat lisänneet erityisesti raaka-aineiden sekä ostopalvelujen hinnat. Maa- ja vesirakentamisen vahvojen kysyntänäkymien perusteella on oletettavissa, että kustannuskehitys jatkuu vastaavana myös lähitulevaisuudessa, vaikka energiahinnat ovat ainakin väliaikaisesti laskeneet ja raaka-ainehintojen nousupaine on pienenemässä.

Kehysjärjestelmää ja liikenteen väylärahoitusta tulee kehittää, jotta edellä mainitut ongelmat pystyttäisiin jatkossa välttämään.

Investointien määrärahatason mitoitus hallitusohjelman yhteydessä

Riittämättömäksi osoittautunut määrärahavaraus liikenne- ja infrastruktuuriin hallitusohjelman yhteydessä keuhkolla 2003 on tosiasiallisesti merkittävä syy siihen, että investointien suhteesta keuhkseen on menneellä vaalikaudella runsaasti puhuttu. Tämä ongelma voidaan korjata hallitusohjelman yhteydessä, jolloin tulisi tehdä ratkaisut infrahankeiden osalta. Hallituksen aloittaessa voitaisiin listata kattavasti kaikki vaalikaudella aloitettavat tai valtuuksilla sidottavat hankkeet infrastruktuuri-rakentamisen kokonaistilanteesta hankitun perusteellisen tiedon pohjalta. Hankkeiden kustannusvaikutukset pystytään ennakoimaan riittävän hyvin hallituskaudelle ja sen jälkeisille vuosille.

Menokehystasosta tulisi suunnata riittäväksi arvioitu osuus liikennemenoihin muiden menotarpeiden vastaavasti joustaessa. Väylärakentamisen rahoituksen lisäksi myös perustienpidon ja perusradanpidon määrärahavaraukset olisi mahdollista mitoittaa oikeaksi katsotulle tasolle suhteessa muihin tarpeisiin.

Investointien siirto kehyksen ulkopuolelle

Väyläinvestointien jättämistä kehyksen ulkopuolelle on perusteltu niiden merkittävällä vaikutuksella talouden tuleviin kasvuedellytyksiin. Tämän ajattelutavan mukaan kehyksen piiriin jäisivät yhteiskunnan tulevan kehityksen kannalta vähemmän merkitykselliset menoerät. Luokiteltaessa määrärahoja perustuen tuleviin kasvuedellytyksiin löytyisi monia muitakin yhtäläisiä ehdokkaita kehyksen ulkopuolelle siirrettäväksi, mm. tutkimus- ja kehitys- sekä koulutusmenoista (investoinnit henkiseen pääomaan). Luokittelun pohjaksi tulisikin sopia, pidetäänkö nykyistä vai tulevaa hyötyä tärkeämpänä ja miltä kannalta tulevia hyötyjä arvioidaan. Argumentit rasituksen siirtämisestä tuleville polville kaikuivat kolkosti, kun tulevat polvet ovat jo nyt saamassa suuren kustannusrasituksen mm. ikääntymisestä johtuen.

Investoinnit rahoitetaan samoin verovaroin kuin kaikki muutkin menoerät. Työryhmä ei pidä maa- ja vesirakennusinvestointeihin kohdistuvaa menoerää finanssipoliittiselta kannalta niin tärkeänä suhteessa muihin menoihin, että siihen tulisi osoittaa varoja menosäännön estämättä.

ISON-BRITANNIAN KULTAINEN SÄÄNTÖ

Isossa-Britanniassa on vuodesta 1997 lähtien ollut käytössä ns. kultainen sääntö, jonka mukaan valtio voi ottaa lainaa investointeja mutta ei kulutusmenoja varten. Juoksevien tulojen ja menojen tulee olla keskimäärin yli suhdanteen tasapainossa tai ylijäämäisiä, mutta valtio saa velkaantua julkisten nettoinvestointien rahoittamiseksi. Investointien poistot lasketaan juoksevassa budjetissa menoksi. Julkisen sektorin nettovelan tulee olla vakaalla ja varovaisella tasolla, minkä valtiovarainministeriö (Treasury) on tulkinnut olevan alle 40 % bruttokansantuotteesta. Säännön käytön jälkeen julkisen sektorin nettoinvestoinnit pysyivät joitakin vuosia aiemmalla alhaisella tasolla, mutta ovat viime vuosina hieman kasvaneet.

Säännön tausta-ajatuksena on se, että investointimenoille pitää sallia erityiskohtelu, jotta juoksevia menoja ei lisätä investointien kustannuksella. Julkisten investointien nähdään tukevan talouskasvua ja sitä kautta lisäävän verotuloja siten, että ne maksavat ainakin osittain itsensä takaisin. Vastaavan säännön katsotaan edistävän sukupolvien välistä tasa-arvoa, koska investoinnin maksavat tulevat sukupolvet, jotka nauttivat sen tuottamista palveluista.

Kultaista sääntöä on kritisoitu siitä, että se voi nostaa menotasoa, koska investointeja ei lueta menosäännön piiriin. Kultainen sääntö asettaa myös korkeita vaatimuksia pääomakannan poistojen ja tuottojen oikealle arvioinnille. Jos julkinen pääomakanta on suuri siirryttäessä käyttämään kultaista sääntöä, poistot ovat myös korkeat ja niistä tulee suuri menoerä budjettiin.

Maa- ja vesirakennusinvestointien vakaus ja suunnitelmallisuus pidemmällä aikavälillä

Valtion tulisi pystyä suunnitelmalliseen ja tasaiseen rakentamisohjelmaan tulevina vuosina. Uusien hankkeiden aloituspäätökset tulisi tehdä siten, että pitäydytään vakaassa investointitasossa. Mikäli investointitaso päätettäisiin nelivuotiskaudeksi, tulisi eri hallituskausien tasot sovittaa toisiinsa, jotta myös kehyskauden jälkeen vältettäisiin alan ylikuumeneminen.

Investointien aloituksissa tulisi myös välttää vaalikausittaista ajattelua, ja voisi olla perusteltua muodostaa investointiajattelu pidemmälle kehyskaudelle kuin neljälle vuodelle. Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan voida päättää seuraavien hallitusten sitoumuksista, jolloin pidempi kuin hallituskauden mittainen kehys tulisi olla laissa, jos sille halutaan sitovuutta.

Pitkäjänteisyyden lisäämiseksi investointikehykset voisivat olla rullaavat, jolloin pitkälle aikavälille tulisi hallitusta ohjaava kannanotto, jonka mukaisesti infrastruktuuri-investointeja aloitetaan siten, että niiden maksatusvaikutus on tasainen vuosittain. Seuraava hallitus viitoittaisi päätöstä eteenpäin. Tason määrittely laskettaisiin esim. edellisen ja tulevan neljän vuoden keskiarvona. Kehys olisi rullaava, jolloin nykyisen hallituksen lisäykset painottuisivat loppuvuosille, mutta joka tapauksessa keskiarvoluku tulisi kahden hallituksen aloituksista.

Tasainen investointitaso saattaisi olla kuitenkin ongelma, koska aloitettavat projektit ovat erisuuruisia ja erimittaisten rakennusvaiheiden puitteissa toteutettavia. Nykyisellään erisuuruisten projektien aloittaminen on onnistunut, kun investoinnit ovat olleet mukana kokonaiskehyksessä, jossa muut menot ovat joustaneet. Siksi ei olisikaan perusteltua erottaa uusia investointihankkeita esim. erilliseen tasaiseen kehykseen.

Liukuvan keskiarvon perusteella arvioitava aloitusten liikkumavara on teknisesti toteutettavissa, mutta sitoutuminen investointitason pitämiseen vakaana on vaikeammin hallittavissa, erityisesti vaalikauden lopulla. Edeltävällä hallituksella ei ole ehkä aina kannustimia jättää seuraavalle hallitukselle määrärahoja uusiin hankkeisiin, jolloin aloituksia voitaisiin laittaa liikkeelle pienilläkin summilla ja varsinainen kustannus jäisi seuraaville hallituskaudelle. Rullaavassa kehyksessä olisi siten riski, ettei seuraavalla hallituskaudella esim. tie- ja rataverkoston kunnossapitoon jäisi tarpeeksi määrärahoja. Rullaavan kehyksen avulla ei myöskään pystytä välttämään tulevien hallitusten liikkumatilan kaventamista, mikäli investointien taso pysyy samana.

Vakaa investointitilanne voisi myös syntyä toisella tavoin. Jokaisella hallituskaudella kehyksessä olisi aiemmin päätetty summa niin uusia valtuuspäätöksiä kuin myös maksatusmäärärahoja varten. Näin jokainen hallitus käyttäisi samansuuruisen summan edeltäjiensä hankkeiden loppuun saattamiseen sekä tietyn summan omien valtuuspäätöstensä alkurahoitukseen. Valtuuskattoajattelua voitaisiin täydentää siten, että elinkaarihankkeita

käsiteltäisiin samanarvoisesti kuin rakennusaikana rahoitettavia hankkeita. Elinkaarihankkeissa erotellaan investointi-, ylläpito- ja rahoituskustannukset. Jaon perusteella jälkirahoitteista investointia pystyttäisiin kohtelemaan lähes samalla tavoin kuten rakennusaikana rahoitettavia hankkeita.

Rullaava kehys –menettely sekä valtuuskattomenettely luultavasti kuitenkin jäykistäisivät toimintaa liiaksi ilman riittävää hyötyä.

Näiden sijaan hallitus voisi heti vaalikauden alussa, esim. hallitusohjelmassa, listata kaikki kautensa hankkeet. Jos hallitus kuitenkin aikoi jostakin poikkeuksellisesta syystä johtuen päättää lisähankkeesta vaalikauden kuluessa, sen olisi tarpeen ennen lisäratkaisua tarkastella kattavasti aiemmin päätettyjen hankkeiden sekä muun maa- ja vesirakentamisen kustannuksia, hankkeiden ajoittumista, alan kapasiteetitilannetta ja hintakehitystä. Tämä menettelytapa ehkäisisi satunnaisen ja äkkinäisen päätöksenteon vailla tietoa lisähankkeen yhteydestä muuhun rakentamiseen. Resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen pääsemistä varmistaisi vielä hallituksen sitoutuminen ohjelmassaan pyrkiä tasaiseen infrastruktuuri-rakentamiseen.

Maa- ja vesirakennusalan korkean kapasiteetin käyttöasteen aiheuttaessa nopeaa kustannusten nousua olisi hallitusohjelmassa suositeltavaa sopia, missä vaiheessa ja miten tilanteeseen reagoidaan. Maanrakentamisen suhdannearvioinnin avulla hallitus voisi päättää hankkeiden aloitusten ja muun infrastruktuuri-rakentamisen lykkäämisestä. Maanrakennusten kustannusten nousun kiihtyminen korkeasta kapasiteetin käyttöasteesta johtuen voisi olla perusteena hallituksen päätökselle hankkeiden aloituksista ja muun väylä-rakentamisen lykkäämisestä.

Päätöksenteon pitkäjänteistämistä edistäisi hallitusohjelmasta neuvoteltaessa käytävissä oleva näkemys 10–15 vuoden alustavasta hankesuunnitelmasta. Pohjana voitaisiin käyttää esim. nykyhallituksen liikennepolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013 käsitelleen ministerityöryhmän mietintöä. Hallituksen ei kuitenkaan tarvitsisi ottaa kantaa pitkän aikavälin hankelistaan seuraavia vaalikausia koskien, sillä se merkitsisi tosiasiallisesti vahvaa puuttumista seuraaville vaalikausille ajoittuvien hankkeiden valintaan, jos kannanotoille annettaisiin ohjaavaa merkitystä.

Kehysjärjestelmän avulla rajoitetaan ensi sijassa yhtä hallituskautta. Eduskunnan ja hallituksen ei tulisi liiaksi sitoa seuraavan vaalikauden infrastruktuuri-määrärahoja. Tämä ei ole toivottavaa mm. finanssipoliittisen liikkumatilan supistumisen vuoksi. Hallitusohjelman yhteydessä voitaisiin vaikuttaa asiaan sitoutumalla rakentamiskustannusten enimmäismäärään, jotka hallituksen aloitettaviksi sopimista hankkeista aiheutuvat seuraaville vaalikausille. Rajoituksen piiriin kuuluisivat myös poliittiset sovitut, mutta vielä muodollisesti budjetoimattomat hankkeet, jotka julkaistaan ja sitä kautta tosiasiallisesti sitovat seuraajien käsiä. Rajoitus voitaisiin määritellä vain hankkeiden rakentamiskustannuksille, jotta rakennusaikaisella rahoituksella ja jälkirahoituksella toteutettavat hankkeet olisivat yhtäläisessä asemassa.

Vaalikauden mittaisessa kehyksessä jälkirahoitushankkeet (elinkaarihankkeet) ovat selvästi rakentamisaikaisesti rahoitettuja edullisemmassa asemassa, koska edelliset syövätkehystä paljon vähemmän niiden kustannusten valtaosan siirtyessä vaalikauden jälkeiseen aikaan. Toisaalta jälkirahoitushankkeiden kokonaiskustannukset esiintyvät laskelmissa paljon rakennusaikaisten hankkeiden kustannuksia suurempina, mistä pääosan selittää rakentajan rahoituskustannusten sisältyminen jälkirahoitushankkeiden kokonais hintaan. Olisi kuitenkin tärkeitä arvioida rakentamissitoumusten määriä myös ilman niiden rahoituskustannuksia. Tätä edistäisi ehdotetunlainen rajoitus tulevien kausien kustannuksille yhdistettynä vaalikauden kehykseen.

Sen sijaan ei näyttäisi olevan perusteita siirtä kehyksessä käyttämään hankkeissa budjetoinnin perusteista poikkeavaa kulupohjaista kustannuslaskentaa, joka olennaisesti parantaisi infrahankkeiden suhteellista asemaa muihin menokohteisiin nähden. Tällainen muutos saattaisi pitkällä aikavälillä vääristää yhteiskunnan resurssien käyttöä maa- ja vesirakentamisen eduksi muiden menokohteiden kustannuksella tai lisätä tulevan supistuvan työvoiman rahoitusvastuita jo nyt tiedossa olevan kasvavan rasituksen lisäksi.

Työryhmä ehdottaa, että infrastruktuurirakentamisen menot pidetään edelleen kehyksen piirissä.

Työryhmä ehdottaa kuitenkin useita muutoksia infrastruktuurirakentamista koskevaan päätöksentekoon. Vaalikauden alussa, esim. hallitusohjelmassa tai sen yhteydessä olisi suositeltavaa päättää:

- Vaalikaudella aloitettavista tai budjettiin sisällytettävistä maa- ja vesirakentamisen hankkeista sekä menettelytavasta päätettäessä poikkeuksellisesti lisähankkeista tai suurista muutoksista.
- Riittävästä perustienpidon ja perusradanpidon mitoituksesta menojen kokonaiskehyksessä.
- Sitoutumisesta tasaiseen maa- ja vesirakentamisen ajoitukseen.
- Toimintavasta liiallisen kustannusten nousun varalta.
- Enimmäismäärästä rakentamiskustannuksille, jotka aloitettaviksi sovitusta hankkeista aiheutuvat seuraaville vaalikausille.

Työryhmä pitää suotavana, että tehtäessä ratkaisuja hallitusohjelmassa ja hallituskaudella, käytettävissä olisi arvio suunnitelluista hankkeista kustannusarvioineen 10–15 vuoden aikavälille.

RUOTSIN PIDEMMÄN AIKAVÄLIN INVESTOINTISUUNNITELMA

Ruotsissa pitkän aikavälin infrastruktuurisuunnitelmia on tehty hallituskausittain useiden vuosikymmenten ajan. Tuorein suunnitelma on tehty vuosille 2004–2015 ja sen kokonaiskustannusarvio oli 381,5 mrd. kruunua. Eduskunta päättää investointisuunnitelman (10–12 vuotta) menomaksimin. Tie- ja ratalaitokset¹² ehdottavat tämän jälkeen mitä kohteita voidaan rakentaa rahoitusraamien puitteissa. Näiden ehdotusten pohjalta hallitus päättää isoimmista hankkeista. Tie- ja ratalaitokset päättävät projektien ajoituksesta sekä pienemmistä hankkeista kustannushyötyanalyysiin pohjautuen. Pienemmistä hankkeista muodostetaan hankepaketteja.

Suunnitelman tarkoituksena on asettaa liikennehankkeet tärkeysjärjestykseen. Suunnitelmassa on mm. uusien hankkeiden, perustienpidon, perusradanpidon sekä lainojen kustannusarviot. Investointisuunnitelma rahoitetaan pääasiallisesti talousarviossa. Valtion sisäistä lainarahaa käytetään, mikäli investointien aloitusta aikaistetaan. Lainat rasittavat kehystä vasta, kun investointi otetaan käyttöön ja lainan lyhentäminen alkaa. Rata- ja tiehankkeissa laina-aika ja siten myös lainakustannusten budjettirasitus on usein 20 vuotta. Suunnitelman rahoituksesta n. 15 % hoiedaan lainoilla ja loput normaalilla määrärahamenettelyllä. Lainarahoitus hyväksytetään eduskunnassa erillisesti hankkeittain. Tie- ja ratalaitokset suosivat usein lainarahoitusta, jolloin hankkeita voidaan aloittaa enemmän ja suunnitteluvedellytykset ovat yksinkertaisemmat ja vakaammat.

Budjetissa sekä tie- että ratalaitoksella on määräraharajoitteiden lisäksi vuosittaiset valtuusrajoitukset kuten Suomessa. Esimerkiksi vuoden 2007 budjetissa tielaitoksen tienpidon määrärahat ovat yhteensä 16,8 mrd. kr ja valtuusraja menneiden ja budjettivuoden aikana solmittavien sopimusten rahoittamiseen on 59 mrd. kr. Määrärahoista n. 10 % osoitetaan lainarahoituksella maksettavien investointihankkeiden korkoihin ja kuoletuksiin, 40 % investointeihin ja 50 % käyttöön ja ylläpitoon. Ratalaitoksen radanpidon määräraha on 13,3 mrd. kr ja valtuusraja 70 mrd. kr. Käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavalle vuodelle kokonaisuudessaan. Lisäksi laitoksille myönnetään 10 prosentin luotto seuraavan vuoden määrärahoja vastaan.

Parhailtaan mm. tie- ja ratalaitoksia sekä erityistä liikenneasioiden instituuttia¹³ on pyydetty valmistelemaan uusi investointisuunnitelma vuosille 2010–2019. Normaalisti suunnitelmassa on mukana kokonaisuudella määrärahan tarve sekä miten liikennepoliittiset tavoitteet saavutetaan. Suunnitelmanteon jälkeen tie- ja ratalaitoksia pyydetään toimittamaan ehdotukset investointikohteiksi eduskunnan päättämän rahoituksen puitteissa. Lopulta hallitus päättää isoista hankkeista. Haasteena on priorisoida suunnitelmassa kunnossapitoa ja huoltoa, jotta niiden rahoitus olisi uusista hankkeista huolimatta turvattu.

Investointisuunnitelmajärjestelmää pidetään nykyisellään suhteellisen toimivana. Suunnitelman haittapuolina voitaneen todeta, että se saattaa kannustaa kustannusten alibudjetoitimiin. Lisäksi suunnitelmassa sitoudutaan pitkän aikavälin menoihin, vaikka käytännössä heikon kasvun aikana sitoumuksista saatetaan joutua poikkeamaan. Lisäksi uusia suunnitelmia tehtäessä aiempien suunnitelmien pohjaluvut toimivat lähtötasona.

Hallitus on jossain määrin joutunut lisäämään hankkeiden aloituksia suunnitelmasta poiketen. Esimerkiksi Trollhättania tuettiin uudella moottoritillä ja rautatiepanostuksilla suunnitelmakehyksen ohii. Hyväksytystä suunnitelmasta poistettiin muita hankkeita, jotta uusille projekteille saatiin tilaa. Suunnitelma saattaa myös muuttua, mikäli siinä olevien hankkeiden kustannukset nousevat yli arvioiden. Kustannusarvioiden ylittymisen tulisi vähentää muita hankkeita suunnitelmasta, mutta joissain tapauksissa suunnitelman rahoitusta on kuitenkin lisätty kustannussyistä.

12 Vägverket ja Banverket.

13 Statens institut för kommunikationsanalys.

3.6 Menokehys ja budjettitalouden tulot

3.6.1 Verotus

Kansainvälisissä kehysjärjestelmissä on esimerkkejä budjettitalouden tulojen liittämistä kehysjärjestelmään. Esimerkiksi Alankomaissa hallitusneuvotteluissa sovitaan sekä tulo- että menokehyksistä. Suomen kehysjärjestelmä ei säätele budjettitalouden tulojen kehitystä, mutta tuloarviot ovat kehyksen mitoituksen taustalla. Siten myös hallituskauden 2003–2007 valtiontalouden tasapainotavoite sekä 2¾ prosentin alijäämärajoite sisältävät oletukset tulojen kehityksestä. Valtiontalouden jäämätavoitteiden asetteluun sekä saavuttamiseen liittyen nykyistä menokehysjärjestelmää pidetään toimivana.

Mikäli tasapainotavoitteen toteutuminen tai alijäämärajoitteessa pysyminen olisivat ennakoitua heikomman tulokehityksen tai ennakoitua nopeamman menokehityksen vuoksi vaarassa, saattaisi verotuksen kiristäminen tai veronkevennysten toteuttamatta jättäminen olla helpommin toteutettavissa kuin budjettitalouden kokonaismenojen vähentäminen. Tällaisissa tilanteissa tulokehyksillä voisi olla merkitystä.

Hallituskauden alussa tehdään arvio tulojen ja menojen kehityksestä seuraavalle neljälle vuodelle. Tämän tarkastelun avulla pystytään arvioimaan verotulokehityksen trendi ja sulkemaan pois verotukseen liittyvä satunnaisvaihtelu. Samassa yhteydessä tehtävän menolinjauksen avulla vähennetään riskejä myötäsyklisen finanssipolitiikan harjoittamiseen, jos päätöksen mukaisesti verotulojen määrä ei vaikuta budjettitalouden menojen määrään. Mikäli myös tulokehitystä arvioitaisiin vastaavilla kehyksillä, johtaisi se tarpeettomaan jäykkyyteen. Nykyinen kehysjärjestelmä on kuitenkin toiminut hyvin.

Työryhmä ehdottaa, että tuloille ei muodosteta menokehystä vastaavaa järjestelmää. Tulojen kehitys tulee arvioida kehyspäätöksessä nykyiseen tapaan ja tuloihin liittyviä kannanottoja voidaan sisällyttää kehyspäätökseen. Kerran neljässä vuodessa kunkin hallituskauden alussa on paikallaan arvioida menoille asetettavaa sääntöä arvioidun tulokehityksen valossa.

TULOT JA KEHYSSÄÄNTÖ ALANKOMAISSA

Alankomaissa tasapainosäännön tavoittelemisen on johtanut siihen, että myös tulojen toteutuma seurataan kehysjärjestelmän avulla. Hallitusneuvotteluissa sovitaan sekä meno- että tulokehyksestä. Tulokehyksessä määritellään hallituskaudelle kokonaisverotuksen ylä- ja alarajat. Poikkeamat näistä tulee kompensoida verotuksessa tulevina vuosina. Verotusta seurataan sovitulla indikaattorilla.

Budjetin liitteenä on vuodesta 1999 alkaen ollut lista verotuista ja niiden budjettivaikutuksista, vuodesta 2003 myös epäsuoran verotuksen osalta. Budjettisäännöt sallivat menojen muuttamisen verotuiksi ja päinvastoin, jolloin meno- ja tulokehyksiä korjataan vastaavasti. Edellytyksenä on, että tuen kohderyhmä ja taso pysyvät samana. Uusia verotukia esitettäessä käytetään arviointikehikkoa, jonka avulla perustellaan verotuen paremmuus ja tehokkuus verrattuna muihin tukimuotoihin. Samalla kehikolla arvioidaan myös voimassa olevien verotukien vaikutuksia vähintään viiden vuoden välein. Tällä on haluttu lisätä verotukien valvontaa, jotta niitä ei pidettäisi helppoina vaihtoehtoina menokehityksen rajoittamille menolisäyksille.

Virkamiestyöryhmä on ehdottanut verotuksen seurantaan kahta makrotaloudellista indikaattoria, joista tuleva hallitus voisi näkökulmastaan riippuen valita. Näistä ns. tuloindikaattori kuvaisi hallituksen tekemiä muutoksia verotuksen vaikutuksista julkisen talouden tasapainoon. Indikaattori antaisi hallitukselle instrumentin seurata veropolitiikkansa budjettivaikutuksia. Tuloindikaattoriin sisältyisivät siten kaikki päätösperäiset muutokset, mutta suhdanteista riippuva verokertymän kehitys tai tekniset kirjanpitemuutokset eivät sisältyisi indikaattoriin. Indikaattoriin tulisi sisällyttää myös toimenpiteet, joiden vuoksi verotusta joudutaan lähitulevaisuudessa, esim. seuraavalla hallituskaudella, kiristämään.

Toinen ehdotetuista indikaattoreista, verorasitusindikaattori, seuraisi verotusta veronmaksajien näkökulmasta. Siihen sisältyisivät kaikki poliittiseen päätökseen perustuvat verotuksen muutokset, jos ne muuttavat valintaa kulutuksen ja säästämisen, työn ja vapaa-ajan sekä investointien välillä.

Näiden indikaattoreiden tärkein ero on rahoitusperustan muutosten käsittelyssä. Jos esim. sairausvakuutusmaksuja lasketaan ja vakuutuksen kattavuutta vähennetään eli edellytetään kansalaisten ottavan yksityisiä lisävakuutuksia, tuloindikaattoriin mukaan verotus kevenee, mutta verorasitusindikaattoriin mukaan verotus kansalaisten näkökulmasta pysyy samana.

Verotuet ja niiden väärinkäyttö

Verojärjestelmän kautta annettava tuki esim. verovähennyksenä, tietyn tulon verovapauteena tai alennettuna verokantana on poikkeama verotuksen perusrakenteeseen. Tuen saajana on verovelvollinen. Verotukien määrä oli 9,4 mrd. euroa v. 2005. Eniten verotukia kohdistui sosiaaliturvaan, jossa suurimpina yksittäisinä erinä ovat kunnallinen eläketulovähennys, työntekijöiden lakisääteisen eläkevakuutusmaksun vähentäminen ja lapsilisien verovapaus.

Monissa menokattojärjestelmän omaavissa maissa on nähtävissä viitteitä menosäännön kiertämisestä verotukien avulla. Menojen säätelyyn perustuva kehys sisältää rakenteellisen kannustimen käyttäen verotukia tukimuotona menotuen sijaan, jolloin tuet eivät rasita menokehystä. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa päätetään tukea yksityishenkilöitä tai yrityksiä, mutta tuki on määrältään niin suuri, ettei sitä pystytä toteuttamaan menokehysten puitteissa. Luvattu tuki voidaan toteuttaa verohelpotuksena, jolloin vältetään muutoin kehukseen kuuluvien menojen kasvu. Periaatteessa kehysjärjestelmän tulisi olla tekniikkaneutraali, jottei se suosisi esim. verotuen käyttöä suoran määrärahamomenteilta maksettavan rahoitustuen sijasta.

Veropolitiikan näkökulmasta ongelmalliseksi voidaan katsoa tilanne, jossa kehysten kiertämiseksi tai kehysten toimiessa rajoittavana tekijänä tuki pyritään myöntämään verojärjestelmän kautta. Tämä saattaa johtaa epäsuoran tuen määrän kasvuun ja verojärjestelmän monimutkaistumiseen, mikä lisää myös kustannuksia ja on useimmiten asetettujen tuottavuustavoitteiden vastainen. Mikäli alkuperäiseen kohderyhmään kohdistuvat luvatut tuet toteutettaisiinkin verohelpotuksina, verotuksen teknisistä ominaisuuksista johtuen ryhmä saattaisi laajentua tahattomasti ja tuki kohdentuisi laajempaan piiriin, kuin alun perin on tarkoitettu. Tämä taas vuorostaan voisi johtaa esim. kilpailun vääristymiseen.

Uudistettu kehysjärjestelmä ei vielä ole johtanut selkeisiin esimerkkeihin, joissa verotukea olisi käytetty kehysten kiertämiseksi. Ensimmäinen kehyskausi kuitenkin osoittaa, että riskit tällaiseen käytäntöön ovat olemassa, sillä kiertonäkökulmat ovat olleet esillä. Eräiden tukien toteuttamistavan valintaa on jossain määrin ohjannut kehysten tiukkuus.

Kehysten ja verojärjestelmän (määrärahojen ja tulojen) välistä rajanvetokeskustelua on käyty pääministeri Vanhasen hallituskaudella ainakin seuraavien tukimuotojen kohdalla:

- varustamotuki (kehysten ulkopuolinen määräraha)
- matalapalkkatuki (kehysten ulkopuolinen määräraha)
- maatalouden ja ammattimaisen kasvihuoneviljelyn energiaverotuki (kehyksessä)
- yksinyrittäjän työllistämistuki (kehyksessä)

Edellä mainituille tukimuodoille on yhteistä se, että tuet suoritetaan verojärjestelmän kautta, mikä ei aina ole tarkoituksenmukaista tuen kohdentumisen ja siitä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten takia. Tukimuodon valintaan on vaikuttanut jossain määrin pyrkimys välttää menojen lisäämistä, vaikkakin kaikissa edellä mainituissa tuissa toteuttamistapa on lopulta sellainen, että kyse on määrärahana budjetoitavasta tuesta. Matalapalkka- ja merityötulon tuen kohdalla tehtiin tietoinen poikkeus kehysjärjestelmään.

Määritelmällisesti edellä mainitut neljä tukea eivät ole verotukia, joiden yksi kriteeri on, että saajana on verovelvollinen. Sen sijaan niissä on kyse verojärjestelmän kautta suoritettavasta tuista, jossa tuen saajana on muu kuin verovelvollinen, jolloin tuki budjetoidaan määrärahana. Tukimuodoille on yhteistä se, että niissä siirretään verotuloa (esim. ennakonpidätyksiä) suoraan kolmannelle taholle (esim. työnantajalle). Perustuslain valtionaloutta koskevia keskeisiä periaatteita on täydellisyyperiaate, jonka mukaan valtion kaikkien tulojen ja menojen tulee sisältyä budjettiin. Jos valtiolle on syntynyt verotulo, se on budjetoitava. Jos rahalla halutaan tukea esim. työnantajaa, tätä varten tulee olla määräraha.

MATALAPALKKATUKI JA MERITYÖTULON TUKI

Matalapalkkatuki otettiin käyttöön v. 2006. Tuki suoritetaan verontilitysjärjestelmän kautta siten, että työnantaja suorittaa ehdot täyttävän työntekijän palkasta ennakonpidätyksen, mutta jättää tilittämättä näistä osan eteenpäin verohallinnolle. Tuen suuruudeksi arvioitiin 120 milj. euroa, mikä olisi voinut johtaa kehysyliytykseen. Tuen nähtiin muistuttavan verotukea, joten sen käsittelyä lievennettiin ja tuki siirrettiin kehyksen ulkopuoliseksi menoksi.

Vuoden 2005 alusta otettiin käyttöön eräille matkustaja-aluksille suunnattu tuki (merityötulon tuki), jossa tuki myönnetään vapauttamalla työnantaja velvollisuudesta suorittaa verohallinnolle merimiehelle maksetusta palkasta eli merityötulosta toimitetut ennakonpidätykset. Muiden veronsaajien saamatta jääneet verotulot korvataan valtion varoista verotuksen valmistumisen jälkeen. Vuoden 2005 talousarviossa tuelle ei kuitenkaan ollut määrärahaa, koska muille veronsaajille näiden verotulomenetyksiä vastaava osuus tuli vuoden 2005 osalta maksettavaksi vasta v. 2006 verovuoden 2005 verotuksen valmistuttua. Määräraha tulkittiin kehyksen ulkopuoliseksi menoksi, koska sen ajateltiin olevan veronkevennyksen kompensaatio muille veronsaajille. Valtion osuus tuesta virheellisesti nettobudjetoitiin tulo- ja varallisuusveromomentille.

Matalapalkkatuen valmistelun yhteydessä kesällä 2006 havaittiin, että matkustaja-alusten tuen osalta budjetointimenettely oli virheellinen. Vuoden 2005 toisessa lisätalousarvioesityksessä lisättiin varustamoiden työnantajatukea vastaava määräraha, jonka suuruus tuen käyttöönottovuonna vastasi valtion osuutta varustamoliikkeiden saamasta tuesta. Ajatuksellisesti ja pitkälti toteuttamistavaltaankin matkustaja-alusten tuki ja matalapalkkatuki ovat samanlaiset, koska molemmissa tuen saajana on työnantaja, joka tiettyjen ehtojen täytyessä voi jättää työntekijänsä palkasta toimitetut ennakonpidätykset tai osan niistä suorittamatta edelleen verohallinnolle. Työntekijän verotukseen tuella ei ole vaikutusta. Tuen vuoksi saamatta jääneet verotulot korvataan valtion varoista muille veronsaajille.

Nämä tuet ovat jääneet tietoisiksi poikkeuksiksi kehysjärjestelmästä.

Riski verotukien lisääntyvään käyttöön myös Suomessa on jatkossakin olemassa ja se voi olla kasvava. Siihen ei ole ainoana syynä kehysjärjestelmä, mutta järjestelmän aiheuttama menokuri voi osaltaan lisätä painetta kehyksen kiertämiseen.

Verotukien väärinkäytön välttämiseksi verotukien seurantaan voitaisiin lisätä. Verorasituksen kohdentamisen tulisi pohjautua perusteelliseen harkintaan. Tämä puoltaisi verotukien ottamista ainakin jollain tavoin tarkasteluun kehyspäättöksen yhteydessä. Verotuksiin liittyy monia hallinnollisia ja laajemmin talouden rakenteisiin liittyviä ongelmia ja riskejä. Ne lisäävät sekä valtionhallinnon että yksityisen sektorin hallinnollista taakkaa ja yleensä vähentävät läpinäkyvyyttä sekä muiden julkisten tukien tavoin voivat vinouttaa talouden rakenteita.

Periaatteessa kehyksen toimintapolitiittisissa linjauksissa voitaisiin rajoittaa sitä, missä laajuudessa verotukia voidaan muuttaa kehyskauden ensimmäiseen vuoteen verrattuna. Vertailu tehtäisiin kunkin verolain valmistelun yhteydessä ja raportoitaisiin kehyspäättöksen perustelumuiistiossa tai talousarvioesityksen yleisperusteluissa ja tilinpäätöskertomuksessa.

Ongelmana verotukien ottamisessa osaksi kehysmenettelyä on kuitenkin se, että niiden etukäteisarviointi ja seuranta on varsin monimutkaista ja epävarmaa. Hyvän finanssipolitiikan säännön ja kehysjärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys. Tämä puoltaa sitä, ettei varsin monimutkaisia tulokehyksiä ja tuloindikaattoreita tai toisaalta verorasitusindikaattoreita pitäisi ottaa käyttöön.

Vaikka on olemassa tapoja ottaa verotuet tarkastelun piiriin, työryhmä katsoo, että kehysjärjestelmän hallittavuudelle ja yksinkertaisuudelle on kuitenkin annettava suurempi paino. Kehys on perimmältään olemassa menojen kokonaistason hallintaa eikä niiden kohdentamista varten. Tästä näkökulmasta ei olisi loogista myöskään tulopuolella rajoittaa vain verotukien rajoittamiseen, koska se tarkoittaisi huomion kohdentamista verorasituksen kohdentamiseen eikä sen tasoon.

Työryhmä ehdottaakin, että hallitus seuraavassa ohjelmassaan tai kehyspäättöksessään ottaisi selkeästi kantaa verotukien käyttöön ja toteaisi, ettei hallitus käytä uusia verotukia kehysjärjestelmän kiertämiseen.

Matalapalkka- ja merityötulon tuki on uudessa kehysjärjestelmässä syytä sisällyttää kehyksen piiriin.

Verotukea voidaan käyttää, mikäli se on parempi kuin suora tuki. Esimerkiksi Alankomaissa verotukipäätös pohjautuu kuuden kysymyksen arviointikehikkoon. Järjestely ei toimisi Suomessa, ellei perustettaisi vastaavaa ulkopuolista seurantainstituuttia kuten Alankomaissa. Päätöksenteon tukemiseksi tulisi kuitenkin ensisijaisesti tehostaa olemassa olevien verotukien seurantaa. Tämä tukisi tasapainotavoitetta, kehysjärjestelmän toimivuutta sekä verotukien organisointiin käytettävien resurssien valvontaa. Lisäksi verotukien läpinäkyvyyttä tulisi lisätä, mikä voidaan toteuttaa kehittämällä tukien raportointia. Verotukia koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä on mahdollisuus arvioida yksityiskohtaisemmin verotukien järkevyyttä.

Verotukien seurannan tehostamiseksi työryhmä ehdottaa, että:

- verotukien nykyistä laskentatapaa kehitetään.
- verotukien tasomuutokset raportoidaan aiempaa selkeämmin ja laajemmin tilinpäätöskertomuksessa. Verotukien raportointia kehitetään muissakin soveltuviissa julkaisuissa.
- kehyksen toimintapolitiisissa linjauksissa linjataan verotukipolitiikkaa, jos siihen on erityistä tarvetta.

3.6.2 Osakemyyntitulojen käytösääntö

Pääministeri Jäätteenmäen hallituksen kehyspäätöksessä v. 2003 Suomessa otettiin käyttöön poikkeuksellisen korkeita osakemyyntituloja koskeva tulojen käytösääntö:

”Jos vuotuiset osakemyyntitulot ylittävät 500 milj. euroa, hallitus on hallitusohjelman täydennykseksi sopinut, että ylitteestä voidaan käyttää harkinnan mukaan enintään 10 % kertaluonteisiin lisämenoihin lähinnä infrastruktuuri-investointeihin sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämiseen menosäännön tai vaalikauden kehyksen estämättä.”

Kevään 2006 kehyspäätöksessä hallitus päätti nostaa ylityksestä käytettävän osuuden 20 prosenttiin.

Osakemyyntitulojen käyttämiselle lisämenoihin ei sinällään ole periaatteellisia perusteita. Osakkeiden myyminen on vain valtion omistuksen muuttamista kassavirraksi, ja jos valtion nettovarallisuus haluttaisiin pitää samalla tasolla, koko summalla tulisi vähentää valtionvelkaa tai siirtää varat valtion eläkerahastoon. Osakkeiden myyminen johtaa myös säännöllisen osinkotulovirran vähenemiseen sekä osakkeen tulevasta arvonnoususta luopumiseen, joten koko myyntitulo ei ole puhdasta tuloa. Osakemyyntitulojen käyttöä koskeva sääntö otettiin edellisen kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmän ehdotuksesta käyttöön, koska tunnustettiin tosiasialliset paineet käyttää myyntituloina valtion kassaan

ALANKOMAIDEN OSAKEMYYNTITULOSÄÄNTÖ

Alankomaissa osakemyyntituloilla vähennetään valtionvelkaa eli muutetaan valtion yhtä omaisuuslajia toiseksi. Pienentyneet velanhoitokulut eli korkomenosäästöt vähennettyinä osinkotulomenetyksillä ohjataan rahastoon, josta rahoitetaan infrastruktuuria parantavia hankkeita.

tulevia varoja menonlisäyksiin. Säännöllä on mahdollista hallita ilmiön laajuutta. Myyntitulot ovat kuluneella vaalikaudella toimineet lisärahoituslähteenä infrastruktuuri- sekä tutkimus- ja kehityshankkeisiin.

Osakemyyntitulojen käytösäännön perusteella rahoitettavaan kertaluonteiseen menoon tulisi laskea koko hankkeen kustannukset eikä vain ensimmäisen vuoden vaikutuksia. Jos hankkeita aloitetaan pienellä osakemyyntituloilla katetulla rahoituksella, hankkeen jatko pitää rahoittaa menokehyksen sisältä muita menoja vähentämällä, ellei jatkovuosina saada ylimääräisiä osakemyyntituloja. Jos markkinoilla tiedostetaan, että valtiolla on paineita myydä omaisuutta jo aloitettujen investointihankkeiden rahoitusta varten, myytävästä omaisuudesta saatava hinta voi laskea. Hankkeiden aloittaminen pienellä katetulla rahoituksella voi sitoa seuraavaa hallitusta isoihin menolisäyksiin tulevina vuosina, mikä saattaa nostaa kehystasoa huomattavasti.

Työryhmä on pohtinut, tulisiko osakemyyntitulojen käytösääntöä laajentaa koskemaan myös osinkotuloja. Taulukossa 10 tarkastellaan osakemyynti- ja osinkotulojen kehitystä vuodesta 1995 alkaen. Käytösääntö 1 -sarakkeesta näkyy, miten paljon osakemyyntituloja olisi tai on voitu käyttää hallituskaudella 2003–2007 käyttöönotetun tulosäännön mukaan. Käytösääntö 2 -sarakkeessa on tehty vastaava laskelma siten, että myös osinkotulot on sisällytetty käytösäännön piiriin. Osinkotulovirta on tasaisempi kuin osakemyyntitulojen sarja. Osakemyyntitulojen perusteella mahdollisuus lisätä kertaluonteisesti investointimenoja olisi vuosittain ollut keskimäärin 91 milj. euroa ja osinkotulot sisällyttämällä 159 milj. euroa.

Taulukko 10. *Kertaluonteiset budjettitalouden tulot ja osinkotulot, milj. euroa*

Vuosi	Osakemyynnit (12.39.50)	Osinkotulot (13.03.01)	Käytösääntö 1	Käytösääntö 2
1995	226	146		
1996	649	257	15	41
1997	269	317		9
1998	1 875	509	137	188
1999	3 531	356	303	339
2000	2 012	911	151	242
2001	38	832		37
2002	1 300	675	80	147
2003	196	603		30
2004	2 134	821	163	245
2005	1 491	747	99	174
2006*	1 241	1 534	148	455
Yhteensä	14 961	7 708	1 097	1 907
Vuosikeskiarvo	1 247	642	91	159

Käytösääntö 1: Osakemyyntitulojen 500 milj. euroa ylittävästä osasta voidaan 10 % käyttää kertaluonteisiin menoihin kehyksen ja menosäännön estämättä.

Käytösääntö 2: Osakemyyntitulojen ja osinkotulojen yhteissumman 500 milj. euroa ylittävästä osasta voidaan 10 % käyttää kertaluonteisiin menoihin kehyksen ja menosäännön estämättä.

* Vuoden 2006 laskelmissa 20 prosentin osakemyyntisääntö.

Joskus osakemyyntitulot ja osinkotulot ovat luonteeltaan samankaltaisia. Esimerkiksi v. 2006 valtion omistamasta Kapiteelista tuloutettiin suuret osingot ennen sen myyntiä. Osinkojen tuloutuksen sijaan valtio olisi voinut myydä yhtiön korkeammalla hinnalla, jolloin osakemyyntitulot olisivat olleet korkeammat ja tulosäännön mukaan osittain käytettävissä kertaluonteisiin investointimenoihin. Yhtiöt voivat valita osingonjaon sijasta myös omien osakkeiden takaisinoston, joka osakkeenomistajan näkökulmasta vastaa likipitäen osingonjakoa. Näissä tapauksissa yhtiön omien osakkeiden takaisinosto korottaa osakkeiden myyntituloja, vaikka se rinnastuikin läheisesti osinkotuloon.

Osinkotulot ovat kuitenkin pääsääntöisesti tuottoa sijoituksille, eivätkä ole siten täysin rinnastettavissa omaisuuden myyntiin. Vastaavanlaisia tuottoerä ovat korkotulot kassasi-

joituksille ja valtion liikelaitosten voiton tuloutukset. Osingot ovat herkkiä suhdannevaihteluille, ja niiden käyttäminen menolisäysten rahoittamiseen nopeamman talouskasvun aikana voi nostaa menotasoa ja vahvistaa suhdanteita.

Työryhmä ehdottaa, että tulevilla vaalikaudella sitoudutaan samanlaiseen poikkeuksellisen korkeita osakemyyntituloja koskevaan tulosääntöön kuin oli voimassa vuoteen 2006 asti.

3.6.3 Osakemyyntitulojen käyttösäännön laajentaminen verotuloihin

Osakemyyntitulojen käyttösääntöä vastaava sääntö voisi koskea myös verotuloja. Tulosääntöä puoltaisi se, että sen avulla tulojen arvioinnissa tapahtunut ennustevirhe voitaisiin korjata kehystasoon eli hallitus voisi päättää siitä menotasoista, joka sopisi tulokertymään. Vastaavasti budjetissa jouduttaisiin kuitenkin tekemään menoleikkauksia, jos tuloarvio olisi ollut liian optimistinen. Menojen lisääminen ja vähentäminen tuloarvioiden muuttuessa ei ole järkevää, jos talouspolitiikassa pyritään vakaaseen menotasaan eikä seuraamaan suhdanteita ja samalla vahvistamaan niitä. Nykyinen järjestelmä onkin toiminut hyvin, ja menokehitys on pitänyt menokehityksen kurissa, vaikka verotulokertymä on ollut arvioitua suurempi.

Tulojen käyttösäännöstä on huonoja kokemuksia viime vuosilta Alankomaista, koska sääntö vahvisti suhdanteita verotuksen kautta. 2000-luvun alussa käytössä ollut sääntö määräsi, miten kohonneet tuloarviot tuli jakaa velan maksun ja veronkevennysten kesken. Vastaavasti heikentyneet tuloarviot katettiin säännön mukaan tietyillä osuuksilla velkaa lisäämällä ja verotusta kiristämällä. Vuosituhannen alun noususuhdanteessa verotuloarviot nousivat ja verotusta kevennettiin, mikä talouskasvun hiipuesssa johti valtion tulojen voimakkaaseen vähenemiseen. Valtiontalouden alijäämä ylitti -3 prosentin vakaus- ja kasvusopimuksen rajan, ja hallitus joutui tekemään taloustaantumassa menoleikkauksia alijäämän pienentämiseksi. Tämän kokemuksen jälkeen tulosääntö poistettiin hallitusohjelmasta v. 2003.

Työryhmä ehdottaa, ettei seuraavalla vaalikaudella menokehitys muuttuisi verotulojen kertymän poiketessa arvioidusta.

3.7 Ulkopuolinen seuranta

3.7.1 Itsenäiset finanssipoliittiset instituutiot

Alijäämätaipumuksen poistamiseksi on kansainvälisillä foorumeilla (mm. IMF, komissio ja tutkijat) korostettu finanssipoliittisten instituutioiden roolia. Instituutiot lisäävät parhaimmassa tapauksessa finanssipoliitiikan tehokkuutta luomalla julkista painetta kurinalaiseen ja tavoitteelliseen finanssipoliitiikkaan. Suomessa ei nykyisellään ole tällaisia instituutioita.

Ollakseen toimiva finanssipoliittisen instituution tulisi olla:

- itsenäinen,
- puolueeton,
- kattava (analysoida laajasti finanssipoliitiikan keskeisiä aiheita)
- tulevaisuuteen suuntautunut,
- sitoutunut jatkuvaan seurantaan,
- läpinäkyvä ja
- korkean profiilin omaava.

Ääritapauksena on tieteellisessä tutkimuksessa ehdotettu finanssipoliitiikan siirtämistä kokonaan itsenäiselle instituutiolle, mitä ei pidetä realistisena vaihtoehtona. Olemassa olevien instituutioiden eri tehtävät voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään: kansantaloudellisten ennusteiden laatiminen, finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden seuraaminen sekä erilaisten suositusten antaminen. Riippumatta siitä, huomioidaanko instituutioiden ehdotuksia ja analyysejä finanssipoliitiikan toteuttamisessa, on instituutioilla tärkeä asema julkisessa keskustelussa ja ne voivat sitä kautta vaikuttaa finanssipoliitiikkaan. Instituutioiden nähdäänkin parantavan finanssipoliittista kuria, ja ne voivat myös olla hyödyllisiä arvioidessaan finanssipoliittisia päätöksiä, joilla on vaikutuksia yli hallituskausien.

Komission vuoden 2006 julkisen talouden raporttiin sisältyy laaja kysely ja sen perusteella tehty analyysi kansallisista finanssipoliittisista instituutioista EU-maissa. Kyselyn perusteella Suomessa ei todettu olevan tällaista instituutiota. Esimerkiksi valtioneuvoston talousneuvosto ei ole tällainen, koska sen työ on luottamuksellista eikä siten tarpeeksi julkista. Finanssipoliittisia instituutioita on yhteensä kolmessatoista Euroopan unionin maassa. Niiden lukumäärä ei ole viime vuosina muuttunut.

Tutkimuksen mukaan eri maiden vakausohjelmissa ilmenee taipumus yliarvioida kasvua ja siten myös budjettikehitystä. (Tämä ei ole ollut ongelma Suomessa.) Taipumuksen poistamiseksi voidaan esim. ennusteiden laatiminen ulkoistaa itsenäiselle instituutiolle.

Toisaalta vaikka instituution ennusteita ei käytettäisi talousarviota laadittaessa, ne antavat tärkeän viitearvon, johon hallituksen ennusteita voidaan verrata. Instituutioiden laskelmat eri talousarvioratkaisujen vaikutuksista ovat hyödyllisiä finanssipoliittisen kurin kannalta, ja laskelmilla voitaneen myös parantaa tietämystä eri budjettiratkaisujen vaikutuksista pidemmällä aikavälillä. Ulkopuolisten instituutioiden tekemiä ennusteita käytetään talousarvion laadinnassa mm. Alankomaissa, Belgiassa ja Itävallassa.

Arvioiteja ja suosituksia tekevät instituutiot seuraavat esim. finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Instituutioilla on tärkeä rooli julkisessa keskustelussa, mikä saattaa terävöittää talouspolitiikkaa ja nostaa sen laatua. Finanssipoliittisia suosituksia antavia instituutioita on mm. Belgiassa, Tanskassa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa.

IMF kannattaa myös finanssipoliittisia instituutioita ja on omassa tutkimuksessaan päätyntä tulokseen, että parhaimmin toimivat instituutiot löytyvät Alankomaista, Belgiasta, Tanskasta ja Itävallasta. IMF on myös ehdottanut, että tarkastusvirastojen tehtäväkenttää tulisi laajentaa finanssipoliittisten instituutioiden suuntaan.

3.7.2 Instituutiot finanssipoliitiikan sääntöjen seuraajina

Kehyksen toimivuutta ja uskottavuutta voisi vahvistaa ulkopuolinen, riippumaton toteutuksen seuranta. Suomessa ei tällä hetkellä ole olemassa kansallista instituutiota, joka jatkuvasti seuraisi esim. kehyssääntöjen noudattamista ja raportoi asiasta. Jossain määrin kansainvälisten järjestöjen (OECD, IMF, luottoluokituslaitokset yms.) voidaan sanoa toimivan ulkopuolisina seuraajina, mutta niiden tutkimusten tarkkuustaso ei liene riittävä. Jälkikäteistä seuranta hallitusohjelmaan sisältyvistä asioista tehdään tällä hetkellä sekä valtioneuvoston kanslian että valtiontalouden tarkastusviraston toimesta kuten myös valtion tilinpäätöskertomuksessa. Myös valtiovarain controller -toiminnolla on seuranta-vastuita. Kuitenkin nykyisin kehyksen toteutuksen seuranta on lähes pelkästään kehyspäätökset ja talousarvioesitykset valmistelevan valtiovarainministeriön vastuulla. Tässä asetelmassa piilee tarkoitushakuisen esittämisen riskiä.

Kehyssäännön rikkominen ei nykyisellään johda muodollisiin sanktioihin. Sen sijaan eräänlaisena kehyssäännön rikkomisen sanktiona voidaan pitää siitä seuraavaa finanssipoliitiikan luottamuksen heikkenemistä ja mahdollista talouskehityksen heikentymistä. Myös poliittiset sanktiot esim. opposition ja tiedotusvälineiden kautta kuuluvat nykyjärjestelmään. Jotta epämuodolliset sanktiot toimisivat, tulee saatavilla olla ehdottoman oikeata tietoa kehyksen toteuttamisen tilasta.

Ulkopuolisesta arvioinnista olisi kuitenkin hyötyä vain sillä edellytyksellä, että se perustuisi vankkaan asiantuntemukseen. Puutteellinen asiantuntemus johtaa helposti virheellisiin väittämiin, joista aiheutuu sekaannusta, aiheetonta epäluottamusta ja mahdollisesti tarpeettomia toimenpiteitä. Riittävän asiantuntemuksen saavuttaminen finanssipoliittisten sääntöjen, ml. kehysjärjestelmän, analysointia varten edellyttää tietoista paneutumista

ta valtiontalouteen monenlaisia yksityiskohtia myöten. Valtiovarainministeriön ulkopuolelta näiden asioiden seuraaminen on haasteellista, vaikka ministeriö pyrkisikin antamaan kaiken tarvittavan tiedon.

Hyvinä esimerkkeinä pidetään alla olevien kolmen eri instituution toimintaa.

Suhdanneinstituutti Ruotsissa seuraa neljä kertaa vuodessa ilmestyvässä Konjunkturläget-julkaisussaan julkista taloutta. Suhdanneinstituutti analysoi sekä kahden prosentin julkisen talouden ylijäämän että menokatto –tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia. Menokaton osalta se seuraa mm. budjetoimarginaalin kehitystä (menokatto vähennettynä kokonaismenoilla) seuraaville vuosille. Lisäksi suhdanneinstituutti tarkkailee miten toimenpiteiden toteuttaminen menopuolella tulopuolen sijaan vaikuttaisi menokattoon. Vuosina 2004–2006 menokatto olisi sen mukaan rikkoutunut. Suhdanneinstituutin mukaan tietojen saatavuus ei ole ollut ongelma heille.

Talousneuvosto Tanskassa analysoi kaksi kertaa vuodessa ilmestyvässä julkaisussaan finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Kesäkuun 2006 raportin mukaan hallituksen viime vuosien tavoite 0,5 prosentin reaalikasvusta julkisissa kulutusmenoissa tulee ylittymään. Hallituksen 1,5–2,5 prosentin julkisen sektorin ylijäämätavoite on talousneuvoston mukaan sen sijaan täyttymässä suurella marginaalilla ja täten myös velkasuhde tulee alenemaan.

Belgian korkea talousneuvosto, HCF, nähdään yleisesti esimerkkinä hyvästä instituutiosta. HCF julkaisee kaksi raporttia vuodessa. Toisessa analysoidaan vakausohjelman tavoitteiden toteutumista ja toisessa budjettitilannetta. HCF antaa myös suosituksia finanssipoliittisille tavoitteille lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Valtiovarainministeriön tulisi havainnollisella ja toisaalta avoimella informaatiolla niin talousarvioesitysten perusteluissa, valtion tilinpäätöskertomuksessa kuin muissakin yhteyksissä kertoa kehyksen noudattamisesta ja toteutumisesta lisätäkseen kehyksjärjestelmän ja sen toteutuksen läpinäkyvyyttä. Työryhmä pitää myös kannatettavana, että valtiovarainministeriö laajentaisi omaa tiedottamistaan koskien kehysääntöjä, kuten luvussa 3.1.1 on todettu.

Työryhmä kannattaa kehyksen toteutuksen ulkopuolisen, riippumattoman arvioinnin järjestämistä sillä edellytyksellä, että sen riittävä asiantuntemus varmistetaan. Ulkopuolisen arvioinnin puuttuessa työryhmä pitää toivottavana, että poliittinen johto tietoisesti pidättyy vaikuttamasta menokehyksen toteutuksen tekniseen arviointiin.

ULKOPUOLISEN SEURANNAN ESIMERKKI-INSTITUUTTIOT

Suhdanneinstituutti Ruotsissa (Konjunkturinstitutet) on valtiovarainministeriön alainen valtion virasto, joka on perustettu v. 1937. Suhdanneinstituutilla on itsenäinen asema eivätkä sen analyysityöskentelyä ja tutkimusta ohjaa poliittiset periaatteet. Suhdanneinstituutti tekee ennusteita, analysoi Ruotsin ja kansainvälisen talouden kehitystä ja tekee tutkimusta tähän liittyen. Henkilökuntaa instituutilla on n. 60.

Talousneuvosto Tanskassa (Det Økonomiske Rådet) on itsenäinen, julkisin budjettivaroin rahoitettu instituutio, joka on perustettu v. 1962. Talousneuvoston puheenjohtajina toimii kolme professoria ja jäsenenä on 29 edustajaa eri tahoilta kuten ammattiliitoista, työnantajajärjestöistä, keskuspankista ja hallituksesta. Neuvostoa avustaa sihteeristö, joka koostuu 10–15 ekonomistista. Neuvoston tehtävänä on seurata Tanskan taloutta ja analysoida pitkän ajan taloudellista kehitystä sekä ympäristön ja talouden vuorovaikutusta. Toisena tärkeänä tavoitteena on lisätä koordinaatiota eri taloudellisten tahojen kesken Tanskassa.

Belgian korkea talousneuvosto (High Council of Finance) koostuu eri tahojen asiantuntijoista (tieteen alalta, keskuspankista, hallituksesta, flaamin- ja ranskankielisiltä alueilta sekä liittovaltion suunnittelutoimistosta (federal planning bureau)). Sihteeristönä toimii valtiovarainministeriön tutkimusosasto. Talousneuvoston tehtävänä on analysoida perustavanlaatuisia asioita liittyen budjettiin, talouteen ja finanssipolitiikkaan sekä ehdottaa muutoksia. Neuvosto koostuu n. 30 jäsenestä ja sitä avustavaan sihteeristöön kuuluu 10 henkilöä. Neuvostolla on kaksi pysyvää osastoa, jotka keskittyvät julkisen sektorin lainatarpeeseen ja toisaalta verotukseen ja sosiaalimaksuihin. Lisäksi neuvostoon kuuluu ikääntymistä tarkasteleva työryhmä. Neuvoston täysistunnon puheenjohtajana toimii valtiovarainministeri.

LÄHTEET

Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes ja Ernesto Stein (1996) Budget institutions and fiscal performance in Latin America. NBER Working Paper. No. 5586.

Danninger, Stephan (2002) A New Rule: "The Swiss Debt Brake". IMF Working Paper WP/02/18.

Det Økonomiske rådet (2006): Konjunkturvurdering for år 2006

European Commission (2006) Public finances in EMU. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Finansministeriet (2000) Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen. SOU 2000:61

Finansministeriet (2006) Danmarks Konvergensprogram for 2006 sendt till EU

Fischer, Jonas (2005) Swedish budget rules: praise from Brussels, pressure at home. ECFIN Country Focus volume 2, issue 4.

Heeringa, Willem and Yngve Lindh (2001) Dutch versus Swedish budgetary rules: A comparison. Fiscal Rules, Bank of Italy workshop in Perugia, February 2001.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch ja Jürgen von Hagen (2001) The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States. Report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies. June 11.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch ja Jürgen von Hagen (2004) Budgeting in Europe after Maastricht: Patterns of reform and their effectiveness. Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público. Hacienda Pública Española. Monografía 2004: 203–228.

Hallerberg, Mark ja Jürgen von Hagen (1999) Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. Kirjassa James M. Poterba and Jürgen von Hagen (Toim.) Fiscal institutions and fiscal performance. National Bureau of Economic Research: The University of Chicago Press, Ltd., London. 209–232.

- Hjalmarsson, Åke and Yngve Lindh (2006) Fiscal rules in Sweden. Ministry of Finance.
- John Janssen (2001): New Zealand's Fiscal Policy Framework: Experience and Evolution. Treasury Working Paper 01/25.
- Konjunkturinstitutet. Konjunkturläget, Augusti 2006.
- Kydland, Finn E. ja Edward C. Prescott (1977) Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85: 473–491.
- Kydland, Finn E. ja Edward C. Prescott (1980) Dynamic optimal taxation, rational expectations and optimal control. *Journal of Economic Dynamics and Control* 2: 79–91.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2004) Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013, Ministeriyöryhmän mietintö 10.2.2004. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2004.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2006) Liikenneväyläpäästösten pitkäjänteistäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 18/2006.
- Ministerie van Financiën (2004) The budget rules. Budget Memorandum 2004.
- Persson, Torsten ja Svensson Lars. E. O. (1989) Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time inconsistent preferences. *Quarterly Journal of Economics*: 325–346.
- Rakennusalan suhdanneryhmä (2006) Rakentaminen 2006, 1. väliraportti (21.6.2006), Kasvu jatkuu vahvana.
- Roubini, Nouriel ja Jeffrey D. Sachs (1989) Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review* 33. 903–938.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi ja Alejandro Grisanti (1999) Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience. Kirjassa James M. Poterba and Jürgen von Hagen (Toim.) *Fiscal institutions and fiscal performance*. National Bureau of Economic Research: The University of Chicago Press, Ltd., London. 103–134.
- The Study Group of the Budget Margin (2006) Ageing and sustainability.
- Treasury (2003) *The New Zealand Fiscal Management Approach, An Explanation Of Recent Changes*.
- Valtiovarainministeriö (2003) Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2003.
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2003 vp, Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2004–2007

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 3/2004 vp, Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2005–2008

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2005 vp, Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2006 vp, Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2007–2011

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 39/2003 vp, Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2004, Hallituksen esitys vuoden 2004 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 55/2003 vp) täydentämisestä

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 41/2004 vp, Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2005, Hallituksen esitys vuoden 2005 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 151/2004 vp) täydentämisestä

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 45/2005 vp, Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2006, Hallituksen esitys vuoden 2006 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 119/2005 vp) täydentämisestä

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 41/2006 vp, Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2007, Hallituksen esitys vuoden 2007 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 122/2006 vp) täydentämisestä

von Hagen, Jürgen (1992) Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic Papers. No. 96. European Commission, October.

von Hagen, Jürgen ja Ian Harden (1994) National budget processes and fiscal performance. Julkaisussa European Commission. Towards greater fiscal discipline. European economy. Reports and studies. No. 3.

von Hagen, Jürgen ja Ian Harden (1996) Budget processes and commitment to fiscal discipline. IMF Working Paper WP/96/78.

Yläoutinen, Sami (2005) Development and functioning of fiscal frameworks in the Central and Eastern European countries. Jyväskylä: University of Jyväskylä, Jyväskylä Studies in Business and Economics 42.

Aineistoa Euroopan komission 21.6.2006 järjestämästä seminaarista: The role played by national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes.

Liite: FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNTÖJEN KANSAINVÄLINEN TARKASTELU

Alankomaiden kehysjärjestelmä

Alankomaissa on ollut vuodesta 1997 alkaen käytössä kehysjärjestelmä, jota mm. OECD ja IMF pitävät esimerkillisenä. Alankomaissa päätetään hallitusneuvotteluissa budjetin tavoitetasapaino, jonka jälkeen sovitaan hallituskauden meno- ja tulokehyksistä.

Menokehykset

Käytössä on erilliset menokehykset valtion menoille, sosiaaliturvalle (sis. työttömyysmenot) ja terveydenhuollolle. Erittely juontaa juurensa sosiaaliturvan ja terveydenhuollon erillisestä rahoituksesta. Määrärahaylitykset pitää kompensoida lohkon sisällä. Menoylitysalueesta vastuussa oleva ministeri tekee ehdotuksen kompensatiosta.

Kiinteähintaisena määritellyt kehykset muutetaan käypähintaisiksi kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksillä. Vuoteen 2002 asti hintakorjaus tehtiin bruttokansantuotteen hintaindeksillä. Seuraavan vuoden menokatto korjataan keväällä valtion tutkimuslaitos Centraal Planbureau (CPB)¹⁴ ennusteiden mukaan hintaindeksillä sekä menoarviot tarkennetaan syksyllä CPB:n uusimman ennusteen mukaisiksi. Kevään jälkeen seuraavan vuoden kehyksiin ei tehdä enää hintakorjauksia. Seuraavan vuoden budjetti neuvotellaan pääasiassa toukokuussa, jonka jälkeen valtiovarainministeri lähettää ministeriöille budjetin hallinnonaloittaiset loppusummat. Ministeriöt muotoilevat kesän aikana momenttikohtaiset budjettinsa, jotka julkistetaan syyskuussa. Useiden kuukausien väli budjettineuvotteluiden ja budjetin julkistamisen välissä on epätoivotusti johtanut epävirallisten budjettineuvotteluiden jatkumiseen elokuussa.

14 Alankomaissa valtion riippumaton tutkimuslaitos CPB tekee ennusteet kehys- ja budjettiprosessin pohjalle. Se laskee hallitusneuvotteluihin liikkumavaran eli nykyisestä tulo- ja menokehityksestä sekä tasapainotavoitteesta johdetun ylijäämän, jonka hallitus voi neuvotteluissaan päättää käyttää verotuksen keventämiseen, menojen lisäämiseen tai budjettitasapainon parantamiseen. Lisäksi CPB tekee jatkuvasti meno- ja tuloennusteita, seuraa kehysten toteutumista ja raportoi valtionalouden tunnuslukuja.

Menokehyksiin kuuluvat menot ja muut kuin verotulot, jotka ovat nettoutettuina kehyslohkojen loppusummissa. Määrärahat eivät kuitenkaan ole nettomäärärahoja. Valtion menojen kehyslokkoon kuuluvat kaikki menot ja muut kuin verotulot, jotka eivät kuulu sosiaaliturvaan tai terveydenhuoltoon. Joidenkin rahastojen tulot ja menot ovat kehysten ulkopuolella. Korkomenoja on ehdotettu jätettäväksi kehysten ulkopuolelle, jotta alenevat korkomenot eivät loisi liikaa menopaineita. Myös suhdanteista riippuvien työttömyys- ja sosiaalietuuksien sekä palkankorotusten jättämisestä kehysten ulkopuolelle on harkittu, mutta ne halutaan menopaineiden välttämiseksi pitää mukana kehyspääöksenteossa.

Alankomaissa on käytössä jakamaton varaus odottamattomia menoja varten, mutta se on hyvin pieni, vain 0,25 % budjetin loppusummasta v. 2002. Joissakin yhteyksissä on ehdotettu suuremman varauksen ottamista käyttöön, mutta ehdotuksia ei ole toteutettu. Kehysmenot mitoitetaan varovaisen kasvuennusteen mukaan (esim. tuleville vuosille 1¾ %), joten käytännössä menoja on yleensä voitu kasvattaa, koska talouskasvu on ollut nopeampaa ja mm. arvioitua pienemmät sosiaaliturvamenukset ovat luoneet kehysten tilaa. Hallitus voi antaa eduskunnalle lisäbudjetin kaksi kertaa vuodessa.

Määrärahoja on mahdollista siirtää seuraavalle vuodelle, jotta välttyään käyttämästä loppuvuodeksi jäljellä olevia määrärahoja tehottomasti. Tämä siirtomarginaali määritellään joka hallinnonalalle erikseen ja on n. 1 % budjetin kokonaissummasta. Tekniset budjettimuutokset nostavat tai laskevat kehystasoa.

Tulokehukset

Hallitusneuvotteluissa sovitaan myös tulokehysistä. Niissä määritellään hallituskaudelle kokonaisverotuksen ylä- ja alaraja. Poikkeamat pitää kompensoida. Verotuksen tasoa seurataan sovitulla indikaattorilla, jota käytetään argumenttina poliittisessa keskustelussa.

Aiemmin Alankomaissa oli käytössä sääntö arvioitua suurempien tuloarvioiden käytölle. Budjettivajeen suuruudesta riippuen käytettiin tietty prosenttiosuus tuloarvioiden kasvusta velan lyhentämiseen ja tietty osuus veronkevennyksiin. Lisätuloja koskevista tarkoista prosenttisäännöistä luovuttiin, koska ne voimistivat myötäsyklisiä talouspolitiikkaa. Verotuloilla ja sosiaaliturvamaksuilla ei siten ole enää vaikutusta menokehyksiin.

Budjetin liitteenä on vuodesta 1999 alkaen ollut lista verotuista ja niiden budjettivaikutuksista, vuodesta 2003 myös epäsuoran verotuksen osalta. Alankomaiden budjettisäännöt sallivat menojen muuttamisen tuiksi ja päinvastoin, jolloin meno- ja tulokehysjä korjataan vastaavasti. Edellytyksenä on, että tuen kohderyhmä ja taso pysyvät samana.

Uusia verotuksia esitettäessä käytetään arviointikehikkoa, jossa pitää perustella verotuksen paremmuus ja tehokkuus verrattuna muihin tukimuotoihin. Tällä on haluttu lisätä verotuksen kontrollia, jotta ne eivät olisi vain helppo vaihtoehto menokehysten rajoittamille menonlisäyksille.

Parannusehdotuksia

Marraskuun 2006 vaalien jälkeisiä hallitusneuvotteluja varten eri ministeriöiden, keskuspankin ja tutkimuslaitosten korkeista virkamiehistä koostuva työryhmä kokosi raportin, jossa se antaa uudelle hallitukselle finanssipolitiikkaa koskevia suosituksia. Työryhmä arvioi mm. kehysjärjestelmää ja ehdotti siihen parannuksia.

Parannusehdotuksille on tarvetta, koska 2000-luvun alussa Alankomaiden finanssipolitiikka ei toiminut aivan toivotusti. Noususuhdanteessa v. 2000 verotusta kevennettiin ylimääräisten verotulojen vuoksi ja nopean talouskasvun myötä menokehyyksiin syntynyt menojen lisäysvara käytettiin kokonaan uusiin menoihin. Sen vuoksi laskusuhdanteessa v. 2003 valtiontalouden alijäämä oli yli 3 % bruttokansantuotteesta ja jouduttiin tekemään menoleikkauksia. Nyt budjetti on taas tasapainossa.

Viime vuosien kokemusten valossa virkamiestyöryhmä on ehdottanut joitakin uudistuksia järjestelmään sen myötäsyklisyyden vähentämiseksi.

1. Korkomenot jätetään kehyyksen ulkopuolelle niiden suhdanneherkkyyden vuoksi.
2. Hallitus sopii sitovammin työttömyys- ja sosiaaliturvamenojen sekä palkankorotusvaran määräraha-alitusten käytöstä, jotta hyvinä aikoina syntyvillä säästöillä ei rahoitettaisi lisämenoja.
3. Luovutaan varoitusjärjestelmästä, joka edellyttää säästötoimia valtiontalouden alijäämän ollessa -2,5 % bruttokansantuotteesta. Säästötoimiin ryhdytään vasta -3 prosentin rajalla, jotta ei vahvisteta laskusuhdannetta hätiköidyillä menoleikkauksilla.

Ruotsin finanssipoliittiset säännöt

Ruotsissa on vuodesta 1997 lähtien ollut käytössä finanssipolitiikan sääntöinä valtiontalouden ylijäämätavoite, menokehyykset sekä vuodesta 2000 paikallishallinnon tasapainotavoite. Menokehyyksissä on pysytty jokaisena vuonna, vaikkakin joskus järjestelmää kiertämällä, ja niitä pidetään esimerkkinä hyvästä kehysjärjestelmästä. Myös syksyllä 2006 valittu oikeistohallitus pitää kehysjärjestelmää tärkeänä, mutta aikoo tehdä siihen joitakin uudistuksia keväällä 2007.

Valtiontalouden rakenteellinen ylijäämätavoite on 2 %/BKT. Suhdannekorjaukselle ei ole mitään sovittua kaavaa, joten ylijäämätavoitteen soveltaminen menokehyyksen määrittämisessä on ollut epätarkkaa. Valtiovarainministeriö, suhdanneinstituutti (Konjunkturitutet) ja keskuspankki laskevat kukin suhdannekorjatun ylijäämän eri tavalla. Jotta ylijäämätavoitteella olisi suurempi yhteys kehyyksiin, taloushallintovirasto (Ekonomistyrningsverket) on ehdottanut käytettäväksi valtionhallinnon ylijäämätavoitetta.

Menokehykset

Kolmivuotiset määräraha-kehukset ovat käypähintaiset, ja ne kattavat valtion budjettitalouden menot sekä budjetin ulkopuolelta julkiset eläkemenot. Kehyksiä pidetään poliittisesti sitovina, joten vuosittain päätetään vain kolmannelta vuodelta (n+3) eli edellisten vuosien kehyksiä ei muuteta. Eduskunta päättää kehyksistä hallituksen esityksestä, joten kummatkin ovat sitoutuneita kehyksiin.

Todellisuudessa kolmannen vuoden kehyksen asettamista on usein siirretty myöhemmäksi. Esimerkiksi vuoden 2005 kehykset määrättiin vasta vuoden 2004 budjetin yhteydessä ja vuoden 2005 budjetissa ei käsitelty vuotta 2007.

Kehysprosessin aluksi määrätään menojen kokonaiskatto. Viime vuosina se on määriteltä tietyntä osuutena potentiaalisesta käypähintaisesta bruttokansantuotteesta. Menokattoa ei kuitenkaan nosteta, jos BKT kasvaa nopeammin tai päinvastoin. Uuden hallituksen tavoitteena on, että menojen osuus BKT:sta laskee, joten v. 2006 osuus on 32,1 % ja v. 2009 30,2 %. Menokaton määrittelyn jälkeen vuoden n+1 menokehys jaetaan sitovasti 27 menoalueeseen, joiden lisäksi jätetään jakamaton varaus vielä määrittelemättömiä menoja varten. Korkomenot on jätetty kehyksen ulkopuolelle.

Kehyksiin kuuluu 12-vuotinen rata- ja tieinvestointiohjelma. Ohjelma on vähäisiltä osin rahoitettu sisäisillä lainoilla, jotka jakavat kustannukset useille vuosille.

Menokehysiin jätetään jakamaton varaus automaattisia vakauttajia, odottamattomia menoja ja ennustevirheitä varten. Koska varaus on ollut viime vuosina liian pieni, se on usein käytetty jo varhaisessa vaiheessa lisämenoihin, joten seuraavan vuoden budjettiin on jäänyt vain vähän liikkumavaraa. Kehyksissä pysymiseksi on sen vuoksi käytetty luovia keinoja, mm. verotukia ja maksujen siirtämistä seuraavalle vuodelle. Varausta on nyt suurennettu ja vuosina 2007–2008 se on 2–2,5 % menokatosta. Virastojen on mahdollista ”ottaa lainaa” määrärahaylityksiä varten siten, että lainattu summa vähennetään seuraavan vuoden määrärahoista.

Vuonna 2000 Ruotsin valtiovarainministeriön työryhmä ehdotti varauksen jakamista kahteen osaan. Suhdannevaraus toimisi suhdanteista riippuvien menojen puskurina ja suunnitteluvaraus rajaisi päätösperäisten menonlisäysten liikkumavaran. Tällöin koko varausta ei voisi käyttää uusiin menopäätöksiin kuten tällä hetkellä. Ehdotusta ei ole vielä toteutettu, mutta se on otettu uudestaan esille ja saatetaan toteuttaa kevään 2007 uudistuksessa.

Laskelma verotuista on esitetty kevätbudjetin yhteydessä vuodesta 1996. Ruotsissa on kierretty kehyksiä väliaikaisten verotukien muodossa. Mm. valtionapuja kunnille on lisätty perimällä niiltä vähemmän arvonlisäveroja. Ruotsissa on ehdotettu verotukien lisäämistä menokehyksiin muiden menojen tavoin (Boije 2002) tai ainakin niiden käyttötarkoitusten kattavampaa raportoimista (Boije ja Fischer 2006). Taulukosta A1 nähdään, että verotuet ovat useimpina vuosina jakamatonta varausta suurempia, eli jos tuet olisi toteutettu menopuolella, kehykset olisi ylitetty.

Taulukko A1: **Kehykset, jakamaton varaus ja verotuet, mrd. kruunua**

	2004	2005	2006	2007	2008
Kehysmenojen summa	856	864	898	931	956
Kehys	858	870	907	949	982
Jakamaton varaus*	2	6	9	18	26
Verotuet	8	14	18	12	8

Lähde: Konjunkturinstitutet

* Vuosina 2004 ja 2005 tarkoitetaan kokonaan käyttämättä jäänyttä jakamatonta varausta eli kehysäästöä.

Vuonna 2006 virkaan astunut hallitus kritisoi oppositiossa ollessaan edeltävien hallitusten kehyskäytäntöjä. Vuoden 2007 kevätbudjetissa uusi hallitus saattaa julkaista kehysjärjestelmän uudistusehdotuksen, jolla halutaan lisätä mm. bruttobudjetointia ja läpinäkyvyyttä. Nykyhallitus on poistanut useita verotukia ja lisäksi vähentänyt suoria tukia. Suorien tukien vähentäminen on johtanut menokaton rakenteelliseen alentamiseen. Jatkossa verotukia ennakoidaan edelleen karsittavan.

Finanssipolitiikan seuranta

Budjetin toteutumista ja menokehyksissä pysymistä seuraavat erityisesti valtion virastot Ekonomistyrningsverket (ESV) sekä Konjunkturinstitutet, jotka ovat itsenäisiä ja riippumattomia toimijoita.

Ekonomistyrningsverket seuraa kuluvaan vuoteen budjetin toteutumista kuukausittain ja vuositasolla jälkikäteen. Se tekee ennusteita ja arvioi valtiontalouden riskejä. Se julkaisee kommentteilla täydennetyt tilinpäätökset, jonka pohjalta hallitus tekee tilinpäätöskertomuksen.

Konjunkturinstitutet seuraa neljä kertaa vuodessa ilmestyvässä Konjunkturläget-julkaisussaan julkista taloutta. Siinä analysoidaan sekä kahden prosentin julkisen talouden ylijäämän että menokatto – tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia. Menokattojen osalta Konjunkturinstitutet seuraa mm. jakamattoman varauksen kehitystä seuraaville vuosille ja myös sitä, mitä menokatolle olisi tapahtunut, jos eräitä toimenpiteitä olisi toteutettu menopuolella tulopuolen sijaan.

Tanskan finanssipoliittiset säännöt ja menokehysjärjestelmä

Tanskassa on ollut käytössä 1960-luvulta lähtien menokehysjärjestelmä, jota on kehitetty useampaan otteeseen. Menokehykset eivät ole suoranaisesti yhteydessä finanssipoliittisiin sääntöihin mutta kehykset asetetaan vuosittain tasolle, joka on yhteneväinen julkisen sektorin yleisten talouspoliittisten tavoitteiden kanssa, jotka on asetettu ns. 2010-suunnitelmassa. Nämä tavoitteet ovat:

- julkisen talouden $\frac{1}{2}$ – $1\frac{1}{2}$ % rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteen vuoteen 2010 mennessä (tavoite asetettu v. 2001)
- julkisten kulutusmenojen korkeintaan yhden prosentin reaaliakasvu vuosittain vuosina 2007–2010 (nostettu aiemmasta 0,5 % tavoitteesta)
- verojen jäädyttäminen (ollut voimassa vuodesta 2001 lähtien)

Talousarvioprosessi käynnistyy tammikuussa valtiovarainministeriön esitellessä muistion, johon menokehykset sisältyvät, hallituksen talous- ja yhteistyöministerivaliokunnille. Menokehysten lisäksi muistio sisältää hallituksen toimintapoliittiset tavoitteet ja mahdolliset säästötoimenpiteet. Kehyksen ohjatessa koko julkisen talouden menoja muistioon sisältyy myös touko-kesäkuussa käytävien hallituksen ja kuntien sekä maakuntien välisten neuvottelujen odotetut tulokset ja paikallishallinnon julkisten menojen kasvun laajuus. Hallituksen päätöksen jälkeen hallinnonaloille kohdennetaan menokehykset helmikuussa, joiden puitteissa niitä pyydetään valmistelemaan talousarvioehdotuksensa. Kehykset laaditaan ylhäältä alas -menetelmällä eli kehykset tehdään hallinnonaloille kokonaisuudessaan, jonka jälkeen ministeriöt allokoivat kehyksensä virastojensa ja laitostensa kesken. Nämä laativat talousarvioehdotuksensa omien kehystensä perusteella.

Kehykset ovat hallituksen sisäinen työkalu. Niitä ei julkisteta, eikä niitä anneta eduskunnalle hyväksyttäväksi.

Kehysjärjestelmä koostuu kolmesta pääkehyksestä ja kahdesta alakehyksestä:

- toimintamenokehys, johon sisältyy alakehys palkoille
- siirtomenokehys, johon sisältyy alakehys valtionavuille
- sijoitusmenokehys.

Kehyksen ulkopuolelle jäävät valtionvelan korkomenot, EU-jäsenmaksut ja lapsiperheavustukset.

Jokaista hallinnonalaa sitoo erikseen eri menolajien kehykset. Kehykset eivät kuitenkaan sido lakisääteisiä tulonsiirtoja, kuten eläkkeitä ja työttömyysturvamenoja, jotka eivät ole ministeriön päätettävissä. Näille tulonsiirroille kehykset edustavat kyseessä olevan vuoden menoarviota. Jokaisella ministeriöllä on oikeus kohdentaa määrärahoja uudestaan

päätetyn kehyksen puitteissa ja ministeriöllä on myös täysi päätösvalta työntekijöidensä määrästä palkkoja koskevan alakehyksen sisällä. Vuoden aikana ilmenevät menotarpeet on periaatteessa rahoitettava kehyksestä ja vuoden aikana kertyneet ylijäämät voidaan siirtää seuraavalle vuodelle.

Talousarvioon sisältyy talousarviovuoden lisäksi menoennuste kolmelle sitä seuraavalle vuodelle. Ennusteet eivät ole sitovia kehyksiä, mutta niitä käytetään lähtökohtana valmisteltaessa kehyksiä seuraavana vuonna ottaen huomioon toimintapoliittiset päätökset ennen kehyksen antamista hallinnonaloille. Kehykset seuraaville vuosille tehdään seuraavan vuoden hintatasossa.

Kesäkuussa valtionhallinto ja paikallishallinto sopivat kokonaismenotasosta, verotasosta ja taloudellisista sekä poliittisista toimintalinjoista. Tällöin myös päätetään paikallishallinnon avustuksesta. Päätökset ovat kollektiivisia ja koskevat kaikkia kuntia ja maakuntia kokonaisuudessaan. Päätös ei kuitenkaan ole laillisesti sitova eikä kunnille seuraa sanktioita, jos ne eivät noudata päätöstä.

Sveitsin velkajarru

Sveitsissä hyväksyttiin joulukuussa 2001 kansanäänestyksellä velkajarruksi kutsuttu finanssipolitiikan sääntö, joka kirjattiin perustuslakiin. Säännön mukaan menot eivät saa ylittää tuloja yli suhdanteen. Menot riippuvat tulojen suuruudesta korjattuna suhdanteen huomioon ottavalla tekijällä (k-Faktor). Nopeamman talouskasvun aikaan budjetti on ylijäämäinen ja hitaamman kasvun aikaan alijäämäinen. Sääntö ei kahlitse verotusta: veronkorotukset ovat mahdollisia lisämenojen rahoittamiseksi ja verotusta voidaan keventää, jos menoja vähennetään. Lisäbudjetit sisältyvät menokattoon. Velkajarrun avulla halutaan pitää valtionvelka nykyisellä tasollaan, jotta sen osuus bruttokansantuotteesta laskee.

Sääntö sitoo sekä hallitusta että parlamenttia. Parlamentin budjettivalta säilyy menokaton sisällä. Poikkeustilanteissa (syvä taantuma, luonnonkatastrofi ym.) menokatto voidaan ylittää enemmistöpäätöksellä sekä hallituksessa että parlamentissa. Jos menot ylittävät menokaton, vähennetään ylitysmäärällä ns. tasaustiliä (Ausgleichskonto). Vastaavasti menoalitus hyvitetään tilille. Myös tuloarvioiden ja talouskasvun ennustevirheistä johtuva virheellinen menokaton mitoitus hyvitetään tasaustilille tai vähennetään siltä. Tasaustilillä olevia ”varoja” ei sido mikään sääntö, vaan ne voidaan parlamentin harkinnan mukaan käyttää seuraavina vuosina. Kuusi prosenttia menoista ylittävä negatiivinen saldo pitää kolmen vuoden kuluessa saada alle 6 prosentin.

Lain mukaan velkajarru sitoo vain talousarviota, mutta hallitus haluaa huomioida sen myös menokehyksissä (Finanzplan), jotka tehdään budjetin yhteydessä seuraaville 3 vuodelle.

Itävallan tuleva kehysuudistus

Uuden hallituksen suunnitellaan ottavan käyttöön uuden keskipitkän aikavälin menosäännön. Hallitusneuvottelut on tammikuussa 2007 saatettu päätökseen, mutta tarkempaa tietoa säännön käyttöönotosta ei ole.

Uudessa menosäännössä tullaan asettamaan menokatto aina seuraavalle neljälle vuodelle (liukuva järjestelmä). Sääntö perustuu lakiin ja menokattoja ei voi ylittää poikkeus-tiloja lukuun ottamatta, lähinnä sisäisen turvallisuuden ollessa uhattuna. Kehysasetus tullaan antamaan keväisin ennen huhtikuun 30. päivää ja budjettiasetus syksyisin, kymmenen viikkoa ennen seuraavan talousarviovuoden alkamista. Kehysasetuksen tulee sisältää menokattojen lisäksi pääpiirteet henkilöstösuunnitelmasta, johon sisältyy kokoaikaisina palkattujen henkilöiden enimmäismäärä.

Menosääntö koostuu ylimmällä tasolla viiden eri politiikkalohkon menokatoista, jotka kattavat koko liittovaltion budjetin:

1. Oikeudelliset asiat ja turvallisuus
2. Työvoima, sosiaaliasiat, terveys ja perhe
3. Koulutus, tiede, taide ja kulttuuri
4. Elinkeinoelämä, infrastruktuuri ja ympäristö
5. Korot ja kassavaranto

Nämä politiikkalohkojen menokatot jakautuvat edelleen pienempiin yksiköihin eri ministeriöiden kesken. Poliitiikkalohkojen menokatot ovat sitovia seuraaville neljälle vuodelle. Määrärahoja voi valtiovarainministerin hyväksynnällä siirtää politiikkalohkojen sisällä, kunhan menokattoa ei ylitetä. Pienemmät yksiköt ovat sitovia seuraavalle vuodelle ja suuntaa-antavia sitä seuraaville vuosille. Jos ministeriöt onnistuvat säästämään määrärahoja kehysten sisällä, voivat ne käyttää säästyneet varat tulevina vuosina kehysten rajoittamatta haluamaansa tarkoitukseen. Ministeriöiden vuosittaiset menokatot tulee kuitenkin asettaa niin alas, että suuria säästöjä ei voi syntyä, jotka käytettäessä voisivat vaarantaa alijäämärajoitteessa pysymisen.

Poliitiikkalohkojen menokatot koostuvat sekä kiinteistä että suhdanteista riippuvista osista. Taloudellisesta suhdanteesta riippuvat tai johonkin tiettyyn tuloon sidotut menot, varsinkin työttömyysmäärärahat, eläkemenot sekä tulonsiirrot osavaltioille, eivät ole sidottuja kiinteään menokattoon vaan niille asetetaan joustava katto. Joustavan katon pitää olla johdettavissa kansantaloudellisista tai muista sopivista muuttujista tai määräytyä lakisääteisesti kuten tulonsiirrot osavaltioille. Laskentaoletukset raportoidaan kehysmuistiossa. Joustavan menokaton alituksesta johtuen käyttämättä jääneet määrärahat voidaan käyttää myöhempinä vuosina samaan tarkoitukseen. Muille menoille asetetaan kiinteä katto. Siten jonkun politiikkalohkon sisältäessä sekä muuttuvia että kiinteitä menoja menokattole säädetään joustava yläraja, joka saa vaihdella saman verran kuin sen katon sisällä ole-

vat suhdanteista riippuvat menot. Säästöjä joustavissa menoissa ei saa kuitenkaan käyttää kiinteäkattoisten menojen lisäyksiin.

Pienempien yksiköiden menokehysten summa voi alittaa politiikkalohkon menokehysten, jolloin politiikkalohkolle jää jakamaton varaus joko budjetissa tai myöhemmissä kehyspäätöksissä käytettäväksi. Tilinpäätössäästöt siirretään virastokohtaiseen varaukseen ja ovat käytettävissä viraston haluamaan tarkoitukseen seuraavina vuosina. Poikkeuksena ovat mm. tiettyihin tuloihin sidotut tai EU-tuloihin sidotut menot, jotka käytetään luonnollisesti alkuperäiseen tarkoitukseensa. Myös säästöt joustavakattoisissa menoissa siirretään varaukseen ja käytetään seuraavina vuosina alkuperäiseen tarkoitukseensa.

Kehysmuistiossa arvioidaan kehyskauden tulot. Lisätulot, jotka lain mukaan oikeuttavat lisämenoihin, siirretään varaukseen tuleville vuosille. Mm. maksullisesta toiminnasta saatavat lisätulot voi käyttää samana vuonna lisämenoihin, millä kannustetaan virastoja lisätulojen hankkimiseen.

Valtion tutkimuslaitos Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) tekee ennusteet budjetin perustaksi. Hallituksen velkakomitea seuraa budjetin toteutumista.

Uuden-Seelannin finanssipoliittiset säännöt

Uuden-Seelannin finanssipoliittiset säännöt koostuvat yleisistä periaatteista, joiden toteutumista seurataan kattavalla raportoinnilla. Periaatteiden toteuttamista edistetään erilaisilla hallituksen valitsemilla välineillä, jotka voivat vaihtua hallituskausittain, mm. velka- ja menotavoitteilla sekä kehysbudjetoinnilla.

Uuden-Seelannin valtiontalous oli koko 1980-luvun alijäämäinen, mikä herätti tarpeen keskipitkän aikavälin suunnitteluun valtionvelan kasvun hillitsemiseksi. Myös taloushallintoa uudistettiin liikelaitostamalla virastoja ja siirtymällä kassaperusteisesta tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin. Uuden Seelannin julkistalous on ollut 1990-luvun alusta lähtien suhdannekorjatusti ylijäämäinen. OECD:n maaraportin mukaan tämä on finanssipoliittisen vastuullisuuslain¹⁵ ja vahvan poliittisen sitoutumisen ansiota.

Vuonna 1994 voimaan tullut finanssipoliittinen vastuullisuuslaki velvoittaa hallitusta seuraamaan viittä lakisäateistä periaatetta sekä julkisesti arvioimaan sitä, miten sen finanssipoliittikka toteuttaa näitä periaatteita. Nämä viisi periaatetta ovat lyhyesti esitettyinä:

1. valtionvelan vähentäminen varovaiselle tasolle,
2. valtionvelan pitäminen saavutetulla varovaisella tasolla,
3. valtion nettovarallisuuden säilyttäminen,
4. finanssipoliittikan riskien varovainen hallinta ja
5. veroasteen pitäminen vakaalla ja ennustettavalla tasolla.

15 Fiscal Responsibility Act.

Asetuksessa ei määritellä tavoitteita, mm. valtionvelan tasoa, numeerisesti, vaan ne ovat hallituksen omassa harkinnassa. Poikkeamat näistä periaatteista ovat mahdollisia, jos hallitus perustelee ne julkisesti ja esittää, miten alkuperäiseen linjaan on tarkoitus palata.

Hallituksen tulee julkaista ennen budjetin antamista budjettipolitiikka-raportti, jossa esitetään pitkän ja lyhyen ajan tavoitteet valtion menoille, tuloille, taseelle, velalle sekä nettovarallisuudelle. Lisäksi budjetin yhteydessä tulee julkaista finanssipolitiikan strategiaraportti, jossa esitetään vähintään 10 vuoden päähän ulottuvat ennusteet valtiontaloudesta. Talousarviossa käytetään tuotto- ja kuluperusteista budjetointia. Toimenpiteiden täydet kustannukset on esitettävä, ml. poistot ja eläkevastuut. Joka neljäs vuosi julkaistaan pitkän aikavälin (40 vuoden) finanssipoliittinen katsaus.

Finanssipolitiikan periaatteiden toteuttamiseksi on käytössä joustava kehysjärjestelmä, jota voidaan muuttaa vaalikaudesta toiseen. Kehys ei ole pakollinen, ja esim. v. 1999 toimikautensa aloittanut hallitus harkitsi kehysbudjetoinnista luopumista. Kehyksen institutionalisointia on ehdotettu, mutta epävirallisen mekanismin joustavia ominaisuuksia arvostetaan niin paljon, että ehdotusta ei ole toteutettu.

Hallituskauden 1999–2003 alussa olemassa oleva menotaso jäädytettiin lukuun ottamatta indeksoituja määrärahoja. Vaalikauden uudet menot sisältyivät käypähintaiseen kehykseen. Lisämenoja rajoitti kumulatiivinen dollarimääräinen katto vaalikaudelle. Uudessa-Seelannissa kehykset eivät rajoita hallituksen päätösten määräraha vaikutuksia yli vaalikauden, mikä johtaa menojen kasvuun (expenditure creep) seuraavalla vaalikaudella. Järjestelmää on kritisoitu myös siitä, että se keskittyy uusien toimenpiteiden määräraha vaikutuksiin eikä kannusta tarkastelemaan olemassa olevia määrärahoja kriittisesti.

Vuodesta 2003 alkaen kehyksillä on ollut pienempi paino, ja hallitus seuraa lähinnä toimintataseen ja velan kehittymistä. Uudistuksilla halutaan linkittää finanssipolitiikkaa paremmin pitkän aikavälin tavoitteisiin ja yksinkertaistaa lisämenoja koskevia sääntöjä, joista oli tullut liian monimutkaisia.

JULKAISUJA



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin: (09) 160 01
Telefaksi: (09) 160 33123
www.vm.fi

5a/2007
KEHYKSEN PUITTEISSA
– *Finanssipolitiikan säännöt
ja kehysmenettelyn uudistaminen*

ISSN 1459-3394
ISBN 978-951-804-690-8 (nid.)
ISBN 978-951-804-691-5 (pdf)