



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kehyskäsikirja

Kuvaus vaalikauden kehyksen 2016–2019
laadinnasta ja ylläpidosta

Valtiovarainministeriön julkaisu – 45/2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, joulukuu 2015	
Tekijät	Valtiovarainministeriön budjettiosasto	
Julkaisun nimi	Kehyskäsikirja – Kuvaus vaalikauden kehysten 2016–2019 laadinnasta ja ylläpidosta	
Asiasanat	finanssipolitiikka, julkisen talouden suunnitelma, kehysbudjetointi, kehyspäätökset, valtiontalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 45/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-735-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 18	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Tämän käsikirjan tarkoituksena on valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttäminen ja parantaminen. Menetelmäkuvauksessa pyritään yksityiskohtaisesti esittämään miten vaalikauden kehys vuosille 2016–2019 on asetettu, sekä miten kehystasoa ylläpidetään käytännössä valtiovarainministeriössä. Kehyskäsikirja on laadittu ensimmäisen kerran vaalikaudelle 2012–2015, ja tämä käsikirja on päivitetty menetelmäkuvauksella vaalikaudelle 2016–2019.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, december 2015	
Författare		
Publikationens titel	Kehyksäsikirja – Kuvaus vaalikauden kehyksen 2016–2019 laadinnasta ja ylläpidosta	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 45/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-735-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 18	Språk Finska
Sammandrag Syftet med den här handboken är att förbättra och klargöra kunskapsunderlaget, öppenheten och transparensen gällande ramarna för statsfinanserna. I metodbeskrivningen är målet att detaljerat beskriva hur valperiodens ram för åren 2016–2019 har satts och hur ramnivån upprätthålls i praktiken på finansministeriet. Handboken utarbetades första gången för regeringsperioden 2012–2015. Denna handbok är en uppdaterad metodbeskrivning för regeringsperioden 2016–2019.		

SISÄLLYS

JOHDANTO.....	6
1 Kehysjärjestelmä.....	7
2 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma.....	9
3 Vaalikauden kehys 2016–2019.....	10
4 Vaalikauden kehyksen vuosittainen hinta- ja kustannustasotarkistus	12
5 Kehyksen rakennekorjaukset	14
6 Vaalikauden kehyksen seuranta ja raportointi.....	15
LÄHTEET	16
LIITE 1 Kehysmenojen hinta- ja kustannustasokorjauksessa käytettävät indeksit.....	17

JOHDANTO

Tämän käsikirjan tarkoituksena on valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuiden ja läpinäkyvyyden selkeyttäminen ja parantaminen. Menetelmäkuvauksessa pyritään yksityiskohtaisesti esittämään miten vaalikauden kehys vuosille 2016–2019 on asetettu, sekä miten kehystasoa ylläpidetään käytännössä valtiovarainministeriössä. Kehyskäsikirja on laadittu ensimmäisen kerran vaalikaudelle 2012–2015, ja tämä käsikirja on päivitetty menetelmäkuvauksella vaalikaudelle 2016–2019.

1 Kehysjärjestelmä

Nykymuotoinen valtiontalouden kehysjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2004 lähtien. Kehysjärjestelmän säännöstöä on kehitetty ja täsmennetty vaalikausien taitteessa. Keskeisessä roolissa kehitystyössä ovat olleet kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmät (ks. raportit vuosilta 2003, 2007, 2011 ja 2015).

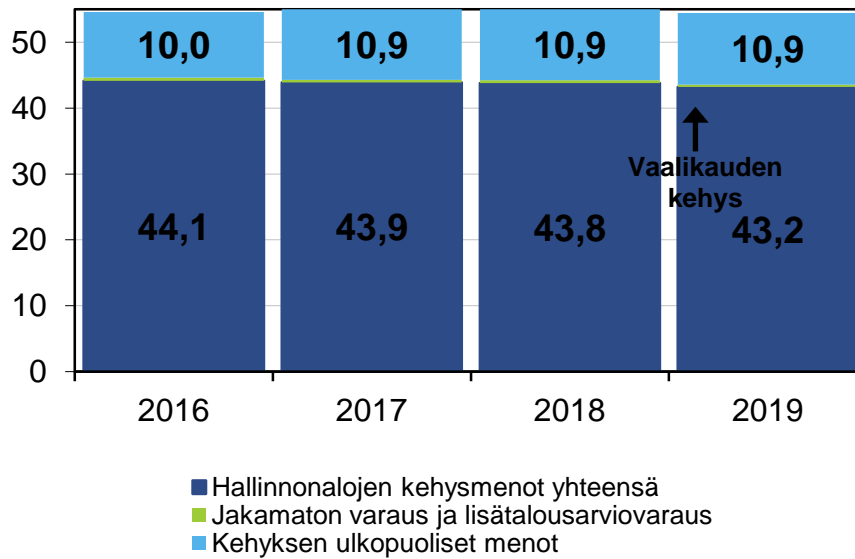
Kehysjärjestelmä on keskipitkän aikavälin budjetointijärjestelmä, joka toimii tärkeänä finanssipoliittisena välineenä ja on olennainen osa hallituksen sisäistä talousarviovalmistelua. Kehysjärjestelmä ei ole lakisääteinen vaan siitä (sekä järjestelmän säännöistä että kehystasosta) päätetään hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Vuodesta 2014 alkaen vuosittainen valtiontalouden kehyspäätös on laadittu osana julkisen talouden suunnitelman asiakirjaa, joka kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Siitä syystä tässä käsikirjassa viitataan välillä kehyspäätökseen 2016–2019 ja välillä julkisen talouden suunnitelmaan 2016–2019. Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu ex ante –tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarviossa budjetoitavien menojen määrää. Kehysjärjestelmä ei tarkastele valtion menojen toteutumatietoja.

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, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaaliseseen vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Korjauksia voidaan tehdä kaikkien talousarvioesitysprosessien yhteydessä, mutta pääosa korjauksista tehdään kehyspäätöksen ja talousarvioesityksen valmistelussa. Kehys kattaa myös lisätalousarviot, joille vuodesta 2008 lähtien on varattu kehyksestä tietty osuus, ns. 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 ns. jakamaton varaus.

Kuvio: Budjettitalouden menot ja vaalikauden kehys

Mrd. euroa



Menot vuoden 2016 hintatasossa. Vaalikauden kehys muodostuu hallinnonalojen kehysmenoista ja jakamattomasta varauksesta.

2 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma

Hallitusohjelmassa päätettiin, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2019 1,2 mrd. euroa pienemmät kuin 2.4.2015 päätetyssä julkisen talouden suunnitelmassa. Vaalikauden kehys 2016–2019 on asetettu 28.9.2015 reaalisena vuoden 2016 hintatasossa siten, että kehystaso alenee hallitusohjelmaan liittyvien toimenpiteiden täsmentymisen vuoksi noin 1,3 mrd. eurolla verrattuna huhtikuun julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallitusohjelmassa on linjattu totuttuun tapaan, että kehyksen kokonaistason tehdään hintatasossa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset sekä tarvittaessa rakenteellisia tarkistuksia. Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on sama julkistaloudellinen vaikutus. Kehys ei rajoita menojen uudelleenbudjetoiteja, menokokonaisuuksien ajoituksen muutoksia eikä perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia. Uutena linjauksena kehysäännössä sanotaan, että jos käynnissä olevasta menokokonaisuudesta aiheutuvat menot teknisesti siirtyvät seuraavalle vaalikaudelle, kehystasoa alennetaan vastaavasti. Lisäksi vaihtuvien rakenteellisten muutosten tulkintaa helpottaa uusi linjaus: menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaisuutta. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.

Kokonaiskehuksesta on päätetty varata 300 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Mikäli talouskasvu osoittautuu arvioitua nopeammaksi, käytetään kasvun myötä kasvaneet tulot ja pienentyneet menot hallituksen päättämässä suhteessa velkaantumisen vähentämiseen, työn tekemisen ja yrittämisen verotuksen keventämiseen ja kertaluonteisiin kasvuun vauhdittaviin toimiin.

Sipilän hallituskaudella luovuttiin ns. osakemyyntitulojen käytösäännöstä, joka on ollut edellisillä vaalikausilla käytössä, mutta jota ei enää pidetty ajankohtaisena. Osakemyyntitulojen käyttäminen lisämenoihin heikentää valtion nettovarallisuusasemaa ja lisää alijäämää kansantalouden tilinpidon mukaan.

3 Vaalikauden kehys 2016–2019

Kehystason asettaminen hallitusohjelman linjausten mukaisesti

Vaalikauden kehyyksen pohjana on edellisen hallituksen 2.4.2015 päättämä nk. teknisen kehyspäättöksen mukainen menotaso. Vaalikauden kehys vuosille 2016—2019 on asetettu siten, että se toteuttaa hallitusohjelmassa sovitun menovähennyksen (hallitusohjelman liitteen 6 mukaiset toimenpiteet siltä osin kun toimenpiteistä on olemassa täsmälliset suunnitelmat). Tämän seurauksena kehysmenojen vuoden 2019 taso alenee noin 1,3 mrd. eurolla verrattuna huhtikuun 2015 kehyspäättökseen. Kehystasoa edelleen alennetaan, kunhan viimeiset liitteen 6 toimenpiteet ovat riittävän täsmentyneitä sisällytettäväksi julkisen talouden suunnitelmaan ja kehyspäättökseen. Lisätalousarvioita varten hallitus varaa kehyksestä vuosittain 300 milj. euroa.

Vaalikauden vaihteessa on siirretty kehyyksen ulkopuolelta kehyyksen piiriin siirto valtion televisio- ja radiorahastoon sekä mahdolliset siirrot rahoitusvakausrahastoon. Myös edellisten vaalikausien veroperustemuutosten myötä kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta osoitetut kompensatiot on siirretty kehyyksen piiriin, ja vain kuluvan vaalikauden kompensatiot ovat kehyyksen ulkopuolella. Näiden seurauksena vaalikauden kehykseen on tehty tekniset korjaukset.

Hinta- ja rakennekorjaukset

Huhtikuun 2015 ns. teknisessä kehyspäättöksessä vuosien 2016–2019 kehys asetettiin vuoden 2016 hinta- ja kustannustasossa lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti indeksoitavien menojen osalta. Tällöin kehykseen tehtiin yhteensä 179 milj. euron hinta- ja kustannustasokorjaus vuodelle 2016. Hinta- ja kustannustasoarviot tarkentuivat kesän 2015 aikana, minkä johdosta vuoden 2016 hintakorjausta tarkistettiin 28.9.2015 kehyspäättöksessä. Lisäksi on päätetty säästötoimena lakkauttaa lapsilisän ja opintotuen indeksisidonnaisuus, jäädyttää valtionosuuksien sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen indeksikorotukset kehyskaudella sekä jäädyttää KEL- ja kuluttajahinta/elinkustannusindeksiperusteiset indeksikorotukset (pl. perustoimeentulotuki) 2016—2019. Myös Yleisradio Oy:n rahoituksen indeksikorotus jätetään tekemättä. Näiden muutosten yhteisvaikutuksena lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti indeksisidonnaisten menojen hintakorjausta alennetaan vuoden 2016 hintatasossa nettomääräisesti 173 milj. eurolla verrattuna huhtikuun kehyspäättökseen.

Vuoden 2016 hintatasoon siirryttäessä ei ole tehty muiden kuin lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti hintakorjattavien kehysmenojen kustannustasotarkistusta. Vuosittaisten kehyspäättösten hintatarkistusten yhteydessä tehdään hintakorjaus totuttuun tapaan myös harkinnanvaraisiin menoihin.

Kehystasoa korjattiin lisäksi kevään 2015 teknisen julkisen talouden suunnitelman jälkeen tapahtuneita rakenteellisia muutoksia vastaavasti yhteensä 32 milj. eurolla alaspäin.

**Taulukko 1. Hallitusohjelman mukainen vaalikauden kehys 2016–2019
(vuoden 2016 hintatasossa), milj. euroa**

	2016	2017	2018	2019
Kehyspäättös 2.4.2015	43 090	42 743	42 972	43 040
Hallitusohjelman mukaiset kehysmenot yhteensä	-208	-419	-708	-1 293
— josta pysyvät menosäästöt	-1 019	-1 785	-2 056	-2 363
— josta pysyvät kehysmenojen lisäykset	198	428	515	511
— josta kertaluonteiset kehysmenojen lisäykset,	313	638	533	
<i>mm. kärkihankkeet</i>				260
— josta lisätalousarviovaraus	300	300	300	300
Varaus ennalta arvaamattomiin menopaineisiin		150	150	
YLE-siirron muuttaminen kehykseen kuuluvaksi	515	515	515	515
Edellisen vaalikauden kuntien veromuutoskompensaation muuttaminen kehykseen kuuluvaksi	1 419	1 458	1 469	1 488
Yhteensä	44 815	44 446	44 397	43 750
Kehyksen hintakorjaukset ja rakenteelliset muutokset	-205	-194	-198	-199
Vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	44 611	44 252	44 199	43 551

Vaalikauden 2016–2019 ensimmäisessä kehyspäättöksessä asetettu kehystaso säilyy läpi vaalikauden muuttumattomana lukuun ottamatta vuosittaista hintakorjausta sekä rakenteellisia korjauksia. Hallituksen ensimmäinen kehyspäättös 28.9.2015 laadittiin siten että hallinnonaloille kohdentamatta jäi 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella vuosittain 47–206 milj. euroa.

Taulukko 2. Kehyspäättös 28.9.2015 (vuoden 2016 hintatasossa), milj. euroa

	2016	2017	2018	2019
Hallinnonalojen kehukset yhteensä	44 105	43 906	43 793	43 194
Lisätalousarviovaraus	300	300	300	300
Jakamaton varaus	206	47	106	57
Vaalikauden kehys	44 611	44 252	44 199	43 551

4 Vaalikauden kehymisen vuosittainen hinta- ja kustannustasotarkistus

Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan reaalisesti vaalikauden kehukseen. Tämä menokehys ilmaistaan päätöksentekovuotta seuraavan talousarviovuoden hintatasossa. Esimerkiksi huhtikuun 2015 kehyspäätös vuosille 2016–2019 laadittiin kaikkien neljän vuoden osalta vuoden 2016 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 2015 ehdotukset toimitettiin 2015 hinnoin. Kehykset muutettiin vuoden 2016 hintatasoon valtiovarainministeriön budjettiosastolla ns. sektorihenkilökäsittelyn yhteydessä tammi-helmikuussa. Hinta- ja kustannustasokorjaus perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan 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 kuin 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. Vuoteen 2017 asti myös 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 kehukseen 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 indeksisidottu etuudet, eläkkeet, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus, EU-jäsenmaksu, Valtion televisio- ja radiorahastoon tehtävän siirron indeksikorotus
- indeksikorjaus tehdään sekä kokonaiskehystasoon että momenteille
- korjaus on ollut edellisellä vaalikaudella 2012–2015 vuosittain välillä 150–750 milj. euroa
- korjauksen laskennassa käytetään mahdollisimman täsmällisesti niitä indeksejä, joihin ko. meno on lakisääteisesti sidottu (KEL-, TyEL, val-

tionosuus-, kuluttajahinta- ja yliopistoindeksejä¹ sekä Suomen BKT:n hinnan vuosimuutosta EU:n ennusteessa)

2. Sopimus- tai päätösperusteiset hintakorjaukset

- o tähän ryhmään kuuluvat mm. seuraavien menojen hintakorjaukset: valtion palkkaratkaisut, puolustusvoimien materiaalihankintojen ja toimintamenojen indeksitarkistushintakorjaus tehdään sekä kokonaiskehystasoon että momenteille
- o hintakorjaus on ollut kaudella 2012–2015 vuosittain välillä 20–220 milj. euroa
- o puolustusvoimien korotuksen piirissä olevia menoja korotetaan ennakkolisesti 1,5 prosentilla, joka korjataan jälkikäteen elinkustannusindeksin ja teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin DK mukaisesti
- o valtion palkkausmenoihin liittyvät hintakorjaukset vaihtelevat vuodesta toiseen riippuen tehdyistä virka- ja työehtosopimusratkaisuista, sillä kehystasoa korjataan toteutuvan palkkaratkaisun mukaisesti, ei indeksiennusteilla

3. Muiden kehukseen kuuluvien menojen hintakorjaukset

- o tämä ryhmä sisältää kaikki muut kehukseen kuuluvat menot (vuokria, siirtomenoja, reaali-investointeja ym.)
- o hintakorjaus tehdään kokonaiskehystasoon, mutta ei ao. momenteille, joten se lisää kehysten liikkumatilaa (tai vähentää sitä, jos hintakorjaus olisi negatiivinen) ja voidaan kohdentaa harkinnanvaraisesti
- o hintakorjaus on ollut kaudella 2012–2015 vuosittain välillä 150–230 milj. euroa
- o muiden kehysmenojen hintakorjaus tehdään painotetusti vaalikauden alun menorakenteen mukaisesti (kauden 2016–2019 painotus rakentuu kehyspäätöksen 2016–2019 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.

¹ Painot: ansiotasoindeksi 0,62; kuluttajahintaindeksi 0,21; tukkuhintaindeksi 0,15 (arviointiin käytetään kotimarkkinoiden perushintaindeksiä).

5 Kehyksen rakennekorjaukset

Hallitusohjelmassa linjataan että kehyksen kokonaistason 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 tyypillisesti tapahtuu?

Hallitusohjelmassa linjataan että kehyksen ei tule rajoittaa uudelleenbudjetoiteja tai menokokonaisuuksien ajoitusmuutoksia. Jos esimerkiksi vuosille 2018–2019 ajoitettu aluksen peruskorjaus päätetään aientaa vuosille 2016–2017, alennetaan vuosien 2018–2019 kehystasoa ko. summilla ja vastaavasti vuosien 2016–2017 kehystasoa korotetaan. Tai jos vuonna 2016 3-vuotisella siirtomäärärahalla budjetoitu IT-investointi myöhästyy ja käyttämättä oleva määrärahaosuus joudutaan peruuttamaan ja uudelleenbudjetoimaan vuonna 2018, tehdään vuoden 2018 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 momentille.

On olemassa myös muita tilanteita, joissa kehykseen tehdään kehysäännön 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 kehysäännöstä sekä tulkinta-apuna kehystyöryhmien raportit. Nämä kehysäännöt eivät kuitenkaan aina tuota yksiselitteistä ohjetta harkinnanvaraisten tilanteiden tulkintoihin. Hallitusohjelmaan sisältyvä linjaus ”menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää” toimii harkinnanvaraisissa tilanteissa ohjenuorana.

6 Vaalikauden kehityksen seuranta ja raportointi

Vaalikauden kehityksen hinta- ja kustannustasokorjauksia sekä rakennekorjauksia tehdään lähes aina budjettiprosessien yhteydessä. Tehdyt korjaukset taulukoidaan ja ne esitetään aina ko. budjettiesityksen yleisperusteluissa. Samalla luodaan katsaus kokonaiskehystasoon, kehukseen kuuluviin menoihin sekä käytettävissä olevaan jakamattomaan varaukseen.

Lisäksi julkisen talouden suunnitelman liitteessä esitetään aina koostetusti edellisen julkisen talouden suunnitelman jälkeen tapahtuneet rakennemuutokset. Myös hinta- ja kustannustasokorjaukset esitetään tiiviisti julkisen talouden suunnitelman liitteenä olevassa taulukossa. Siinä esitetään yhteenvedon tyyppisesti vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna kaikki hintatarkistukset sekä yksityiskohtaisemmin uusien hinta- ja kustannustasotarkistus seuraavan vuoden hintatasoon. Julkisen talouden suunnitelman liitteenä ovat myös valtiovarainministeriön kansantalousosaston kokonaistaloudelliset ennusteet, joihin uusimmat hinta- ja kustannustasotarkistukset perustuvat.

Uutena kehityksen läpinäkyvyyden parannuksena vuoden 2016 talousarvioesityksestä alkaen talousarvion momenteilla lukee selvitysosassa, jos kyseinen momentti on kehityksen ulkopuolinen. Aiemmin kehukseen kuulumattomia momenteja ei ole yksilöity budjettikirjassa.

Lisäksi vaalikaudella 2016–2019 kiinnitetään erityistä huomiota rakennemuutosten raportointiin (mm. edelliseltä vuodelta siirtyvällä kehityksellä rahoitettavien kertaluonteisten menojen raportointi).

LÄHTEET

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

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

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

Valtiovarainministeriö (2015): Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2015.

LIITE 1 Kehysmenojen hinta- ja kustannustasokorjauksessa 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	Suomen BKT:n hinta komission ennusteessa
29.10.30	Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin (hintakorjaus kohdennetaan kokonaisuutena tälle momentille, josta se jaetaan edelleen; laskentaperusteena momentit: 29.10.30, 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
29.10.52	Valtionrahoitus evankelisluterilaisen kirkon yhteiskunnallisiin tehtäviin (vuodesta 2017 alkaen)	KHI
29.40.50	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan	yliopistoindeksi
29.40.55	Valtionrahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan	yliopistoindeksi
30.10.42	Luopumistuet ja -eläkkeet	TyEL/KEL
31.40.60	Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon	YLE-indeksi
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	TyEL ¹⁾
33.40.52	Valtion osuus yrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	TyEL ¹⁾
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.

