



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:33



Talouspolitiikka



Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:33

## Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-015-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	Huhtikuu 2019	
<b>Tekijät</b>	Valtiovarainministeriö, budjettiosasto		
<b>Julkaisun nimi</b>	Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:33		
<b>Teema</b>	Talouspolitiikka		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-015-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-015-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-015-0</a>		
<b>Sivumäärä</b>	42	<b>Kieli</b>	Suomi
<b>Asiasanat</b>	finanssipolitiikka, julkisen talouden suunnitelma, kehysbudjetti, kehyspäätökset, valtiontalous		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtiontalouden kehysjärjestelmä on toiminut finanssipoliittisen päätöksenteon työvälineenä vuodesta 2003 lukien. Vaalikausien vaihteissa järjestelmän toimivuutta on arvioitu työryhmissä ja kokonaisuutta on kehitetty muun muassa finanssipoliittisesti perustellun joustavuuden lisäämiseksi sekä kehukseen ja kehysten ulkopuolelle kuuluvien menojen täsmentämiseksi. Kehysjärjestelmän keskeiset elementit ovat kuitenkin säilyneet ennallaan. Vuonna 2019 arvio järjestelmän kehittämistarpeista on laadittu valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkатыönä. Tämän raportin katsaus ei ole kaiken kattava ja sen ohella on hyvä lukea vuosien 2007 ja 2011 laajempia työryhmäraportteja. Raportti sisältää ehdotuksen hallitusohjelmatekstiksi. Ehdotus poikkeaa asiallisesti pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman kehysäännöstä muun muassa finanssisijoitusmenojen määrittelyn ja osakemyyntitulojen käytösäännön osalta. Lisäksi Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston menot ehdotetaan liitettäväksi kehysjärjestelmän piiriin.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	April 2019	
<b>Författare</b>	Finansministeriet, budgetavdelningen		
<b>Publikationens titel</b>	Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023 (Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023)		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 2019:33		
<b>Tema</b>	Finanspolitik		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-015-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-015-0		
<b>Sidantal</b>	42	<b>Språk</b>	Finska
<b>Nyckelord</b>	finanspolitik, planen för de offentliga finanserna, rambudget, rambeslut, statsfinanser		
<b>Referat</b>	<p>Systemet med ramar för statsfinanserna har varit ett verktyg för det finanspolitiska beslutsfattandet sedan 2003. Mellan valperioderna har systemets funktion utvärderats i arbetsgrupper, och systemet har utvecklats bl.a. i syfte att öka den finanspolitiskt motiverade flexibiliteten och precisera vilka utgifter som ingår och inte ingår i ramen. Ramsystemets centrala element har emellertid varit oförändrade. År 2019 har bedömningen av behovet att utveckla systemet utarbetats vid finansministeriets budgetavdelning som ett internt tjänsteuppdrag. Denna rapport utgör inte en fullständig översikt. Därför rekommenderas att den läses jämsides med de mer omfattande arbetsgruppsrapporterna från 2007 och 2011. Rapporten innehåller ett förslag till regeringsprogramtext. Förslaget avviker i sak från regeln för utgiftsramen i programmet för statsminister Sipiläs regering, bland annat när det gäller definitionen av utgifter för finansiella investeringar och regeln för användning av inkomster från försäljning av aktier. Dessutom föreslås det att Statens bostadsfonds och Gårdsbrukets utvecklingsfonds utgifter tas in i ramsystemet.</p>		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	April 2019	
<b>Authors</b>	Ministry of Finance, Budget Department		
<b>Title of publication</b>	Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023 (Developing the spending limits system for the 2019–2023 parliamentary term)		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Finance 2019:33		
<b>Subject</b>	Economic policy		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-015-0	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-9714
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-015-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-015-0</a>		
<b>Pages</b>	42	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	fiscal policy, general government fiscal plan, budgeting according to spending limits, spending limits decision, central government finances		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The central government spending limits system was adopted as a decision-making tool for fiscal policy in 2003. At the end of parliamentary terms, working groups have convened to assess the system's performance and to develop it, for example in order to increase fiscal-politically reasonable flexibility, and to further define which expenditures should fall within and which expenditures outside the system. The key elements of the spending limits system have remained unchanged. In 2019, public officials in the Budget Department of the Ministry of Finance carried out an assessment of the system's development needs. This assessment provided in this report is not comprehensive, and it should be read alongside the more extensive working group reports of 2007 and 2011. The report includes a proposal for a text to be included in the Government Programme. The factual content of the proposal differs from the spending limits rule provided in Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme, for example concerning the definition of financial investment expenditure and the rule on the use of proceeds from the sale of shares. In addition, expenditures of the National Housing Fund and the Development Fund of Agriculture and Forestry are proposed to be included in the spending limits system.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>Saatteeksi</b> .....	7
<b>1 Ehdotus hallitusohjelmatekstiksi</b> .....	8
<b>2 Miksi kehysjärjestelmää edelleen tarvitaan</b> .....	11
<b>3 Vaalikauden 2015–2019 kokemuksia ja niistä aiheutuvia säännösten päivitystarpeita</b> .....	18
3.1 Kehyksen yleinen tavoite.....	18
3.2 Kehyksen liikkumatila.....	19
3.3 Finanssisijoitusmenot .....	24
3.4 Osakemenosäännön palauttaminen kehysäännöstöön.....	27
3.5 Rahastojen suhde kehysjärjestelmään.....	30
3.6 Suhdanneluonteiset menot.....	31
3.7 Investointimenojen suhde kehysjärjestelmään.....	36
3.8 Tietoinen poikkeus kehykseen.....	39
3.9 Kehyksen rakennekorjaukset.....	39
<b>LÄHTEET</b> .....	42



## SAATTEEKSI

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on toiminut finanssipoliittisen päätöksenteon työvälineenä vuodesta 2003 lukien. Kokemukset järjestelmästä ovat olleet myönteisiä ja hallitukset ovat jo 16 vuoden ajan jatkaneet järjestelmän käyttöä. Vaalikausien vaihteissa järjestelmän toimivuutta on arvioitu työryhmissä ja kokonaisuutta on kehitetty muun muassa finanssipoliittisesti perustellun joustavuuden lisäämiseksi sekä kehykseen ja kehyksen ulkopuolelle kuuluvien menojen täsmentämiseksi. Kehysjärjestelmän keskeiset elementit ovat kuitenkin säilyneet ennallaan.

Vuonna 2019 arvio järjestelmän kehittämistarpeista on laadittu valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkатыönä. Työn ovat tehneet budjettineuvos Jonna Berghäll, budjettineuvos Taina Eckstein, budjettineuvos Annika Klimenko, neuvotteleva virkamies Niina Suutarinen sekä budjettineuvos Johanna von Knorring. Tämän raportin katsaus ei ole kaiken kattava ja sen ohella on hyvä lukea vuosien 2007 ja 2011 laajempia työryhmäraportteja, joissa käsitellyt teemat ovat pääsääntöisesti edelleen ajankohtaisia.

Raportissa esitetty ehdotus hallitusohjelmatekstiksi poikkeaa asiallisesti pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman kehysäännöstä muun muassa finanssisijoitusmenojen määrittelyn ja osakemyyntitulojen käytösäännön osalta. Lisäksi Valtion asuntorahaston ja Maatalouden kehittämisrahaston menot ehdotetaan liitettäväksi kehysjärjestelmän piiriin.

Helsingissä huhtikuun 26 päivänä 2019

Budjettipäällikkö Hannu Mäkinen

# 1 Ehdotus hallitusohjelmatekstiksi

Hallitus sitoutuu menosääntönä siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2023 xx mrd. euroa pienemmät/suuremmat kuin 4.4.2019 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä (vuoden 2020 hintatasossa).

Vaalikauden kehyksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Lisäksi kehyksestä varataan jakamattomaksi varaukseksi 250 milj. euroa vuodelle 2023. Vuosien 2020–2022 asteittain nousevasta jakamattomasta varauksesta päätetään vaalikauden ensimmäisessä valtiontalouden kehyspäätöksessä.

Hallitus on linjannut tämän menosäännön kanssa yhdenmukaisista hallitusohjelman liitteen x kokonaisuuksista, joilla vähennetään/lisätään valtion vuotuisia menoja nettomääräisesti y - z milj. euroa vuosina 2020–2023.

Jos hävittäjien hankinnasta aiheutuu kehyskaudella vähemmän menoja kuin mihin kehyksessä on varauduttu, erotusta ei käytetä muiden menojen lisäämiseen vaan kehystasoa alennetaan vastaavasti.

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

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

Hallitus ei käytä verotukia, valtion varallisuuden luovutuksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, takauksia tai muita keinoja kehyksen kiertämiseen.

Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys

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

Vaalikauden kehukseen tehdään vuosittain hintatason muutoksen edellyttämät tarkistukset. Kehyksen hintataso- ja rakennetarkistusten lisäksi vaalikauden kehysten kokonaistason ei tehdä muita korottavia tarkistuksia.

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

Osakkeiden vuotuisten talousarviotalouteen tuloutettujen myyntitulojen ylittäessä 400 milj. euroa voidaan ylityksestä enintään 25 prosenttia, kuitenkin enintään 150 milj. euroa, käyttää kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat:

- työttömyysturvamenot, toimeentulotukimenot, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehukseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta.
- valtionvelan korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten (mukaan lukien sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- rahapelitoiminnan voittovarojen tuottoa vastaavat menot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat
- seuraavat finanssisijoitukset:
  - valtion varoista myönnettävät lainat, joilla on takaisinmaksusuunnitelma ja korko
  - oman pääoman ehtoiset sijoitukset, silloin kun sijoituksen yhteydessä vastaanotetun finanssivarallisuuden arvon tai omistusoosuuden arvon odotetaan kasvavan ja sijoitukselle odotetaan tuottoa valtion talousarviotalouteen osingon tai muun vastaavan voitonjaon muodossa

- kansainvälisten kehityspankkien ja kansainvälisten rahoituslaitosten pääoman merkinnät, paitsi jos merkintä tehdään tappioiden kattamisen tarkoituksessa

Lisäksi kehyksen ulkopuolelle luetaan siirto valtion televisio- ja radiorahastoon.

Kehysjärjestelmän piiriin luetaan Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston menot siltä osin kuin niistä päätetään talousarviossa. Vastaavasti siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäävät kehyksen ulkopuolelle.

## 2 Miksi kehysjärjestelmää edelleen tarvitaan

Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2003 ja se on ollut käytössä jo neljä vaalikautta, pian 16 vuotta. Järjestelmä on muodostunut keskeiseksi finanssipolitiikan säännöksi pyrittäessä hillitsemään valtion menojen kasvua. Kehysjärjestelmän säännöstöä on kehitetty ja täsmennetty aina vaalikausien taitteessa. Keskeisessä roolissa kehitystyössä ovat olleet kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmät (ks. raportit<sup>1</sup> vuosilta 2007, 2011 ja 2015).

### Kehysjärjestelmä pähkinänkuoressa

Nykymuotoisen kehysjärjestelmän pääpiirteitä ovat sitova reaalisesti asetettava menokatto koko vaalikaudeksi sekä jako kehykseen kuuluviin ja sen ulkopuolisiin menoihin. Kehykseen luettavien menojen on koko vaalikauden ajan pysyttävä tämän menokaton eli niin sanotun vaalikauden kehyksen alla. Kehysjärjestelmä ei ole lakisäätöinen vaan siitä (sekä järjestelmän säännöistä että kehystasosta) päätetään hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kehyspäätöksessä. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarviossa budjetoitavien menojen määrää. Kehysjärjestelmä ei tarkastele valtion menojen toteutumatietoja.

Kehysjärjestelmän tarkoituksena on katkaista yhteys valtion menojen ja tulojen välillä siten että tuloarvioiden kasvu ei johda korkeampaan menotasoon. Vaalikauden aikana kehykseen tehdään vain hinta- ja rakennekorjauksia, minkä lisäksi kehystasoa on mahdollista alentaa esimerkiksi uusien säästötoimenpiteiden varmistamiseksi.

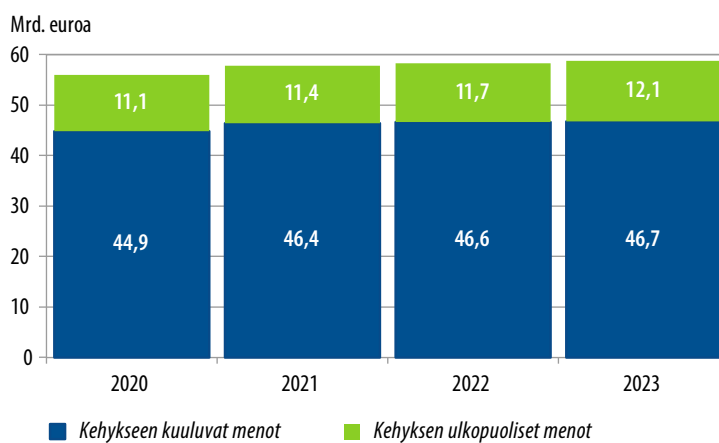
---

<sup>1</sup> Valtiovarainministeriö 5a/2007; valtiovarainministeriö 17/2011; valtiovarainministeriö 23/2015.

Kehysmenettely ei rajoita kaikkia valtion talousarviomenoja. Suurin kehyksen ulkopuolinen menoerä ovat suhdanneluonteiset eli pääasiassa työttömyyden hoitoon liittyvät menot. Menettely on perusteltu, koska suhdanneluonteisten menojen on syytä antaa vaihdella, jotta ne tasoittavat suhdanteita eivätkä kärjistä niitä. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Nykyisellään kehyksen ulkopuolelle jäävät lisäksi muun muassa valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden teknisenä välittäjänä. Kehys ei kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä kattaa myös lisätalousarviot, joille on varattu kokonaiskehyksestä tietty osuus, niin sanottu lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehykset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehyksen ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi niin sanottu jakamaton varaus.

**Kuvio 1.** Arvio kehykseen kuuluvien ja kehyksen ulkopuolisten menojen kehityksestä vuosina 2020–2023 teknisen julkisen talouden suunnitelman mukaan

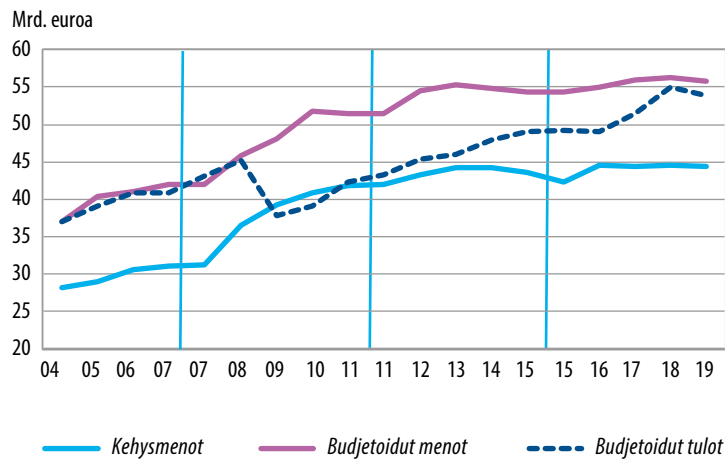


## Kehysjärjestelmä on pitänyt erilaisissa olosuhteissa

Kehyksen kattavuus suhteessa budjetoituihin kokonaismenoihin on viimeisen kolmen vaalikauden aikana vaihdellut vuoden 2010 noin 71 prosentista vuoden 2016 noin 82 prosenttiin.<sup>2</sup>

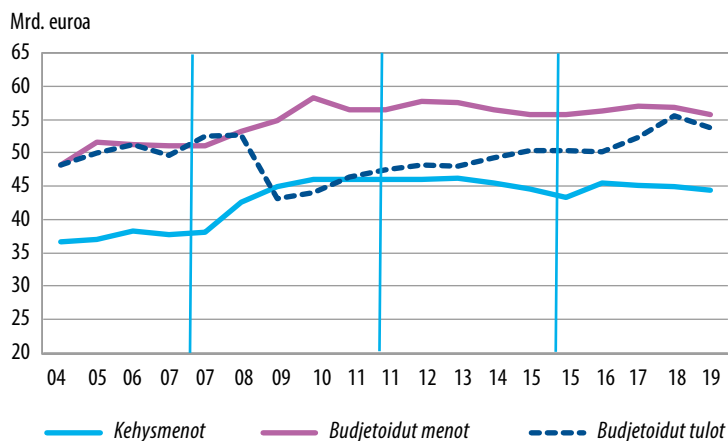
Kuvioissa 2 ja 3 on esitetty budjetoitujen kehysmenojen, kokonaismenojen sekä tulojen kehitys vuoden viimeisen lisätalousarvion mukaan (vaalivuosina myös väistyvän hallituksen viimeisen lisätalousarvion mukaan). Tarkastelu kattaa koko nykymuotoisen kehysjärjestelmän ajanjakson. Kuten yllä todettiin, kehysmenojen kattavuus on hieman vaihdellut vaalikaudesta toiseen. Esimerkiksi kaudella 2004–2007 arvonlisäveromenot olivat vielä kehukseen kuuluvia ja kausilla 2004–2007 sekä 2008–2011 osa niin sanotusta Kela-momentista oli vielä kehysmenojen ulkopuolella. Alla olevien kuvioiden aikasarjoissa tällaiset muutokset on pyritty eliminoimaan ja kehysmenot esitetään nykyrakenteessa.

**Kuvio 2.** Budjettitalouden menojen, kehukseen kuuluvien menojen ja budjettitalouden tulojen nimellinen kehitys vuosina 2004–2019, mrd. euroa



<sup>2</sup> Vuonna 2010 niin sanottu Kela-momentti (33.40.60) ei vielä kuulunut kokonaan kehukseen, kuten nykyisin, ja vuonna 2010 oli myös suuria kehysmenojen ulkopuolisia finanssisijoitusmenoja. Vuonna 2016 kehysmenojen kattavuus taas oli hieman nykyistä noin 80 prosenttia suurempi, sillä tuolloin myös siirto valtion televisio- ja radiorahastoon oli kehysmenojen ulkopuolella.

**Kuvio 3.** Budjettitalouden menojen, kehukseen kuuluvien menojen ja budjettitalouden tulojen reaalin kehitys vuosina 2004–2019 vuoden 2019 hintatasossa, mrd. euroa



Nykyisen kehysjärjestelmän aikana Suomen talouskehitys on ollut vaihtelevaa. Tästä huolimatta valtiontalouden kehystä on noudatettu. Kehyskaudella 2004–2007 ennakoitua vahvemman talouskasvun mukanaan tuoma tulojen lisäys ei vuotanut menojen kasvuun. Sen sijaan valtionvelkaa pystyttiin lyhentämään ja lisäksi Valtion eläkerahastoa vahvistettiin. Kehyskausien 2004–2007 ja 2008–2011 vaihteessa kehysmenojen taso hyppäsi selkeän portaan vuonna 2008, mikä osittain selittyy kaudella 2004–2007 patoutuneista menolisäystarpeista.

Vaalikaudella 2007–2011 Suomi ajautui syvään taantumaan finanssikriisin seurauksena. Tätä ei osattu ennakoida vielä vuonna 2007, kun vaalikauden kehys asetettiin. Kehysjärjestelmä mahdollisti kuitenkin työttömyyteen liittyvien menojen automaattisen kasvun, mikä tasasi suhdannetilannetta. Myös finanssisijoituksia käytettiin talouden elvyttämiseen. Finanssisijoitukset ovat kehysten ulkopuolisia menoja, tyypillisesti lainoja tai pääomituksia.

Vaalikautta 2011–2015 puolestaan leimasivat valtiontalouden sopeuttaminen sekä hidas talouskasvu, joka vaikeutti valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Kehyystasoa alennettiin tehtyjen uusien säästöpäätösten johdosta useita kertoja vaalikauden aikana. Kuvioista 3 voidaan huomata, että vaikka mittavia säästöpäätöksiä valmisteltiin sekä vaalikaudella 2011–2015 että vaalikauden vaihtuessa vuonna 2015, kehysmenojen taso ei reaalisesti juurikaan alene (lukuun ottamatta vuotta 2015). Osa säästöistä on uudelleen kohdennettu edelleen erilaisiin lisäpanostuksiin, minkä lisäksi ikäsidonnaiset menot kasvavat vuodesta toiseen.

Kuluneella vaalikaudella 2015–2019 kehystä on noudatettu, vaikka paineita on ollut menojen lisäämiseksi yhtäältä talouskasvun nopeutumisen vuoksi ja toisaalta tehtyjen säästöpäätösten lieventämiseksi. Myös vuonna 2015 saapuneesta suuresta



turvapaikanhakijamäärästä seurannut maahanmuuttomenojen voimakas kasvu kyettiin rahoittamaan kehystä rikkomatta. Yllä olevista kuvioista voidaan nähdä, että kuluneella vaalikaudella kehysmenettely on toiminut menojen kasvun hillitsijänä tilanteessa, jossa tulot ovat kasvaneet. Painetta on kuitenkin ollut uusiin panostuksiin ohi kehysten muun muassa finanssisijoituksina. Lisäksi tehtiin tietoinen poikkeus hallitusohjelmassa määritettyyn kehysääntöön, kun valtion televisio- ja radiorahastoon tehtävä siirto siirrettiin kehysten ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti. YLE-siirron kehysten ulkopuolisuudelle ei kuitenkaan ole johdettavissa perusteita kehysajattelusta.

### **Kehysjärjestelmä on keskeisin finanssipolitiikan työkalu**

Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä<sup>3</sup>. Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtionaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtionalouden kehyspäättös ja määrärahakehys sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan ja sen tulee olla johdonmukainen suhteessa valtionalouden rahoitusasematavoitteeseen. Näin ollen kehys omalta osaltaan tukee julkisen talouden hoitoa koskevien tavoitteiden hallintaa.

Kokemukset kehysjärjestelmästä ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Kehysjärjestelmä ohjaa hallituksen käytännön politiikkaa finanssipolitiikan keskeisenä työkaluna valtion menojen kasvua hillitsemällä. Kehysääntöön noudattamisella on ollut poliittinen tuki niin hallituksessa kuin eduskunnassakin. Poliittisen sitoutumisen kannalta kehysjärjestelmän vahvuus on, että se asettaa selkeät säännöt ja numeerisen määrärahakaton, jonka toteutuminen voidaan todeta jo budjetin valmisteluvaiheessa ennakkoon. Kehysmenojen seuranta on helppo tehdä nopeatempoisissa hallituksen päätöksentekotilanteissa, kun taas arvio päätösten vaikutuksesta esimerkiksi julkisen talouden rahoitusasemaan sisältää enemmän epävarmuutta ja lopullinen tilannekuva rahoitusasematavoitteiden noudattamisesta syntyy viiveellä. Kuluneiden vaalikausien kokemuksella on ilmeistä, että kehysjärjestelmä luo etenkin monipuoluehallitusten aikana tärkeän selkärangan finanssipoliittiseen päätöksentekoon mahdollistaen kuitenkin aktiivisia finanssipoliittisia toimia.

Vaikka kehysjärjestelmä on pääpiirteissään toiminut, on säännöstö perusteltua käydä vaalikauden vaihtuessa läpi ja tarkentaa mahdollisia epäkohtia. Näin on toimittu työryhmissä vuosina 2007 ja 2011 sekä valtiovarainministeriön sisäisenä valmisteluna vuonna 2015.<sup>4</sup> Kokemus on osoittanut, että läpinäkyvyyden ja selkeyden takia kehysjärjestelmän sääntöjä ei tule jatkokehityksen myötä monimutkaistaa, vaan ennemminkin selkeyttää.

<sup>3</sup> Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014)

<sup>4</sup> Ks. valtiovarainministeriö 5a/2007; valtiovarainministeriö 17/2011; valtiovarainministeriö 23/2015.

## ARVIOITA KEHYSJÄRJESTELMÄSTÄ KAUDELLA 2015–2019

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on vakiintunut osa muutoin viime vuosina muutoksessa ollutta finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Ehkä juuri tästä vakiintuneesta asemasta johtuen kehysjärjestelmän toimivuudesta ja rakenteesta ei ole viime aikoina esitetty perustavanlaatuisia kokonaisarvioiteja. Sen sijaan Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt yksityiskohtaista vuosittaista arviointia muun muassa kehyksen noudattamisesta nostaten esiin epäkohtia. Alle on koottu joitakin Valtiontalouden tarkastusviraston ja Talouspolitiikan arviointineuvoston arvioita kehysjärjestelmästä.

Hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehykset ovat olennainen osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Hallituksen säästötavoitteet ovat pitäneet valtiontalouden menokehysten tiukkana. Kehysten tiukkuus on osaltaan johtanut talouskasvun tukemiseen kehysten ulkopuolisten välineiden, kuten verotukien, finanssisijoitusten ja takauskannan kasvattamisen kautta.<sup>1</sup>

Tarkastusviraston havaintojen mukaan hallituksen kehysääntöä on noudatettu kuluvalle vaalikaudella lukuun ottamatta Yleisradion rahoituksen siirtämistä kehyksen ulkopuolelle vaalikauden aikana. Hallitusohjelmassa päätetään, mitkä menot kuuluvat kehykseen ja mitkä sen ulkopuolelle. Vaalikauden aikana kehysperiaatteiden tulisi kuitenkin pysyä.<sup>2</sup> Talouspolitiikan arviointineuvosto on nostanut esille valtion televisio- ja radiorahaston siirron lisäksi opiskelijoiden asumistuen, joka yhdistettiin normaaliin asumistukijärjestelmään. Koska molemmat em. menot eivät ole suhdanneriippuvaisia, niiden tulisi olla kehysjärjestelmän piirissä. Kehysjärjestelmän sääntöjen kiertämisen estämiseksi näiden määrärahojen sijaintia tulisi uudelleen harkita.<sup>3</sup>

Kehysääntöön liittyy tarkastusviraston mukaan sen noudattamisen arviointia monimutkaistavia ja läpinäkymättömyyttä lisääviä tekijöitä, muun muassa liittyen kehyksen rakennekorjauksiin. Rakennemuutoksia tehdään jatkuvasti ja yksittäisen rakennemuutoksen seuranta voi olla vaikeaa erityisesti silloin, jos muutosta tarkistetaan myöhemmin.<sup>2</sup>

Menokehysten toimivuutta ovat tarkastusviraston mukaan haastaneet muun muassa kehyksen ulkopuolella olevien finanssisijoitusten osittain epäselvä määrittely, uuden ennakoimattomiin menoihin tarkoitettujen menovarauksen käyttöönotto sekä valtion toimintojen yhtiöittämiseen liittyvät järjestelyt. Valtion toimintojen yhtiöittämisen kuluja on voitu toteuttaa osakehankintoihin tarkoitettuilta momenteilta. Olisi hyvä arvioida, miten valtion toiminnan yhtiöittäminen ja siitä syntyvät hallinnointikulut eroavat kehyksessä rahoitetusta valtion toiminnasta. Finanssisijoitukset kuuluvat kehyksen ulkopuolelle, koska ajatellaan, että määräraha säilyttää arvonsa. Ei ole kuitenkaan olemassa selkeää ja läpinäkyvää käytäntöä sille, miten finanssisijoituksiin liittyvät menot palautuvat talousarvioon – tai tuleeko niitä palauttaa sinne lainkaan. Osa menoista jää omaisuudeksi, joka saatetaan myöhemmässä vaiheessa realisoida johonkin toiseen käyttötarkoitukseen. Kehysperiaatetta olisi hyvä selkeyttää osakelajoitusten ja finanssisijoitusten osalta.<sup>2</sup>

Kehysmenojen kattavuus suhteessa julkisen talouden kokonaismenoihin on vaihdellut 35–38 prosentin välillä. Näin ollen kehysten merkitys julkisten menojen rajoittajana näyttää pysyneen vakaalla tasolla nykyisen kehysjärjestelmän aikana.<sup>2</sup>

Arviointineuvoston mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen myötä valtiontalouden kehysmenettelyn asema julkisyhteisöjen menojen ohjaavana tekijänä olisi vahvistunut ja kehysten kattavuus noussut 83 prosenttiin budjettimenoista. Toisaalta, jos sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu jatkuu, kehysmenettelyn myötä muita määrärahoja on leikattava. Tämä voitaisiin välttää jättämällä kehukseen merkittävän suuruinen niin sanottu jakamaton varaus.<sup>3</sup> Maakuntauudistukseen liittyvät tarkistukset kehukseen tehdään seuraavan hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Vaalikauden vaihtumisen vuoksi valtiontalouden kehukseen on mahdollista tehdä euromäärältään merkittäviä tarkistuksia ilman riskiä, että kehystä ei noudatettaisi, koska uutta vaalikauden kehystä eikä menosääntöä ole vielä asetettu. Seuraavan vaalikauden kehysten valmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kehysmenettelyn toimivuus menorajoitteena säilyy.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2016 vp

<sup>2</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015–2018. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2018 vp

<sup>3</sup> Taluspolitiikan arviointineuvoston raportit 2017 ja 2018

<sup>4</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2017 vp

## 3 Vaalikauden 2015–2019 kokemuksia ja niistä aiheutuvia säännösten päivitystarpeita

### 3.1 Kehyksen yleinen tavoite

Kehysmenettelyn uskottavuuden kannalta tärkeään rooliin nousee hallituksen sitoutuneisuus kehysmenettelyn kirjausten lisäksi sen henkeen. Kehyksessä pysyminen tulisi nähdä hyvänä välineenä kestävään valtiontalouden hoitoon ja hallituksen oman politiikan ohjaamiseen. Siten kehystä tulisi suojella eikä pyrkiä selättämään sitä. Mahdollisia järjestelmän porsaanreikiä ei myöskään tulisi käyttää kehyksen kiertämiseen.

Hallitusohjelmaan kirjatuihin kehyssäännöksiin ei voida ottaa huomioon kaikkia vaalikauden aikana esiin tulevia tilanteita eikä olisi järkevääkään laatia yksityiskohtaista ja monimutkaista säännöstöä, joka ottaisi huomioon kaikki mahdolliset tapaukset. Siksi sääntöjä joudutaan välillä tulkitsemaan ja soveltamaan. Tämän taustaksi vaalikaudelle 2015–2019 kirjattiin kehyssääntöihin yleisemmin veronmaksajien rasitusta minimoiva tavoite, joka olisi jatkossakin perusteltua sisällyttää säännöstöön:

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

Kehysjärjestelmä ei kata koko valtiontaloutta. Järjestelmän olemassa olon aikana valtion budjetin ulkopuolisia rahastoja, verotukia sekä osakeluovutuksia erilaisille toimijoille on ajoittain käytetty kehysjärjestelmän kiertämiseen<sup>5</sup>. Lisäksi valtiontakaukset ja takuut ovat

<sup>5</sup> Osakeluovutuksia tarkastellaan myös luvussa 3.4. Verotukien ja rahastojen käyttämistä kehyksen kiertämiseen on käsitelty aiemmissa kehysjärjestelmää koskevissa raporteissa: valtiovarainministeriö 5a/2007; valtiovarainministeriö 17/2011; valtiovarainministeriö 23/2015.

kasvaneet merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Vielä vuonna 2010 takausten ja takuiden määrä oli 23,1 mrd. euroa, kun vastaava luku vuoden 2018 lopussa oli 56,6 mrd. euroa. Suurimmat valtiontakaus- ja takuuvastuut – ja niiden kasvu – liittyvät Finnveran vientitaakuutoimintaan, kansainvälisten rahoituskriisien hallintaan sekä asuntorahoitukseen. Valtion budjetin määrärahoissa valtiontakaukset ja takuut ilmenevät vasta, jos niihin liittyviä tappioita joudutaan kattamaan valtion talousarviotaloudesta.

Olisi mahdotonta sekä epätarkoituksenmukaista kattaa nykyisenkaltaisella kehysjärjestelmällä koko valtiontalous. Näin ollen ehdotetaan kehysääntöihin kirjattavan yleinen, aiemasta määrittelystä hieman laajennettu, kehyksen kiertämistä koskeva lause poliittisena tahtotilana:

*Hallitus ei käytä verotukia, valtion varallisuuden luovutuksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, takauksia tai muita keinoja kehyksen kiertämiseen.*

Edellä mainittujen instrumenttien käytöstä päätettäessä olisi hyvä perustella, miksi asianomainen keino on valittu esimerkiksi talousarviomenon sijaan.

## 3.2 Kehyksen liikkumatila

Kehysjärjestelmässä vain vaalikauden kehys eli menojen kokonaiskatto on sitova. Kehyksen sisällä voidaan tehdä menojen uudelleenkohdennuksia ja näin tulisikin toimia silloin, kun syntyy uusia menotarpeita. Lisäksi sitovan menokaton alle syntyy joka vuosi liikkumatilaa niin sanotun harkinnanvaraisen hintakorjauksen seurauksena<sup>6</sup>. Liikkumatilaa syntyy, sillä harkinnanvarainen hintakorjaus tehdään korotuksena kehystasoon, mutta ei kehykseen luettaville menomomenteille. Harkinnanvaraisen hintakorjauksen piirissä ovat muun muassa vuokrat, erät kulutusmenot ja siirtomenot sekä reaali-investoinnit. Harkinnanvaraisen hintakorjauksen suuruus on kaudella 2016–2019 ollut vuositasolla 90–220 milj. euroa.

Kehyksen liikkumatilaan vaikuttaa myös ei-harkinnanvaraisten menojen kehitys (erityisesti lakisääteiset menot mutta myös muut pakolliset ja esimerkiksi sopimuksin sidotut menot). Tällaisiin menoihin kuuluu noin 4/5 budjetista. Toisinaan tulee tilanteita, joissa euromääräisesti suurten ei-harkinnanvaraisten kehysmenojen tarvearvio yllättäen alenee tai nousee. Erityisen hankalia nämä tilanteet voivat olla syksyn lisätalousarviota laadittaessa, jos kehyksen liikkumatila on lähtökohtaisesti käytetty jo kevään lisätalousarviossa,

<sup>6</sup> Ks. tarkemmin kehyksen hintakorjauksesta esimerkiksi Kehyskäsikirjasta (valtiovarainministeriö 45/2015).

tai täydentävässä talousarviossa, jos liikkumatila on käytetty jo talousarvioesityksen yhteydessä. Usein poliittisilla päättäjillä saattaa olla mielikuva siitä, kuinka jakamaton varaus saadaan juuri sopivasti riittämään budjettien valmistelussa. Suuret ei-harkinnanvaraiset heilahdukset kehysmenoissa koetaan näissä tilanteissa häiritsevinä ja kiusallisina. Välillä on noussut myös esiin kysymys, josko lisätalousarviovarausta voitaisiin käyttää jo varsinaisen talousarvion valmistelussa.

Kuluneella vaalikaudella 2015–2019 kehyksen niin sanottu **jakamaton varaus**, eli liikkumatila vaalikauden kehyksen ja hallinnonaloille budjetoitujen kehysmenojen välillä, on eri kierroksilla käytetty hyvin tarkkaan mutta menokattoa ei ole ylitetty. Muun muassa vuonna 2015 saapunut suuri turvapaikanhakijoiden määrä kasvatti voimakkaasti kehykseen kuuluvia maahanmuuttomenoja haastaen kehyksen pitävyyttä. Kuluneen vaalikauden kehys oli lähtökohtaisesti mitoitettu jakamattoman varauksen osalta hyvin tiukaksi, etenkin kauden viimeisenä vuotena 2019 (ks. taulukko 1).

**Taulukko 1. Kehyksen liikkumatila vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä viime vaalikausilla, mrd. euroa.**

Vaalikauden ensimmäinen JTS 2016-2019	2016	2017	2018	2019
ltae-varaus	0,300	0,300	0,300	0,300
jakamaton varaus	0,206	0,047	0,106	0,057
hallinnonalojen kehukset	44,1	44,0	43,8	43,2
jakamaton varaus suhteessa hallinnonalojen kehyksiin	0,5 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %
varaukset yht. suhteessa hallinnonalojen kehyksiin	1,1 %	0,8 %	0,9 %	0,8 %
Vaalikauden ensimmäinen kehyspäätös 2012-2015	2012	2013	2014	2015
ltae-varaus	0,200	0,200	0,200	0,200
jakamaton varaus	0,057	0,145	0,172	0,180
hallinnonalojen kehukset	42,0	41,9	41,6	41,7
jakamaton varaus suhteessa hallinnonalojen kehyksiin	0,1 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %
varaukset yht. suhteessa hallinnonalojen kehyksiin	0,6 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %
Vaalikauden ensimmäinen kehyspäätös 2008-2011	2008	2009	2010	2011
ltae-varaus	0,300	0,300	0,300	0,300
jakamaton varaus	0,060	0,075	0,090	0,101
hallinnonalojen kehukset	33,2	33,6	33,8	34,0
jakamaton varaus suhteessa hallinnonalojen kehyksiin	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %
varaukset yht. suhteessa hallinnonalojen kehyksiin	1,1 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %

Olisi suotavaa, että jo hallitusohjelmavaiheessa päätettäisiin varata kehykseen riittävä vaalikauden loppua kohden kasvava jakamaton varaus. Ennakoimattomia menotarpeita ilmenee todennäköisesti lisääntyvästi vaalikauden aikana, minkä lisäksi poliittiset paineet uusille avauksille kasvavat. Kehyskausilla 2008–2011 ja 2012–2015 jakamaton varaus olikin mitoitettu kauden loppua kohden nousevaksi (ks. taulukko 1). Jos käyttötarvetta ei ole kaikelle kehykseen jätetylle liikkumatilalle, tulee hallituksella olla myös valmius päättää siitä, että jakamatonta varausta jätetään käyttämättä – ”menokaton ei tarvitse olla lattia”. Kuten taulukosta 2 nähdään, kaikkea liikkumatilaa ei käytetty täysimääräisesti vuosina 2010–2013.

Tässä muistiossa ehdotetaan uudenlaista, tiukempaa määrittelyä kehyksen ulkopuolisille finanssisijoituksille (ks. luku 3.3), minkä myötä kehykseen on hyvä varata hieman aiempia kausia enemmän liikkumatilaa. Tulevalla vaalikaudella ajankohtaiseksi nousee edelleen myös sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus, jonka valmistelu ja toimeenpano voi edellyttää rahoitusta, minkä lisäksi uudistus saattaisi toteutustavasta riippuen merkittävästi nostaa kehykseen kuuluvien menojen tasoa. Nämä seikat olisi hyvä ottaa huomioon kehyksen ja sen liikkumatilan mitoituksista päätettäessä.

Talousarviovuoden kuluessa esiin nouseviin, lähinnä kertaluonteisiin ja pakollisiin menoihin on tarkoitettu kehyksen vuosittainen **lisätalousarviovaraus**. Vaalikaudella 2011–2015 lisätalousarviovaraus alennettiin aiemmasta 300 milj. eurosta 200 milj. euroon. Kuluneella vaalikaudella tämä varaus oli jälleen 300 milj. euroa. Lisäksi, jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen on jäänyt kehystason alle, on erotus (enintään 200 milj. euroa) voitu käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Käytännössä 300 milj. euron lisätalousarviovaraus on havaittu tarpeelliseksi, samoin kuin mahdollisuus siirtää käyttämättä jäänyttä varausta seuraavalle vuodelle. Kuten taulukosta 2 voidaan havaita, hallitukset ovat erityisesti kahdella edellisellä vaalikaudella käyttäneet tätä mahdollisuutta aktiivisesti.

**Taulukko 2. Vuoden lopussa käyttämättä jääneen jakamattoman varauksen siirto seuraavalle vuodelle käytettäväksi kertaluonteisiin menoihin viime vaalikausilla**

	LTAE-varaus, milj. euroa	Jakamaton varaus vuoden lopussa, milj. euroa	Sallittu siirto seuraavalle vuodelle, milj. euroa	Edelliseltä vuodelta siirtyneen varauksen käyttö
2008	300	74	100	
2009	300	0	100	LTA1 74 milj. euroa
2010	300	262	100	-
Vaalivuosi 2011	300	220	100	ei käytetty mahdollista 100 milj. euroa
2012	200	249	200	LTA1 54 milj. euroa, eli mahdollisesta 200 milj. eurosta jäi käyttämättä 146 milj. euroa
2013	200	61	200	LTA3 129 milj. euroa; LTA4 16 milj. euroa, eli mahdollisesta 200 milj. eurosta jäi käyttämättä 55 milj. euroa
2014	200	34	200	LTA1 60 milj. euroa
Vaalivuosi 2015	200+300	208	200	LTA1 34 milj. euroa
2016	300	1	200	LTA1 87 milj. euroa; LTA2 113 milj. euroa
2017	300	45	200	LTA1 1 milj. euroa
2018	300	0	200	LTA1 45 milj. euroa
Vaalivuosi 2019	300	0	200	-

keskimäärin: 98 milj. euroa

Aiempien vaalikausien kokemukset huomioon ottaen on erityisen tärkeää jättää riittävä ja asteittain kasvava liikkumatila kehukseen. Yksi mahdollisuus on laskea ja mitoittaa jakamattoman varauksen taso suhteessa kehysmenoihin. Prosenttiosuuden tulisi olla kasvava. Esimerkiksi 0,15 - 0,25 - 0,35 - 0,45 prosenttia suhteessa kehysmenoihin vastaisi 80 - 140 - 200 - 260 milj. euron jakamatonta varausta suhteutettuna teknisen kehyspäätöksen kehysmenojen tasoon.

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



*Ehdotetaan, että vaalikauden aikana esiin nousevien ja tarkentuvien menotarpeiden varalle hallitus jättää riittävän ja vaalikauden loppua kohden kasvavan kehyksen liikku-  
matilan, niin sanotun jakamattoman varauksen. Hallitusohjelmassa tulisi linjata vuo-  
den 2023 jakamattoman varauksen taso. Vuosien 2020–2022 tasosta päätetään vaali-  
kauden ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä.*

*Jakamaton varaus voisi olla esimerkiksi 0,15 prosenttia vuonna 2020 nousten 0,45 pro-  
senttiin vuonna 2023 suhteessa kehysmenoihin. Miljoonina euroina tämä tarkoittaisi,  
että kehyksestä varattaisiin jakamattomaksi varaukseksi noin 100 milj. euroa vuonna  
2020, noin 150 milj. euroa vuonna 2021, noin 200 milj. euroa vuonna 2022 ja noin 250  
milj. euroa vuonna 2023.*

*Kokonaiskehuksesta tulisi lisäksi varata lisätalousarvioita varten vuosittain 300 milj. eu-  
roa. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus,  
kuitenkin enintään 200 milj. euroa käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoi-  
hin kehyksen estämättä.*

### **Kehysvaraukset tiedossa oleviin menotarpeisiin varautumiseksi**

Mikäli vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä tai vuosittaisissa kehyspäätöksissä on tiedossa tiettyihin tarkoituksiin kohdistuvia menopaineita mutta esimerkiksi niiden ajoitus, kohdennus tai suuruus on epävarma, on mahdollista tehdä niin sanottuja kehysvarauksia. Tällöin kehyksestä varataan tietty euromäärä kyseessä olevaan tarkoitukseen mutta rahoitusta ei tässä vaiheessa vielä kohdisteta asiaan kuuluvalla momentilla tai momenteilla. Talousarvioesitykseen ei voi sisältyä edellä mainittuja varauksia vaan kyse on hallituksen omasta varautumisesta kehyspäätöksiä yhteydessä.

Vuonna 2019 päättyvällä vaalikaudella on käytetty kehysvarauksia etenkin maahanmuut-  
tomienoihin, valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistukseen sekä maakunta- ja  
sote-uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon rahoitukseen varautumiseen.

### **Varautuminen hävittäjähankintoihin**

Teknisessä kehyspäätöksessä on varauduttu puolustusvoimien hävittäjähankintaan 1,5  
mrd. euron vuosittaisella kehykseen kuuluvalla määrärahalla vuosina 2021–2023. Kehys-  
kauden yhteisvaraus on siten 4,5 mrd. euroa. Määrärahamitoitus päätetään lopulta poliit-  
tisesti laadittaessa vaalikauden ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa ja kehyspää-  
töstä vuosille 2020–2023.

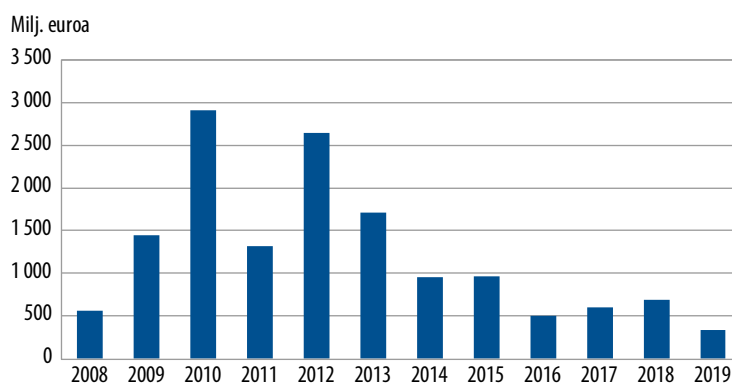
Määrärahatarpeen ajoittuminen voi muuttua hankinnan tarkentuessa. Ajoitusmuutoksia voidaan tehdä kehysneutraalisti. Edessä saattaa kuitenkin olla myös tilanne, jossa hävittäjähankintaan tarvitaan varattua vähemmän määrärahoja kaudella 2020–2023. Tässä tilanteessa kokonaiskehystä tulisi alentaa erotusta vastaavalla määrällä, jotta tuntuva varautuminen hävittäjähankintaan ei olisi käytettävissä muiden menojen lisäämiseen. Olisi hyvä, että tämä kirjattaisiin tulevan hallituksen ohjelmaan ja kehysääntöön:

*Hallitus sitoutuu menosääntönä siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2023 xx mrd. euroa pienemmät/suuremmat kuin 4.4.2019 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä (vuoden 2020 hintatasossa). Jos hävittäjien hankinnasta aiheutuu kehyskaudella vähemmän menoja kuin mihin kehyksessä on varauduttu, erotusta ei käytetä muiden menojen lisäämiseen vaan kehystasoa alennetaan vastaavasti.*

### 3.3 Finanssisijoitusmenot

Finanssisijoitukset koostuvat lainoista ja muista finanssisijoituksista (momenttipäätte 80–89), ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai omaisuuden olomuodon muutoksesta. Finanssisijoitukset on nykymuotoisen kehysjärjestelmän aikana määritelty lähtökohtaisesti kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Joissain tapauksissa finanssisijoitus on kuitenkin poikkeuksellisesti sisällytetty kehykseen. Näin toimittiin joidenkin Terrafame Group Oy:n pääomitusmenojen kohdalla, koska pääomitusmenot katsottiin siinä vaiheessa olevan lopullista menoja.

**Kuvio 4.** Finanssisijoitukset vuosina 2008–2019 budjetoidun (ml. lisätalousarviot) mukaisina, milj. euroa



Kuluneella vaalikaudella on ollut runsaasti kehyksen ylittäviä menopaineita, jolloin ratkaisua on pyritty hakemaan myös kehyksen ulkopuolelta finanssisijoituksista. Ajoittain tulkintavaikeutta on tuottanut se, mitkä finanssisijoitusmenot ovat kehyssäännön hengen mukaisesti kehyksen ulkopuolisia ja mitkä tulisi lukea kehykseen kuuluviksi. Pääsääntöisesti finanssisijoitusmomenteille budjetoitavat menot ovat aitoja finanssisijoituksia, joissa valtion rahoitus ei ole niin sanotusti lopullista menoa (esimerkiksi lainojen osalta lähtökohta on, että ne maksetaan valtiolle takaisin korkojen kera). Eräät pääomitusmenot ovat kuitenkin olleet ennemminkin lopullista menoa, jonka palautuminen valtiolle on lähes mahdotonta. Näitä ovat olleet yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pääomitusmenot sekä pääomasiirto Euroopan vakausmekanismiin.

Määritelmän selkeyttämiseksi ja tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi on arvioitu, miten finanssisijoitusten määritelmää voisi kehittää. Kehys on väline, jolla pyritään hillitsemään menojen kasvua ja osaltaan myötävaikuttamaan siihen, että julkinen talous (ja valtiontalous sen osana) täyttää EU:n finanssipoliittiset ja niihin perustuvat kansalliset säännöt. Sen vuoksi on luontevaa tarkastella finanssisijoituksen määritelmää suhteessa siihen, mitkä menot kansantalouden tilinpidossa – ja EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen arvioinnissa – lasketaan menoiksi ja mitkä alijäämän kannalta neutraaleiksi rahoitustaloustoimiksi.

Tässä yhteydessä oleellista on kansantalouden tilinpidon ja erityisesti julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkamanuaalin<sup>7</sup> ohjeistus. Alijäämä- ja velkamanuaali sisältää yksityiskohtaisen ohjeistuksen koskien esimerkiksi sitä, milloin julkiseen yhtiöön tehty pääoman lisäys kirjataan rahoitustaloustoimeksi ja milloin alijäämävaikutteiseksi menoksi. Tilinpidon ohjeistuksen ottaminen sellaisenaan osaksi kehyssääntöjä ei olisi tarkoituksenmukaista. Ohjeistus ei esimerkiksi ole yksiselitteinen, vaan se voi muuttua alijäämä- ja velkamanuaalin päivityskierroksilla sekä Eurostatin uusien tulkintojen myötä.

Vaikka alijäämä- ja velkamanuaalin sääntöjä ei sellaisenaan ehdoteta sovellettavaksi finanssisijoituksiin, on finanssisijoitusten määritelmän kehittämisessä hyödynnetty tilinpidon ohjeistuksen perusperiaatteita. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että finanssisijoituksen kirjaaminen kehyksen ulkopuolelle tai kehykseen kuuluvaksi sidottaisiin kansantalouden tilinpidon kirjaamistapaan.

---

7 Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, 2016. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>

Finanssisijoitukset voitaisiin jakaa kehyksen ulkopuolelle luettaviin ja kehykseen luettaviin. Kehyksen ulkopuolelle luettaisiin seuraavat finanssisijoitukset:

- valtion varoista myönnettävät lainat, joilla on takaisinmaksusuunnitelma ja korko;
- oman pääoman ehtoiset sijoitukset, silloin kun:
  - sijoituksen yhteydessä vastaanotetun finanssivarallisuuserän arvon tai omistuosuuden arvon odotetaan kasvavan, ja
  - sijoitukselle odotetaan tuottoa valtion talousarviotalouteen osingon tai muun vastaavan voitonjaon muodossa;
- kansainvälisten kehitys pankkien ja kansainvälisten rahoituslaitosten pääoman merkinnät, paitsi jos merkintä tehdään tappioiden kattamisen tarkoituksessa.

Muut finanssisijoitukset luettaisiin kehykseen kuuluviksi.

Sen lisäksi, että finanssisijoituksia arvioitaisiin näiden sääntöjen perusteella, arvioitaisiin niitä myös toimen tosiasiallisen luonteen perusteella. Eli jos esimerkiksi lainalla olisi muodollisesti takaisinmaksusuunnitelma ja korko mutta ne tosiasiallisesti poikkeaisivat tavanomaisina pidettävistä lainaehdoista<sup>8</sup>, voitaisiin laina kirjata kehykseen kuuluvaksi. Näin voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa laina-aika olisi erityisen pitkä ja siihen sisältyisi myös pitkä lyhennysvapaa.

Oman pääoman ehtoisten sijoitusten tapauksessa uusi sääntö olisi nykyistä huomattavasti tiukempi. Kehyksen ulkopuoliselle finanssisijoitukselle pitäisi voida odottaa tuottoa paitsi arvonnousun, myös voitonjaon muodossa. Sääntö koskisi noteerattujen osakkeiden hankintoja, valtionyhtiöiden pääomituksia, toimintojen yhtiöittämissä ja muita vastaavia tilanteita. Voitonjaon yhteydessä oleellista on se, kertyykö esimerkiksi osinkoja suoraan nimenomaan budjettitalouteen. Vaikka tarkastelun ulottaminen koko valtionalouteen tai vielä laajemmin koko julkiseen talouteen on usein järkevää, on se tässä tapauksessa käytännössä arvioitu liian monimutkaiseksi. Esimerkiksi jos valtiolta pääomituksen saanut yhtiö sijoittaa varat edelleen itse, saaden sijoitukselleen tuottoa ja osinkoa, ei tätä sellaisenaan huomioida finanssisijoituksen luokittelussa.

Oman pääoman ehtoisten sijoitusten kohdalla arvonnousua ja voitonjakoa odotettaisiin kohtuullisessa, sijoitustyyppille tavanomaisena pidettävässä ajassa. Vertailukohtaa voidaan hakea siitä, missä ajassa markkinoilla odotettaisiin sijoitukselle arvonnousua ja tuottoa. Näin ollen myös kertyneiden tappioiden kattamiseksi tehdyt pääomitukset olisivat kehykseen luettavia menoja.

<sup>8</sup> Käytännössä valtio voi markkinatoimijoihin verrattuna sallia muun muassa jossain määrin pidempiä takaisinmaksuaikoja.

Keväällä 2019 laadittuun tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy noin 300 milj. euroa finanssisijoituksia, jotka hallituskaudella 2015–2019 on luettu kehysten ulkopuolisiksi. Kehyssäännön muuttaminen tältä osin siirtäisi näistä finanssisijoituksista arviolta noin 10 prosenttia kehukseen kuuluviksi. Muutos ei siten olisi kovin suuri näissä pysyvämmissä finanssisijoituksissa, eikä muutos kiristäisi kehystä, sillä muuttuneet tasot huomioitaisiin seuraavan vaalikauden ensimmäisessä, kehystasot määrittelevässä, kehyspäätöksessä. Sen sijaan määritelmän muuttaminen tiukentaisi vaalikauden aikana esiin nousevien uusien laina- ja erityisesti pääomitus ehdotusten kehyskäsitteilyä. Todennäköistä olisi, että uusia ehdotuksia pyrittäisiin sen vuoksi muotoilemaan paremmin kehysten ulkopuolisen finanssisijoituksen määritelmään sopiviksi siten, että niiden arvo nousisi ja voittoa jaettaisiin valtiolle, jos se vain toiminnan luonne huomioon ottaen olisi mahdollista.

Ehdotetaan, että tulevan hallituksen ohjelmaan ja kehysääntöön kirjattaisiin tarkennettu määritelmä kehysten ulkopuolelle kuuluvista finanssisijoituksista:

*Kehysten ulkopuolelle kuuluvat seuraavat finanssisijoitukset:*

- *valtion varoista myönnettävät lainat, joilla on takaisinmaksusuunnitelma ja korko*
- *oman pääoman ehtoiset sijoitukset, silloin kun sijoituksen yhteydessä vastaanotetun finanssivarallisuuserän arvon tai omistuosuuden arvon odotetaan kasvavan ja sijoitukselle odotetaan tuottoa valtion talousarviotalouteen osingon tai muun vastavaan voitonjaon muodossa*
- *kansainvälisten kehityspankkien ja kansainvälisten rahoituslaitosten pääoman merkinnät, paitsi jos merkintä tehdään tappioiden kattamisen tarkoituksessa*

### 3.4 Osakemenosäännön palauttaminen kehysäännöstöön

Uudistetun kehysjärjestelmän aikana jokaisella hallituskaudella, pois lukien vuonna 2019 päättyvä kausi, on kehysjärjestelmään sisältynyt osakemyyntituloihin liittyvä poikkeussääntö tarkoittaen sitä, että osakemyyntitulojen ylittäessä tietyn rajan voi osakemyyntituloista käyttää menojen lisäämiseen kehysten estämättä.

Osakemyyntitulojen käyttäminen lisämenoihin on ristiriidassa kehysjärjestelmän yhden tärkeimmän ominaisuuden eli menojen ja tulojen yhteyden katkaisemisen kanssa. Osakkeiden myyminen myös alentaa valtion nettovarallisuusasemaa ja vähentää osinkotulovirtaa. Lisäksi osakkeiden myyminen lisää julkisen talouden alijäämää kansantalouden tilinpidon mukaan, mikäli myyntitulot käytetään lisämenoihin. Korkeisiin osakemyyntituloihin liittyvä voimakas poliittinen paine käyttää valtion kassaan kertyviä myyntituloja lisämenoihin on kuitenkin tunnistettu. Liittämällä myyntituloihin käyttösääntö eli ”varaventiili” ilmiön laajuus voisi olla paremmin hallittavissa.

Vuonna 2019 päättyvällä hallituskaudella ei ollut vastaavanlaista osakemyyntitulojen käyttösääntöä liitettynä kehysjärjestelmään. Sen sijaan hallitusohjelmaan sisältyi 1,6 mrd. euron kärkihankekokonaisuus, jonka rahoitus lähinnä koostui osakemyyntituloista. Täten voi argumentoida, että kuluneella vaalikaudella ylimääräiset osakemyyntitulot käytettiin jo heti hallitusohjelmavaiheessa.

### **Osakeluovutuksia ollut runsaasti**

Päättyvällä hallituskaudella on myös noussut ilmiöksi valtion osakkeiden luovuttaminen suoraan valtion budjettitalouden ulkopuoliselle taholle. Esimerkkejä osakeluovutuksia koskevista päätöksistä ovat:

- Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö (Itla) 50 milj. euroa
- Olympiarahasto 20 milj. euroa
- Vimana Oy 30 milj. euroa
- Lippulaiva säätiö 60 milj. euroa
- Ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjen kehittäminen ja koulutusviennin vauhdittaminen 80 me
- FinnHems Oy 27 milj. euroa
- Oy Suomen Rata Ab (Pohjolan Rautatiet Oy) 107 milj. euroa

Lisäksi Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n omia varoja käytettiin 90 milj. euroa SoteDigi Oy:n perustamiseen.

Osakeluovutukset osoittavat miten merkittäviä paineita kuluneella vaalikaudella on ollut rahoittaa tärkeäksi koettuja asioita, joita ei ennakoitu vielä vaalikauden alussa kehystä asetettaessa. Läpinäkyvämpi vaihtoehto, ja etenkin eduskunnan budjettivallan näkökulmasta parempi vaihtoehto, olisi ollut myydä kyseessä olevat osakkeet ja käyttää myyntitulot lisäpanostuksiin. Tällöin voisi myyntituloja käyttää myös muihin kohteisiin kuin esimerkiksi yhtiöihin ja säätiöihin.

*Ehdotetaan että hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus ei käytä valtion varallisuuden luovutuksia (kuten esimerkiksi osakeluovutuksia) kehysten kiertämiseen.*

### **Valtion osakeomistuksen osalta tehtyjä hallinnollisia muutoksia**

Merkittävä osa valtion omistamasta osakevarallisuudesta on siirretty vuonna 2008 perustettuun Solidiumiin. Sen tehtävänä on kotimaisen omistuksen vahvistaminen ja vakauttaminen kansallisesti merkittävässä yrityksissä sekä omistusten taloudellisen arvon kasvattaminen. Toimiohjeen mukaisesti yhtiön saamat osinkotulot tulee tilittää mahdollisimman

täysimääräisesti valtiolle. Osakemyynneistä syntyvät varat käytetään pääsääntöisesti uusiin kohteisiin tai nykyisten omistusten vahvistamiseen. Toimiohjeessa todetaan, että omistaja voi päättää myös Solidiumin saamia osinkotuloja suuremmasta tai pienemmästä tuloutuksesta.

Nykyisen hallituskauden aikana valtionomistuksia on siirretty vuonna 2016 perustettuun Vake Oy:hyn, jonka tehtävänä on saada valtion yhtiöihin sijoittama pääoma kiertämään nykyistä aktiivisemmin. Kehitysyhtiö voi tehdä sijoituksia sellaiseen yritystoimintaan, joka katsotaan elinkeinorakenteen uudistamisen ja muun yhteiskunnan kokonaiskehityksen kannalta tärkeäksi. Vaken toimiohjeen mukaan valtion talousarviotalouden piiriin tuloutettavista osinko- ja myyntituloista sekä kehitysyhtiölle uuteen sijoitustoimintaan jäävästä osuudesta päätetään aina tapauskohtaisesti vuosittaisessa valtion talousarviossa.

### **Osakemyyntisääntö ehdotetaan palautettavaksi**

Mahdolliset osakemyyntitulot olisi perusteltua käyttää valtionvelan vähentämiseen, jotta valtion varallisuusasema ei muuttuisi myyntien yhteydessä. Näin ollen ei siis olisi perusteltua ottaa osakemyyntitulo sääntöä uudelleen mukaan kehysjärjestelmään, koska se mahdollistaa menojen lisäämisen kehyksen estämättä, kun osakemyyntitulot ylittävät tietyn määrän. Toisaalta muun muassa tämän kauden osakeluovutukset osoittavat, miten suuri poliittinen paine on ja kuinka on olemassa tarve tällaiselle ”varaventiilille”. Näin ollen ehdotetaan, että olisi parempi ottaa sääntö jälleen osaksi kehysjärjestelmää siten että sääntö rajoittaa tulojen käytön vain kertaluonteisiin menoihin. Poliittisen paineen lievittämisen lisäksi sääntö on eduskunnan budjettivallan ja läpinäkyvyyden kannalta kannatettavampi kuin esimerkiksi suorat osakeluovutukset.

Sekä Solidiumin että Vaken tapauksessa osakkeita on mahdollista myydä talousarvion menojen kattamiseksi, mutta se edellyttää hallituksen erillistä päätöstä. Julkisen talouden suunnitelman tekninen kehyspäätös vuosille 2020–2023 perustuu 400 milj. euron suuruiseen vuosittaiseen myyntioletukseen.

*Ehdotetaan että osakkeiden vuotuisten talousarviotalouteen tuloutettujen myyntitulojen ylittäessä 400 milj. euroa, voidaan ylityksestä enintään 25 prosenttia, kuitenkin enintään 150 milj. euroa käyttää kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.*

### 3.5 Rahastojen suhde kehysjärjestelmään

Valtiolla on 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa. Niiden perustaminen on mahdollista perustuslain 87§:n mukaan vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää eivätkä budjettitalouden keinot sovellu riittävän hyvin. Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat eriluonteisia eivätkä ne ole kehysjärjestelmän kannalta yksi yhtenäinen kokonaisuus.

Eräiden rahastojen suhdetta talousarvioon ja/tai valtiontalouden kehysjärjestelmään on käsitelty muun muassa vuonna 2018 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa<sup>9</sup>, vuonna 2015 sekä kehyskehittämistä koskevassa raportissa<sup>10</sup> että Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa<sup>11</sup>, ja vuonna 2011 kehystyöryhmässä<sup>12</sup>. Tiivistetysti voidaan todeta näkemyksen olleen se, että mikäli rahastolla on varautumista koskeva vakuutusluonne, joka realisoituu harvoin, voidaan rahastomallia puoltaa, etenkin jos rahasto on taloudellisesti merkittävä. Mutta mikäli rahaston toiminta on lähinnä vuotuista toimintamenojen kattamista, avustusten myöntämistä tai vastaavaa talousarvion järjestelmien mukaista toimintaa eivätkä rahastona toimimisen edellytykset täyty, olisi talousarviotalouteen sulauttaminen luontevaa. Rahastojen tehtävien ottaminen talousarvion piiriin selkiyttäisi valtiontalouden kokonaisuutta ja lisäisi sekä talousarvion että kehysten kattavuutta. Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) ja Valtion asuntorahaston (VAR) toiminta ei Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan nyky muodossa täytä uusilta rahastoilta vaadittuja edellytyksiä<sup>9</sup>. Rahastot on perustettu ennen perustuslakiuudistusta ja niin sanottuina vanhoina rahastoina ne voivat jatkaa toimintaansa.

Jos rahastojen sulauttamista budjettitalouteen ei haluta tehdä, olisi perusteltua sisällyttää etenkin finanssipoliittisesti merkittävien ja jo nyt talousarvion järjestelmien mukaisesti toimivien rahastojen avustukset ja korkotuet kehysten piiriin. Tähän kategoriaan lukeutuisivat muun muassa Valtion asuntorahaston avustukset, sillä vastaavia avustuksia voidaan myöntää myös talousarviosta momentilta 35.20.55 (Avustukset korjaustoimintaan). Korjausavustuksia onkin myönnetty vaihdellen joko asuntorahastosta, talousarviosta tai molemmista. Vaalikauden 2011–2015 aikana korjausavustuksia rahoitettiin vaihtelevasti valtion talousarviosta tai asuntorahastosta. Vaalikaudella 2016–2019 avustuksia taas on rahoitettu sekä talousarviosta että rahastosta (talousarvion korjausavustuksia supistettiin, mutta vastaavia asuntorahastosta maksettavia avustuksia käytettiin vajeen paikkaamiseen). Eduskunnan kirjelmässä (EK 26/2018 vp – O 61/2016 vp) on edellytetty, että hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi

9 Valtiontalouden tarkastusvirasto 16/2018.

10 Valtiovarainministeriö 23/2015.

11 Valtiontalouden tarkastusvirasto 19/2015.

12 Valtiovarainministeriö 17/2011.



rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen. Mietintö ei kuitenkaan ole ristiriitainen sen kanssa, että avustukset voitaisiin ottaa kehysmenettelyn piiriin.

Talousarvion järjestelmien mukaisesti toimivat myös Makeran investointiavustukset. Vastaavia avustuksia voidaan maksaa talousarviosta EU-osarahoitteiselta momentilta 30.10.40 (Maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset). Nuoren viljelijän ja nuoren elinkeinonharjoittajan aloittamisavustukset sekä maatalouden investointiavustukset sisältyvät Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelmaan 2014—2020. Investointeja tuetaan kuitenkin tältä momentilta myönnettävien osarahoitteisten avustusten lisäksi korkotuella (30.10.41, Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki) sekä Makerasta myönnettävillä kokonaan kansallisesti rahoitetuilla avustuksilla ja valtiontakauksilla. Makerasta maksettavilla tuilla, jotka kohdentuvat talousarvioon sisältyvien tukien tavoin maatilatalouden aloittamis- ja investointitoimintaan, ei siis ole edellä viitattua perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua erityisluonnetta tai eroa valtion talousarviosta maksettaviin vastaaviin tukiin nähden. Kokonaisuuden ja tukien kokonaismäärän arvioinnin kannalta olisi selkeämpää ja läpinäkyvämpää, jos kaikki avustukset ja korkotuet myönnettäisiin valtion talousarviosta. Tämä toteuttaisi myös sitä, että keskeiset tukimuodot ja niiden rahoitus sisältyvät kokonaisuudessaan valtion talousarvioon ja eduskunnan välittömän budjettivallan piiriin. Jos asianomaisten tukien sulauttaminen valtion talousarvioon ei ole mahdollista, voitaisiin ne kuitenkin liittää kehysmenettelyn piiriin.

Rahastojen avustusten ja tukien ottaminen kehyksen piiriin tarkoittaisi sitä, että rahastojen kehykseen kuuluville menoille tulisi asettaa talousarviossa enimmäismäärät. Kehyksen ulkopuoliseksi luettaisiin normaalin säännösten mukaisesti muun muassa rahastoista myönnettyt lainat. Kaksinkertaisen kehyskirjaamisen välttämiseksi siirto rahastoon tulisi tällöin muuttaa kehyksen ulkopuoliseksi menoksi. Lähinnä tämä koskee siirtoa Makeraan, koska asuntorahastoon ei tyypillisesti tehdä talousarviosiirtoja.

Ehdotetaan edelleen kehysääntöihin saman tyyppistä kirjausta, joka oli ehdotuksena myös vuonna 2015:

*Kehysjärjestelmän piiriin luetaan Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston menot siltä osin kuin niistä päätetään talousarviossa. Vastaavasti siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäävät kehyksen ulkopuolelle.*

### 3.6 Suhdanneluonteiset menot

Suhdanneriippuvaiset menot ovat kehyksen ulkopuolella, koska ne ovat automaattisia vakauttajia, jotka laskusuhdanteessa kasvavat lisäten kokonaiskysyntää ja vastaavasti nousuhdanteessa laskevat vähentäen kokonaiskysyntää.

Vaali- ja kehyskauden vaihtuessa on hyvä tarkastella näitä budjetin automaattisia vakauttajia eli lähinnä seuraavia menomomentteja: työttömyysturva (33.20.50, 33.20.51, 33.20.52), asumistuki (33.10.54) ja perustoimeentulotuki (33.10.57). Näihin on kohdistunut viime vaalikaudella useita perustemuutoksia ja näin ollen on hyvä arvioida, onko yllä mainitut momentit edelleen tarkoituksenmukaista käsitellä kehyksen ulkopuolisina automaattisina vakauttajina.

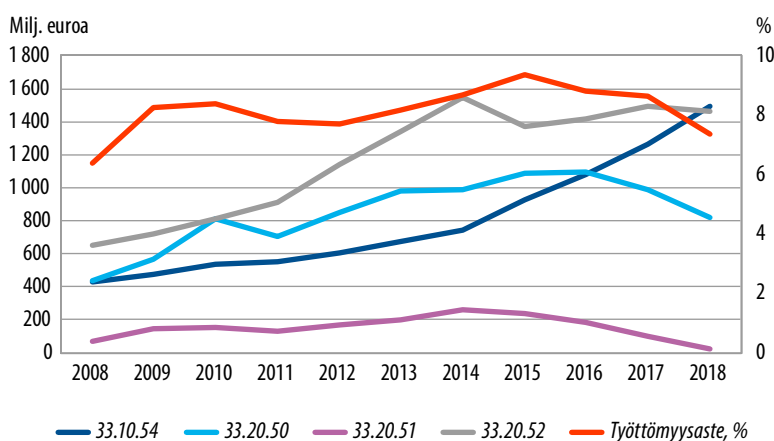
Perustoimeentulotuen maksatus siirtyi Kelalle vuoden 2017 alusta lukien, joskin kunnat edelleen maksavat harkinnanvaraista täydentävää toimeentulotukea. Uudistus on kehyksen kannalta suhdanneluonteisia menoja selkiyttävä. Perustoimeentulotuen menot maksetaan nyt kehyksen ulkopuoliselta perustoimeentulotuen momentilta (33.10.57), kun taas aiemmin perustoimeentulotuen valtionrahoitus oli osana kehykseen kuuluvaa kuntien valtionosuus peruspalveluihin momenttia (28.90.30).

Työttömyysturvamomentteihin on kohdistunut useita muutoksia, joista kaksi voidaan nostaa esille kehysjärjestelmän kannalta kiinnostavina. Ensinnäkin palkkatukea ja starttirahaa rahoitetaan 2017–2019 kehyksen ulkopuolisilta työttömyysturvamomenteilta 33.20.51 ja 33.20.52 peruspäivärahaa vastaavan määrän osalta. Menoarviota vastaten määrärahoja on siirretty näille momenteille kehykseen kuuluvalta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentilta 32.30.51. Kokeilu kuitenkin päättyy vuonna 2020 ja rahoitus palautuu ”normaaliksi” ensi vaalikaudella, ellei seuraava hallitus päättä lainsäädännön muutoksista. Jos rahoitusjärjestelyä kuitenkin jatketaan, on harkittava, miten tämä harkinnanvaraisen rahoituksen siirtyminen osaksi työttömyysturvamomentteja tulisi huomioida.

Toinen kiinnostava muutos on ollut luvun 33.20 momenttien yhdistäminen. Momentit 33.20.50, 33.20.51, 33.20.52 ja 33.20.56 on koottu vuoden 2019 talousarviossa kahdelle momentille 33.20.50 (valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta) ja 33.20.52 (valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta). Momentti 33.20.56 (valtionosuus vuorottelukorvauksesta) on ollut kehykseen luettava ei-suhdanneluonteinen määräraha, jonka taso on nykyisin tosin vain noin 25 milj. euroa johtuen vuorotteluvapaan ehtojen kiristämisestä. Vuorottelukorvauksen määräraha on siten uudistuksen jälkeen pieni ja oletettavasti hyvin stabiili osa kehyksen ulkopuolista työttömyysturvamomenttia. Määritelmällisesti vuorottelukorvausmenon tulisi kuulua kehykseen, mutta koska kyse on vain pienestä ja vakaasta määrarahasta, ei sen yhdistäminen momenttiin 33.20.50 muuta sitä tosiasiassa, että tämän momentin määrarahakehitys on suhdanteista riippuvainen. Mahdolliset perustemuutokset vuorottelukorvaukseen otetaan kehystasossa huomioon.

Työttömyysturvamenot ovat viime vuosina seuranneet työttömyysasteen kehitystä. Asumistukimomentti (33.10.54) on sen sijaan ollut jatkuvassa muutoksessa, minkä vuoksi momentin määrärahan suhdanneluonteista kehitystä on vaikea arvioida (ks. kuvio 5). Momentin menot kasvoivat ensinnäkin vuoden 2015 lakimuutoksen jälkeen, kun tukea yksinkertaistettiin ja sen ehtoja väljennettiin, jolloin asumistuen piiriin tuli uusia saajia muun muassa työssäkäyvistä ruokakunnista. Myöhemmin 1.8.2017 opiskelijoiden asumistuki siirrettiin osaksi yleisen asumistuen järjestelmää, minkä seurauksena asumistuen menot ovat edelleen nousseet (arviolta noin 0,4 mrd. euroa vuoden 2018 tasolla) ja uusia ruokakuntia on tullut tuen piiriin.

**Kuvio 5. Eräiden suhdanneluonteisten menojen toteumakehitys (vasen asteikko menotaso milj. euroa, oikea asteikko työttömyysaste %)**

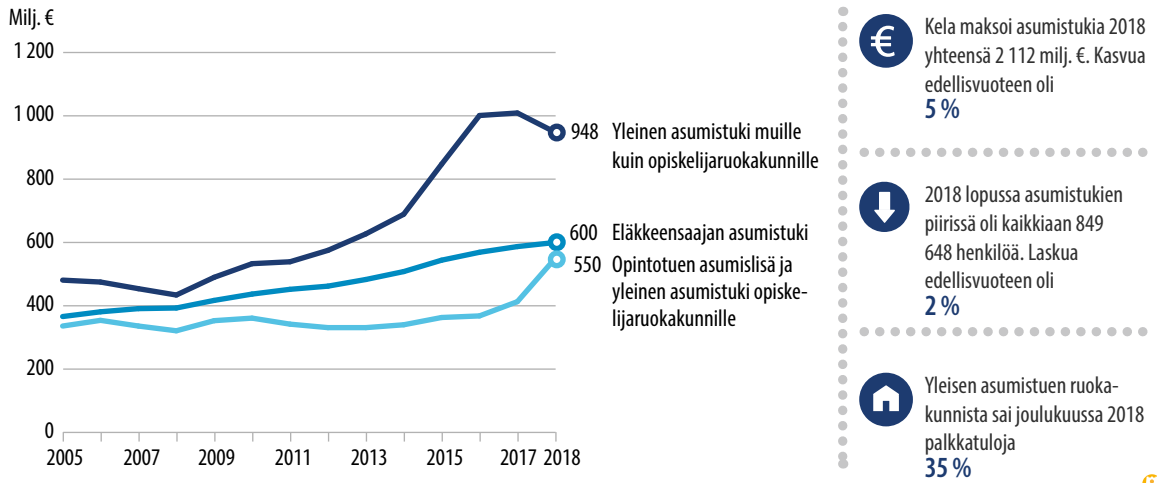


Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien määrä väheni vuonna 2018 ensimmäisen kerran vuonna 2009 alkaneen kasvun jälkeen (ks. kuvio 6). Yleisen asumistuen menoissa oli kuitenkin vuonna 2018 kasvua edellisvuoteen 18 prosenttia johtuen opiskelijoiden siirtymisestä yleisen asumistuen piiriin syksyllä 2017. (Kelan tiedote 28.2.2019.) Yleisen asumistuen osalta menojen kehityksessä on siten erilaisista perustemuutoksista huolimatta havaittavissa suhdanneluonteinen kehitys.

Ongelmalliset asumistukimomentin kehityksen ulkopuolisuuden osalta ovat opiskelijoiden asumistukimeno, joissa tosin on ollut pientä suhdanneluonteisuutta havaittavissa kuvion 6 mukaan heikoimman talouskehityksen vuosina 2009–2010. Lisäksi kuvio 7 voidaan nähdä, kuinka opiskelijoiden määrä kasvoi 90-luvun lamavuosina sekä 2009 alkaneessa taantumassa, joskaan opiskelijoiden määrän kehityksen ei voida sanoa suoraan heijastuvan opiskelijoiden asumistukimenojen tasoon.

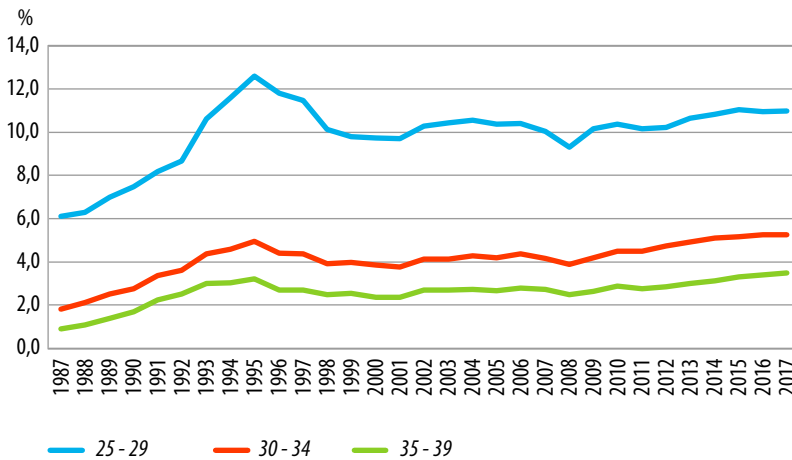
Hallinnollisesti yksinkertaisinta olisi jatkossakin käsitellä koko asumistukimomentti kehityksen ulkopuolisena menona.

**Kuvio 6. Asumistukimenojen kehitys ryhmittäin. Lähde: Kelan tiedote 28.2.2019.**



**Kela**

**Kuvio 7. Opiskelijoiden osuus ikäryhmästään (tietolähde: Tilastokeskus)**



*Ottaen huomioon yllä olevan analyysin budjetin suhdanneluonteisista menoista, ehdotetaan, että edellisillä vaalikausilla suhdanneluonteisina kehysten ulkopuolisina käsitellyt momentit pidetään jatkossakin kehysten ulkopuolella.*

## Eräiden muiden momenttien suhdanneluonteisuuden tarkastelu

On myös hyvä tarkastella, onko valtion talousarviossa suhdanneluonteisia menomomentteja, jotka ovat epätarkoituksenmukaisesti kehykseen kuuluvia. Tarkasteluun on nostettu kolme suurta momenttia, joiden tasovaihtelut eivät ole suoraan hallituksen päätettävissä: 28.92.69 (Maksut Euroopan unionille), 33.30.60 (Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista) ja 33.40.60 (Valtion osuus kansaneläkelaista ja eräistä muista laeista johtuvista menoista).

Valtion talousarviosta (momentilta 28.92.69) maksetaan Euroopan unionille niin sanottuja omien varojen Suomen maksuosuuksia, jotka pohjautuvat arvonlisäveropohjaan, bruttokansantuloon sekä Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoitusosuuteen. Jäsenvaltion maksuihin Euroopan unionille vaikuttavat muun muassa perinteisten- ja ALV omien varojen taso, sekä BKTL-suhdeluku. BKTL-maksulla kerätään ne varat, joita ei saada kerättyä muilla omilla varoilla. BKTL-osuuteen taas vaikuttaa jäsenvaltion bruttokansantulon taso, jota tarkastetaan säännöllisesti. BKTL-tasot määrittävät jäsenvaltioiden väliset rahoitusosuudet.

Vuoden 2019 talousarviossa momentin 2,07 mrd. euron määrärahasta 14,5 prosenttia perustui arvonlisäveropohjaan, 78,3 prosenttia bruttokansantuloon ja 7,2 prosenttia Yhdistyneiden kuningaskuntien maksuhelpotuksen rahoitusosuuteen. Pääosa momentin määrärahasta riippuu siten Suomen bruttokansantulon tasosta sekä sen suhteesta muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että mitä paremmin Suomella menee ja mitä korkeampi bruttokansantulo on, sitä suurempi Euroopan unionin jäsenmaksu meillä on. Näin ollen kyseessä olevaa momenttia ei voida pitää vastasyklisenä automaattisena vakauttajana, vaan ennemminkin myötäsyklisenä, eikä sen siirtämiselle kehyksen ulkopuolelle siten ole perusteita.

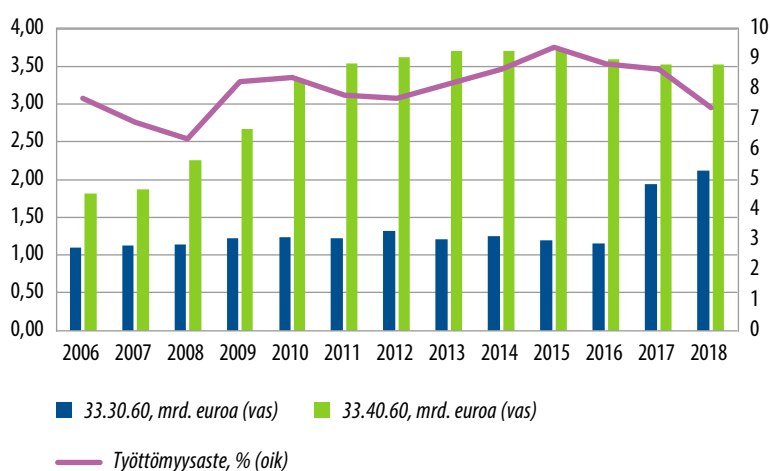
Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista (33.30.60) ja Valtion osuus kansaneläkelaista ja eräistä muista laeista johtuvista menoista (33.40.60) ovat aikanaan olleet kehyksen ulkopuolella, joten on hyvä tarkastella niiden viime aikaista kehitystä eri suhdannetilanteissa. Kuviossa 8 on esitetty näiden momenttien määrärahaso ja työttömyyden kehitys vuosina 2006–2018<sup>13</sup>.

Kansaneläkelaista ja eräistä muista laeista johtuvien menojen (33.40.60) taso on ollut nousussa vuoteen 2015 saakka, minkä jälkeen taso on hieman alentunut. Kuvio 8 perusteella määrärahan ei kuitenkaan voida sanoa suoranaisesti seuraavan työttömyystilanteen kehitystä. Sairausvakuutuslaista johtuvat menot (33.30.60) ovat olleet melko tasaiset

13 Kuviossa on esitetty tilinpäätöksen mukaiset tiedot ko. momenteista eikä niissä ole huomioitu mahdollisia rakenne- ja perustemuutoksia.

kymmenen vuoden jaksolla 2006–2016, kunnes kilpailukyky sopimuksen seurauksena tapahtui tasomuutos (työnantajamaksujen alentaminen lisää valtion menoja siirtoina sosiaaliturvarahastoihin). Kummankaan momentin menokehitys ei anna viitteitä siitä, että ne tulisi siirtää kehyksen ulkopuolelle suhdanneluonteisuuden takia.

**Kuvio 8.** Sava-momentin (33.30.60) ja Kela-momentin (33.40.60) sekä työttömyysasteen kehitys vuosina 2006–2018.



*Kuten jo kehystyöryhmän vuoden 2011 raportissa<sup>14</sup> todetaan: Kehyksen ulkopuoliseksi ei tulisi määritellä menoja vain sillä perusteella, että niiden vuosittaisen tason arvioiminen on vaikeaa tai että niihin vaikuttaminen on käytännössä mahdotonta. Tämänkin tyyppiset veronmaksajan maksettavaksi tulevat menot tulisi pitää edelleen kehyksen kuuluvana.*

### 3.7 Investointimenojen suhde kehysjärjestelmään

Koko nykymuotoisen kehysjärjestelmän historian ajan on aika ajoin noussut esille kysymys siitä, onko oikein, että kehys asettaa rajoitteen myös investointimenoille. Tuoreimpia pohdintoja aiheesta on tarkastusvaliokunnan mietinnössä syksyltä 2018<sup>15</sup>. Valiokunta tarkasteli mietinnössään kehysten joustavuutta ja pohti, tulisiko kehyksen rajoittaa julkisia investointeja, joilla on suuri yhteiskunnallinen tuotto ja jotka olisi helppo rahoittaa julkisella velalla.

<sup>14</sup> Valtiovarainministeriö 17/2011

<sup>15</sup> Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2018 vp –K 21/2018 vp

On olemassa kaksi keskeistä syytä sille, että teema nousee toistuvasti esille. Ensinnäkin investointimenojen käsittely valtion talousarviosuunnittelussa poikkeaa investointien kohtelusta yritysten ja kuntien taloussuunnittelussa, laskennassa ja tilinpäätöksissä. Ne perustuvat tuotto- ja kululaskentaan, jossa pitkävaikutteiset investointimenot jaksotetaan poistoilla. Sen sijaan valtion talousarviosuunnittelu ei tunne poistoja vaan huomioi investoinnit menoina niiden syntyhetkellä. Voidaan pohtia, tulisiko valtion talousarviota kehittää tähän suuntaan. Asia ei kuitenkaan ratkea kehysjärjestelmää muuttamalla, vaan on perustavanlaatuisempi kysymys. On myös hyvä muistaa, että kansantalouden tilinpidossa, julkisen talouden rahoitusasemaa laskettaessa, investoinnit luetaan menoiksi sellaisenaan, kun investointihyödyke vastaanotetaan.

Toinen syy teeman toistuvaan esille nousemiseen on se, että uudet investointipäätökset esimerkiksi liikennehankkeisiin ovat euromääräisesti niin suuria, että liikkumatilan järjestely kehyksessä kesken vaalikauden on niiden osalta merkittävästi vaikeampaa kuin pienten uusien menolisäysten.

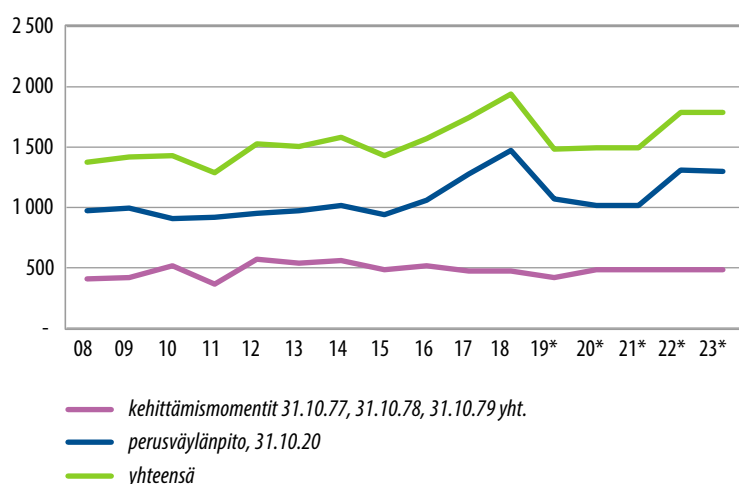
Investointiteemaa on käsitelty erittäin kattavasti kehystyöryhmän vuoden 2007 raportissa<sup>16</sup>. Tuolloin esille nostettiin muun muassa investointitason vakauden näkökulma (taivoitteena tulisi olla suunnitelmallisuus ja tason vakaus markkinoiden ylikuumenemisen välttämiseksi), ongelmallinen liian matala määrärahavaraus liikennehankkeille hallitusohjelman yhteydessä sekä rajanvedon ongelma siinä, mikä katsotaan kasvuedellytyksiä tukeväksi investoinniksi tulevaan ja miten erilaisia hyötyjä tulisi arvioida.

Viimeksi mainittu on erittäin keskeinen kysymys. Olisiko oikein siirtää reaali-investoinnit (erityisesti liikenneinvestoinnit) kehyn ulkopuolelle suureen yhteiskunnalliseen hyötyyn ja kasvuedellytyksien tukemiseen vedoten? Missä menisi rajanveto ja tulisiko kehyn ulkopuolelle siirtää myös ICT-investoinnit, koulutuspanostukset, T&K sekä kestävä kehityksen ja ilmastonpolitiikan määrärahat? On myös hyvä ymmärtää, että monilla vuosikuluksi luettavilla menoilla voi olla merkittäviä pitkävaikutteisia yhteiskunnallisia hyötyjä (esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisy sekä ennaltaehkäisevä ja akuutti terveydenhuolto).

Vuosina 2010–2018 valtion budjettitalouden reaali-investoinnit ovat vaihdelleet 983–1189 milj. euron välillä (keskimäärin 1096 milj. euroa / vuosi, jolloin heilahtelu keskiarvon ympärillä on ollut suurimmillaan noin 10 prosentin tasolla). Kuviossa 9 on tarkasteltu perusväylänpidon (31.10.20) ja väylähankkeiden (31.10.77, 31.10.78 ja 31.10.79) menojen vaihtelua viidentoista vuoden ajanjaksolla.

<sup>16</sup> Valtiovarainministeriö 5a/2007.

**Kuvio 9. Väylähankkeiden ja perusväylänpidon rahoitus vuosina 2008–2023, milj. euroa (vuodet 2008–2018 tilinpäätöksen mukaan, vuosi 2019 budjetoidun mukaan ja vuodet 2020–2023 teknisen kehyspäätöksen mukaan)**



Keskeistä on, että hallitus mitoittaa kautensa alussa vaalikauden kehysten siten, että se sisältää tasaisen ja riittävän määräraharavauksen liikenneinvestointeihin myös uusia niin sanottuja nimeämättömiä hankkeita varten. Liikennehankkeille riittävän määrärahatason arvioinnin tukena toimii jatkossa muun muassa 12-vuotinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Ensimmäisestä suunnitelmasta on tarkoitus päättää keväällä 2020. Suunnitelma on tarkoitus sovittaa yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Liikennehankesuunnittelun tulisi olla pitkäjännitteistä sekä pyrkiä vakaaseen investointitasoon. Jos päätettyihin hankkeisiin tulee ajoituksellisia muutoksia, voidaan kehukseen tarvittaessa tehdä ajoitusmuutoksia kehysneutraalisti normaalien kehysääntöjen puitteissa.

*Kuten jo kehystöryhmän vuoden 2007 raportissa<sup>17</sup> ehdotetaan, infrastruktuurirakentamisen menot tulisi pitää edelleen kehysten piirissä ja niiden osalta tulisi päättää riittävästä mitoituksesta kokonaiskehyksessä.*

Kuluneella vaalikaudella on ollut esillä niin sanottujen hankeyhtiöiden perustaminen suurten liikenneinvestointihankkeiden rahoittamiseksi ja niiden rahoituspohjan laajentamiseksi. Asiaa on pohdittu myös muun muassa valtiovarainministeriön työryhmässä<sup>18</sup>. Hankeyhtiöiden menot eivät kuuluisi kehysten piiriin, mutta valtion mahdolliset pääomituset ja muut siirrot hankeyhtiöihin olisivat lähtökohtaisesti kehysmenoja. Kansantalouden tilinpidossa mahdollisten hankeyhtiöiden menot todennäköisesti heikentäisivät julkisen sektorin rahoitusasemaa ja niiden ottama velka kasvattaisi julkisyhteisöjen velkaa.

17 Valtiovarainministeriö 5a/2007

18 Valtiovarainministeriö 34/2018



### 3.8 Tietoinen poikkeus kehukseen

Kuluneen vaalikauden aikana tehtiin tietoinen poikkeus hallitusohjelmassa määritettyyn kehysääntöön, kun valtion televisio- ja radiorahastoon tehtävä siirto siirrettiin kehysten ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti kesken vaalikauden. YLE-siirron kehysten ulkopuolisuudelle ei kuitenkaan ole johdettavissa perusteita kehysperiaatteista.

Tämä ei ole ensimmäinen kerta kun ko. momentin määräraha aiheuttaa poikkeuksen kehukseen. Yleisradion rahoitusuudistus tuli voimaan edellisellä vaalikaudella vuoden 2013 alusta. Järjestelmämuutosta ei oltu huomioitu kehystasossa hallitusohjelmassa tai vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä, joten tämä noin puolen miljardin euron meno määritettiin kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 kehysten ulkopuolelle, vaikka kyse on verovaroin kustannettavasta menosta. Seuraavalle vaalikaudelle ko. määräraha siirrettiin kehukseen kuuluvaksi, josta se kuitenkin siis jälleen palautui kehysten ulkopuoliseksi.

*Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon ehdotetaan lisättäväksi kehysääntöön yhtenä kehysten ulkopuolisena menona tietoisena poikkeuksena kehysäännöstä.*

### 3.9 Kehysten rakennekorjaukset

Suomen kehysjärjestelmä on hyvin yksityiskohtaisesti rakennettu hillitsemään veronmaksajan räsitusta ja toimimaan finanssipoliittisesti järkevällä tavalla eri suhdannetilanteissa. Yksityiskohtiin pureutuva säännöstö kuitenkin johtaa siihen, että järjestelmän seuraaminen vaati syvää perehtyneisyyttä.

Kehyslaskentaan liittyy muun muassa suuri joukko teknisiä kehystason rakennekorjauksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaalikauden kehysten tai yksittäisen vuoden kehysten tasoa nostetaan tai lasketaan. Taustalla voi olla erilaisia syitä. Rakennekorjauksilla huolehditaan esimerkiksi siitä, että ajoitusmuutokset ja tekniset läpivirtausrahoitukset voidaan toteuttaa kehysjärjestelmälle neutraalilla tavalla. Sekä siitä, että kehysten ulkopuolisia suhdanneluonteisia menoja koskevat perustemuutokset saadaan huomioitua kehyksessä. Joskus myös erikoistapauksiin liittyviä kehysäännön tulkintoja raportoidaan rakennekorjauksin.

## Kehyksen rakennekorjausten läpinäkyvyys ja raportoinnin kehittäminen

Vaalikauden kehykseen tehdään rakennekorjauksia, joilla toteutetaan muun muassa menokokonaisuuksien uudelleenbudjetoinnit ja ajoitusmuutokset kehysneutraalisti. Kehyksen rakennekorjauksia tehdään vuosittain runsaasti ja ne raportoidaan julkisen talouden suunnitelmissa sekä talousarvioesitysten yleisperusteluissa. Kaudella 2008-2011 raportoitiin 94 kpl kehyksen rakennekorjauksia. Tuolloin useat momentit olivat jaettu kehykseen kuuluvaan ja kehykselle ulkopuoliseen osaan, sillä muun muassa suhdanne- luonteisissa kehyksen ulkopuolisissa momenteissa perustemuutokset kuuluivat aina kehykseen luettavaksi. Kehystyöryhmä esitti vuonna 2011, että koska nämä ”jaetut momentit” heikentävät kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja vaikeuttavat seurantoja sekä laskentoja, tulisi näiden määrää vähentää. Jotta momenteja jouduttaisiin jakamaan kehykseen kuuluvaan ja kehykselle ulkopuoliseen osaan yhä harvemmin, päätettiin lisätä kehystason rakennemuutosten käyttämistä kehystason säätelyssä (lopputuloksen kehyksen liikkumati- lassa on sama, toteutettiinpa kehykselle ulkopuolinen meno teknisesti kehyksen ulkopuo- lisella momentilla tai kehysmomentilla samalla kehystasoa tarkistaen). Tämän seurauksena kehyksen rakennemuutosten määrä on jonkin verran kasvanut ollen kaudella 2012–2015 127 kpl ja kuluneella kaudella 2016–2019 129 kpl.

Kehyksen läpinäkyvyyttä on kritisoitu muun muassa rakennekorjausten osalta. Suurin ongelma ei kuitenkaan ehkä ole niiden määrä, vaan laatu. Rakennekorjausten seuratta- vuus on hankala erityisesti tilanteissa, joissa aiempaa rakennekorjausta täsmennetään myöhemmässä budjettikäsittelyssä. Kuluneella vaalikaudella 2016–2019 on ollut aiempaa useammin tilanne, jossa rakennekorjausta on jouduttu täsmentämään jopa useammin kuin kerran. Joskus myös alkuperäinen kehyksen rakennekorjaus on sisältänyt useampien momenttien muutoksia nettomääräisenä. Kehyksen seuranta on ollut ulkopuoliselle vai- keaa, jos tällaisessa tilanteessa yksittäisen momentin korjausta onkin jouduttu myöhem- min tarkistamaan. Rakennekorjauksia tehdään myös hyvin eri syistä, mikä voi osaltaan vaikeuttaa seurantaa.

Tulevalle vaalikaudelle ehdotetaan seuraavia toimenpiteitä rakennekorjausten läpinäky- vyyden parantamiseksi:

- rakennemuutokset pyritään kirjoittamaan auki aiempaa selkeäm- min tiivistämättä asiaa tarpeettomasti
- momenttien määrärahoja nettouttavia rakennekorjauksia pyritään välttämään tai jos niitä tehdään, tulee kirjauksessa tuoda selkeästi ilmi, mitä momenteja ja määrärahoja nettoutus sisältää
- jos aiempaa kehyksen rakennekorjausta täsmennetään myöhem- mässä budjettiprosessissa, viitataan selkeästi aiempaan rakennekor- jaukseen sekä talousarvioesitykseen tai kehykseen, jossa rakenne- korjaus on alun perin tehty

- rakennekorjauksen raportoinnin yhteydessä todetaan, mihin seuraavista kategorioista korjaus liittyy:
  - ajoitusmuutos
  - uudelleenbudjetointi
  - saatavan tulon läpivirtaus (läpivirtauserä)
  - nettobudjetointiin siirtyminen / bruttobudjetointiin siirtyminen
  - perustemuutos kehyksen ulkopuolisissa menoissa
  - edelliseltä vuodelta siirtyneen jakamattoman varauksen käyttö
  - osakemyyntituloon perustuvan tulon käyttö
  - muu muutos

### **Kehyksen rakennekorjaukset vaalikauden vaihtuessa**

Kehyksen seurannassa on vaalikauden vaihtuessa taitekohta, sillä jokainen hallitus asettaa oman kehyksensä sekä täsmentää kehyssäännöt, joita se noudattaa. Näin ollen esimerkiksi kehysmenojen taso ei ole suoraan vertailtavissa vaalikaudesta toiseen. On tärkeää kirjata selkeästi kunkin hallituksen säännöstö. Tapana on ollut laatia aina vaalikauden alussa valtiovarainministeriön niin sanottu kehyskäsi kirja, jossa kuvataan järjestelmän tausta ja tavoite sekä kehystason asettaminen. Vastaava kuvaus on tarkoitus laatia myös seuraavalle vaalikaudelle.

Haastetta vaalikausien yli ulottuvalle seurannalle tuovat myös tilanteet, joissa teknisen julkisen talouden suunnitelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman välillä tapahtuu rakenteellisia muutoksia. Näitä muutoksia ei tähän mennessä ole raportoitu kovin kattavasti hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tai kehyspäätöksessä, sillä ajattelu on perustunut siihen, että kehystaso ja -sääntö vasta asetetaan hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Raportointia on kuitenkin tarkoitus parantaa tulevan vaalikauden vaihtuessa.

Yksi esimerkki viime vaalikauden vaihteessa seurannan kannalta haasteelliseksi koetusta teknisestä kehyskorjauksesta liittyy kuntien valtionosuuksien momenttiin. Momentti 28.90.30 (valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen) on pääosin kehykseen kuuluva, pois lukien sinne budjetoitava kuntatalouteen kohdistuva kompensatio tehdystä veroperustemuutoksista. Vaalikauden vaihteessa tämän momentin kehyksen ulkopuolinen osuus siirretään aina teknisesti kehykseen kuuluvaksi, sillä ei ole mitään periaatteellista syytä, miksi näitä menoja tulisi seurata kehyksen ulkopuolella kumuloituvana vaalikaudesta toiseen. Tätä menettelyä ei kuitenkaan avattu syvällisemmin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, jolloin siirto herätti jonkin verran kummastusta. Jatkossakin tarkoituksena on siirtää koko momentti 28.90.30 kehykseen kuuluvaksi aina vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Tämän tyyppiset suuremman mittakaavan muutokset raportoidaan jatkossa selkeämmin.

## LÄHTEET

- Eurostat: Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010. Eurostat, 2016.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2017. Economic Policy Council. Helsinki, January 2018.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2018. Economic Policy Council. Helsinki, January 2019.
- Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2018 vp — K 21/2018 vp
- Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtion kokonaistase. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2015.
- Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2016 vp.
- Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2017 vp.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion rahastojen pääoman hoito. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2018.
- Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015–2018. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2018 vp.
- Valtiovarainministeriö (3/2003): Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2003.
- Valtiovarainministeriö (5a/2007): Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007.
- Valtiovarainministeriö (17/2011): Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011.
- Valtiovarainministeriö (13/2015): Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 – valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2015
- Valtiovarainministeriö (23/2015): Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2015.
- Valtiovarainministeriö (45/2015): Kehyskäsikirja – Kuvaus vaalikauden kehys 2016–2019 laadinnasta ja ylläpidosta. Valtiovarainministeriön julkaisu 45/2015.
- Valtiovarainministeriö (34/2018): Väylä tulevaan – Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 34/2018.



  
**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

[vm.fi](http://vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-015-0 (pdf)

Huhtikuu 2019