



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kehyskäsikirja

Kuvaus vaalikauden kehyksen 2012-2015
laadinnasta ja ylläpidosta, päivitetty

Toukokuu 2013

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

0295 16001

Telefaksi

(09) 160 33123

Internet

www.vm.fi

Julkaisun tiedustelut

VM/Budjettiosasto
puh. (09) 160 33033

Taitto

Anitta Heiskanen / VM-Julkaisutiimi

Helsinki 2013

Sisältö

1	Nykymuotoinen kehysjärjestelmä.....	7
2	Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma	9
3	Vaalikauden kehys 2012-2015.....	10
4	Vaalikauden kehyksen vuosittainen hinta- ja kustannustasotarkistus.....	14
5	Kehyksen rakennekorjaukset.....	16
6	Vaalikauden kehyksen seuranta ja raportointi.....	17
Liite 1		
	Kehysmenojen hinta- ja kustannustasokorjauksessa käytettävät indeksit	18

Kehysjärjestelmä – kuvaus vaalikauden kehyksen 2012–2015 laadinnasta ja ylläpidosta

Tämän käsikirjan tarkoituksena on valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttäminen ja parantaminen. Menetelmäkuvauksessa pyritään yksityiskohtaisesti esittämään miten vaalikauden kehys vuosille 2012–2015 on asetettu, sekä miten kehystasoa ylläpidetään käytännössä valtiovarainministeriössä. Menetelmäkuvauksella on tarkoitus päivittää aina vaalikauden vaihtuessa. Kuvausta on päivitetty toukokuussa 2012 valtiontalouden vuosien 2013–2016 kehyspäätöksen pohjalta sekä toukokuussa 2013 valtiontalouden vuosien 2014–2017 kehyspäätöksen pohjalta, sillä näissä yhteyksissä päätettiin säästötoimenpiteiden seurauksena alentaa vaalikauden kokonaiskehystasoa.

1 Nykymuotoinen kehysjärjestelmä

Nykymuotoinen valtiontalouden kehysjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2004 lähtien. Kehysjärjestelmän säännöstöä on kehitetty ja täsmennetty vaalikausien taitteissa. Keskeisessä roolissa kehitystyössä ovat olleet kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmät (ks. raportit vuosilta 2003, 2007, 2011¹). Kehysjärjestelmä on keskipitkän aikavälin budjetointijärjestelmä, joka toimii tärkeänä finanssipoliittisena välineenä ja on olennainen osa hallituksen sisäistä talousarviovalmistelua. Kehysjärjestelmä ei ole lakisääteinen vaan siitä (sekä järjestelmän säännöistä että kehystasosta) päätetään hallitusohjelmassa. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu ex ante -tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehysjärjestelmä ei tarkastele valtion menojen toteumatietoja.

Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki, sekä valtion osuus toimeentulotukimenoista. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonnlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja.

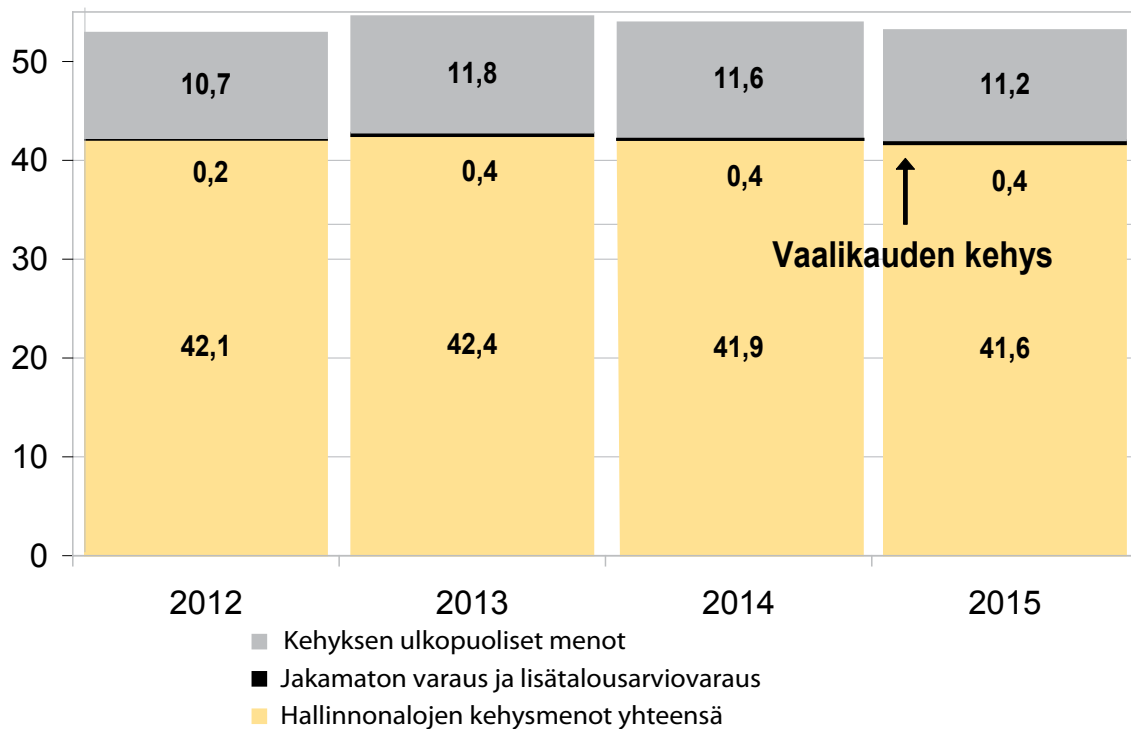
Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseen vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Korjauksia voidaan tehdä kaikkien talousarvioproses-

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

sien yhteydessä, mutta pääosa korjauksista tehdään kehyspäättöksen ja talousarvioesityksen valmistelussa. Kehys kattaa myös lisätalousarviot, joille vuodesta 2008 lähtien on varattu kehuksesta tietty osuus, ns. lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäättöksissä hallinnonaloille annetaan kehukset mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi ns. jakamaton varaus.

Budjettitalouden menot ja vaalikauden kehys¹⁾

Mrd. euroa



1) Vaalikauden kehystaso 4.4.2012 kehyspäättöksen mukainen. Vuoden 2012 menot ko. vuoden hintatasossa. Muut vuodet 2013 hintatasossa. Vaalikauden kehys muodostuu hallinnonalojen kehysmenoissa ja jakamattomasta varauksesta.

Lähde: Valtiovarainministeriö

2 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma

Hallitusohjelmassa päätettiin että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2015 1 215,5 milj. euroa pienemmät kuin 23.3.2011 valtiontalouden ns. teknisessä kehyksessä². Vaalikauden kehys 2012–2015 on asetettu 5.10.2011 reaalisena ennakkoidussa vuoden 2012 hintatasossa siten että edellä mainittu linjaus toteutuu.

Hallitusohjelmassa on linjattu totuttuun tapaan, että kehyksen rakenteellisten tarkistusten lisäksi kehyksen kokonaistasona tehdään hintatasossa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset. Kehys ei rajoita menojen uudelleenbudjetoitua, menokokonaisuuksien ajoitukseen tehtäviä muutoksia eikä vaalikaudella perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia. Hallitus ei käytä verotuksia kehyksen kiertämiseen. Kehys kohtelee neutraalisti tuottovaikutuksiltaan samanlaisia verotukien ja menojen vaihdoksia.

Kokonaiskehuksesta on päätetty varata vuosittain 200 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehyksen alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Hallitus on sopinut, että osakkeista mahdollisesti saatavista myyntituloista yli 400 milj. euroa vuodessa ylittävistä osista voidaan käyttää enintään 150 milj. euroa kertaluonteisiin, kestävästä kasvusta tukeviin infra- ja osaamisinvestointeihin vaalikauden kehyksen estämättä. Päästöoikeuksien huutokaupoista valtiolle kertyneitä tuloja saa kehyksen estämättä käyttää kertaluonteisiin ilmastotoimien ja kehitysyhteistyön menoihin.

Mikäli talouskasvu osoittautuu ennakkoon arvioitua nopeammaksi, käytetään kasvun myötä kasvaneet tulot ja pienentyneet menot ensisijaisesti valtion velkaantumisen vähentämiseen. Mikäli ennen vuotta 2015 valtion velan bruttokansantuoteosuus kääntyy selkeään laskuun, voidaan parantuneesta fiskaalisesta asemasta enintään 30 % käyttää menolisäyksiin hallituksen strategisten päämäärien mukaisesti.

Hallitus sitoutui ohjelmassaan toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän vaalikauden aikana laskuun ja valtion talouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Lisäsopeutuksen tarpeen tarkastelu tehdään vuosittain alkaen vuosien 2013–2016 kehyspäätöksestä.

² Tekninen kehys on edellisen vaalikauden viimeinen kehys, joka on laadittu vuosille 2012–2015 23.3.2011. Teknisen kehyksen pohjana olivat olemassa oleva lainsäädäntö, silloisen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon sekä valtiovarainministeriön kokonaistaloudellinen ennuste maaliskuulta 2011.

3 Vaalikauden kehys 2012–2015

Kehystaso asetettiin hallitusohjelman linjausten mukaiseksi

Vaalikauden kehysten 2012–2015³ pohjana on maaliskuun 2011 nk. teknisen kehyspäätöksen mukainen menotaso. Hallitusohjelman liitteessä 2 on esitelty painopistealueet, joihin vaalikauden aikana kohdistetaan lisäpanostuksia kaikkiaan noin 700 milj. eurolla vuoden 2015 tasolla. Vastaavasti hallitusohjelman liitteessä 2 on sovittu kehysten piiriin kuuluvien menojen säästöistä siten että kehysten vuoden 2015 taso alenee 1 215,5 milj. eurolla verrattuna maaliskuun 2011 kehyspäätökseen.

Vaalikauden kehys vuosille 2012–2015 asetettiin siten, että se toteuttaa hallitusohjelmassa sovitun menovähennyksen. Pohjaksi otettiin 23.3.2011 kehyspäätös, johon tehtiin hallitusohjelman liitteen 2 mukaiset menolisäykset ja -vähennykset hallituksen 5.10.2011 kehyspäätöksen mukaisella vuosittaisella ajoituksella. Taulukossa 1. kuvataan hallitusohjelman menolinjausten vuosittainen kohdentuminen. Eräiden lisäpanostusten kustannukset tarkentuivat kehystä asetettaessa vuoden 2015 tasolla hieman arvioitua alemmiksi, joten hallitusohjelmassa päätetystä lisäysten tasosta jäi vuodelle 2015 44 milj. euron käyttämätön osuus. Vastaavasti myös vuosille 2012–2014 jätettiin 44 milj. euron käyttämätön osuus. Lisätalousarvioita varten varattiin kehyksestä vuosittain 200 milj. euroa.

Kehysten ulkopuolelta kehysten piiriin siirrettiin valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkeläistä johtuvista menoista. Tämän seurauksena vaalikauden kehykseen tehtiin tekninen korjaus (kehystä korotettiin sillä summalla, joka olisi ollut momentilla 33.40.60 kehysten ulkopuolista osaa 5.10.2011). Vaalikauden vaihteessa oli luontevaa siirtää kehysrajoitteen alta kehysten ulkopuolelle edellisen hallituksen harkinnanvaraiset kehysten ulkopuolisiin menoihin tekemät perustemuutokset. Näin ollen kehystasossa otettiin teknisenä korjauksena huomioon edellisellä vaalikaudella kehykseen kuuluviksi budjetoitujen työttömyysturvamenojen perusteparannuksiin liittyvien osuuksien siirto kehysten ulkopuolelle (ns. jaetut momentit siirrettiin kokonaan kehysten ulkopuolelle, minkä vuoksi kehystä alennettiin vastaavilla summilla). Ylläpitokorvaukset budjetoidaan jatkossa teknisesti kehysten ulkopuolella, mikä on myös huomioitu jaettujen momenttien korjauksessa taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Hallitusohjelman mukainen vaalikauden kehys 2012–2015 (vuoden 2012 hintatasossa), milj. euroa

	2012	2013	2014	2015
Kehyspäättös 23.3.2011	39 885	40 262	40 329	40 699
Hallitusohjelmamuutokset yhteensä	-451	-814	-1 155	-1 216
— josta hallitusohjelman (liite 2) menosäästöt	-1 063	-1 561	-1 917	-2 150
— josta hallitusohjelman (liite 2) menolisäykset	412	547	562	690
— josta käyttämätön osuus				44
— josta lisätalousarviovaraus	200	200	200	200
Käyttämätön osuus muille vaalikauden vuosille	44	44	44	
Yhteensä	39 478	39 493	39 218	39 483
Momentin 33.40.60 siirtäminen kehykseen kuuluvaksi	3 187	3 153	3 123	2 968
Edellisen vaalikauden jaettujen momenttien siirto kehyksen ulkopuolelle	-199	-215	-213	-216
Vaalikauden kehys hallitusohjelman linjauksin	42 466	42 431	42 128	42 236

Hinta- ja rakennekorjaukset kehyspäätöksessä 5.10.2011

Maaliskuun 2011 ns. teknisessä kehyspäätöksessä vuosien 2012–2015 kehys asetettiin vuoden 2012 hinta- ja kustannustasossa lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti indeksoitavien menojen osalta. Tällöin kehykseen tehtiin yhteensä 768 milj. euron hinta- ja kustannustasokorjaus vuodelle 2012. Hinta- ja kustannustasoarviot tarkentuivat kesän 2011 aikana, minkä johdosta vuoden 2012 hintakorjausta tarkistettiin ylöspäin 5.10.2011 kehyspäätöksessä noin 74 milj. eurolla. Muutoksesta suurimman osan selitti valtionosuusindeksiennusteen 0,3 prosenttiyksikön korotus (vaikutus valtionosuuksiin noin 29 milj. euroa) sekä KEL-indeksiennusteen 0,38 prosenttiyksikön korotus (vaikutus indeksisidonnaisiin etuuksiin noin 24 milj. euroa). Toisaalta yliopistoindeksi päätettiin jäädyttää hallitusohjelman mukaisesti kuuden kuukauden ajalta, mikä alensi vuoden 2012 lakisääteistä indeksikorotusta 28 milj. eurolla, jolloin maaliskuun kehyspäätökseen verrattuna tehtävä tarkistus oli nettomääräisesti noin 46 milj. euroa. Vuoden 2012 hintatasoon siirryttäessä ei ole tehty muiden kuin lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti hintakorjattavien kehysmenojen kustannustasotarkistusta. Vaalikauden 2012–2015 kehykseen tämä muiden kehykseen kuuluvien menojen hintatarkistus tehdään ensimmäisen kerran kehyspäätöksessä 2013–2016 (ks. kohta 4).

Vuoden 2012 kehystasoa korjattiin lisäksi kehyksen rakenteellisia muutoksia vastaavasti yhteensä -228 milj. eurolla. Suurin tekninen muutos aiheutui siitä, että hallitusohjelmassa linjattu perusturvan parantaminen päätettiin ottaa huomioon vaalikauden kehystason mitoituksessa sen sijaan, että perusturvaan liittyvät kehyksen ulkopuolelle kuuluvat momentit olisi jaettu kehykseen kuuluvaan ja kehyksen ulkopuoliseen osaan, mikä on tarpeettoman monimutkaista. Näin ollen kehystasoa alennettiin sillä summalla, joka kuuluu kehysrajoitteen piiriin (-239 milj. euroa). Lisäksi kehystasoa korjattiin eräiden ajoitusmuutosten mukaisesti. Kehystasossa otettiin myös huomioon energiaveroleikkuri (vaikutus arviolta 120 milj. euroa voimaantuloa seuraavasta vuodesta lukien).

TAULUKKO 2. Tarkistettu vaalikauden kehys 2012–2015 (vuoden 2012 hintatasossa), milj. euroa

	2012	2013	2014	2015
Vaalikauden kehys hallitusohjelman linjauksin	42 466	42 431	42 128	42 236
Hinta- ja kustannustasotarkistukset	46	47	47	47
Rakennemuutokset	-228	-273	-138	-151
Tarkistettu vaalikauden kehys	42 284	42 205	42 037	42 132

Kehyspätös 5.10.2011

Vaalikauden 2012–2015 ensimmäisessä kehyspäätöksessä asetettu kehystaso säilyy läpi vaalikauden muuttumattomana lukuun ottamatta vuosittaista hintakorjausta sekä rakenteellisia korjauksia. Hallituksen ensimmäinen kehyspätös 5.10.2011 laadittiin siten että hallinnonaloille kohdentamatta jäi vuosittain 200 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella 57–180 milj. euroa.

TAULUKKO 3. Kehyspätös 5.10.2011 (vuoden 2012 hintatasossa), milj. euroa

	2012	2013	2014	2015
Hallinnonalojen kehykset yhteensä	42 027	41 860	41 664	41 752
Lisätalousarviovaraus	200	200	200	200
Jakamaton varaus	57	145	172	180
Vaalikauden kehys	42 284	42 205	42 037	42 132

Kehyspätös 4.4.2012

Vuosien 2013–2016 kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti uusista sopeustoimista. Valtiontalouden kehykseen kuuluvissa menoissa päätettiin säästää n. 1,23 mrd. euroa vuoden 2015 tasolla. Kehysmenosäästöt vuodelle 2013 olivat 495 milj. euroa.

Päätettyjen lisäsopeustoimien myötä vaalikauden kokonaiskehystasoa ja vuosittaisia kehystasoja korjattiin alaspäin uusien kehysmenosäästöjen mukaisesti (2013: -249 milj. euroa, 2014: -488 milj. euroa, 2015: -942 milj. euroa). Hallitus päätti tämän lisäksi myös harkinnanvaraisesti alentaa vaalikauden kehystasoa 100 milj. eurolla vuodelta 2013, 50 milj. eurolla vuodelta 2014 ja 50 milj. eurolla vuodelta 2015, mikä alentaa jakamatonta varausta. Lisäksi hallituksen päättämät puolustusvoimien materiaalihankintoihin (v. 2015), yliopistojen valtionrahoitukseen (v. 2013), opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuksiin (v. 2013) ja lapsilisiin (vv. 2013–2015) kohdistuvat indeksijääditykset alentavat kehykseen tehtävää hintatasokorjausta (arvio vuodelle 2013 on noin -146 milj. euroa).

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

Vuosien 2013–2016 kehyspäätös laadittiin vuoden 2013 hintatasossa. Vuoden 2013 hinta- ja kustannustasotarkistuksissa otettiin huomioon hallituksen vuodelle 2013 päättämät indeksijäädätykset. Kehyksen korjattiin lisäksi kehysten rakenteellisia muutoksia vastaavasti. Hinta- ja kustannustaso- sekä rakennekorjauksia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016.

Taulukko 4. Vaalikauden kehys vuosien 2013-2016 kehyspäätöksessä, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015
Vaalikauden kehys 5.10.2011	42 284	42 205	42 037	42 132
Kehysmenojen lisäsäästöt		-249	-488	-942
Harkinnanvarainen kehystason alentaminen		-100	-50	-50
Vaalikauden korjattu kehys 2012 hintatasossa		41 856	41 498	41 140
Hinta- ja kustannustasotarkistukset		984	970	969
Rakennemuutokset		-38	-149	-102
Vaalikauden kehys 4.4.2012 2013 hintatasossa		42 801	42 319	42 007

Kehyspäätös 27.3.2013, tarkistettuna 8.4.2013

Vuosien 2014–2017 kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti uusista menosäästöistä sekä toisaalta uusista kasvua tukevista lisäpanostuksista. Lisäsopeutustoimilla on merkittävä nettovaikutus kehykseen kuuluvien menojen tasoon. Päätettyjen lisäsopeutustoimien myötä vaalikauden kokonaiskehystasoa ja vuosittaisia kehystasoja päätettiin alentaa edelleen 150 milj. eurolla vuodelta 2014 ja 450 milj. eurolla vuodelta 2015.

Vaalikauden kehystasoa on alennettu nyt kahteen otteeseen kesken kuluvaan kauden. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehysten uskottavuutta.

Hallitus päätti lisäksi jo edellisessä kehyspäätöksessä tehdyn lapsilisien indeksijäädätyksen ohella jäädäyttää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuusindeksikorotukset vuodelta 2014. Indeksikorotusten tekemättä jättäminen alentaa kehykseen tehtävää hintatasokorjausta.

Vuosien 2014–2017 kehyspäätös laadittiin vuoden 2014 hintatasossa. Hinta- ja kustannustaso- sekä rakennekorjauksia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2014–2017.

Taulukko 5. Vaalikauden kehys vuosien 2014-2017 kehyspäätöksessä, milj. euroa

	2013	2014	2015
Vaalikauden kehys 4.4.2012	42 801	42 319	42 007
Kehystason alentaminen säästötoimien myötä		-150	-450
Vaalikauden korjattu kehys 2013 hintatasossa		42 169	41 557
Hinta- ja kustannustasotarkistukset		673	695
Rakennemuutokset		29	7
Vaalikauden kehys 8.4.2013 2014 hintatasossa		42 871	42 259

4 Vaalikauden kehyyksen vuosittainen hinta- ja kustannustasotarkistus

Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan reaalisena vaalikauden kehyyseen. Tämä menokehys ilmaistaan päätöksentekovuotta seuraavan talousarviovuoden hintatasossa. Esimerkiksi maaliskuun 2012 kehyspäätös vuosille 2013–2016 laadittiin kaikkien neljän vuoden osalta vuoden 2013 hintatasossa.

Nelivuotinen kehys korotetaan seuraavan vuoden hinta- ja kustannustasoon aina vuosittaisen kehyspäätöksen yhteydessä. Ministeriöt toimittavat peruslaskelmansa ja kehusehdotuksensa valtiovarainministeriöön kuluvaan vuoden hinta- ja kustannustasossa esim. tammikuussa 2012 ehdotukset toimitettiin 2012 hinnoin. Kehykset muutettiin vuoden 2013 hintatasoon valtiovarainministeriön budjettiosastolla ns. sektorihenkilökäsittelyn yhteydessä tammi-helmikuussa. Hinta- ja kustannustasokorjaus perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston kokonaistaloudelliseen ennusteeseen ja siinä esitettyihin arvioihin eri indeksien vuosimuutoksesta. Tammi-helmikuussa käytettiin kansantalousosaston joulukuun ennustetta. Hinta- ja kustannustasokorjaus tarkistetaan yhteistyössä ministeriöiden kanssa maaliskuussa kansantalousosaston maaliskuun ennusteella.

Hintakorjausta tarkistetaan myös loppukesästä talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä. Tuolloin korjausta tarkennetaan niiltä osin kun kansantalousosaston uusi ennuste poikkeaa maaliskuun ennusteesta. Myös täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä loppusyksystä hintakorjaukseen voidaan vielä tehdä muutoksia, jos seuraavaksi vuodeksi vahvistetut kansaneläke- (KEL), työeläke- (TyEL) tai valtionosuusindeksit (VOS) poikkeavat kesän ennusteesta. Lisätalousarvioissa voidaan tarvittaessa tehdä sopimusperusteisia hinta- ja kustannustasotarkistuksia.

Hinta- ja kustannustasotarkistuksen tarkoituksena on päivittää kehystaso siten, että se on samassa hintatasossa kuin ko. vuonna laadittava talousarvioesitys asettaen sille menokaton. Tarkistus perustuu pääosin, kuten koko kehysjärjestelmä, ennakkolliseen ex ante-tarkasteluun. Hinta- ja kustannustasotarkistus tehdään käytettävissä olevilla eri indeksejä koskevilla ennustetiedoilla. Puolustusvoimien ennakkollinen kustannustasotarkistus kuitenkin korjataan jälkikäteen toteutuneen indeksikehityksen mukaiseksi. Lisäksi esimerkiksi valtionosuuksien kustannustasotarkistuksessa ja vastaavassa kehystarkistuksessa käytetty indeksi sisältää aiemman kauden toteuman. Vahvistetut KEL ja TyEL -indeksit perustuvat menneen kauden hintakehitykseen eikä niitä siten tarkisteta jälkikäteen.

Kehystason hintakorjaus tehdään ottamalla huomioon kaikki kehyykseen kuuluvat menot ja niitä parhaiten kuvaavat indeksit. Hinta- ja kustannustasokorjauksen piirissä olevat momentit ja korjaukseen käytettävät indeksit on esitelty tarkemmin liitteessä 1. Hintakorjaus koostuu kolmesta osiosta.

1. Lakisääteiset indeksikorjaukset

- tähän ryhmään kuuluvat mm. seuraavien menojen indeksikorjaukset: valtionosuudet, lakisääteisesti indeksisidotut etuudet, eläkkeet, yliopistojen valtionrahoitus, EU-jäsenmaksu
- indeksikorjaus tehdään sekä kokonaiskehystasoon että momenteille
- korjaus on ollut edellisellä vaalikaudella 2008–2011 vuosittain välillä 290–620 milj. euroa

- korjauksen laskennassa käytetään mahdollisimman täsmällisesti niitä indeksejä, joihin ko. meno on lakisääteisesti sidottu (KEL-, TyEL, valtionosuus-, kuluttajahinta- ja yliopistoindeksi⁴ sekä EU:n BKT:n hinnan vuosimuutosta)

2. Sopimus- tai päätöspäätöset hintakorjaukset

- tähän ryhmään kuuluvat mm. seuraavien menojen hintakorjaukset: valtion palkkaratkaisut, puolustusvoimien materiaalihankintojen ja toimintamenojen indeksitarkistus
- hintakorjaus tehdään sekä kokonaiskehystasoon että momenteille
- hintakorjaus on ollut kaudella 2008–2011 vuosittain välillä 10–200 milj. euroa
- puolustusvoimien korotuksen piirissä olevia menoja korotetaan ennakkollisesti 1,5 prosentilla, joka korjataan jälkikäteen elinkustannusindeksin ja teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin DK mukaiseksi
- valtion palkkausmenoihin liittyvät hintakorjaukset vaihtelevat vuodesta toiseen riippuen tehdyistä virka- ja työehtosopimusratkaisuksista, sillä kehystasoa korjataan toteutuvan palkkaratkaisun mukaisesti, ei indeksiennusteilla

3. Muiden kehukseen kuuluvien menojen hintakorjaukset

- tämä ryhmä sisältää kaikki muut kehukseen kuuluvat menot (vuokria, siirtomenoja, reaali-investointeja ym.)
- hintakorjaus tehdään kokonaiskehystasoon, mutta ei ao. momenteille, joten se lisää kehysten liikkumatilaa ja voidaan kohdentaa harkinnanvaraisesti
- hintakorjaus on ollut kaudella 2008–2011 vuosittain välillä 160–330 milj. euroa
- muiden kehysmenojen hintakorjaus tehdään painotetusti vaalikauden alun menorakenteen mukaisesti (kauden 2012–2015 painotus rakentuu kehyspäätöksen 5.10.2011 pohjalta menojen taloudelliseen laadun mukaan luokiteltuna)

Lakisääteiset ja sopimusperusteiset hintakorjaukset tehdään vaalikauden kehysten tasoon aina samansuuruisina kuin momenteille on budjetoitu. Näin ollen hinta- ja kustannustason muutoksesta aiheutuva menojen kasvu otetaan näissä tapauksissa automaattisesti huomioon kokonaiskehystason mitoituksessa.

Kolmannen ryhmän (eli muiden kehysmenojen) hintakorjaus pohjautuu vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen kehysmenojen rakenteeseen taloudellisen laadun mukaan luokiteltuna sekä kunkin menoluokan hintakehitystä parhaiten kuvaavan indeksin ennusteeseen. Hintakorjaus tehdään vain kokonaiskehystasoon. Kaudelle 2012–2015 ns. muiden kehysmenojen hintatarkistuksessa käytettäviä indeksejä muutettiin jonkin verran edellisestä vaalikaudesta, jotta hintatarkistus olisi vakaampi muuttuvissa suhdanneoloissa. Muun muassa suhdanneherkän kotimarkkinoiden perushintaindeksin painoarvoa vähennettiin merkittävästi. Lisäksi edellisestä vaalikaudesta poiketen liikenneverkon menot eriytettiin omaksi rakennuskustannusindeksillä korotettavaksi eräksi. Tilastokeskus käyttää valtion menojen hintaindeksin laskennassa vastaavan tyyppisiä, joskin yksityiskohtaisempia, indeksejä.

4 Painot: ansiotasoindeksi 0,64; kuluttajahintaindeksi 0,21; tukkuhintaindeksi 0,15 (arvioitiin käytetään kotimarkkinoiden perushintaindeksiä).

5 Kehyksen rakennekorjaukset

Hallitusohjelmassa linjataan että kehyksen kokonaistasoon voidaan tehdä kehyksen rakenteellisia tarkistuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä että vaalikauden kehyksen tai yksittäisen vuoden kehystasoa nostetaan tai alennetaan. Mutta miksi ja millaisissa tilanteissa tätä tyyppillisesti tapahtuu?

Hallitusohjelmassa linjataan että kehyksen ei tule rajoittaa uudelleenbudjetoiteja tai menokokonaisuuksien ajoitusmuutoksia. Jos esimerkiksi vuosille 2014–2015 ajoitettu öljyntorjunta-alueen peruskorjaus päätetään aientaa vuosille 2012–2013, alennetaan vuosien 2014–2015 kehystasoa ko. summilla ja vastaavasti vuosien 2012–2013 kehystasoa korotetaan. Tai jos vuonna 2010 3-vuotisella siirtomäärärahalta budjetoitu IT-investointi myöhästyy ja käyttämättä oleva määrärahaosuus joudutaan peruuttamaan ja uudelleenbudjetoimaan vuonna 2012, tehdään vuoden 2012 kehystasoon ko. summaa vastaava korotus. Nämä ovat esimerkkejä rakennekorjauksista. Rakennekorjauksia tehdään myös mm. jos jonkin momentin budjetoititapa muutetaan nettobudjetoinnista bruttobudjetointiin tai päinvastoin.

Pääsääntöisesti kehyksen ulkopuoliset menot on budjetoitu momenteille, jotka ovat kokonaisuudessaan kehyksen ulkopuolella. On kuitenkin myös tapauksia, joissa yksittäinen kehykseen kuuluvalla momentilla budjetoitu meno kuuluu kehysääntöjen mukaan kehyksen ulkopuolelle. Näissä tapauksissa kehys ja sen liikkumatila voidaan säilyttää oikealla tasolla tekemällä kehystason rakennekorjaus. Esimerkiksi kehitysyhteistyön yhteistoimintahankkeiden läpivirtausrahoitus budjetoidaan normaalille kehykseen kuuluvalla kehitysyhteistyön momentille (24.30.66), mutta samalla kehystasoon tehdään samansuuruinen rakennekorjaus, jotta tämä teknisesti välitetty suoritus ei rasita kehystä. Samalla periaatteella käsitellään myös mm. kuntien osin rahoittamat liikenneinvestoinnit: kokonaiskehystasoa korotetaan tulomomentille budjetoitavalla kunnan rahoitusosuudella ja vastaava määräraha budjetoidaan liikennehankkeen kehykseen kuuluvalla momentilla.

On olemassa myös muita tilanteita, joissa kehykseen tehdään kehysääntöjen hengen mukaisia rakennekorjauksia. Talousarvioita ja vuosittaisia kehyspäätöksiä laadittaessa tulee myös eteen tilanteita, joissa ei ole aivan yksiselitteistä, kuuluuko meno kehykseen vai sen ulkopuolelle. Ohjenuorana toimivat tuolloin hallitusohjelman linjaus kehysääntöstä sekä tulkintapuna kehystyöryhmien raportit. Nämä kehysääntöt eivät kuitenkaan aina tuota yksiselitteistä ohjetta harkinnanvaraisten tilanteiden tulkintoihin. Kehystyöryhmässä 2011 tuotiin esille ajatus yleisemmästä kehysjärjestelmän ajatusta kuvaavasta säännöstä ”menosääntöjen tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää”. Ajatuksena on se, että jos uusi määräraha tai määrärahan korotus tulee lopullisesti verovaroin rahoitettavaksi eikä olemassa ole finanssipoliittista, kehysääntöön perustuvaa syytä budjetoitaa määrärahaa kehyksen ulkopuolelle, tulee ko. määräraha rahoittaa kokonaiskehyskuuluvana menona. Käytännössä tämä toimii usein harkinnanvaraisissa tilanteissa ohjenuorana.

6 Vaalikauden kehysten seuranta ja raportointi

Vaalikauden kehysten hinta- ja kustannustasokorjauksia sekä rakennekorjauksia tehdään lähes aina budjettiprosessien yhteydessä. Tehdyt korjaukset taulukoidaan ja ne raportoidaan aina ko. budjettiesityksen yleisperusteluissa, joissa myös luodaan katsaus kokonaiskehystasoon, kehysten kuuluviin menoihin sekä käytettävissä olevaan jakamattomaan varaukseen.

Lisäksi kevään kehyspäätöksen liitteessä esitetään aina koostetusti edellisen kehyspäätöksen jälkeen tapahtuneet rakennemuutokset. Myös hinta- ja kustannustasokorjaukset esitetään tiiviisti kehyspäätöksen liitteenä olevassa taulukossa. Taulukossa esitetään yhteenvedon tyyppisesti vaalikauden ensimmäiseen kehyspäätökseen verrattuna kaikki hintatarkistukset sekä yksityiskohtaisemmin uusien hinta- ja kustannustasotarkistus seuraavan vuoden hintatasoon. Kehyspäätöksen liitteenä ovat myös valtiovarainministeriön kokonaistaloudelliset ennusteet, joihin uusimmat hinta- ja kustannustasotarkistukset perustuvat.

Kehysmenojen hinta- ja kustannus- tasokorjauksessa käytettävät indeksit

Lakisääteisesti indeksikorjattavat kehysmenot:		
28.50.15	Eläkkeet	TyEL
28.50.16	Ylimääräiset eläkkeet	TyEL
28.50.17	Muut eläkemenot	TyEL
28.90.30	Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen	VOS
28.92.69	Maksut Euroopan unionille	EU:n BKT:n hinta
29.10.30	Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin, myös momentit 29.20.30, 29.30.30, 29.30.31, 29.30.32, 29.30.51, 29.40.30, 29.80.30, 29.80.31, 29.80.32, 29.80.52, 29.90.50, 29.90.52	VOS
29.40.50	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan	yliopistoindeksi
30.20.45	Luopumistuet ja -korvaukset ja pellonmetsitystuki	TyEL/KEL
33.10.51	Lapsilisät	KEL
33.10.53	Sotilasavustus	KEL
33.10.55	Elatustuki	KHI
33.20.55	Valtionosuus aikuiskoulutustuesta	KEL
33.20.56	Valtionosuus vuorottelukorvauksesta	KEL
33.30.60	Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista (mm. vähimmäispäivärahat)	KEL
33.40.50	Valtion osuus merimieseläkekassan menoista	TyEL
33.40.51	Valtion osuus maatalousyrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	TyEL1)
33.40.52	Valtion osuus yrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	TyEL1)
33.40.54	Valtion osuus maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksen kustannuksista	TyEL
33.40.60	Valtion osuus kansaneläkelaista johtuvista menoista	KEL
33.50.50	Rintamalisät	KEL
33.50.51	Sotilasvammakorvaukset	KHI ¹⁾

¹⁾ STM:n hallinnonalalla on joitakin momenteja, joiden indeksikorjauksen laskenta on monimutkaista johtuen mm. siitä että valtion kustannus määräytyy eri indekseistä riippuvaisten maksutulojen ja menojen erotuksesta. Käytettäväksi on valittu mahdollisimman hyvin hintakehitystä kuvaava indeksi.

Kauteen 2008–2011 verrattuna lakisääteisesti indeksikorjattavien kehysmenojen lista on muuttunut jonkin verran. Uusia indeksikorjattavia menoja ovat yliopistojen valtionrahoitus, lapsilisät, elatustuki sekä vähimmäispäivärahat. Toisaalta kehysten lakisääteistä hintakorjausta ei enää tehdä työttömyysturvamomenteille (33.20.50, 33.20.51, 33.20.52), sillä vaalikaudella 2012–2015 ne käsitellään kokonaan kehysten ulkopuolella siten että etuuspa-rannukset otetaan huomioon kehystasossa rakennekorjauksin. Toisaalta momentti 33.40.60 (valtionosuus kansaneläkelaista johtuvista menoista) siirrettiin kehukseen kuuluvaksi, joten sen KEL-indeksitarkistus otetaan huomioon osana kehysten lakisääteistä hintakorjausta.

Sopimus- tai päätöserusteisesti hintakorjattavat kehysmenot:

27.10.01	Puolustusvoimien toimintamenot (pl. henkilöstömenot)	ennakko 1,5 % (tarkistetaan elinkustannusindeksin toteuman mukaan)
27.10.18	Puolustusmateriaalihankinnat	ennakko 1,5 % (tarkistetaan teollisuuden tuottaja-hintaindeksin alaindeksin DK toteuman mukaan)
27.30.20	Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto ja hallintomenot	ennakko 1,5 % (tarkistetaan elinkustannusindeksin toteuman mukaan)
	Palkkatarkistukset ja työnantajan sosiaaliturvamaksut	toteuman mukaisesti (momenteille budjetoitu muutos)

Muiden kehysmenojen hintakorjaus:

momentti-pääte	taloudellisen laadun mukainen luokittelu	indeksi
01–14, 20–28	Muut toiminta- ja kulutusmenot (ei sis. eläkkeitä, palkkausmenoja, puolustusvoimien indeksisidottuja menoja, perusväylänpidon menoja)	KHI ¹⁾
	Liikenneverkon menot (31.10.20, 31.10.35, 31.10.41, 31.10.50, 31.10.76, 31.10.77, 31.10.78, 31.10.79)	RKI
30–39	Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	VOS ¹⁾
40–49	Valtionavut elinkeinoelämälle	KHI ¹⁾
50–59	Ei-indeksoitavat siirrot kotitalouksille	KEL
50–59	Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	KHI
60	Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	KHI
60	Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	KHI
61–65	EU-tukien valtion rahoitusosuudet, muut siirrot kotimaahan	sis. ohjelmakehysiin
66–68	Siirrot ulkomaille	kehys käyvin hinnoin
70–79	Reaalisijoitukset	RKI
95–99	Muut menot	KHI
	<i>Lisäbudjettivaraus ja jakamaton varaus</i>	KHI

¹⁾ Vaalikaudella 2008–2011 näiden indeksien sijaan käytettiin kotimarkkinoiden perushintaindeksiä. Uudet indeksit vastaavat paremmin Tilastokeskuksen valtion menojen hintaindeksissä käyttämiä indeksejä ja ovat vähemmän suhdanneherkkiä.

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

Kehyskäsikirja 2013

Toukokuu 2013