



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kehys- järjes- telmän kehittä- minen



17/2011

Budjetti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kehysjärjestelmän kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2011

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2011	
Tekijät	Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä	
Julkaisun nimi	Kehysjärjestelmän kehittäminen	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot		
Asiasanat	finanssipolitiikka, kehysjärjestelmä, valtiontalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2011	
ISBN 978- 952-251-177-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978- 952-251-178-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 109	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä on arvioinut valtiontalouden nykyisen kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Kokemukset kehysjärjestelmästä ovat pääosin myönteisiä ja työryhmä ehdottaa, että valtiontalouden kehysmenettelyä jatketaan. Työryhmän ehdotus seuraavalla vaalikaudella sovellettavasta valtiontalouden kehysjärjestelmästä tukee julkisen talouden kestävyyttä. Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Hallitusohjelman yhteydessä tulisi päättää vaalikaudella toteutettavista menojen vähennyksistä.

Työryhmä ehdottaa, että kehysjärjestelmän piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista ja Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahas-
ton taloudet. Työryhmä ehdottaa, että osakemyyntituloa ja alijäämää koskevista säännöistä luovutaan. Liikennehankkeista ja niiden rahoituksesta tulisi päättää hallitusohjelmassa ja tie- ja ratahankkeista seuraaville vaalikausille aiheutuville menoille tulisi asettaa raja.

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2011	
Författare	Utvecklingsarbetsgruppen för ramsystemet för statsfinanserna	
Publikationens titel	Kehysjärjestelmän kehittäminen	
Publikationens andra versioner		
Nyckelord		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 17/2011	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/ Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978- 952-251-177-5 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978- 952-251-178-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 109	Språk Finska
Sammandrag Utvecklingsarbetsgruppen för ramsystemet för statsfinanserna har utvärderat behoven att utveckla det nuvarande ramsystemet för statsfinanserna. Erfarenheterna från ramsystemet har i regel varit positiva och arbetsgruppen föreslår att man fortsätter med ramförandet för statsfinanserna. Arbetsgruppens förslag om det statsfinansiella ramsystem som skulle tillämpas nästa valperiod stöder hållbarheten hos de offentliga finanserna. Syftet med utgiftsstaten är att begränsa det sammanlagda beloppet av utgifter som belastar skattebetalarna. Man borde i samband med regeringsprogrammet komma överens om nedskärningar av utgifter som ska genomföras under valperioden. Arbetsgruppen föreslår att statens andel av Folkpensionsanstaltens utgifter som beror på folkpensionslagen samt att ekonomierna för Statens bostadsfond och Utvecklingsfonden för lantbruk skulle överföras till ramsystemet. Bestämmelserna om aktieförsäljningsinkomster och underskott föreslås bli slopade. Trafikprojekt och finansieringen av dem borde fastslås i regeringsprogrammet och man borde sätta en gräns för de utgifter som väg- och banprojekt kan orsaka för kommande valperioder.		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2011	
Author(s)	Working group for the spending limits system for central government	
Title of publication	Kehysjärjesteämän kehittäminen	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords		
Publication series and number	Ministry of Finance publications 17/2011	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.financeministry.fi . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978- 952-251-177-5 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251-178-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 109	Language Finnish
Abstract The working group for developing the spending limits system for central government has evaluated what measures need to be taken to develop the existing system. Experiences of the system have on the whole been deemed positive and the working group proposes that the system be continued. The working group's proposed spending limits system for the next government term is one that lends support to sustainable public finances. The purpose of the spending rule is to limit the overall volume of expenditure incurred by the taxpayer. During the procedure for the next Government Programme decisions should be reached on the spending cuts to be implemented over the government term. The working group proposes that the central government proportion of the expenditure to the Social Insurance Institution as specified in the National Pensions Act, and the finances of the National Housing Fund and of the Development Fund of Agriculture and Forestry be included in the spending limits system. The working group suggests that rules regarding revenue from sales of shares and deficits should be revoked. The Government Programme should include decisions on transport projects and their funding, and caps should be made for expenditure on road and rail projects over the next government terms.		

Sisällys

Saate	11
Työryhmän ehdotus hallitusohjelmaan otettavaksi jaksoksi kehysjärjestelmästä	13
Yhteenveto	15
1 Finanssipoliittinen tavoitteenasettelu	23
1.1 Finanssipolitiikan säännöt luovat vakautta ja ennustettavuutta	23
1.2 Kokemuksia valtiontalouden kehysjärjestelmästä	26
1.2.1 Kotimaisten tahojen näkemyksiä kehysjärjestelmän toimivuudesta	29
1.2.2 Kansainvälisten järjestöjen näkemyksiä	33
2 Julkisen talouden kestävyys ja finanssipoliittiset säännöt	35
2.1 Finanssipoliittisten tavoitteiden asettaminen kestävyysnäkökulma huomioiden	36
2.2 Alijäämärajoitteen rooli jäänyt vähäiseksi	38
2.3 Veroperustemuutoksia ja verotukia koskeva säännöstö	40
3 Kehyssäännön kattavuus ja mahdollisuudet sen laajentamiseen	43
3.1 Voisiko kehysääntö koskea myös budjetin ulkopuolisia valtion rahastoja?	44
3.2 Tulisiko valtion kehysmenettelyn avulla pyrkiä lisäämään kuntatalouden ohjausta?	46
4 Tarkistuksia nykyiseen kehysjärjestelmään	51
4.1 Kehyskausi ja joustavuus kehysjärjestelmässä	51
4.1.1 Mille ja miten pitkälle ajanjaksolle kehykset tulisi asettaa?	51
4.1.2 Vaalikauden kehyksen taso ja liikkumatilaa sen alla	54
4.1.3 Lisätalousarviovaraus toiminut hyvin	54
4.1.4 Finanssipoliittisten tavoitteiden tarkastelu määräajoin tarpeen	56

4.1.5	Poikkeusklausuulille vaikea löytää sääntöä	58
4.1.6	Käyttämättä jäänyt kehysvara seuraavana vuonna käytettäväksi	58
4.1.7	Osakemyyntitulojen käyttösääntö vanhentunut julkisen talouden tilan myötä.....	59
4.2	Kehyksen ulkopuoliset määrärahat sekä rakenne- ja ajoitusmuutokset.....	60
4.2.1	Suhdanneluonteiset menot ja niiden perustemuutokset ..	63
4.2.2	Finanssisijoitukset.....	68
4.2.3	Kehysvaikutuksia verotuki- ja veroperustemuutoksista ..	72
4.2.4	Tulojen korvamerkinnot ja itsensä rahoittavat läpikulkuerät.....	73
4.2.5	Menoajoitusmuutokset.....	77
4.2.6	Kehyksen ulkopuolisen menon siirtyminen kehykseen kuuluvalla momentilla.....	78
4.2.7	Muut kehyksen ulkopuoliset menot	79
4.2.8	Kehystason rakennemuutosten raportointi.....	81
4.3	Kehystason hinta- ja kustannustasotarkistukset.....	81
4.3.1	Kehystason hintakorjaus kaudella 2008–2011	82
4.3.2	Hintakorjaukseen liittyviä kehittämistarpeita.....	84
5	Reaali-investointien käsittely kehyksissä - Me päättämme, lapsenlapset maksavat?	89
Liite 1	Esimerkkilaskelma kehystason johtamisesta kestävyysnäkökulma huomioiden.....	97
Liite 2	Muiden maiden finanssipoliittisia sääntöjä.....	101
Liite 3	Kehysmenojen hinta- ja kustannustasokorjauksessa käytettävät indeksit	105
Lähdeluettelo		107

Saate

Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön vaalikaudella 2003–2007. Saatujen myönteisten kokemusten seurauksena kehysjärjestelmän käyttöä jatkettiin vaalikaudella 2007–2011, jolloin järjestelmään lisättiin eräitä joustavuuselementtejä. Valtiovarainministeriö asetti 27.8.2010 työryhmän selvittämään kehysjärjestelmän kehittämistarpeita vaalikaudelle 2011–2015.

Työryhmän tuli arvioida nykyisen kehysjärjestelmän muutostarpeita järjestelmästä saatujen kokemusten perusteella ja tehdä ehdotus seuraavalla vaalikaudella sovellettavasta kehysjärjestelmästä. Työryhmän tuli tarvittaessa käsitellä finanssipolitiikan sääntöjen kokonaisuutta myös muilta osin.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut budjettipäällikkö Hannu Mäkinen (valtiovarainministeriö) ja jäseninä valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko (eduskunnan valtiovarainvaliokunta), neuvonantaja Helvi Kinnunen (Suomen Pankki), alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen (talousneuvoston sihteeristö), pääjohtaja Tuomas Pöysti (Valtiontalouden tarkastusvirasto), johtaja Raija Volk (sosiaali- ja terveysministeriö) sekä finanssisihteeri Annika Klimenko (17.1.2011 saakka), apulaisbudjettipäällikkö Markus Sovala (4.1.2011 saakka), osastopäällikkö Tuomas Sukselainen ja finanssineuvos Sami Yläoutinen (valtiovarainministeriö). Työryhmän sihteereinä ovat toimineet Jonna Berghäll, Kati Jussila (1.9.2010 lähtien) ja Johanna von Knorring (valtiovarainministeriö).

Asiantuntijoina ovat olleet kuultavina Palkansaajien tutkimuslaitos, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos sekä Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus.

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

Helsingissä maaliskuun 25. päivänä 2011



Hannu Mäkinen



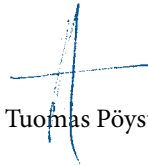
Hellevi Ikävalko



Helvi Kinnunen



Jukka Pekkarinen



Tuomas Pöysti



Tuomas Sukselainen



Raija Volk



Sami Yläoutinen

Työryhmän ehdotus hallitusohjelmaan otettavaksi jaksoksi kehysjärjestelmästä

Hallitus jatkaa ja kehittää valtiontalouden kehysmenettelyä tavoitteenaan turvata julkisen talouden kestävyys, talouden vakaus ja valtiontalouden pitkäjänteinen hoito. Hallitus sitoutuu menosääntönä siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat v. 2015 x milj. euroa pienemmät/suuremmat kuin 23.3.2011 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä (vuoden 2012 hintatasossa). Kehykseen tehdään vuosittain hintatason muutoksen edellyttämät tarkistukset. Kokonaiskehyksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Lisäksi kehyksestä varataan jakamattomaksi varaukseksi 100 milj. euroa v. 2012, 200 milj. euroa v. 2013, 300 milj. euroa v. 2014 ja 400 milj. euroa v. 2015.

Tähän kehyksen mitoitusratkaisuun pääsemiseksi hallitus sitoutuu hallitusohjelman liitteessä lueteltuihin toimenpiteisiin, joilla vähennetään valtion vuotuisia menoja y - z milj. euroa vuosina 2012–2015.

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa vaalikauden ensimmäistä kehyspäättöstä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäättöksen puitteissa mahdollista.

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

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

Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys

- kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on sama julkistaloudellinen vaikutus
- kohtelee samalla tavalla yhtä suurien verotukien ja menojen keskinäisiä vaihdoksia
- ei rajoita menojen uudelleenbudjetoiteja, hankkeen tai vastaavan menokokonaisuuden ajoituksen muutoksia eikä vaalikaudella perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia.

Sallittujen kehyksen hintataso- ja rakennetarkistusten lisäksi kehyksen kokonaistasoon ei tehdä muita tarkistuksia.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kerta-luonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Verrattuna viime vaalikaudella sovellettuun kehysjärjestelmään, kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista.

Kehysjärjestelmän piiriin liitetään Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous siltä osin kuin talousarvion perusteluissa otetaan niiden menojen määriin kantaa. Tämän johdosta siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäävät vastaavasti kehyksen ulkopuolelle.

Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehykseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta.
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensaatiot muille veronsaajille
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat
- siirrot Valtion asuntorahastoon ja Maatilatalouden kehittämisrahastoon

Hallitus on päättänyt hallitusohjelman kohdassa xxx suurimmista vaalikaudella aloitettavista liikennehankkeista ja niiden rahoitustavasta. Jos liikennehankkeiden rahoitustapaoletus tai rahoituksen jaksotusoletus muuttuu, kehykseen tehdään muutosta vastaava rakenteellinen tasokorjaus. Vaalikaudella ratkaistavista tie- ja ratahankkeista saa aiheutua vaalikauden jälkeen budjetoitavia rakentamismenoja enintään yyy milj. euroa. Hallitus tarkastelee ennen uusia hankkeita koskevia ratkaisuja liikenneväylärakentamisen kokonaistilannetta. Liikenneväylien rakentamisen ja sen rahoituksen taso pyritään pitämään vakaana.

Yhteenveto

Kehysjärjestelmän kehittämistä pohtineen työryhmän tarkastelun pohjana ovat vaalikauden 2007–2011 hallitusohjelmien kehysäännöt ja aiemmat kehysjärjestelmää koskevat raportit vuosilta 2003 ja 2007¹. Tässä raportissa ei kattavasti toisteta aiempia perusteluja vaan keskitytään muutostarpeiden arviointiin. Luvussa 1 käsitellään finanssipolitiikan tavoitteenasettelua sekä kokemuksia valtiontalouden kehysjärjestelmästä. Luvuissa 2–5 käsitellään erilaisia valtion kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Luvun 2.1 ja liitteen 1 esimerkkilaskelma pohjautuu valtiovarainministeriön Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle -raporttiin².

Työryhmän ehdotukset

Julksen talouden kestävyys ja valtiontalouden vahvistaminen ovat etusijalla

Seuraavalla hallituskaudella finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden tulisi perustua viralliseen asiantuntija-arvioon hallituskauden talouskehityksestä. Hallituksen tulisi asettaa kestävyysnäkökohtien kanssa linjassa oleva valtiontalouden rakenteellista, suhdannevaihteluista puhdistettua rahoitusjäämää koskeva tavoite. Menokehys tulisi puolestaan asettaa siten, että rahoitusjäämää koskeva tavoite saavutettaisiin asiantuntija-arvion mukaisen talouskasvun ja tulokehityksen valossa.

Arvioitua paremmasta talouskehityksestä aiheutuva julkisen talouden vahvistuminen tulisi käyttää valtiontalouden alijäämän supistamiseen, eikä esim. veroperusteiden keventämiseen.

Alijäämä sääntöä ei enää tulisi sisällyttää hallituksen finanssipoliittisiin linjauksiin, koska säännön vaikuttavuus voi jäädä vähäiseksi ja suhdannekehitys voi ajaa toistamiseen säännöstä poikkeamiseen, mikä heikentää sääntöjen yleistä kunnioitusta. Samalla on korostettava sitä, että Suomea sitovat EU:n

¹ Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, VM 3/2003, Kehyksen puitteissa - Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen, VM 5a/2007.

² Julksen talouden valinnat 2010-luvulle, VM 49/2010.

toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määritellyt 3 prosentin julkisen talouden alijäämäsuhdetta sekä 60 prosentin julkisen talouden velkasuhdetta koskevat rajat.

Osakemyyntitulojen käytön poikkeussäännöstä tulisi luopua, koska sille ei ole finanssipoliittisia perusteita.

Verotuksen kautta ei saa kiertää menosääntöä

Hallitusohjelmassa tulisi sitoutua sellaiseen veroperustemuutosten kokonaisuuteen (ml. veroasteet, verovähennykset/verotuet, verovapaudet, sosiaalivaikutusmaksut jne.), jonka vaikutus julkiseen talouteen on johdonmukainen suhteessa julkisen talouden tasapainotavoitteeseen.

Hallitusohjelmassa tulisi linjata, ettei hallitus käytä uusia verotukia kehysjärjestelmän kiertämiseen. Verotukiin tulisi edelleen kiinnittää erityistä huomiota mm. säännönmukaisesti esitettävien seurantatietojen avulla.

Kehysjärjestelmän tulkinnan avuksi yleinen sääntö

Seuraavaan hallitusohjelmaan tulisi kirjata kehysjärjestelmän ajatusta kuvaava sääntö tulkinnan avuksi. Sääntö voisi olla seuraavanlainen:

”Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.”

Kehysjärjestelmän tulisi kattaa myös Valtion asuntorahasto ja Maatilatalouden kehittämisrahasto

Resurssien tehokkaan kohdentamisen ja valtiosektorin tuottavuuden parantamiseksi valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja tulisi sulauttaa valtion budjettitalouteen. Erityisesti rahastot, joilla on käytännön finanssipoliittista merkitystä ja joiden toimintatavat eivät poikkea talousarvion järjestelmistä (mm. Valtion asuntorahasto ja Maatilatalouden kehittämisrahasto), tulisi sisällyttää budjettitalouteen.

Muidenkin talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen osalta olisi rahastokohtaisesti tarpeen harkita eduskunnan kannanotossa EK 50/2010 vp. tarkoitettun arvioinnin laatimista siitä, onko valtion tehtävien hoitamiselle rahaston kautta enää olemassa perustuslaissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä.

Jos sulauttamista budjettitalouteen ei tehdä, tulisi Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous liittää kehysjärjestelmän piiriin.

Tällöin rahastojen kehykseen kuuluville menoille tulisi asettaa talousarviossa enimmäismäärät. Kaksinkertaisen kirjaamisen välttämiseksi siirto rahastoon tulisi tällöin muuttaa kehyksen ulkopuoliseksi menoksi.

Hallitusohjelmassa tulisi linjata, että muitakaan rahastoja ei tule käyttää kehyksen kiertämiseen.

Kuntasektorin ongelmat ovat moninaisia – valtiontalouden kehysjärjestelmä voi tarjota ratkaisua vain rajoitetusti

Työryhmä ei ole käsitellyt kehysjärjestelmän luomista kuntatalouteen tai yksittäisiin kuntiin, koska tätä työtä tehdään muissa yhteyksissä, mm. talousneuvoston alaisuudessa.

Työryhmä toteaa, että kuntien menojen hillintää ja kuntatalouden vakautta voidaan edistää kustannustenjaon tarkistuksen mitoituksella ja jaksottamisella, velvoitekatolla ja kuntien yhteisövero-osuuden neutraalilla siirrolla valtiolle. Yhtenä keinovaihtoehtona muiden ohella olisi arvioitava kunnille annettavien uusien tehtävien korotetun valtionosuusprosentin vaikutuksia.

Jos valtion kehysjärjestelmään halutaan luoda nykyistä vahvempia pidäkkeitä siirtää uusia tehtäviä ja kustannuksia kunnille, uusista tehtävistä aiheutuviksi arvioidut kustannukset voitaisiin sisällyttää valtion kehyksiin kokonaisuudessaan. Kunnille maksettavien todellisten valtionapujen osuutta ja määrää ei tässä mallissa muutettaisi nykyisestä. Todellisen valtionavun ja täysimääräisen kustannuksen välinen erotus olisi valtion kehyksissä laskennallisena rasituksena, joka tosiasiallisesti pidättelisi uusien velvoitteiden antamista kunnille. Muutoksen haittapuolena olisi se, että kehys irtaantuisi todellisista määrärahoista ja houkutus aliarvioida uusien tehtävien kustannusvaikutuksia voisi lisääntyä. Myös kehysjärjestelmän läpinäkyvyys heikkenisi. Työryhmä ei näistä syistä ehdota muutosta, mutta pitää sitä silti jatkoharkinnan arvoisena.

Nelivuotista kehysjärjestelmää jatketaan – menovähennykset hallitusohjelmaan – jakovaraa jätettävä hallituskaudelle

Menokehys tulisi jatkossakin asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan hallitusohjelmaan tukeutuen säätämättä kehyksen mitoittusta lailla.

Myös tulevalla vaalikaudella vaalikauden kehykseen tulisi sisällyttää 300 milj. euron vuosittainen lisätalousarviovaraus.

Hallitusohjelman yhteydessä tulisi päättää vaalikaudella toteutettavista menojen vähennyksistä. Menotason asettamisen ohjenuorana voisi käyttää esim.

luvussa 2.1 ja liitteessä 1 esitettyä valtiovarainministeriön Julkisen talouden valinnat 2010 luvulla -raporttiin perustuvaa esimerkkitarkastelua. Menojen vähennysten tulisi olla julkisen talouden kestävyysnäkökohtien perusteella tavoiteltavaa nettomäärää selvästi suurempia, jotta tilaa jäisi vaalikauden aikana tehtäville menojen lisäyksille. Hallinnonaloittaisten menojen vähennystarvetta arvioitaessa olisikin otettava huomioon myös lisätalousarvioiden (300 milj. euroa vuosittain) ja jakamattoman varauksen (esim. 100 milj. euroa v. 2012, 200 milj. euroa v. 2013, 300 milj. euroa v. 2014 ja 400 milj. euroa v. 2015) vaatima liikkumatila, kuten liitteessä 1 olevassa laskelmassa on tehty. Päätökset menojen lisäyksistä olisi perusteltua jättää vielä hallitusohjelmavaiheessa tekemättä, koska tarpeet muuttuvat ja tarkentuvat vaalikauden aikana.

Myös seuraavalla vaalikaudella tulisi voida vuoden aikana käyttämättä jäänyt kehysvara, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, siirtää käytettäväksi seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin.

Uudelleenkohdentamisia määrääjoin – kestävyystavoitteiden saavuttamisen tarkastelu tärkeää

Hallituskauden aikana tulisi määrääjoin olla hallituksen neuvottelu missä riittävän jakamattoman varauksen ja hallinnonalojen välisten uudelleenkohdentusten avulla voitaisiin siirtää menojen painopistettä hallituksen linjaamaan suuntaan. Samassa yhteydessä tulisi tarkistaa, ollaanko saavuttamassa muut hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet, kuten tasapainotavoite ja kestävyysvajeen poistamiseen liittyvä tavoite, ja millaisia lisätoimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen toteuttaa.

Myös tulevalla vaalikaudella olisi tarpeen kehittää edelleen valtion menojen tarpeellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja arvioinnin pohjalta tehtävää uudelleenkohdentamista. Menokartoituksia ja uudelleenkohdentamisen tietoperustaa yleensäkin tulisi kehittää edelleen vuoden 2011 vaalikauden vaihteen menokartoituksesta ja kansainvälisistä eri maiden menettelyistä saatujen kokemusten perusteella.

Kaikkea ei voi ennustaa, poikkeustilanteelle on vaikea löytää toimivaa sääntöä

Kehyssääntöihin voisi ilman kehyksen rapautumisriskiä liittää erittäin vakavia kokonaistaloudellisia kriisitilanteita koskevan poikkeusklauzuulin, jos sen käytön ehdot olisivat tiukasti rajatut ja niiden täyttymistä kussakin tilanteessa arvioisi poliittisista päätöksentekijöistä riippumaton asiantuntijataho, jolla olisi edellytykset pysyttäytyä päiväkohtaisten yhteiskunnallisten paineiden

ulkopuolella. Työryhmä arvioi, että mahdollinen poikkeusklausuulin käyttöönotto vaatisi kuitenkin vielä jatkovalmistelua.

Kehykseen kuuluvat ja kehyksen ulkopuoliset menot – kansaneläkelaista aiheutuvat menot siirretään kehykseen piiriin

Valtion osuus kansaneläkelaista aiheutuvista menoista tulisi siirtää kehyksen piiriin, sillä momentin rahoitus ja siltä maksettavat kulut eivät enää ole suhdanneherkkiä.

Automaattiset vakauttajat (työttömyysturvamenot, valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin, palkkaturva ja asumistuki) tulisi vastedeskin jättää kehyksen ulkopuolelle.

Työttömyysturvamäärärahojen harkinnanvaraisista ratkaisuihin riippuva osuus tulisi kirjata kehykseen kuuluvaksi.

Suhdanneluonteisiin menoihin tehty etuusparannukset tulisi edelleen laskea kehykseen kuuluviksi.

Finanssisijoitukset tulisi edelleen pitää kehysjärjestelmän ulkopuolella. Niiden määrää tulisi seurata tarkasti esim. talousarvioasiakirjoissa, kehyspäättöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa.

Jatkossakin arvonnalisäveromenot, veroperustemuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksut) kompensatio, korkomenot sekä veikkausvoittovaroja, totopoleista saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutuksia vastaavat menot tulisi pitää kehyksen ulkopuolisina.

Kehysjärjestelmän seurattavuuden helpottamiseksi tulisi suhdanneluonteiset momentit pyrkiä pitämään kehyskaudella 2012–2015 kokonaan kehyksen ulkopuolisina. Ko. momentteja koskevia etuusparannuksia vastaavasti tehtäisiin kehyksen rakennekorjaus sen sijaan, että momentti jaettaisiin kehykseen kuuluvaksi ja kehyksen ulkopuoliseksi osaksi. Kehysvaikutus ei muuttuisi.

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 kehykseen kuuluvana.

Ulkopuolisia tuloja ja maksutuloja vastaavat menot eivät saa rasittaa kehystä

Ulkopuolisten tiettyyn käyttötarkoitukseen antamia tuloeria vastaavat määrärahat olisi käsiteltävä kehysten kannalta neutraalisti eli menotaso voisi vapaasti vaihdella tulotason mukaisesti kehyksen estämättä.

Maksutuloja vastaavat korvamerkityt menot, jotka voidaan myös budjetoida nettomääräisenä, ovat periaatteessa kehysjärjestelmän kannalta neutraaleja ja menotaso saa vapaasti vaihdella tulotason mukaan. Käytännössä yksittäisten bruttobudjetoitujen vähäisten maksuvaihteluiden kehysvaikutusta ei kuitenkaan kannata erikseen seurata rakennekorjauksin.

Verotulojen korvamerkinnot tiettyihin menoihin eivät ole kehysjärjestelmässä neutraaleja läpikulkueriä eikä niiden käsittelyyn kehyksen ulkopuolella ole finanssipoliittisia perusteita. Kuten aiemminkin, vaikka verotulojen taso nousee, ei menotason nousemista kompensoida kehystason rakennekorjauksella.

Perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia koskevat määrärahat tulisi käsitellä kehysten kannalta neutraaleina.

Ajoitusmuutokset ovat jatkossakin kehysneutraaleja

Ajoitusmuutosten tuoma jousto on toiminut hyvin kaudella 2008–2011. Hankkeita ja hankintoja on voitu aikaistaa vaalikauden sisällä muun muassa elvytyssyistä. Vaalikauden vaihteet tuovat ajoitusmuutoksiin kuitenkin tietyn hankaluuden.

Kehysjärjestelmän jousto myös menojen uudelleenbudjetoinnissa on osoittautunut toimivaksi. Jatkossakin uudelleenbudjetoinneissa on tärkeää huomioida, että ko. menon tulee olla käyttämättä jäänyt tai peruutettu, jotta se voidaan uudelleenbudjetoida kehysneutraalisti. Uudelleenbudjetointeja tulisi tehdä kehysneutraalisti vain tilanteissa, joissa uudelleenbudjetointi kohdistuu tietyn hankkeen, hankinnan tai projektin menoon eikä esimerkiksi yleiseen tilinpäätössäästöön.

Tuottovaikutuksiltaan samansuuruiset veroperustemuutokset käsitellään kehysneutraalisti

Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on sama julkistaloudellinen vaikutus ja että kehys kohtelee samalla tavalla yhtä suurien verotukien ja menojen keskinäisiä vaihdoksia.

Kehyksen rakennemuutosten raportointi on tärkeää

Kehystason rakennemuutosten tekeminen on välttämätön tekniikka neutraalin kehystason ylläpitämisessä tilanteissa, joissa budjetin menojen rakenteessa tapahtuu muutoksia.

Kehystason rakennekorjausten raportointia olisi selkiytettävä ja niiden läpinäkyvyyttä lisättävä.

Kehyksen hintakorjauksen läpinäkyvyyttä lisätään

Kehystason hintakorjauksen seurattavuutta sekä läpinäkyvyyttä tulisi edelleen parantaa. Kehyksen hintakorjauksen toteuttamisesta tulisi kirjoittaa menetelmäkuvaus, joka olisi kaikkien luettavissa valtiovarainministeriön internet-sivuilla. Internet-sivuilla voitaisiin panostaa myös ajantasaiseen kehystason seurantaan liittyvään aineistoon, kuten taulukoituun tietoon hintakorjauksesta. Lisäksi esimerkiksi yleisperusteluissa ja kehyspäätyksessä voitaisiin kertoa tarkemmin hintamuutosten taustalla olevien indeksien ennusteoletukset.

Työryhmän mielestä ei ole järkevää menettää melko yksityiskohtaisen hintakorjauksen tuomaa täsmällisyyttä ja joustavuutta verrattuna nimelliseen kehykseen tai vain yhdellä indeksillä (esim. BKT:n hinta tai kuluttajahintaindeksi) hintakorjattavaan kehykseen.

Jatkossakin kehyksen hinta- ja kustannustasotarkistuksessa tulisi käyttää kunkin kehysmenon hintakehitystä parhaiten kuvaavaa indeksiä. Lakisääteisesti ja sopimuserusteisesti indeksisidonnaiset menot tulisi korjata kehystasoon momenteille tehtävän korotuksen mukaisesti, jotta hintakorjaus kuvaaisi ao. menon tosiasiallista muutosta ja jotta välttyttäisiin vaikeasti hyväksyttäviltä muihin kehysmenoihin kohdistuvilta leikkauspaineilta.

Kehyksen hinta- ja kustannustasotarkistusta tulisi kehittää vähemmän volatiiliin ja vähemmän myötäsykliseen suuntaan.

Jatkossa olisi tärkeää pidättäytyä indeksisidonnaisuuksien lisäämisestä julkisen talouden kestävyysongelmakin huomioon ottaen.

Kehysmenojen hinta- ja kustannustasotarkistus on ollut keskimäärin korkeampi kuin yleisen hintatason nousu ja BKT:n hinnan muutos. Jatkossa olisi tärkeää seurata valtion menojen hintakehitystä suhteessa mm. yleiseen kustannustason nousuun ja kokonaistuotannon hinnan muutokseen ja tehdä tarvittavat sopeuttamisratkaisut menosäännön tasoa asetettaessa.

Infrahankkeet halutaan edelleen kehyksen piiriin – muuten uhkaa lisävelkaantuminen ja paine muidenkin menojen siirtämiseen kehyksestä

Hallitusohjelman yhteydessä tulisi päättää suurimmat reaali-investointihankkeet ja niiden toteutustapa.

Menosäännön tulisi sisältää reaali-investointimenot ja se tulisi mitoittaa kattamaan päätetyt hankkeet.

Kehykseen tulisi tehdä rakenteellisia tasokorjauksia sen mukaan kuin kehyksiin sisältyvän hankkeen rahoituksen jaksotusoletus muuttuu. Tällöin rahoitusmallin vaihto ei vaikuttaisi kehyksen sallimaan liikkumatilaan.

Hallitusohjelman yhteydessä tulisi asettaa enimmäisraja vaalikaudella päätettävistä tie- ja ratahankkeista vaalikauden jälkeen budjetoitaviksi jääville rakentamiskustannuksille.

Infra Oy, rahasto, jaksotus tms. keinot madaltaa päätöksenteon kynnystä reaali-investointihankkeissa eivät ole oikea tapa edetä etenکään valtion ylivelkaantumistilanteessa. Sen sijaan liikenneväylien aitoihin maksuihin perustuva rahoitus on kannatettava suunta.

1 Finanssipoliittinen tavoitteenasettelu

1.1 Finanssipolitiikan säännöt luovat vakautta ja ennustettavuutta

Julkisia menoja, tuloja ja julkisen talouden tasapainoa ja velkaantumista ohjaavien selkeiden sääntöjen käyttönotolla on useita etuja. Ensinnäkin hallitukset ilmaisevat niillä budjettipoliittisen linjansa, mikä luo vakaan ja ennustettavan toimintaympäristön kansalaisille, yrityksille ja muille toimijoille. Lisäksi finanssipolitiikan säännöt luovat kehikon vero- ja menopolitiikalle sekä julkisen velan vakauttamiselle ja pidempiaikaiselle hallinnalle. Samalla ne linjaavat valtiontalouden kannalta vastuullista finanssipoliittikkaa. Uskottava finanssipolitiikan ankkuri on omiaan parantamaan myös finanssipolitiikan tehokkuutta suhdanteiden tasoittajana. Muun muassa EU-maissa finanssipoliittisia sääntöjä on otettu käyttöön viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan varsin paljon. On myös selvää, että pisimmälle finanssipolitiikan säännöstöjä kehittäneet maat ovat kyenneet muita kurinalaisempaan finanssipoliittikkaan.³

Samalla kun korostetaan sääntöjen ja menokehysten merkitystä finanssipolitiikan kannalta, on syytä pitää mielessä, että julkinen talous on keskeinen hyvinvointi- ja tulonjakopolitiikan väline. Se voi toteuttaa näitä tehtäviään vain, jos sen pitkän aikavälin kestävyys on varmistettu. Finanssipolitiikan kestävyys ja johdonmukaisuus ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että finanssipoliittikka voi toimia taloudellista vakautta sekä kasvua ja työllisyyttä edistävällä tavalla. Jotta valtiontalouden välityksellä vaikuttava finanssipoliittikka voisi toimia kokonaistaloudellista vakautta ja talouspolitiikkaan kohdistuvaa luottamusta tukevasti, on välttämätöntä, että sitä koskeva päätöksenteko noudattaa tiettyjä etukäteen hyväksyttyjä ja julkistettuja pelisääntöjä.

Keskeisin finanssipoliittikkaa koskeva sääntö on ollut v. 2003 uudistettu valtiontalouden menokehys. Lisäksi hallitusohjelmat ovat tyypillisesti sisältäneet valtiontalouden tasapainoa ja myös valtion velkasuhdetta koskevia tavoitteita. Suomen kehysjärjestelmää koskeva sääntö ei perustu lakiin vaan nojaa hallituskumppaneiden välisiin sopimuksiin. Järjestelmästä saadut kokemukset osoittavat, että tämä ei ole heikentänyt kehysjärjestelmän merkitystä eikä hallituksen sitoumusta sen noudattamiseen.

³ Esim. Hallerberg, Strauch, von Hagen (2009), Hallerberg & Yläoutinen (2010), Harden ja von Hagen (1994), Fabrizio & Mody (2006), Euroopan komissio (2009).

Talouspolitiikan koordinaation tehostamista koskeva EU:n lainsäädäntöpaketti

Vuosi sitten Eurooppa-neuvosto käynnisti uudistuksen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi. Sitä on valmisteltu Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Van Rompuy'n työryhmässä ja komissiossa, joka antoi syyskuussa 2010 tähän liittyen esitykset viidestä asetuksesta ja yhdestä direktiivistä. Asetuksista kaksi koskee vakaus- ja kasvusopimuksen olemassa olevaa toissijaista lainsäädäntöä, jota halutaan vahvistaa. Kokonaan uusi asetus perustaa makrotaloudellisen valvontamenettelyn, joka antaa mahdollisuuden puuttua jäsenvaltioiden liiallisiin tasapainottomuuksiin ja kilpailukykypoikkeamiin. Lisäksi on annettu kaksi asetusehdotusta, jotka vahvistaisivat koordinaation uskottavuutta tehostamalla sanktiomekanismeja. Direktiiviehdotuksen tarkoitus on vahvistaa kansallisia budjettikehikoita ja siten täydentää EU-tasolla toteutettavia toimia koordinaation tehostamiseksi.

Moniin nyt esillä oleviin kysymyksiin on haettu ratkaisuja jo pitempään, koko euron olemassaolon ajan. Uudistuksilla pyritään vahvistamaan EU-tason koordinaation uskottavuutta. Komission esitys velkakriteerin operationalisoinnista⁴ mahdollistaisi sen, että jäsenvaltiot voitaisiin asettaa vastuuseen, ei vain alijäämärajan ylittämistä vaan hallitsemattomasta velkaantumisesta. Toinen uudistus liittyy vakaussopimuksen ennaltaehkäisevän roolin vahvistamiseen. Uudistuksen tarkoitus olisi varmistaa se, että jäsenvaltiot ottavat huomioon pitemmän aikavälin kestävyyshaasteet riittävän aikaisin ja vauhdittavat alijäämäsopeutusta kohti keskipitkän ajan tavoitetta. Kolmas uudistus koskee sanktioita (korolliset ja korottomat talletukset, sakot), joiden ennaltaehkäisevää roolia vahvistetaan. Sanktioita koskevaa päätöksentekomenettelyä muutettaisiin ottamalla käyttöön ns. käänteinen määräenemmistöpäätöksenteko. Komission esitys sanktioiden asettamisesta olisi kumottava määräenemmistöllä tietyn määräajan sisällä, muuten päätös tulisi voimaan automaattisesti. Uusi elementti on myös makrovakauden valvonta. Uusi asetus mahdollistaisi sen, että makrovakauden ja kilpailukyvyn poikkeaviin kehityssuuntiin voitaisiin puuttua riittävän varhain ja ehkäistä tilanteet, joista aiheutuisi ongelmia paitsi asianomaiselle maalle itselleen myös euroalueelle.

Direktiiviluonnos budjettikehikoista vastaa varsin hyvin niitä käytäntöjä, joita Suomessa on noudatettu tähän mennessäkin. Se ei edellytä välttämättä erillistä lainsäädäntöä, mutta painottaa menettelyjen sitovuutta. Direktiivi korostaa keskipitkän aikavälin orientaatiota finanssipolitiikassa, hallinnon eri tasojen välistä koordinaatiota sekä EU:n perussopimuksen mukaisesti koordinaation merkitystä ja vastuuta julkisen talouden vakauden ja kestävyysajan aikaansaamisessa. Koska talous- ja budjettiennusteiden epärealistisuuden on nähty olevan usein syynä finanssipolitiikan virheisiin ja poikkeamiin, on ymmärrettävää, että direktiivi edellyttää varovaista ennustekäytäntöä ja ennusteiden luotettavuuden säännönmukaista arviointia ja läpinäkyvyyttä.

⁴ Velkakriteerin operationalisointi tarkoittaa sitä, että jatkossa niiden maiden, joiden velkasuhde ylittää 60 %, tulee leikata velkaantumistaan keskimäärin 5 % vuodessa. Jos velkasääntöä ei noudateta, voidaan jäsenvaltio asettaa liiallisen alijäämän menettelyyn, joka voi johtaa sanktioiden käyttöönottoon. Aiemmin perussopimuksen mukaista velkakriteeriä, joka edellyttää velkaantumisen alentumista tyydyttävällä vauhdilla, on ollut vaikea soveltaa, koska selkeää määrällistä velkasääntöä ei ole ollut.

Uudistuspaketista on neuvoston käsittelyn jälkeen sovittava vielä Euroopan parlamentin kanssa. Sen odotetaan astuvan voimaan kesällä 2011. Tosin esimerkiksi budjettikehiköitä koskevan direktiivin osalta voimaantulo tapahtuisi tietyn siirtymäajan kuluessa.

Samanaikaisesti direktiiviluonnoksen käsittelyn aikana, euroalueen valtionpäämiehet ovat hyväksyneet Euroa koskevan sopimuksen (11.3.2011),⁵ jolla vahvistetaan talouspolitiikan koordinaatiota kilpailukyvyn ja lähentymisen edistämiseksi. Osana tätä sopimusta euroalueen jäsenvaltiot sitoutuvat siirtämään vakaus- ja kasvusopimuksessa asetetut EU:n finanssipolitiikan säännöt kansalliseen lainsäädäntöön. Kukin jäsenvaltiot voi kansallisesti valita tarvittavan oikeudellisen välineen, kuten perustuslaki tai puitelaki, mutta sen on oltava riittävän sitova ja kestävä. Säännöt voidaan myös muotoilla kansallisesti. Kysymys voi olla ns. velkajarrusta tai perusjäämää tai menokehitystä koskevasta säännöstä. Sen on kuitenkin varmistettava julkisen talouden kurinalaisuuden säilyminen sekä kansallisella että alueellisella tasolla.

Sopimus täydentää sisällöllisesti kansallisia budjettikehikkoja koskevaa direktiiviehdotusta, jonka neuvosto hyväksyi 15.3.2011. Direktiivi, joka koskee kaikkia EU-maita, määrittää kansallisille budjettikehikoille asetettavat oikeudellisesti sitovat vähimmäisvaatimukset, mutta ei sisällä suoranaista viittausta vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiseen tavoitteenasetteluun. Euroa koskeva poliittinen sopimus edellyttää, että myös nämä tavoitteet kirjataan tavalla tai toisella kansalliseen lainsäädäntöön.

⁵ Euroalueen valtion- tai hallitusten päämiesten 11. maaliskuuta 2011 tekemät päätelmät.

1.2 Kokemuksia valtiontalouden kehysjärjestelmästä

Suomen nykyisestä finanssipolitiikan sääntökehikosta saadut kokemukset ovat pääosin myönteisiä. Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2003. Menosääntöpainotteinen järjestelmä on osoittautunut tehokkaaksi valtion menojen kasvun rajoittimeksi, sillä vaalikauden 2003–2007 ennakoitua vahvemman talouskasvun mukanaan tuoma tulojen lisäys ei kasvattanut pysyvästi menoja, vaan valtionvelkaa pystyttiin lyhentämään vv. 2005–2007 ja lisäksi valtion eläkerahastoa vahvistettiin.

Seuraavalle vaalikaudelle (2007–2011) kehysjärjestelmää pyrittiin joustavoittamaan tinkimättä kuitenkaan menokehyksen finanssipoliittisesta vaikutuksesta. Kehysjärjestelmä joutui täysin erilaisiin haasteisiin, kun talous ajautui voimakkaaseen taantumaa. Kehykset jättivät täyden pelivaran finanssipolitiikan suhdanteita tasaavalle automatiikalle. Selvää näyttöä ei ole liioin siitä, että ne olisivat haitallisesti estäneet perustellun suhdannepolitiikan harjoittamista, vaikkakin elvytystoimet painottuivat kehysten ulkopuolisiin menoihin ja verotuksellisiin toimiin. Tälle oli kuitenkin perusteensa. Elvytyksen yhtenä tärkeänä kohteena oli mm. yritysten rahoituksen turvaaminen, johon liittyviä finanssisijoituksia ei lueta kehyksen piiriin.

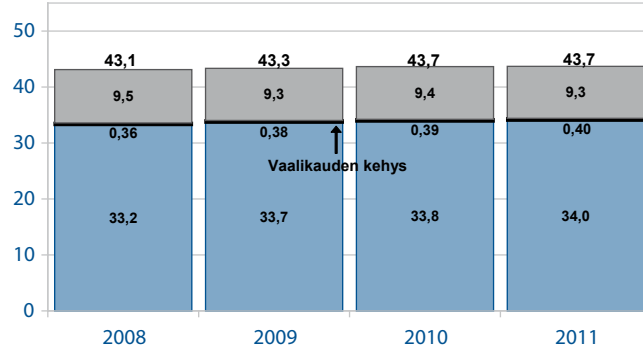
Verotukien välityksellä tapahtuvaa tarkoituksellista menokehysten kiertoa ei ole toistaiseksi sanottavasti esiintynyt, mutta kehysjärjestelmä saattaa kannustaa siihen. Poliittinen sitoutuminen menokehyksiin on ollut vahvaa. Tätä on edesauttanut osaltaan se, että kehysmenettelyä on pystytty kehittämään joustavammaksi.

Suurin pettymys on epäilemättä ollut, että menokehysten noudattamisesta huolimatta finanssipolitiikan nykyoloissa keskeinen tavoite, julkisen talouden kestävyys turvaaminen, on epäonnistunut. Tämä on johtunut muista syistä kuin valtiontalouden kehyksestä. Valtiontalouden tasapainolle hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet ovat jääneet sitä enemmän taka-alalle, mitä kauemmaksi alkuperäisistä tavoitteista toteutunut tasapaino on jäänyt. Tasapainotavoitteiden uskottavuus on siten kokenut takaiskun. Tätä on omalta osaltaan edesauttanut se, että tasapainotilaa koskevien tavoitteiden yhteys kestävyysnäkökohtiin sekä menokehyksiin on ollut alun perin puutteellinen (asiaa käsitellään luvussa 2). Lisäksi valtiontalouden tasapainolle asetettujen tavoitteiden toteutuminen olisi vaatinut hallituskauden alussa arvioitua nopeampaa talouskasvua. Valtiontalouden kehysten mitoitus perustui poliittiseen harkintaan ja siinä oletettiin useimmissa asiantuntija-arvioissa oletettua nopeampaa talouskasvua. Vaikka valtiontalouden kehykset ovat keskeisin finanssipolitiikkaa koskeva sääntö, on huomattava, että ne kattavat vain osan julkisista menoista (ks. luku 3).

Kuvio 1 Kehysjärjestelmässä on joustoa; kehysten ulkopuoliset menot liikkuvat kehysten rajoittamatta, kehystasossa on jakamaton erä uusia menotarpeita varten, kehystaso joustaa hintatason muutoksia vastaavasti ja menoajoitusmuutokset ovat mahdollisia

Vaalikauden kehys toukokuussa 2007¹⁾

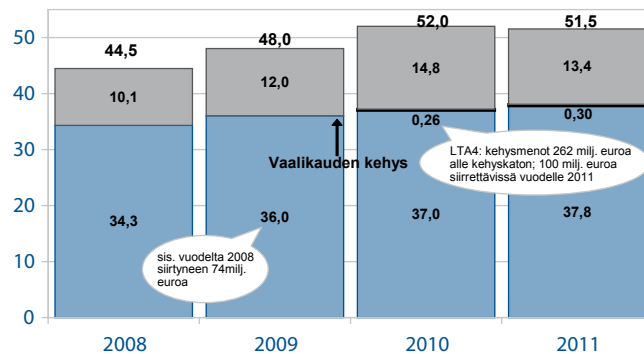
Mrd. euroa



¹⁾ Menot ensimmäisen kehyspäätöksen (25.5.2007) mukaan vuoden 2008 rahassa.

Vaalikauden kehys talvella 2011²⁾

Mrd. euroa



²⁾ Menot ko. vuosien hintatasoissa. Kaikki vuodet budjetoidun mukaiset (vuosi 2011 LTA:n mukainen).

- Kehyksen ulkopuoliset menot
- Jakamaton varaus ja lisätalousarviovaraus
- Hallinnonalojen kehysmenot yhteensä

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman kohdasta ”Julkisen talouden kestävyysvarmistaminen” finanssipoliittisten sääntöjen asettaminen

Väestön ikääntymisestä aiheutuva painetta julkiseen talouteen rajoitetaan talouden kantokykyä vahvistamalla ja vastuullisella meno- ja veropolitiikalla. Rakenteellisen työttömyyden aleneminen, työllisyysasteen nousu sekä tuottavuuden kasvu ovat kantokyvyn vahvistumisen keskeiset osatekijät.

Vastuullisen pitkäjärjestyksen menopolitiikan varmistamiseksi hallitus jatkaa ja kehittää kehysmenettelyä. Hallitus sitoutuu siihen, että kehysten piiriin kuuluvat valtion menot ovat v. 2011 enintään 1,3 miljardia euroa suuremmat kuin 8.3.2007 päätetyssä valtiontalouden kehyskäsityksessä.

Kokonaiskehyskäsityksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi kehyskäsityksestä varataan 200 milj. euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin.

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista. Hallitus arvioi hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta vuosittain menojen painopistemuutosten tarvetta esim. rakenteellisiin uudistuksiin tai poikkihallinnollisiin siirtoihin.

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

Verrattuna viime vaalikaudella sovellettuun kehysjärjestelmään kehysten ulkopuolelle siirretään palkkaturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat sekä teknisesti välitettävät suorituksia ja ulkopuolisten rahoitusosuuksia vastaavat menot. Kehysten ulkopuolelta kehysten piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksesta johtuvista menoista ja valtion osuus vuorottelukorvauksesta.

Kehysten ulkopuolelle kuuluvat:

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

Hallitus tarkastelee ennen uusia hankkeita koskevia ratkaisuja liikenneväylä-rakentamisen kokonaistilannetta kattavan selvityksen pohjalta. Liikenneväylien rakentamisen ja sen rahoituksen taso pyritään pitämään vuosittain vakaana. Mikäli maanrakentamisen kustannusten nousun ennakoidaan selvästi kiihtyvän korkean kapasiteetin käyttöasteen johdosta, päätetään hankkeiden aloitusten ja muun väylärakentamisen lykkäämisestä.

Kehyspäätöksessä otetaan huomioon kuntien ja valtion välinen peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti.

Osakkeiden vuotuisten myyntitulojen ylittäessä 400 milj. euroa, voidaan ylityksestä enintään 25 %, kuitenkin enintään 150 milj. euroa käyttää kertaluonteisiin osaamista, innovaatioita ja talouden kasvua edistäviin investointeihin kehityksen estämättä. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehityksen estämättä, ellei erityisiä muita syitä ole.

Julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi hallitus sitoutuu Suomen voimassa olevan vakausohjelman mukaiseen toimintalinjaan valtiontalouden vahvistamiseksi. Tavoitteena on, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten ansiosta valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia BKT:sta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa. Menonlisäykset ja veronkevennykset ajoitetaan siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja ylijäämätavoite saavutetaan.

Hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.

1.2.1 Kotimaisten tahojen näkemyksiä kehysjärjestelmän toimivuudesta

Valtiontalouden kehysjärjestelmästä ja sen toimivuudesta vaalikaudella 2008–2011 ovat lausuneet ja kirjoittaneet monet kotimaiset tahot.

Suomen Pankki on arvioinut määrärahakehysten toimintaa taantuman aikana⁶. Pankki toteaa, että kehysmenettely on kestänyt hyvin taantuman aiheuttaman testin. Määrärahakehykset eivät ole estäneet ns. automaattisten vakauttajien toimintaa. Ne ovat antaneet tilaa myös menojen suhdanneluonteiselle kasvattamiselle ilman, että menokehysjärjestelmän uskottavuus olisi kärsinyt. Pidemmän aikavälin menosäännöistä on siis voitu pitää kiinni, vaikka menojen kasvu on suhdanneluonteisesti voimakkaasti nopeutunutkin.

Pankki arvioi, että kehyslinjaus joutuu todennäköisesti lähivuosina testiin pitkän aikavälin tasapainon ja kestävyys näkökulmasta. Olisi erityisen tärkeää, että kestävyys edellyttämät sopeuttamistarpeet otettaisiin huomioon valtion kehysmenojen tasoa arvioitaessa.

⁶ Talouden näkymät, Kehikko 6. Suomen julkisen talouden tila, Euro ja Talous erikoisnumero 2/2010, Suomen Pankki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää kehysmenettelyä yleisesti onnistuneena ja talouden vakautta tukevana.⁷ Kehysmenettelyä on moitittu joustamattomuudesta, mutta uudelleenkohdennusten vaikeus johtuu suomalaisesta poliittisesta ja hallintokulttuurista. Kehysten valmisteluprosessi vahvistaa sektori- ja momenttikeskeisyyttä. Talousarviomäärärahoista suuri osa on lakisääteisiä. Näin määrärahojen uudelleenkohdentaminen vaatii poliittisia ja lainsäädäntöpäätöksiä hallinnonalan sisäistenkin siirtojen osalta. Menorakenteita ja menojen tarpeellisuutta tulisi aika ajoin aidosti tarkastella uudelleen. Aidot uudelleenkohdennukset edellyttäisivät hallinnonalojen peruslaskelman avaamista perusteiltaan.

Kehykset ovat pitäneet koko vaalikaudella 2007–2010, tosin v. 2009 niukasti. Kehyksiin sitoutuminen ei estänyt suhdanneautomaatiikkaa toimimasta taantumien aikana. Kehyksen ulkopuoliset talousarviomenot kasvoivat lähinnä suhdanneautomaatiikkaan ja elvytykseen liittyen. Kehysmenettely ei estänyt finanssisijoituksia, mikä on perusteltua sijoitusten ja tasehallinnan näkökulmasta. Eräät finanssisijoitukset ovat olleet tukitoimien luonteisia.

Kehysjärjestelmän ja sen hinta- ja rakennekorjausten läpinäkyvyyttä on pyritty parantamaan, mutta tässä on edelleen kehitettävää. Ulkopuolisen on edelleen vaikea valvoa kehysten noudattamista. Suurempi ongelma on kehysten kattavuus, sillä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin ja sosiaaliturvarahastoihin. Kehysmenettelyn toimivuus julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyttä turvaavana välineenä on rajallista. Kehysten kattavuutta olisi näin laajennettava. Puutteenä voidaan pitää verotukien jäämistä tarkastelun ulkopuolelle. Verotukien seurantaa olisi terävöitettävä sekä päätöksenteon yhteydessä että jälkikäteisesti. Kehysten mitoitusta tulisi johtaa selkeästi julkisen talouden kestävyysvajeen umpeenkurmista koskevasta tavoitteesta.

Eduskunta on ottanut kantaa valtiontalouden kehysmenettelyyn tarkastusvaliokunnan mietinnön valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuudesta finanssipolitiikan hallintavälineenä perusteella hyväksymässään kannanotossa.⁸ Eduskunnan kannanotossa tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta ovat seuraavat kohdat kehysjärjestelmän ja kehysmenettelyn kehittämisestä:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehyksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevalle seurannalle.

⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukset eduskunnalle K 12/2009 vp., K 13/2010 vp. ja K 21/2010 vp.

⁸ Eduskunnan kirjelmä EK 50/2010 vp. – TrVM 10/2010 vp valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta K 21/2010 vp.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.
3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn rakenteen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä takaisin maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.
4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaismäärästä päättäminen on perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.
5. Eduskunta edellyttää kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi, että hallitus sisällyttää valtiontalouden kehyksiin pitävän rajoitteen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.
6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.

Lisäksi eduskunta on hyväksynyt valtiontalouden kehyksistä annetun valtioneuvoston selonteon käsittelyn yhteydessä vuosien 2009 ja 2010 valtiopäivillä nimenomaisia sisällöllisiä kannanottoja finanssipolitiikan linjasta ja sen huomion ottamisesta kehysmenettelyssä.⁹ Eduskunnan valtioneuvoston kehysseleonteon kehyksistä vuosille 2011 – 2014 hyväksymässään kannanotossa eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii omalta osaltaan toimenpiteistä, joilla turvataan julkisen talouden kestävyys ja huolehditaan erityisesti työllisyyden ja talouskasvun edistämisestä.¹⁰

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on myös nähnyt kannanotoissaan kehysmenettelyn valtiontalouden kannalta toimivaksi, tarpeelliseksi sekä vakautta ja uskottavuutta tuovaksi. Menokehys on hillinnyt menojen kasvua pakottaen joihinkin uudelleenkohdennuksiin. Se on ollut toimiva myös taantumien aikana. Kehysmenettelyn joustavuutta lisänneet muutokset ovat parantaneet toimivuutta. Poliittinen sitoutuminen on ollut vahva.

Keskustelua on herättänyt liikenneinvestointien käsittely kehyksessä.¹¹ Investointimenojen budjetointikäytännöt ja asema menokehyksessä vaatisi

⁹ Eduskunnan kirjelmä EK 12/2010 vp. – VaVM 20/2010 vp. valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksiksi 2011–2014 VNS 2/2010 vp. Ks. myös eduskunnan kirjelmä EK 10/2009 vp. – VaVM 9/2009 vp. valtioneuvoston selonteosta VNS 3/2009 valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010 – 2013.

¹⁰ Eduskunnan kirjelmä EK 12/2010 vp. – VaVM 20/2010 vp.

¹¹ Mm. VaVM 6/2007 vp - VNS 1/2007 vp, VaVM 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp, VaVM 20/2010 vp - VNS 2/2010 vp, VaVM 45/2009 vp - HE 138/2009 vp, HE 241/2009 vp.

perusteellista selvitystä. Hallituskausi (kehyskausi) on liian lyhyt ajanjakso investointien pitkäjänteiseen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Etenkin liikenehankkeiden toteuttamiseen on syntynyt uusia rahoitusmalleja, jotka ovat lisänneet investointien joustavuutta mutta siirtäneet kustannuksia seuraaville hallituksille.

Valiokunnassa on kaivattu mahdollisuutta kehystason ns. puolivälitarkasteluun.¹² Lisäksi kehyspäättöksen sisällön tarkkuustason tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida.¹³ Kehyspäättös on viime vuosina muuttunut yksityiskohtaisemmaksi. Etenkin vaalikauden ensimmäinen kehyspäättös on tarpeen käsitellä selontekona. Teknisluonteista tarkistusta sisältävät kehyspäättökset sen sijaan voitaisiin käsitellä pääministerin ilmoituksen pohjalta.

Vuonna 2010 hallintoneuvos **Timo Viherkenttä**¹⁴ laati kattavan kirjoituksen **Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon menettelyt ja kehittämistarpeet**¹⁵ osana talousneuvoston sihteeristön Finanssipolitiikan instituutiot-hanketta. Viherkenttä toteaa kirjoituksessaan, että uudistettu kehysmenettely, sisältäen koko hallituskauden sitovan kehyksen, on parantanut valtiontalouden suunnittelun kurinalaisuutta ja antanut kehykselle uutta uskottavuutta. Menojen jaottelu kehykseen kuuluviin ja sen ulkopuolisiin menoihin on hyvä piirre järjestelmässä, vaikkakin se heikentää läpinäkyvyyttä.

Ongelmallisena kehysjärjestelmässä Viherkenttä näkee menojen uudelleenkohdennuksien vähyyden. Menoja tulisi voida priorisoida hallituskauden aikana. Viherkenttä luettelee monta syytä painopistemuutosten vähyyteen ja ehdottaa asian korjaamiseksi, että hallitusohjelman menolisäykset eivät olisi niin yksityiskohtaisia, jakamatonta varausta ei käytettäisi heti ja hallituksen sisäistä kulttuuria tulisi muuttaa.

Viherkenttä tuo myös esille, että niin valtiontalouden kehysten ulkopuolisten erien kuin myös koko julkisen talouden kehitykseen tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Riskinä hän näkee, että hyvin sisäistetty kehysmenettely saattaa johtaa ajatukseen, että kehyksissä pysyminen automaattisesti osoittaa julkisen talouden hoidon olevan kunnossa.

Viherkenttä näkee, että itsenäisen finanssipoliittisen neuvoston perustaminen voisi olla hyödyllistä finanssipolitiikan seurannan vahvistamiseksi ja keskustelun lisäämiseksi. Kehysten yksityiskohtainen seuranta soveltuisi kuitenkin hänen mielestään paremmin Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Työryhmä kutsui valtiovarainministeriön ja työryhmän ulkopuolisia **asiantuntijoita** kuultaviksi. Tarkoituksena oli tuoda kehystyöryhmälle tietoa eri asi-

¹² VaVM 4/2006 vp - VNS 2/2006 vp, VaVM 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp.

¹³ VaVM 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp, VaVM 9/2008 vp - VNS 2/2008 vp.

¹⁴ Valtiovarainministeriön budjettiosaston budjettipäällikkö vv. 1998-2002.

¹⁵ Osa 3 julkaisusta Finanssipolitiikan instituutiot - Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.

antuntijatahojen näkemyksistä kehysjärjestelmän toimivuudesta. Työryhmän kuultavina olivat Palkansaajien tutkimuslaitos (Eero Lehto), Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (Aki Kangasharju), Kuntaliitto (Timo Kietäväinen ja Martti Kallio), Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (Sixten Korkman) sekä Pelleron taloudellinen tutkimuslaitos (Pasi Holm).

Asiantuntijakuulemisissa tulivat esille muun muassa seuraavat teemat: kehysjärjestelmän seurannan vaikeus, infrainvestointien käsittely kehysjärjestelmässä, menokehysten yhteys kestävyysvajeeseen, liikkumatila ja painopistemuutokset kehyksen sisällä sekä kehysjärjestelmän vaikutus harjoitettuun talous- ja veropolitiikkaan ja sen vaikutukset kuntatalouteen.

1.2.2 Kansainvälisten järjestöjen näkemyksiä

Kansainvälisten organisaatioiden (OECD:n, Euroopan yhteisöjen komission, IMF:n ja luottoluokituslaitosten) arviot Suomen kehysjärjestelmästä ovat pääsääntöisesti olleet suopeita. Arvioinneissa on korostettu kehysjärjestelmän merkitystä menojen kasvun hillinnässä ja julkisen talouden hyvässä hoidossa. Suomen kehysjärjestelmää pidetään yleisesti hyvin toimivana.

OECD on keväällä 2010 julkaistussa Suomen maaraportissa¹⁶ todennut Suomen finanssipolitiikan kehikon olevan hyödyllinen mutta kehottanut vahvistamaan sitä edelleen. Vaikka kehyksissä on pysytty, on julkisten menojen kasvu ollut nopeata viime vuosina kehysten ulkopuolisten valtion menojen sekä kuntien menojen nopean kasvun seurauksena. OECD toteaa, että lähivuosina tulisi varoa kehysten vuotamista verotukien tai menojen uudelleenluokittelujen kautta. Automaattisten vakauttajien pitämistä kehyksen ulkopuolella järjestö pitää sinänsä hyvänä. OECD:n arvion mukaan finanssipoliittista kehikkoa kehysjärjestelmä mukaan lukien tulisi vahvistaa ja kehittää ottamalla kestävyysvajearviot paremmin huomioon. OECD on samana vuonna julkaistussa Suomen julkisen hallinnon arvioinnissa¹⁷ todennut kehysjärjestelmän heikentävän hallituksen mahdollisuuksia uudelleenallokoida voimavaroja muuttuneiden olosuhteiden seurauksena. OECD myös kritisoi hallituksen strategia-asiakirjan tavoitteiden ja kehyksen määrärahaajaon eriparisuutta.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) on vuoden 2007 artikla IV mukaisissa arvioinnissa¹⁸ todennut, että kehysjärjestelmä on suhteellisen tehokkaasti hillinnyt valtiontalouden menojen kasvua mutta julkisten menojen kuitenkin

¹⁶ OECD Economic Surveys - Finland Volume 2010/4.

¹⁷ OECD Public Governance Review – working together to sustain success, 2010.

¹⁸ IMF Finland: 2007 Article IV consultation – Staff report.

pysyneen korkealla tasolla. IMF näkee ongelmallisena hallitusvaihdoksen yhteydessä päätetyt määrärahojen tasokorotukset, kehysten suppean kattavuuden ja anteliaan hintakorjauksen. IMF esittää kehysjärjestelmän laajentamista kuntatalouteen.

Euroopan unionin neuvosto on lausunnossaan Suomen vuosien 2009–2013 tarkistetusta vakausohjelmasta¹⁹ todennut kehysjärjestelmän sallineen automaattisten vakauttajien täyden toiminnan talouskriisin aikana sekä todennut menokaton myös jatkossa olevan keskeinen väline valtion menojen hillinnässä. Kriisin jälkeen olisi tärkeää kehittää sellaisia finanssipoliittisia sääntöjä, jolla turvataan julkisen talouden kestävyys.

¹⁹ Neuvoston lausunto Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2009–2013, 28.5.2010.

2 Julkisen talouden kestävyys ja finanssipoliittiset säännöt

Euroopan unionin piirissä ja muualla on yhä laajemmin asetettu julkisen talouden pitkän ajan kestävyys tärkeimmäksi finanssipoliittikan tavoitteeksi. Samalla on pyritty kehittämään ja yhtenäistämään kestävyiden arviointitapoja. Julkisen talouden voi yleisesti ottaen sanoa olevan kestävällä pohjalla, kun julkinen hallinto pystyy huolehtimaan tulevista velvoitteistaan siten, että veroaste säilyy hyväksyttävällä tasolla ja julkinen velka pysyy hallinnassa sen BKT-osuuden vakautuessa. Keskeistä kaikille kestävyysarvioille ovat erilaiset, valtion tai julkisen talouden rahoitusasemaa koskevat tunnusluvut. Juuri julkisen talouden tasapainolle asetettava tavoitetaso onkin tärkeä mm. pitkän aikavälin kestävä kehityksen turvaamiseksi ja yleisen talouspoliittisen luottamuksen ylläpitämiseksi.

Voikin sanoa, että etenkin juuri tämän vuosisadan alkupuoliskolla, jota kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa leimaa väestön ikääntyminen ja sen julkiselle taloudelle aiheuttama rasitus, finanssipoliittikan säännöstöön kytkeytyvän perimmäisen, pitkän ajan perustavoitteen tulisi olla julkisen talouden kestävyiden kanssa yhteensopivan rakenteellisen jäämän turvaaminen, velkaantumisen hillitseminen sekä julkisen sektorin koon pitäminen kasvumahdollisuuksien kannalta optimaalisena. Finanssipoliittikan tukena käytettävät menosäännöt ovat puolestaan välineitä perustavoitteen eli kestävyiden turvaavan rakenteellisen jäämän saavuttamiseksi.

Käytännössä hallitusohjelmassa olisi perusteltua ilmaista tasapainoa tai velkasuhdetta koskevat tavoitteet nimenomaan valtiontalouden tasolla. Valtio on joka tapauksessa perinteisesti vastannut julkisen talouden kokonaistasapainosta. Sitoumukset, joita koko julkisen talouden tasapainosta ja kestävydestä on tehty EU-tasolla, koskevat Suomen valtiota. Sekä 1990-luvun laman että nykyisen taantumien oloissa valtiontalous on joutanut voimakkaasti.

On kuitenkin huomattava, että pelkkää rahoitusjäämää koskevaan tasapainosääntöön tai velkasuhteeseen nojautumista pidetään yleisesti finanssipoliittikan kurinalaisuuden näkökulmasta riittämättömänä vaihtoehtona. Verotulot ovat nimittäin alttiita suhdannevaihteluille. Erityisesti noususuhdanteessa pelkkä tasapainoa tai velkasuhdetta koskeva sääntö johtaa helposti nopeasti kasvaviin julkisiin menoihin. Hyvä suhdannetilanne kasvattaa verotuloja, jol-

loin tasapaino- tai velkasääntöön nojautuminen sallii menojen lisäämisen. Laskusuhdanteessa verotulot voivat laskea jyrkästikin, mutta menoleikkausten tekeminen on vastaavasti käytännössä vaikeaa, sekä usein myös epätarkoituksenmukaista.

Tasapaino- tai velkasäännön rikkominen voi olla vaikea todeta. Käytännössä se voidaan tehdä luotettavasti vasta jälkikäteen, kun tilastotiedot tarkentuvat. Erityisen vaikeaa mahdollista säännön rikkomista on arvioida, jos tasapainoa koskeva sääntö on ilmaistu rakenteellisena eli suhdanteiden vaihteluista puhdistettuna. Finanssipoliittisten tavoitteiden ilmaiseminen suhdannevaihteluista puhdistettuna on sinänsä toivottavaa mutta suhdannekorjatun rahoitusjäämän arvioimiseen tarvittavat menetelmät ovat alttiita erilaisille epätarkkuuksille. Tässä mielessä tämänkaltaisia sääntöjä ei voida pitää esimerkiksi menoja koskevaan sääntöön verrattuna erityisen läpinäkyvänä.

Päättävällä vaalikaudella käytössä ollut sääntökehikko voidaan arvostella siitä, että tasapainotilaa koskevien tavoitteiden yhteys kestävyysnäkökohtiin sekä menokehyksiin on ollut puutteellinen. Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole johdettu taloudellisen analyysin avulla hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella.

Tasapainoa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tavoitteet eivät myöskään olleet johdonmukaisia hallitusohjelman taustalla olevan ennusteen kanssa. Tavoitteiden saavuttaminen hallitusohjelman finanssipoliitiikalla olisi käytännössä vaatinut ennusteita nopeampaa talouskasvua. Vaalikauden alun aikaisien ennusteiden toteutuminen olisi kääntänyt valtiontalouden alijäämäiseksi. Hallituksen tavoitteleva yhden prosentin rakenteellinen ylijäämäsuhte ei siis näyttänyt ennusteiden valossa tuolloinkaan olevan toteutumassa. Tämä hallitusohjelmaan sisältynyt jo lähtökohtainen jännite olisi siis ollut mahdollista purkaa vain, jos hallitusohjelmaan kirjattu tavoite ”ennusteita nopeammasta talouskasvusta” olisi toteutunut.

2.1 Finanssipoliittisten tavoitteiden asettaminen kestävyysnäkökulma huomioiden

Edellytys sille, että menokehys olisi uskottava osa finanssipoliitiikan säätelyjärjestelmää, on kehystason asettaminen siten, että se ei ole ristiriidassa valitun kestävyysstrategian kanssa. Valtiovarainministeriön joulukuussa 2010 julkaistama raportti Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle²⁰ antaa pohjan tarkastella, mitä siinä esitetty kestävyysstrategia merkitsisi menokehysten tasolle. Raportin mukaisten ylijäämää, tasapainoa ja velkasuhdetta koskevien tavoitteiden ja menokehysten välistä suhdetta havainnollistaa kuvio 2. Siinä on hah-

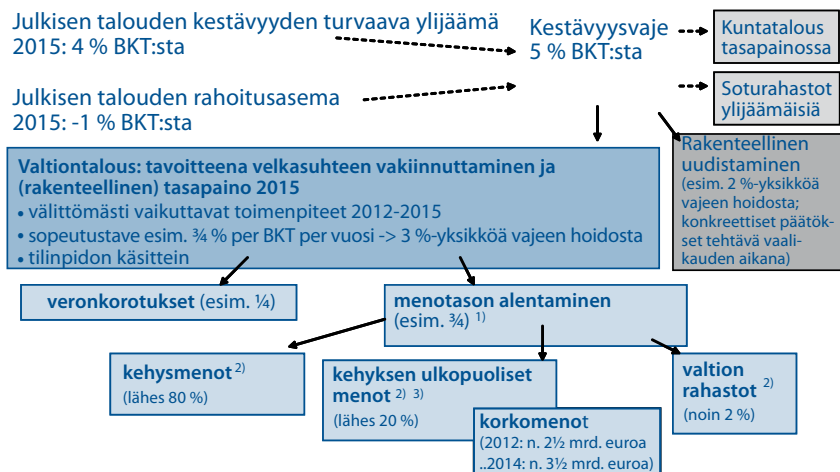
²⁰ Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, VM 49/2010.

moteltu tapaa, jolla menokehityksen taso tulisi johtaa julkisen talouden kestävyysnäkökohdista.

Kuviossa käytetyt osuudet siitä, kuinka paljon valtiontalouden sopeutustarpeesta toteutetaan veronkorotuksilla ja menosäästöillä tai rakenteellisiin uudistuksiin ovat esimerkinomaisia ja pohjautuvat Julkisen talouden valinnat 2010 -luvulle -raporttiin. Tämän jaon tekeminen seuraavalle vaalikaudelle kuuluu poliittiseen harkintaan. Ajatuksena on, että kestävyysvajeen (5 % suhteessa BKT:seen, yli 10 mrd. euroa) umpeen kuromiseksi hallitus määrittäisi realistiset tavoitetasot vuoteen 2015 niin valtiontalouden, kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastojen kuin rakenteellisten uudistusten kautta tapahtuville tasapainotustoimille.

Tavoitteena tulisi Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle -raportin mukaan olla, että valtiontalous olisi rakenteellisesti tasapainossa tulevan vaalikauden loppuun mennessä. Tuoreimpien ennusteiden valossa tämän valtiontalouden rakenteellisen tasapainon saavuttaminen edellyttää valtiontalouden vuosittaista sopeuttamista välittömästi vaikuttavin toimenpitein 1½ mrd. eurolla eli ¾ prosentilla suhteessa BKT:hen. Tämän suuruinen vähimmäissopeutus tarvitaan, jotta valtion velkasuhteen kasvu saadaan hallintaan. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä poistamaan kestävyysvajetta. Tulevan vaalikauden aikana tarvitaan vielä lisätoimia. Raportin kestävyysstrategian mukaan tämä sopeutus tehtäisiin talouden rakenteita uudistamalla. Rakennemuutokset kohentaisivat julkisen talouden rahoitusasemaa 2 % suhteessa BKT:hen. Näiden toimenpiteiden vaikutukset voisivat ajoittua osin myös pidemmälle aikavälille. Tarkempi kehyskauden 2012–2015 menotason johtaminen esitellään liitteen 1 esimerkkilaskelmassa.

Kuvio 2 Esimerkinomainen kuvaus valtion menojen kehystason johtamisen prosessista



1) Määrittävä tilinpidon mukainen vähentämistarve valtiontalouden nimellisistä menoista vuosittain; tilinpidossa ei huomioida mm. finanssisijoituksia.

2) Menojen lähtötasona on maaliskuun 2011 kehyspäätös sekä rahastojen ennakoivat rahoituslaskelmat (pl. Valtion eläkerahasto); menoissa huomioitava tilinpitoon luettava osuus; menot muutettava nimellisiksi valtion menojen hintaindeksiennusteella.

3) Pois lukien korkomenot. Sisältää momentin 33.40.60 (vos kansaneläkelaista johtuvista menoista), jota kehystyöryhmä esittää siirrettäväksi kehukseen kuuluvaksi (momentin taso reilut 3 mrd. euroa).

Hallitusohjelman laatimisen yhteydessä olisi olennaista varmistaa se, että finanssipoliittinen ohjelma muodostaa sekä meno- että tulolinjausten osalta johdonmukaisen, julkisen talouden kestävyystavoitetta tukevan kokonaisuuden. Tasapainoa ja velkasuhdetta koskevien tavoitteiden saavuttamisen edellytykset ovat ratkaisevasti riippuvaisia talouden kehityksestä. Tavoitteiden uskottavuuden kannalta on tärkeää, että valtiontalouden kehittymistä ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista seurataan säännöllisesti (ks. luku 4.1.4).

Kestävyystavoitteen saavuttamisella on erityinen kiire, koska suurin väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisen talouden rasituksen kasvu ajoittuu kahteen seuraavaan vuosikymmeneen. Tästä syystä olisi perusteltua lähteä hallitusohjelman talouspoliittisissa linjauksissa siitä, että rakenteellisesti etukäteen arvioitua paremmasta talouskehityksestä aiheutuva julkisen talouden vahvistuminen käytettäisiin valtiontalouden alijäämän supistamiseen, eikä esim. veroperusteiden keventämiseen. Tällä tavalla kestävyystavoitteen saavuttamista voitaisiin nopeuttaa.

Työryhmän ehdotus

Seuraavalla hallituskaudella finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden tulisi perustua viralliseen asiantuntija-arvioon hallituskauden talouskehityksestä. Hallituksen tulisi asettaa kestävyysnäkökohtien kanssa linjassa oleva valtiontalouden rakenteellista, suhdannevaihteluista puhdistettua rahoitusjäämää koskeva tavoite. Menokehitys tulisi puolestaan asettaa siten, että rahoitusjäämää koskeva tavoite saavutettaisiin asiantuntija-arvion mukaisen talouskasvun ja tulokehityksen valossa.

Arvioitua paremmasta talouskehityksestä aiheutuva julkisen talouden vahvistuminen tulisi käyttää valtiontalouden alijäämän supistamiseen, eikä esim. veroperusteiden keventämiseen.

2.2 Alijäämärajoitteen rooli jäänyt vähäiseksi

Hallituksen finanssipoliittisiin sääntöihin on kuulunut vuodesta 2003 lähtien alijäämärajoite. Perusteluna ”perälaudaksi” kutsutulle alijäämärajoitteelle on nähty rajan asettaminen mm. pitkän aikavälin kestävä kehityksen turvaamiseksi, yleisen talouspoliittisen luottamuksen ylläpitämiseksi ja vakaus- ja kasvusopimuksen veloitteiden täyttämiseksi. On pidetty perusteltuna, että menosäännön ulkopuolella olevien valtion menojen tulisi kuulua alijäämärajoitteen piiriin, jolloin niiden aiheuttama menojen kasvu kohtaisi rajansa viimeistään alijäämärajoitteen uhatessa ylittyä. Ajatus oli, että hallituksen tulisi tällöin ryhtyä tarvittaviin menoja vähentäviin tai tuloja lisääviin toimenpiteisiin alijäämärajoitteen ylityksen välttämiseksi.

Vuosien 2003–2007 hallitusohjelmassa lähdettiin siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saanut ylittää 2¾ % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä ennusteiden valossa uhkasi muodostua tätä suuremmaksi, hallituksen tuli viipymättä esittää tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi. Suotuisan kansan- ja valtiontalouden kehityksen vuoksi ei alijäämärajoitteessa mainittua tilannetta koettu vaalikauden aikana. Vuoden 2007 kehystyöryhmä ehdotti, että alijäämärajoite tulisi sisällyttää myös uuden hallituksen ohjelmaan vaikka ennusteiden valossa valtiontalouden oletettiin tällöin pysyvän ylijäämäisenä koko vaalikauden 2007–2011. Työryhmä näki, ettei kehityksen ulkopuolisten erien kuten automaattisten vakauttajien saisi antaa paisua aivan rajoituksetta heikonnaan kasvun oloissa. Alijäämärajoite sisällytettiin Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan muutoin samanlaisena kuin edellisellä kaudella, mutta raja-arvoa alennettiin 2½ prosenttiin BKT:stä.

Vuonna 2008 kansainvälisestä finanssikriisistä alkaneen talouskriisin seurauksena sekä talouden kehitys että valtion tulot romahtivat. Kun lisäksi päätöseräinen finanssipolitiikka oli aktiivista ja suhdanneautomaatiikka lisäsi menoja, valtiontalouden rahoitusaseman vähimmäistavoite -2½ prosentin/BKT raja ylittyi selvästi 2009–2010. Silloisessa tilanteessa vallitsi kuitenkin laaja yhteisymmärrys siitä, että talouden elvyttämien oli finanssipolitiikassa etusijalla. Tämän seurauksena alijäämä säännöstä poikettiin.

Kestävyysongelmat ovat muuttuneet entistä haasteellisemmiksi julkisen talouden tilan heikkenemisen ja potentiaalisen kasvun hidastumisen vuoksi. Suomessa, kuten muissakin EU-maissa, julkisen talouden ongelmat ovat yhä selkeämmin keskipitkän ja pitkän aikavälin ongelmia, minkä vuoksi budjetti-kehysten ja -sääntöjen tarve on entistä suurempi. On muistettava, että Suomea sitoo EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet, joiden pitävyyttä pyritään parhaillaan vahvistamaan. Julkisen ja valtiontalouden rahoitusjäämän tulee säilyä keskeisenä finanssipolitiikkaa ohjaavana tavoitteena.

Kuluneen vaalikauden kokemukset osoittavat, että alijäämärajoite ei ollut ainakaan nyt koetun kaltaisessa voimakkaassa taantumassa toimiva sääntö, jonka vuoksi sen sisällyttäminen tulevaan hallitusohjelmaan ei ole välttämättöntä.

Työryhmän ehdotus

Alijäämä sääntöä ei enää tulisi sisällyttää hallituksen finanssipoliittisiin linjauksiin, koska säännön vaikuttavuus voi jäädä vähäiseksi ja suhdannekehitys voi ajaa toistamiseen säännöstä poikkeamiseen, mikä heikentää sääntöjen yleistä kunnioitusta. Samalla on korostettava sitä, että Suomea sitoo EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määritellyt 3 prosentin julkisen talouden alijäämä suhdetta sekä 60 prosentin julkisen talouden velkasuhdetta koskevat rajat.

2.3 Veroperustemuutoksia ja verotukia koskeva säännöstö

Veroperustemuutokset

Suomen kehysjärjestelmässä tulojen kehitystä ei säädellä, mutta tuloarviot ovat kehysten mitoituksen taustalla. Hallituskauden alussa tehdään arvio tulojen ja menojen kehityksestä seuraavalle neljälle vuodelle. Vuosittaisen kehyspäätöksen yhteydessä päivitetään tulo- ja tasapainoarviot.

Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan sisältyi liitteenä hallituskauden veronkevennysten kokonaismäärä. Olisi perusteltua, että tulevan hallituksen linjaus veroperustemuutoksista ja vaalikauden menokehitys olisivat johdonmukaisia tavoitellun tasapainouran kanssa. Tärkeää on, että tasapainotavoite asetetaan realistisesti sortumatta toiveajatteluun talouskehityksestä.

Työryhmän ehdotus

Hallitusohjelmassa tulisi sitoutua sellaiseen veroperustemuutosten kokonaisuuteen (ml. veroasteet, verovähennykset/verotuet, verovapaudet, sosiaalivakuutusmaksut jne.), jonka vaikutus julkiseen talouteen on johdonmukainen suhteessa julkisen talouden tasapainotavoitteeseen.

Verotuet

Vuoden 2007 kehystyöryhmän loppuraportissa on käsitelty kattavasti verotukia sekä ongelmaa, kuinka menojen säätelyyn perustuva kehys sisältää rakenteellisen kannustimen käyttää verotukia menotukien sijaan.

Kaudella 2008–2011 ei ole havaittu verotukien käyttöä kehysten kiertämiseen, mutta edelleen on tarpeen seurata uusien verotukien käyttöönottoa sekä arvioida tuen toteuttamismekanismin hyötyä suoraan menotukeen verrattuna. Julkisessa keskustelussa on nimittäin esitetty vaatimuksia uusista verotuista lähtien siitä, että vastaavien tukien saaminen menopuolelle olisi mahdollisesti menokurin vuoksi liian vaikeaa. Tällainen näkökulma osoittaa ongelman olemassaoloa. Verotuet rapauttavat julkisen talouden kestävyyttä yhtälailla kuin suorat tukimuodot menopuolella.

Tietopohja verotuista on aiempaa parempi eduskunnan edellyttämän laajan verotukiselvityksen²¹ valmistuttua syksyllä 2010. Selvityksen mukaan verotukien määrä v. 2009 oli 17,6 mrd. euroa, mikä vastaa 25 % verotuoista ja 10 % BKT:stä. Lisäksi talousarvioesityksen tulomomenttien perusteluja on v. 2010 uudistettu ja selvitysosiin on lisätty mm. arvio verotuista.

²¹ Verotuet Suomessa 2009 - VATT Valmisteluraportti 5, 2010.

Työryhmän ehdotus

Hallitusohjelmassa tulisi linjata, ettei hallitus käytä uusia verotukia kehysjärjestelmän kiertämiseen.

Verotukiin tulisi edelleen kiinnittää erityistä huomiota mm. säännönmukaisesti esitettävien seurantatietojen avulla.

3 Kehyssäännön kattavuus ja mahdollisuudet sen laajentamiseen

Suomen valtiontalouden menot ovat pysyneet kehysten asettamissa rajoissa uudistetun kehysjärjestelmän käyttöönottamisesta, eli vuodesta 2003, lähtien. Siitä huolimatta julkisten menojen kasvu on Suomessa viime vuosina ollut nopeampaa kuin mm. Ruotsissa ja euromaissa keskimäärin. Tämä selittyy kehysjärjestelmään kuulumattomien julkisten menojen, lähinnä kuntien menojen, voimakkaalla kasvulla sekä valtiontalouden kehysten ulkopuolisten menojen kasvulla. Kansainvälisissä arvioissa²² on esitetty, että menojen siirtymistä ja vuotamista kehysten ulkopuolelle esim. kuntien menoihin tulisi varoa.

Nykymuotoinen kehysjärjestelmä kattaa reilun kolmanneksen (37 % v. 2011) kaikista julkisista menoista. Ruotsissa, jossa kehysjärjestelmä kattaa myös eläkejärjestelmän sekä laajemmin valtiontalouden menoja kuin Suomessa, on kehysten kattavuus julkisista menoista noin 55 %.

Valtion budjettitalouden menoista kehykset kattavat noin 75 %. Kehyksen ulkopuolelle on jätetty mm. suhdanteiden mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot, arvonnäisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä suorituksen välittäjänä. Valtion budjettitalouden kehysten ulkopuolisia menoja ja niihin liittyviä työryhmän ehdotuksia tarkastellaan lähemmin luvussa 4.2.

Nykyinen kehysjärjestelmä on tehokas väline valtiontalouden menojen hillitsemisessä, mutta vain osittaisen kattavuuden takia sen vaikutus koko julkisen talouden menoihin on rajallinen. On olemassa riski, että pelkkä kehyksissä pysyminen harhauttaa kuvittelemaan, että koko julkisen talouden menojen kasvu on kestävällä tasolla²³. On tarpeen arvioida, voisiko kehysjärjestelmää laajentaa kattamaan myös valtion talousarviotalouden ulkopuolisia rahastoja tai toisaalta luoda kehysmenettelyä vastaava järjestelmä muille julkisille menoille, kuten kuntasektorin menoille.

²² ks. luku 1.2.2 Kansainvälisten järjestöjen näkemyksiä.

²³ mm. Viherkenttä 2010 julkaisussa: Finanssipolitiikan instituutiot – Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.

3.1 Voisiko kehysääntö koskea myös budjetin ulkopuolisia valtion rahastoja?

Valtiolla on 11 ns. talousarvion ulkopuolista rahastoa. Budjettitalouden ulkopuolisen rahaston voi perustaa perustuslain 87 §:n mukaan vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Edellytyksenä on, etteivät budjettitalouden keinot sovellu riittävän hyvin tehtävän hoitamiseen. Rahastoilla on yhteys valtion budjettitalouteen, sillä budjetissa esimerkiksi hyväksytään Valtion asuntorahaston toiminnan valtuudet, siirretään varoja rahastoihin (mm. Maatilatalouden kehittämisrahastoon, Maatalouden interventiorahastoon sekä Öljysuojarahastoon) ja toisaalta tehdään siirtoja rahastoista budjettitalouteen. Rahastot ovat hyvin eriluonteisia ja siten ne eivät ole myöskään kehysjärjestelmän kannalta yksi yhtenäinen kokonaisuus.

Kauden 2008–2011 kokemusten perusteella rahastojen asemaa talousarvioon ja kehykseen nähden on syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Rahastot ovat käytännössä hoitaneet sellaisia tehtäviä, joiden rahoitus olisi mahdollista järjestää myös talousarvion kautta tai joiden menot voitaisiin yhtä hyvin ottaa kehysjärjestelmän piiriin.

Valtion asuntorahaston menot liittyvät erilaisiin asuntotuotannon lainoihin, korkotukiin, takauksiin ja avustuksiin. Sen maksamat kehysmenojen luonteiset avustukset, joiden taso vuosina 2011–2013 on noin 120–220 milj. euroa vuodessa, eivät luonteeltaan poikkea kehysmenoista. Lisäksi rahastosta maksetaan korkotukea, joka voitaisiin yhtä hyvin rahoittaa talousarviosta ja kehysmenoista. Korkotuen taso on reilut 40 milj. euroa v. 2011. Jatkovuosien taso riippuu pitkälti korkotason kehityksestä. Esimerkiksi jos korkotaso nousee nykyisestä 2–3 %, nousevat vanhan lainakannan korkotukimenot noin 55–90 milj. euroa. Hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä korkotukimenot mitoitettaisiin valtiovarainministeriön korkoennusteiden²⁴ mukaisesti. Valtion asuntorahastosta on kehyskaudella 2008–2011 suunnattu varoja suhdanneluonteisten korjausavustuksiin, ja siten lievitetty taantumasta aiheutuvaa budjettitalouden kehysmenoihin kohdistunutta korotuspainetta. Tosiasiassa kyse on tältä osin ollut kehyksen kiertämisestä, tosin nykyisäntöjen sallimalla tavalla.

Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makeran) rahoitus tulee pääosin EU:lta ja valtion talousarviosta, josta tehtävät siirrot kuuluvat kehysmenoihin. Näin ollen kehysjärjestelmä kattaa jo nykyisinkin Makeran rahoitusta ja sen menoja. Makeran maksamien avustusten tasoksi on arvioitu 110–130 milj. euroa vuosina 2010–2011. Makeran toiminnan tason ohjaaminen pelkän talousarviosta tehtävän siirron kautta on hankalaa, sillä menojen taso ei ole ollut linjassa siirron koon kanssa. Voidaankin kysyä, olisiko Makeran kautta hoidettavia tehtäviä, kuten investointiavustuksia, järkevämpää hoitaa budjettitalouden piirissä, sillä rahaston omat tulot eivät joka tapauksessa riitä tukien maksamiseen. Tätä

²⁴ Kevään Taloudellisen katsauksen 23.3.2011 ennusteessa on oletuksena nouseva korkotaso.

tukee myös se, että kehysluonteiset maatalouden rakenne- ja investointituet todennäköisesti korostuvat viimeistään v. 2013 kun EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistukset mahdollisesti rajaavat muita Mäkelän maksamia tukia.

Useiden rahastojen (mm. palosuojarahasto, televisio- ja radiorahasto, öljy-suojarahasto, huoltovarmuusrahasto) kulutus- ja siirtomenojen liittämistä kehysjärjestelmän piiriin voisi periaatteessa harkita. Ongelmaksi nousee kuitenkin se, että menot ovat pääosin riippuvaisia ko. rahaston tulojen tasosta ja menoihin kytkeytyy asian luonteesta johtuva vahva korvamerkintä, mikä vähentää menotasoon liittyvää päätösperäistä harkintavaltaa.

Rahastojen tehtävien ottaminen valtion talousarvion piiriin selkiyttäisi valtiontalouden kokonaisuutta ja lisäisi sekä talousarvion että kehysjärjestelmän kattavuutta. Etenkin finanssipoliittisesti merkittävät ja jo nyt talousarvion järjestelmien mukaisesti toimivat rahastot tulisi ensisijaisesti sulauttaa talousarvioon tai ainakin vähintäänkin ottaa kehysjärjestelmän piiriin.

Kehysjärjestelmään otettavien rahastojen kehykseen kuuluvat menot raportoitaisiin vuosittaisissa kehyspäätöksissä ja talousarvioesitysten perusteluissa. Rahastomenon pieneneminen loisi kehyksen liikkumatilaa ja päinvastoin. Lisäksi kehyspäätöksessä tai sen taustamuistiossa voitaisiin seurata myös muita rahastoja ja niiden kulutus- ja siirtomenoja.

Työryhmän ehdotus

Resurssien tehokkaan kohdentamisen ja valtiosektorin tuottavuuden parantamiseksi valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja tulisi sulauttaa valtion budjettitalouteen. Erityisesti rahastot, joilla on käytännön finanssipoliittista merkitystä ja joiden toimintatavat eivät poikkea talousarvion järjestelmistä (mm. Valtion asuntorahasto ja Maatilatalouden kehittämisrahasto), tulisi sisällyttää budjettitalouteen.

Muidenkin talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen osalta olisi rahastokohtaisesti tarpeen harkita eduskunnan kannanotossa EK 50/2010 vp. tarkoitetun arvioinnin laatimista siitä, onko valtion tehtävien hoitamiselle rahaston kautta enää olemassa perustuslaissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä.

Jos sulauttamista budjettitalouteen ei tehdä, tulisi Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston talous liittää kehysjärjestelmän piiriin. Tällöin rahastojen kehykseen kuuluville menoille tulisi asettaa talousarviossa enimmäismäärät. Kaksinkertaisen kirjaamisen välttämiseksi siirto rahastoon tulisi tällöin muuttaa kehyksen ulkopuoliseksi menoksi.

Hallitusohjelmassa tulisi linjata, että muitakaan rahastoja ei tule käyttää kehyksen kiertämiseen.

3.2 Tulisiko valtion kehysmenettelyn avulla pyrkiä lisäämään kuntatalouden ohjausta?

Viime vuosien nopea julkisen talouden menokasvu johtuu valtiontalouden ohella lähinnä kuntien menojen voimakkaasta kasvusta. Kuntien menot ovat kasvaneet keskimäärin yli 5 % viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kasvu on ollut nopeaa erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelumenoissa. Tämä on tapahtunut ajanjaksolla, jolloin väestön kokonaishuoltosuhde on ollut suotuisa. Kuntatalouden viimevuosien menokasvusta vain suhteellisen pieni osa selittyy siten väestötekijöillä. Suurimpia selittäjiä menojen kasvuun ovat olleet julkisten palvelujen lisääntyminen ja niiden kustannusten nopea nousu. Lähi-vuosina ja -vuosikymmeninä väestön ikääntymisen myötä julkisen talouden menopaineet kohdistuvat kasvavassa määrin kuntiin, joiden menojen kasvun hillintä on siten julkisen talouden vakauden ja kestävyuden turvaamisen kanalta avainasemassa.

Kuntien kokonaistuloista runsaat puolet koostuu verotuloista: n. 44 % koostuu kunnallisveroista ja yhteisövero sekä kiinteistövero tuovat kuntien tuloista yhteensä 6 %, lähestulkoon yhtä suurin osuuksin. Toimintatulot muodostavat vajaa 30 % ja valtionosuudet viidenneksen kuntien tuloista.

Kuntatalous on yhteydessä valtiontalouteen ja sen kehysjärjestelmään kuntien valtionosuuksien välityksellä. Kuluvana vuonna valtionosuuksilla katetaan 34,11 % kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piirissä olevien peruspalvelujen kustannuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta rahoitettavista palveluista valtionosuusprosentti on 41,89. Kuntien valtionavut kuuluvat valtiontalouden kehysmenettelyn piiriin, mikä suoraan ja välillisesti rajoittaa myös kuntien menojen kasvua. Jotkut valtionavut, kuten valtion päättämien veroperustemuutosten aiheuttamat veromenetysten kompensatio ja valtionapu toimeentulotukimenoihin suhdanneluontoisena eränä käsitellään kehysten ulkopuolisina menoina.

Kustannustenjaon tarkistuksen yhteyteen harkinnanvaraisuutta ja jaksotusta

Valtionosuuksien perustana olevat palvelujen laskennalliset kustannukset tarkistetaan määräajoin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Koska valtionosuuden laskentaperusteiden (perushintojen ja yksikköhintojen sekä niiden porrastusten) tulee kuvata mahdollisimman hyvin palveluiden yksikkökustannuksia, nämä perusteet korjataan kustannustenjaon tarkistuksessa aina toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Kustannustenjakoa säännellään valtionosuusprosentilla. Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä lailla tehtävä valtionosuusprosentin määrittäminen tapahtuu kokonaisarviointin pohjalta.

Kuntatalouden tulojen kehitystä tulisi pystyä muuttamaan nykyistä vakaammaksi, jolloin myös menojen kasvua voitaisiin paremmin hillitä. Finanssipo-

litiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys²⁵ -raportissa viitataan valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistusmenettelyn toteuttamiseen julkisen talouden kokonaistilanne huomioonottavalla tavalla sekä tarpeeseen selvittää laajemmin peruspalveluohjelmamenettelyyn liittyvän kehysmenettelyn tarvetta ja toimivuutta.

Harkinnanvaraisuutta hyödyntämällä kustannustenjaon tarkistuksen avulla voitaisiin ohjata kuntien menokehitystä julkisen talouden kestävyyskannalta edullisempaan suuntaan.

Käytännössä valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon talouden suhdannetilanne aikaisempaa johdonmukaisemmin. Nykyisen lainsäädännön mukainen kustannustenjaon tarkistus toteutettiin täysimääräisenä v. 2008, aikana jolloin myös kuntien verotulot kasvoivat suhdannesyistä erittäin voimakkaasti. Nämä tilapäiset tulolisäykset johtivat kunnissa lähinnä pysyväisluonteisten menojen kasvuun. Useissa kuntataloutta koskevissa työryhmämuistioissa²⁶ on ehdotettu kustannustenjaon tarkistuksen jaksottamista useammalle vuodelle. Tällöin kustannustenjaon tarkistusmenettely ei aiheuttaisi samanlaisia pysyväisluonteisia menolisäyksiä kuten tilapäiset verotulolisäykset. Kuntien tulojen vakauden kannalta kustannustenjaon tarkistukseen liittyvän maksuerän jaksottaminen lieventäisi tätä riskiä.

Yhteisövero

Kuntien menot kasvavat yleensä tasaisesti suhteessa bruttokansantuotteeseen. Yksittäisten kuntien menoilla on kuitenkin taipumus määrittyä vuosittaisten tulojen mukaan. Nousukaudella menot kasvavat tulojen noustessa. Laskusuhdanteessa menoja on vaikea sopeuttaa tulojen mukaiselle alentuneelle tasolle. Kun kuntien tulot käytännössä määrittävät niiden menot, olisi kuntien tulojen oltava mahdollisimman vakaat, jottei kuntatalous voimistaisi lisää kansantalouden suhdannevaihteluja.

Yhteisövero on erittäin suhdanneherkkä veromuoto. Valtiovarainministeriön selvityksissä²⁷ on ehdotettu, että osuus kuntien yhteisöveron tuotosta siirretään valtiolle, joka pystyy kuntia paremmin kantamaan veron tuottoon liittyvät vaihtelut ja riskit. Siirrosta syntyvät kuntien tulomenetykset tulisi korvata ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Vuoden 2009 taantumassa kuntien osuutta yhteisöverosta nostettiin väliaikaisesti, jotta kuntien verotulojen supistumista voitiin kompensoida. Tämä järjestely kuitenkin samalla lisäsi kuntien tuloihin yhteisöverosta aiheutuvaa suhdanneriskiä.

²⁵ Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys, VM 42/2010

²⁶ Julkinen talous tienhaarassa, VM 8/2010, Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys, VM 42/2010.

²⁷ Julkinen talous tienhaarassa, VM 8/2010, Kuntapolitiikan linja, VM 43/2010, Verotuksen kehittämissuunnitelman loppuraportti VM 51/21010.

Kuntien kehysmenettelyn tarve

Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys - raportissa²⁸ todetaan, että peruspalveluohjelmaa tulisi kehittää sen suuntaiseksi, että kuntien tulojen ja menojen kehitys saataisiin paremmin sovitettua tuleviin menotarpeisiin ja julkisen talouden kokonaisuuteen. Yhtenä vaihtoehtona voisi raportin mukaan olla peruspalveluohjelman kehittäminen koko kuntasektorin kehysten suuntaan. Tällöin valtiontalouden kehysmenettely, eläkejärjestelmän neuvottelumenettely ja kuntasektorin kehykset muodostaisivat toimivan kokonaisuuden koko julkisen talouden kestävyysongelman hallitsemiseksi.

Kuntatalouden kehysjärjestelmän kehittämistä ovat esittäneet myös eräät Suomen talouspolitiikkaa arvioineet kansainväliset järjestöt. Komission 29.9.2010 antamassa kansallisia budjettikehikoita koskevassa direktiiviehdotuksessa esitetään monivuotista ja nykyistä kattavampaa julkisen talouden budjettimenettelyä sekä julkisen talouden alasektoreiden sitoutumisen vahvistamista.²⁹

Uudet lakisääteiset palvelutehtävät

Valtiontalouden kehysjärjestelmä voi luoda paineita alimitoittaa uusista tehtävistä kunnille ja valtiolle aiheutuvien kustannusten arvioita. Lainvalmistelua on kritisoitu ylioptimistisista kustannuslaskelmista kuntiin kohdistuvien menojen suhteen.

Valtiontalouden kehysjärjestelmän tarkoituksena ei ole siirtää menoja valtiontalouden ulkopuolelle eikä myöskään lisätä muiden julkisen talouden toimijoiden menopaineita. Laskennallisesti valtion rahoitusosuus uusiin velvoitteisiin voisi periaatteessa olla 100 %. Tällöin uusia velvoitteita säädettyäessä niistä aiheutuvat kokonaiskustannukset arvioitaisiin ja otettaisiin sellaisenaan huomioon määriteltäessä kustannustenjaon piirissä olevien palveluiden valtionosuusprosenttia. Tämän seurauksena valtionosuusprosentti ja valtion osuus kustannustenjaon piirissä olevista palveluista kasvaisi. Tämä edellyttäisi uusien velvoitteiden kustannusvaikutusten nykyistä luotettavampaa arviointia.

Jos valtio osallistuisi uusista velvoitteista aiheutuviin kustannuksiin osaksi, esimerkiksi nykyiseen tapaan 50 prosentin osuudella, kunnille suunnattuihin uusiin velvoitteisiin voitaisiin hallitusohjelmassa asettaa katto. Hallitusohjelmassa määriteltäisiin ns. velvoitekatto lainsäädännöstä aiheutuvalle uusien ja laajenevien tehtävien aiheuttamalle kuntien menojen kasvulle. Katon ylityksen välttämiseksi tulisi ensisijaisesti tarkistaa lainsäädäntöä menojen kasvua alentavaan suuntaan.

²⁸ Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys, VM 42/2010. Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet, normihanketyöryhmän ehdotukset, VM 13/2011.

²⁹ Ks. myös tietolaatikko EU-direktiivistä luvussa 1.

Suuri haaste liittyisi uusien tehtävien mitoituksen arviointiin ja luotettavien seurantamenetelmien toimivuuteen. Kuntien tietopohjan ja laskentatoimen puutteet vaikeuttavat kuitenkin ehdotetun katon toimivuutta.

Työryhmä ei ole käsitellyt kehysjärjestelmän luomista kuntatalouteen tai yksittäisiin kuntiin, koska tätä työtä tehdään muissa yhteyksissä, mm. talousneuvoston alaisuudessa.

Työryhmä toteaa, että kuntien menojen hillintää ja kuntatalouden vakautta voidaan edistää edellä mainituilla kustannustenjaon tarkistuksen mitoituksella ja jaksottamisella, velvoitekatolla ja kuntien yhteisövero-osuuden neutraalilla siirrolla valtiolle. Yhtenä keinovaihtoehtona muiden ohella olisi arvioitava kunnille annettavien uusien tehtävien korotetun valtionosuusprosentin vaikutuksia.

Jos valtion kehysjärjestelmään halutaan luoda nykyistä vahvempia pidäkkeitä siirtää uusia tehtäviä ja kustannuksia kunnille, uusista tehtävistä aiheutuviksi arvioidut kustannukset voitaisiin sisällyttää valtion kehyksiin kokonaisuudessaan. Kunnille maksettavien todellisten valtionapujen osuutta ja määrää ei tässä mallissa muutettaisi nykyisestä. Todellisen valtionavun ja täysimääräisen kustannuksen välinen erotus olisi valtion kehyksissä laskennallisena rasituksena, joka tosiasiallisesti pidättelisi uusien velvoitteiden antamista kunnille. Muutoksen haittapuolena olisi se, että kehys irtaantuisi todellisista määrärahoista ja houkutus aliarvioida uusien tehtävien kustannusvaikutuksia voisi lisääntyä. Myös kehysjärjestelmän läpinäkyvyys heikkenisi. Työryhmä ei näistä syistä ehdota muutosta, mutta pitää sitä silti jatkoharkinnan arvoisena.

Hallitusohjelman kehysääntöehdotukseen voitaisiin liittää vaihtoehtoisena täydennyksenä kuvattua muutosta tarkoittava sääntömuotoilu, joka kuuluu:

”Säädettäessä kunnille uusia tehtäviä tai vanhojen tehtävien laajennuksia, kehykseen luetaan näistä muutoksista aiheutuviksi arvioidut kustannukset kokonaisuudessaan valtionosuuden määrästä riippumatta.”

4 Tarkistuksia nykyiseen kehysjärjestelmään

Tässä luvussa keskitytään arvioimaan valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita melko yksityiskohtaisella tasolla. Työryhmän tarkastelun pohjana ovat vaalikauden 2007–2011 hallitusohjelmien kehysäännöt ja aiemmat kehysjärjestelmää koskevat raportit vuosilta 2003 ja 2007³⁰. Tässä raportissa ei kattavasti toisteta aiempia perusteluja vaan keskitytään muutostarpeiden arviointiin.

4.1 Kehyskausi ja joustavuus kehysjärjestelmässä

Nykyisessä kehysjärjestelmässä kehysmenojen sitova kokonaiskatto asetetaan neljäksi vuodeksi kerralla vaalikauden alussa. Vuonna 2007 kehysjärjestelmään lisättiin useita joustavuutta lisääviä elementtejä. Joustavuuselementtien tarkoituksena on kehysten finanssipoliittista kokonaisvaikutusta heikentämättä mahdollistaa menojen ajoitusmuutokset, varautua yllättäviin menotarpeisiin ja mahdollistaa hallituksen päätösperäisiä menolisäyksiä vaalikauden aikana. Kehysjärjestelmää on joskus pidetty esteenä menojen uudelleenpriorisoinneille, vaikka ongelma juontuu poliittisesta kulttuurista hallituksen sisällä eikä itse kehysjärjestelmästä.

4.1.1 Mille ja miten pitkälle ajanjaksolle kehykset tulisi asettaa?

Vuoden 2007 kehystyöryhmä pohti olisiko kehystasoa syytä tarkistaa vaalikauden puolessa välissä. Ryhmä päätyi suosittamaan nelivuotista menokattoa, koska kaksivuotinen kehys olisi askel taaksepäin finanssipolitiikan kehityksessä vähentäen nykyjärjestelmän vakautta ja linjakkuutta.

Työryhmä on pohtinut, olisiko hyödyllistä siirtyä ns. **rullaavaan kehysjärjestelmään**, mitä käytetään mm. Ruotsissa ja Itävallassa (ks. liite 2). Molem-

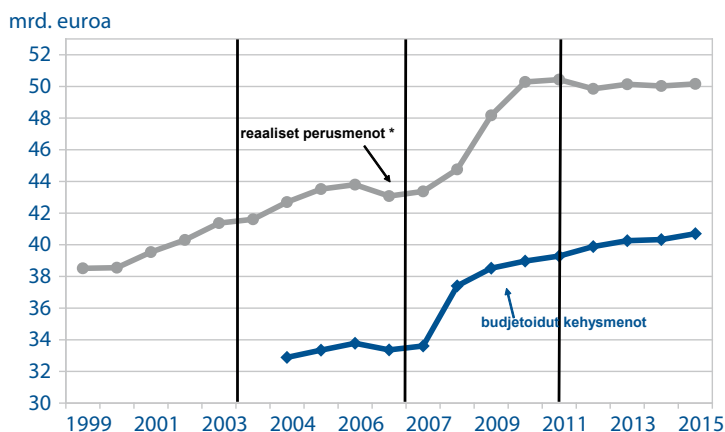
³⁰ Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, VM 3/2003, Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen, VM 5a/2007.

missa maissa kehysjärjestelmä on lakiperusteinen, jolloin se sitoo myös tulevan vaalikauden eduskuntaa ja hallitusta.

Rullaavassa kehysjärjestelmässä hallitus asettaa vuosittain uuden menokaton aina kehyskauden viimeiselle vuodelle, esimerkiksi kolmannelle tai neljännelle vuodelle. Eli rullaavassa kehysjärjestelmässä istuva hallitus asettaisi todellisen menokaton myös seuraavan hallituksen toimiajalle ja toisaalta toimisi itse edellisen hallituksen asettaman menosäännön alla. Ruotsissa, jossa rullaava kehysjärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1997, ei uusi hallitus koskaan ole nostanut edellisen hallituksen asettamaa menokattoa, alentanut kylläkin. Ruotsalaisten asiantuntijoiden mukaan menokaton korottaminen joissain tilanteissa ei ole kuitenkaan lainkaan poissuljettua.

Nykyisessä vaalikauden mittaisessa menokehyksessä on eräitä ei-toivottuja vaikutuksia menojen kehitykseen. Nämä voitaisiin välttää rullaavalla kehysellä. Ensinnäkin nykyjärjestelmälle on ollut ominaista se, että vaalikauden vaihtuessa menot nousevat uudelle korkeammalle tasolle (ks. kuvio 3), mikä ei ole finanssipoliittisesti perusteltua. Osa menolisäyksestä on aiheutunut hallitusohjelman lisäyksistä, osa aiempien päätösten perusteella aiheutuvien menojen tason tarkistamisesta.

Kuvio 3. Budjetoitujen kehysmenojen ja reaalisten perusmenojen (menot pl. korkomenot) kehitys viime vaalikausina



* Perusmenot tilinpäätöksen mukaiset, jos tilinpäätös valmistunut, muutoin budjetoidun mukaiset. Rakennemuutokset huomioitu.

Varsinkin infra-investointien osalta (ks. luku 5) on ollut havaittavissa, että hallitus aloittaa loppukaudesta runsaasti uusia liikennehankkeita alhaisilla lähtöpanostuksilla jättäen pääosan kustannuksista seuraavan hallituksen maksettavaksi. Näin se vähentää seuraavan hallituksen mahdollisuuksia itse päättää uusista liikennehankkeista. Myös jälkirahoitteisia investointeja on tehty, jolloin kustannusvaikutus siirtyy seuraaville hallituskausille.

Menojen kokonaismitoitus on keskeinen yhteiskuntapoliittinen valinta, mikä puoltaa sitä, että mitoitusta voidaan arvioida aina uuden hallituksen aloittaessa toimintansa. Vaalikauden vaihdos on luonteva ajankohta menotason arvioinnille. Siinä yhteydessä menojen tasoa voidaan arvioida pidemmän aikavälin talouskehityksen ja tulokertymien valossa ottaen huomioon julkisen talouden kestävyys ja veropaine. Jos tällaista kehystason arviointimahdollisuutta ei olisi vaalikausien taitteessa, tasoarviointia tapahtuisi jossakin muussa vaiheessa - mahdollisesti vuosittain.

Lakisääteisyys ei sinänsä estäisi tasomuutoksia, koska enemmistöhallitus voisi melko vaivatta muutattaa lakia vaaleissa mandaatin saaneen politiikkansa mukaiseksi. Menojen kokonaismitoituksen arviointia hankaloittaisi kehystason lakisääteisyys. Käytännössä, jos uusi hallitus haluaisi muuttaa edellisen hallituksen politiikkaa, joutuisi se silloin esittämään lain muuttamista, mikä voisi aiheuttaa viivytystä ja merkitä tarpeetonta jäykkyyttä ja muodollisuutta. Lähtökohtaisesti lait on nähtävä ennemminkin pysyvinä kuin päiväkohtaisen operationaalisen päätöksen teon, kuten finanssipolitiikan, välineinä. Toisaalta kehystason lakisääteisyys siirtäisi päätösvallan kehyksistä hallitukselta eduskunnalle, mikä olisi demokratian kannalta myönteistä.

Kehystasojen tarkistamisen tulisi tapahtua harvoin ja järjestäytyneesti, eikä sen tarvitse edellyttää tarpeetonta muodollisuutta. Suomessa on valittu poliittiseen sitoutumiseen perustuva, kerran neljässä vuodessa tapahtuva kehystasojen arviointi. Ongelmana voidaan pitää kehystasojen nousemista tarkistusvaiheissa liian korkeiksi. Ongelmana voidaan pitää myös kehysjärjestelmän sisältämää mahdollisuutta, jossa edellisellä vaalikaudella käynnistetään toimenpiteitä, joiden rahoitus tulee järjestettäväksi vasta seuraavalla vaalikaudella sen kehyksistä. Ei ole kuitenkaan riittäviä perusteita olettaa, että lakisääteinen rullaava kehys johtaisi lopulta alempaan menojen tasoon.

Työryhmän ehdotus

Menokehys tulisi jatkossakin asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan hallitusohjelmaan tukeutuen säätämättä kehyksen mitoitusta lailla.

4.1.2 Vaalikauden kehityksen taso ja liikkumatila sen alla

Tulevalla vaalikaudella julkisen talouden heikentyneiden näkymien takia kehysmenojen tasoa ei pitäisi kasvattaa hallitusvaihdoksen yhteydessä, kuten tehtiin vuosina 2003 ja 2007. Menoja tulisi itse asiassa vähentää. Entistä tiukemman menokurin takia menojen tehokas allokointi kehityksen sisällä tulee korostumaan.

Hallituskaudelle 2003–2007 jaettiin vaalikaudelle sovittu menolisäys jo hallitusohjelmassa ennalta päätettyihin kohteisiin, eikä vaalikauden aikana ilmeneville yllättäville menotarpeille jätetty tilaa. Olematon liikkumatila kehityksen sisällä koettiin yleisesti ongelmana.

Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa v. 2007 osaa päätetyistä menolisäyksistä ei kohdennettu hallitusohjelmassa. Ns. jakamatonta varausta vaalikauden kehityksen ja hallinnonalojen kehysten välille jätettiin 200 milj. euroa vuosittaisen 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella. Kuluneen vaalikauden kokemukset osoittavat, että ns. jakamatonta varausta hallituskauden aikana ilmeneviin menotarpeisiin ja menojen painopistemutosten mahdollistamiseen tulisi olla vieläkin enemmän.

Työryhmän ehdotus

Hallitusohjelman yhteydessä tulisi päättää vaalikaudella toteutettavista menojen vähennyksistä. Menotason asettamisen ohjenuorana voisi käyttää esim. luvussa 2.1 ja liitteessä 1 esitettyä valtiovarainministeriön Julkisen talouden valinnat 2010-luvulla -raporttiin perustuvaa esimerkkitarkastelua. Menojen vähennysten tulisi olla julkisen talouden kestävyysnäkökohtien perusteella tavoiteltavaa nettomäärää selvästi suurempia, jotta tilaa jäisi vaalikauden aikana tehtäville menojen lisäyksille. Hallinnonaloittaisten menojen vähennystarvetta arvioitaessa olisikin otettava huomioon myös lisätalousarviovaran (300 milj. euroa vuosittain) ja jakamattoman varauksen (esim. 100 milj. euroa v. 2012, 200 milj. euroa v. 2013, 300 milj. euroa v. 2014 ja 400 milj. euroa v. 2015) vaatima liikkumatila, kuten liitteessä 1 olevassa laskelmassa on tehty. Päätökset menojen lisäyksistä olisi perusteltua jättää vielä hallitusohjelmavaiheessa tekemättä, koska tarpeet muuttuvat ja tarkentuvat vaalikauden aikana.

4.1.3 Lisätalousarviovaraus toiminut hyvin

Vuoden 2007 kehystyöryhmän ehdotuksen mukaisesti vaalikauden 2008–2011 kehukseen sisällytettiin vuosittainen 300 milj. euron lisätalousarviovaraus. Aiempien vuosien kokemusten mukaan arvioitiin että tämä voisi olla riittävä summa väistämättä ilmeneviin pakollisiin lisätarpeisiin.

Kokemukset lisätalousarviovarauksesta ovat kuluneella vaalikaudella olleet myönteisiä. Lisätalousarviovarauksella on pystytty kattamaan yllättävät lisätarpeet ja määrärahatasojen heilahtelut sekä panostamaan määräaikaan elvytystoimiin talouskriisin aikana.

Arvioitaessa tarvittavan varauksen suuruutta ei voida katsoa pelkästään menneiden vuosien kokemuksiin. On tunnistettava se mahdollisuus, että useat suuret lakisääteisesti sidotut määrärahakokonaisuudet voivat osoittautua joissakin olosuhteissa alimitoitetuiksi samalla tavalla kuin viime vuosina esim. EU-jäsenmaksu- ja sairausvakuutusmääräraha ovat osoittautuneet tuntuvasti ylimitoitetuiksi. Jos ilmenisi suuria määrärahojen alimitoituksia, ei vastaavia menojen vähennyksiä olisi kesken vuoden kenties mahdollista enää tehdä. Tämän vuoksi on perusteltua pitää puskuria lisätalousarvioille, vaikka sitä ei joka vuosi kokonaan tarvittaisi.

Työryhmän ehdotus

Myös tulevalla vaalikaudella vaalikauden kehykseen tulisi sisällyttää 300 milj. euron vuosittainen lisätalousarviovaraus.

Vahva poliittinen sitoutuminen kehykseen

Nykyvuotoiseen kehysjärjestelmään on sitouduttu vahvasti ja kehystasoa ei ole kertaakaan rikottu. Talousarviot on vuosina 2003–2011 laadittu kehyskaton puitteissa ja myös lisätalousarvioissa on pysytty kehyksessä. Alla on kuvattuna ns. jakamaton varaus vuoden viimeisen lisätalousarvion jälkeen. Useana vuonna jakamaton varaus on käytetty käytännössä kokonaan, mutta koskaan ei kehystasoa ole ylitetty.

2004:	78 milj. euroa
2005:	24 milj. euroa
2006:	9 milj. euroa
2007:	5 milj. euroa (ml. ennen vaaleja annettu 1. lisätalousarvio*)
2008:	74 milj. euroa (käytettiin kertaluonteisiin investointeihin 2009)
2009:	0,25 milj. euroa
2010:	262 milj. euroa (100 milj. euroa voidaan siirtää vuodelle 2011)

* Vuoden 2007 talousarvion valmistelun yhteydessä talousarvio päätettiin tehdä kehyksen puitteissa; ennakoitiin, että kevään 2007 lisätalousarvio annetaan seuraavalla vaalikaudella uuden hallituksen ohjelman puitteissa. Ns. yhden asian lisätalousarvio kuitenkin annettiin ennen vaaleja. Muut 2007 lisätalousarviot eivät olleet kehyksen piirissä.

4.1.4 Finanssipoliittisten tavoitteiden tarkastelu määräajoin tarpeen

Toimintaympäristön muuttuessa ja uusien menotarpeiden ilmetessä olisi määräajoin perusteltua arvioida resurssien kohdentumista ja tarvittavia painopistemuutoksia hallituksen neuvottelussa. Aivan keskeistä kuitenkin olisi se, ettei tarkistusta ulotettaisi menokehityksen tasoon, sillä tämä olisi omiaan heikentämään menokehityksen perimmäistä tarkoitusta sekä vaarantamaan menoja koskevien sääntöjen peruseriaatteen, menomuutosten neutraalisuuden suhteessa tulojen ja talouskasvun kehitykseen. Kokonaismenotasoa muuttamatta tulisi uusiin menotarpeisiin ja hallituksen priorisoimiin kohteisiin pystyä kohdistamaan lisäpanostuksia uudelleenkohdennusten ja riittävän jakamattoman varauksen avulla.

Kokemukset kuluneelta vaalikaudelta kuitenkin osoittavat, että uudelleenkohdennukset hallinnonalojen välillä eivät ole yleisiä. Uudelleenkohdennusten vähäisyys kehysten sisällä onkin usein esitetty kritiikkinä kehysjärjestelmää vastaan. Kuitenkin kehysjärjestelmässä vain kokonaistaso eli vaalikauden kehys on sitova. Kehysjärjestelmä ei siten millään tavalla estä uudelleenkohdennuksia hallinnonalojen välillä. Mutta jos uudelleenkohdennuksia tehdään vain yksimielisesti, ne estyvät, koska luovuttava taho yleensä vastustaa niitä.

Säästöjä ja uudelleenkohdennuksia kehysten sisällä

Kehysmenojen sisällä on tehty menojen vähennyksiä ja uudelleenkohdennuksia kehystasossa pysymiseksi ja painopistemuutosten mahdollistamiseksi. Kaudella 2008–2011 oli erityisesti tarvetta saada liikkumatilaa elvytystoimien ja työllisyyspoliittisten toimien lisäämiseksi ja rahoittamiseksi. Uudelleenkohdennukset eivät kuitenkaan olleet erityisen kohdennettuja painopistemuutoksia, vaan liikkumatila kasattiin kaikilta hallinnonaloilta säästäen. Merkittävä osa säästövaikutuksista on ollut kertaluonteista. Useimmiten menojen vähennykset ovat johtuneet välttämättömyydestä pysyä kehysten puitteissa.

- Kauden 2004–2007 ensimmäisessä kehyspääatöksessä jakamaton varaus pystyttiin luomaan vähentämällä jo sovittuja menolisäyksiä (jakamaton varaus oli silti vuosittain ainoastaan 120 milj. euroa)
- Kehyspääatöksessä 2005–2008 tehtiin noin 30 milj. euron menojen vähennys
- Kehyspääatösten 2006–2009 ja 2007–2010 yhteydessä toteutettiin molemmissa vuositasona noin 150 milj. euron menojen vähennyksiä
- Talousarvioesityksen 2010 yhteydessä tehtiin noin 230 milj. euron menojen vähennys
- Kehyspääatöksen 2011–2014 yhteydessä menoja vähennettiin vajaa 130 milj. euroa (47 milj. euroa toimintamenosäästöjen jatkamista, kehitysyhteistyömenoja alennettiin 79 milj. eurolla verrattuna edelliseen kehyspääatöseen joskin ne silti nousivat edellisestä vuodesta)
- Talousarvioesityksen 2011 yhteydessä tehtiin noin 50 milj. euron menojen vähennys

Vuoden 2007 hallitusohjelmaan sisältynyt lause siitä, että hallitus vuosittain arvioisi tarvetta menojen painopistemuutoksille esim. rakenteellisin uudistuksin tai poikkihallinnollisin siirtein ei ole toteutunut ajattelussa laajuudessa. Aktiivisia ja suunnitelmallisia painopistemuutoksia ei ole juurikaan tehty. Edellä mainittujen syiden perusteella vaihtoehdoksi painopistemuutosten aikaansaamiseksi jää riittävän liikkumatilan jättäminen kehykseen hallitusohjelmavaiheessa.

Edellä mainituissa määräajoin pidettävissä hallituksen neuvotteluissa tulisi painopistemuutosten lisäksi tarkistaa hallituksen muiden finanssipoliittisten tavoitteiden toteutunutta ja ennustettua kehitystä. Tällöin ennustevirheiden ja etenkin suhdannevaihteluille alttiin tulojen kehityksen vaihtelut voitaisiin ottaa huomioon ja suhteuttaa rakenteellista tasapainoa ja velkasuhdetta koskeviin tavoitteisiin sekä niiden perustana olevaan julkisen talouden kestävyysvaatimukseen. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon talouskehityksen ja valtiontalouden tilan ohella myös rakenteellisten uudistusten eteneminen ja arviot niiden vaikutuksista.

Hallitusohjelmavaiheen uudelleenkohdennuksia rajoittaa hallitusohjelman valmistelussa käytettävissä oleva suhteellisen lyhyt aikataulu. Hallitusohjelman valmistelua ja eduskuntaryhmien ja puolueiden valmistautumista siihen voidaan tukea kehittämällä edelleen v. 2011 kokeiltavaa menokartoitusmenettelyä (nk. spending review). Olisi tarpeellista, että merkittävät lakisääteiset tehtävät ja menokokonaisuudet olisivat vähintäänkin vaalikauden vaiheessa arvioinnin ja menokartoituksen kohteena.

Työryhmän ehdotus

Hallituskauden aikana tulisi määräajoin olla hallituksen neuvotteluissa riittävän jakamattoman varauksen ja hallinnonalojen välisten uudelleenkohdennusten avulla voitaisiin siirtää menojen painopistettä hallituksen linjaamaan suuntaan. Samassa yhteydessä tulisi tarkistaa, ollaanko saavuttamassa muut hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet, kuten tasapainotavoite ja kestävyysvajeen poistamiseen liittyvä tavoite, ja millaisia lisätoimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen toteuttaa.

Myös tulevalla vaalikaudella olisi tarpeen kehittää edelleen valtion menojen tarpeellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja arvioinnin pohjalta tehtävää uudelleenkohdentamista. Menokartoituksia ja uudelleenkohdentamisen tietoperustaa yleensäkin tulisi kehittää edelleen vuoden 2011 vaalikauden vaihteen menokartoituksesta ja kansainvälisistä eri maiden menettelyistä saatujen kokemusten perusteella.

4.1.5 Poikkeusklausuulille vaikea löytää sääntöä

Viime vuosien talouskriisin valossa ja asiantuntijakuulemisissa esitettyjen näkemysten seurauksena kehystyöryhmä on pohtinut tulisiko kehysääntöihin liittää ns. poikkeusklausuuli, joka sallisi kehystason muuttamisen kehyskauden keskellä esimerkiksi syvässä laskusuhdanteessa. Vaikka suhdanneluonteiset menot on jätetty kehyksen ulkopuolelle ja kehyksen sisään on rakennettu joustoelementtejä (mm. jakamaton varaus ja lisätalousarviovaraus), voi ilmetä äärimmäisiä tilanteita, jolloin kehystason muuttaminen olisi perusteltua.

Poikkeusklausuulille on hyvin hankalaa asettaa mekaanista sääntöä tilanteesta, jossa sen käyttö automaattisesti sallittaisiin. Esimerkiksi voimakkaan bruttokansantuotteen pudotuksen taustalla saattaa olla puhtaasti kotimaisia rakenteellisia tekijöitä, jotka pysyvästi heikentävät talouden kasvunäkymiä. Näissä olosuhteissa valtion menojen lisääminen ei ole suositeltavaa. Toisaalta BKT:n pudotuksen ennustaminen on myös epävarmaa. Työryhmä näkee, että ainoa mahdollisuus olisi määritellä kvalitatiivisesti, missä olosuhteissa poikkeusklausuulin käyttö tulisi ottaa poliittiseen harkintaan. Tämä taas voisi avata väylän livetä kehyksestä kohtalaisen helposti, jos poliittinen paine nousee voimakkaasti (tällainen olisi voinut olla esim. puutullikriisi vuosina 2007–2008).

Työryhmän ehdotus

Kehysääntöihin voisi ilman kehyksen rapautumisriskiä liittää erittäin vakavia kokonaistaloudellisia kriisitilanteita koskevan poikkeusklausuulin, jos sen käytön ehdot olisivat tiukasti rajatut ja niiden täyttymistä kussakin tilanteessa arvioisi poliittisista päätöksentekijöistä riippumaton asiantuntijataho, jolla olisi edellytykset pysyttävä päi-väkohtaisten yhteiskunnallisten paineiden ulkopuolella. Työryhmä arvioi, että mahdollinen poikkeusklausuulin käyttöönotto vaatisi kuitenkin vielä jatkovalmistelua.

4.1.6 Käyttämättä jäänyt kehysvara seuraavana vuonna käytettäväksi

Vuoden 2007 hallitusohjelmaan sisältyy sääntö siitä, että vuosittainen kehys-säästö, eli se jakamaton varaus, jota ei ole vuoden aikana käytetty, voidaan siirtää käytettäväksi seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin, ellei erityisiä muita syitä ole. Vuoden 2007 kehystyöryhmä oli ehdottanut tätä sääntöä perustelunaan se, että kehys-säästöjen käyttö myöhempinä vuosina ei johdaisi kehyskauden menolitykseen vaan menojen ajallisen profiilin muutokseen. Kehystyöryhmä kuitenkin näki, että säästön käyttö tulisi rajata esim. 100 milj. euroon ja että käytön tulisi tapahtua budjettivuotta seuraavana vuonna. Näin voitaisiin välttää menolisäysten kumuloituminen vaalikauden viimeiseen vuoteen.

Kehyskauden 2008–2011 aikana jakamatonta varausta on jäänyt käyttämättä vuoden viimeisen lisätalousarvion jälkeen kahtena vuotena. Vuonna 2008 jätettiin tietoisesti 74 milj. euroa käytettäväksi talouden elvyttämiseen vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Vuonna 2010 jakamatonta varaus nousi huomattavasti neljännessä lisätalousarviossa mm. EU-jäsenmaksuarvion ja sairausvakuutusmenoarvion alentumisen seurauksena. Muun muassa edellä mainituista syistä kasvanutta jakamatonta varausta ei käytetty neljännessä, vuoden viimeiseksi jääneessä lisätalousarviossa, jonka seurauksena jakamatonta varausta jäi käyttämättä 262 milj. euroa v. 2010. Budjetoimattomasta jakamatottomasta varauksesta 100 milj. euroa voidaan hallitusohjelmaan sisältyvän säännön mukaan käyttää v. 2011 kertaluonteisiin menoihin.

Työryhmä pitää kehysäästöjä koskevaa sääntöä edelleen perusteltuna. Sääntö lisää joustavuutta heikentämättä kehyksen finanssipoliittista vaikuttavuutta. Kuitenkin säännöstä tulisi poistaa Vanhasen 2007 hallitusohjelmaan sisältynyt maininta: ”ellei erityisiä muita syitä ole”, koska poikkeuksen soveltamiselle ei ole ilmennyt tarvetta kuluneella vaalikaudella eikä sen säilyttämiseen ole finanssipoliittisia perusteita.

Työryhmän ehdotus

Myös seuraavalla vaalikaudella tulisi voida vuoden aikana käyttämättä jäänyt kehysvara, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, siirtää käytettäväksi seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin.

4.1.7 Osakemyyntitulojen käytösääntö vanhentunut julkisen talouden tilan myötä

Nykymuotoisen kehysjärjestelmän aikana on ollut voimassa osakemyyntitulojen käyttöä koskeva sääntö, jonka mukaan poikkeuksellisen korkeita osakemyyntituloja on kehyksen estämättä voitu käyttää mm. investointeihin.

Vuoden 2003 hallitusohjelmassa todettiin, että valtion omaisuuden myynnistä saatujen tulojen 500 milj. euroa ylittävistä osasta voidaan enintään 10 % käyttää kertaluonteisiin lisämenoihin kuten investointeihin ja T&K-toimintaan. Käyttöprosenttia nostettiin kesken kauden 20 prosenttiin. Vaalikaudella 2004–2007 käytettiin em. säännön mukaisesti yli 400 milj. euroa lähinnä infrainvestointeihin.

Vuoden 2003 kehystyöryhmä oli suosittanut tämän tyyppistä sääntöä perustellen sääntöä sillä, että muutoin kehys saattaisi murentua, jos olemassa ei olisi ennalta määrättyä käytösääntöä suurten osakemyyntitulojen toteutuessa. Vuoden 2007 kehystyöryhmän raportissa käsiteltiin asiaa laajasti päätyen ehdottamaan, että osakemyyntituloja sääntö säilytettäisiin, mutta alemmalla prosentilla. Edellisen työryhmän perustelut säännön tarpeellisuudesta nähtiin edelleen paikkansa pitävinä. Osakemyyntitulojen käytölle ei löydetty periaatteellisia

perusteluita, sillä osakkeita myytäessä koko kassavirta tulisi käyttää valtionvelan lyhentämiseen nettovarallisuusaseman säilyttämiseksi ennallaan.

Hallitusohjelmassa 2007 todettiin, että osakkeiden vuotuisten myyntitulojen ylittäessä 400 milj. euroa, voidaan ylityksestä enintään 25 %, kuitenkin enintään 150 milj. euroa käyttää kertaluonteisiin osaamista, innovaatioita ja talouden kasvua edistäviin investointeihin kehyksen estämättä, ellei erityisiä muita syitä ole. Vaalikaudella 2007–2011 on em. säännön perusteella suunnattu 116 milj. euroa, mm. väylähankkeisiin ja pääomalainaan Suomen Teollisuussijoitukselle.

Kuluneen vaalikauden aikana toimintaympäristössä on tapahtunut kaksi merkittävää muutosta, jotka on huomioitava suositeltaessa finanssipoliittisia sääntöjä seuraavalle vaalikaudelle. Ensinnäkin valtion hallussa olleet ei-strategiset osakeomistukset siirrettiin 11.12.2008 Solidium Oy:n hallintaan. Vielä tärkeämpi muutos on viime vuosien aikana merkittävästi heikentynyt valtiontalouden asema. Julkisen talouden heikentyneen tilan vuoksi on tässä tilanteessa perustellumpaa käyttää mahdolliset osakemyynneistä kertyvät tulot valtionvelan lyhentämiseen eikä menolisäyksiin (ks. myös luku 2.1).

Työryhmän ehdotus

Osakemyyntitulojen käytön poikkeussäännöstä tulisi luopua, koska sille ei ole finanssipoliittisia perusteita.

4.2 Kehyksen ulkopuoliset määrärahat sekä rakenne- ja ajoitusmuutokset

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa määriteltiin: ”Kehyksen kokonaistasoon tehdään vuosittain vain hintatasossa tai talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset. Kehyspääöksessä mahdollistetaan aiempaa joustavampi menettely menojen ajoituksen muuttuessa tai budjetoitaessa menoja uudelleen.” Lisäksi hallitusohjelmassa listataan kehyksen ulkopuolelle kuuluvat menot:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkeläistä johtuvista menoista, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva ja asumistuki sekä matalapalkkatuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta.
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot veronsaajille

- sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat

Verrattuna Vanhasen I hallituksen kaudella sovellettuun kehysjärjestelmään kehysten ulkopuolelle siirrettiin palkkaturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat sekä teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisten rahoitusosuuksia vastaavat menot. Kehysten ulkopuolelta kehysten piiriin siirrettiin valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksesta johtuvista menoista ja valtion osuus vuorotelukorvauksesta.

Kehysten ulkopuoliseksi määriteltyjä menoja on tarkasteltu kattavasti kehystyöryhmän 2007 raportissa. Tässä luvussa tarkastellaan onko edelleen perusteluja pitää nämä menot kehysten ulkopuolella. Joidenkin erien kohdalla ei työryhmä ole nähnyt syytä puuttua vuoden 2007 raportissa esitettyihin perusteluihin.

Talousarvioita ja vuosittaisia kehyspäätöksiä laadittaessa tulee tilanteita, joissa ei ole aivan yksiselitteistä, kuuluuko meno kehykseen vai sen ulkopuolelle. Ohjenuorana toimivat hallitusohjelman linjaus kehysäännöistä sekä niiden tulkinta-apuna aiemmat kehystyöryhmien raportit³¹. Nämä kehysäännöt eivät kuitenkaan aina tuota yksiselitteistä ohjetta harkinnanvaraisten tilanteiden tulkintoihin. Monissa tapauksissa yleisempi kehysjärjestelmän ajatusta kuvaava sääntö olisi tarpeen.

Työryhmän ehdotus

Seuraavaan hallitusohjelmaan tulisi kirjata kehysjärjestelmän ajatusta kuvaava sääntö tulkinnan avuksi. Sääntö voisi olla seuraavanlainen:

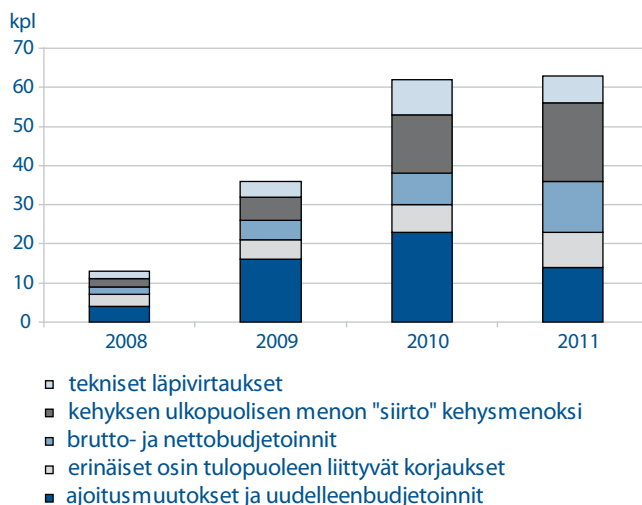
”Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.”

³¹ Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, VM 3/2003 ja Kehysten puitteissa – finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen, VM 5a/2007.

Pääsääntöisesti kehyksen ulkopuoliset menot on budjetoitu momenteille, jotka ovat kokonaisuudessaan kehyksen ulkopuolella. On kuitenkin myös tapauksia, joissa yksittäinen kehykseen kuuluvalla momentilla budjetoitu meno on kehyksen ulkopuolinen. Näissä tapauksissa kehys ja sen liikkumatila voidaan säilyttää oikealla tasolla tekemällä ns. kehystason rakennekorjaus eli ko. vuoden kokonaiskehystasoa nostetaan tai alennetaan. Esimerkkinä tällaisesta voisi olla vaikkapa kehitysyhteistyön yhteistoimintahankkeiden läpivirtausrahoitus, joka budjetoidaan normaalille kehykseen kuuluvalla kehitysyhteistyön momentille, mutta samalla kehystasoon tehdään samansuuruinen rakennekorjaus, jotta tämä teknisesti välitetty suoritus ei rasita kehystä. Kehyksen rakennekorjaukset eivät siten ole pelkkiä talousarvion rakenteen muutoksia vastaavia korjauksia, kuten kehystason alentaminen siirryttäessä momentin nettobudjetointiin.

Rakennekorjausten määrä on ollut kasvussa kehyskaudella 2008-2011 (ks. kuvio 4), mikä on suurelta osin johtunut uudelleenbudjetoitien kehyskorjauksista ja taantuman aikana tehdyistä menoajoitusmuutoksista, mutta myös esimerkiksi yliopistouudistukseen liittyvistä rahoitusjärjestelyistä.

Kuvio 4 Kehystason rakennekorjausten määrä kaudella 2008–2011 (kpl)



4.2.1 Suhdanneluonteiset menot ja niiden perustemuutokset

Suhdanneluonteiset menot (ns. automaattiset vakauttajat) on nykymuotoisessa kehysjärjestelmässä jätetty kehyksen ulkopuolelle, jotta menot voivat toimia täysimääräisesti vakauttajina. Ainoastaan näiden menojen perusteissa tehdyt muutokset on luettu kehykseen kuuluvaksi. Myös kansainvälisesti (esim. OECD) on pidetty tarkoituksenmukaisena pitää suhdanneluonteiset menot kehyksen ulkopuolella.

Työryhmän ehdotus

Automaattiset vakauttajat tulisi vastedeskin jättää kehyksen ulkopuolelle.

Edellisen kehystyöryhmän raportissa 2007 ehdotettiin mm. sairausvakuutusjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten seurauksena joitain muutoksia kehykseen luettaviin ja sen ulkopuolelle jääviin momentteihin niiden suhdanteita tasaavien ominaisuuksien perusteella. Vuoden 2011 talousarviossa seuraavat momentit ovat kehyksen ulkopuolella tällä perusteella: Palkkaturva (32.30.50), Asumistuki (33.10.54), Valtionosuus ansiopäivärahasta (33.20.50, osittain), Valtionosuus peruspäivärahasta (33.20.51, osittain), Valtionosuus työmarkkinatuesta (33.20.52, osittain), Valtion osuus kansaneläkelaista johtuvista menoista (33.40.60) ja Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin (33.60.35). Matalapalkkatuki, joka Vanhasen II hallituksen ohjelmassa oli määritelty kehyksen ulkopuoliseksi menoksi, on päättynyt vuoden 2010 lopussa.

Automaattisten vakauttajien kokonaissumma on tällä vaalikaudella kasvanut taantuman seurauksena nouden noin 4 mrd. eurosta v. 2008 yli 5½ mrd. euroon v. 2011. Automaattiset vakauttajat muodostavat näin ollen suuren osan kehyksen ulkopuolisista menoista, vuoden 2011 talousarviossa noin puolet. On kuitenkin otettava huomioon, että vuodesta 2010 lukien poistetun työnantajan kansaneläkemaksun kompensointi kela-siirrolla on osaltaan lisännyt huomattavasti näitä menoja.

Seuraavassa on tarkasteltu vaikuttavatko kaikki automaattisiin vakauttajiin luetut menot vielä nykyisinkin suhdanteita tasaavasti.

Kansaneläkevakuutus

Kuluneella kehyskaudella kansaneläkevakuutuksen rahoitusjärjestelmässä tapahtuneet muutokset antavat syytä arvioida, tulisiko valtion osuuden kansaneläkelaista aiheutuvista menoista enää olla kehyksen ulkopuolella.

Tältä momentilta 33.40.60 rahoitettavat etuudet ovat kansaneläkkeet, perhe-eläkkeet, eläkkeensaajan asumistuki sekä vammaisetuudet. Momentin suurin menoerä on kansaneläkemenot. Momentilta rahoitettavat etuuskulut määräytyvät pitkälti väestön ikärakenteen ja muiden rakenteellisten tekijöiden (esim.

työeläketurvan kehityksen) pohjalta ja näiden rahoitustarpeiden vaihteluita on vaikea kytkeä suhdanneherkkyyteen ja siten perustella kehityksen ulkopuolisiksi.

Ennen vuotta 2010 työnantajat rahoittivat osan kansaneläkelaista aiheutuvista menoista työnantajan kansaneläkemaksulla. Yksityisen työnantajan maksu oli porrastettu kolmeen luokkaan työnantajan kuluvan käyttöomaisuuden hankintamenoista tekemien poistojen ja maksettujen palkkojen suhteessa. Tällöin työnantajien maksamaan osuuteen välittyi suhdannevaikutusta palkkasummien vaihtelun kautta, joka siten osaltaan heijastui valtion maksuosuuteen. Tämä oli painavin syy, miksi edellinen kehystyöryhmä ehdotti valtion osuutta kansaneläkelaista aiheutuvista menoista pidettäväksi kehityksen ulkopuolella.

Kansaneläkelain rahoitussäännöksiä muutettiin vuoden 2010 alusta siten, että valtio rahoittaa kansaneläkelain mukaiset etuudet ja niiden toimeenpanosta aiheutuvat kulut siltä osin kuin kansaneläkerahaston sijoitustuotot ja rahastoon tuloutettavat muut tuotot eivät niitä kata. Valtion rahoitusosuus ei siten enää ole suhdanneriippuvainen. Valtion rahoitusosuus on n. 99,8 % eikä rahaston muiden tuottojen osuus ole merkittävä.

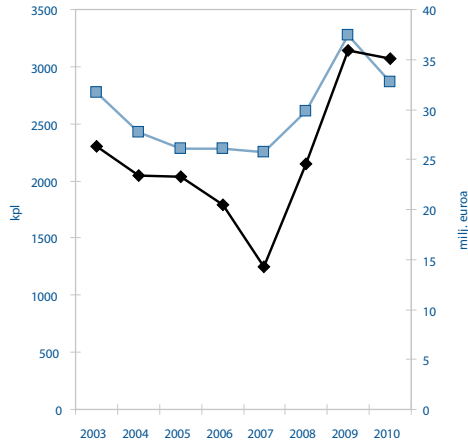
Työryhmän ehdotus

Valtion osuus kansaneläkelaista aiheutuvista menoista tulisi siirtää kehityksen piiriin, sillä momentin rahoitus ja siltä maksettavat kulut eivät enää ole suhdanneherkkiä.

Palkkaturva

Edellisen kehystyöryhmän ehdotuksen perusteella palkkaturvamomentti (32.30.50) siirrettiin suhdanneriippuvaisena menoeränä kehityksen ulkopuolelle. Palkkaturvamomentilta valtio maksaa työntekijöille konkurssin tai muun maksukyvyttömyyden vuoksi maksamatta jääneitä palkkoja. Palkkaturva on suhdanteista riippuva meno, koska laskusuhdanteessa yrityskonkurssien määrä kasvaa ja työnantajien maksukyky heikkenee. Palkkaturvamenojen suhdanneherkkyys on ollut ilmeinen viime vuosien laskusuhdanteen aikana (ks. kuvio 5).

Kuvio 5 Palkkaturvamenot ja konkurssien lukumäärät 2003–2010



Työryhmän ehdotus

Palkkaturvamomentti suhdanneriippuvaisena menoeränä tulisi säilyttää kehyksen ulkopuolella.

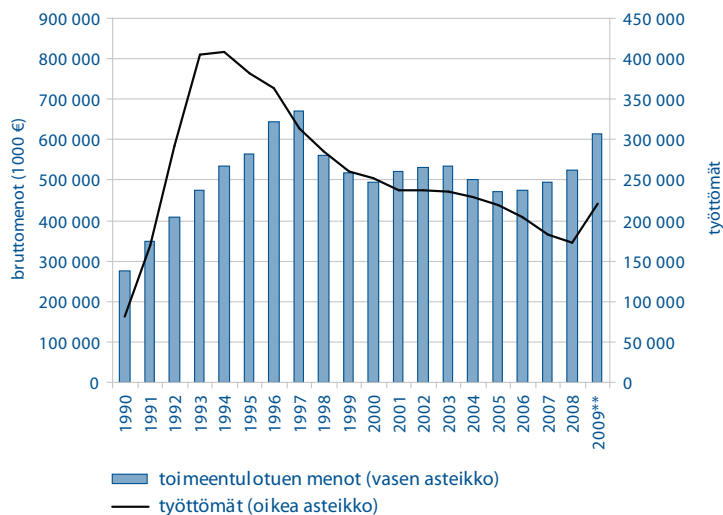
Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin

Vuonna 2006 talousarvioon tullut uusi määräraha, valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin (momentti 33.60.35), on käsitelty kaudella 2008-2011 kehyksen ulkopuolisena suhdanneherkkänä menona. Valtion osuus kuntien perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 %.

Tilastojen perusteella voidaan todeta, että enemmistö toimeentulotukea saavista henkilöistä on työttömiä ja tukea saavien määrä kasvaa työttömyyden lisääntyessä.³² Näin ollen on perusteltua pitää perustoimeentulotuen kustannukset edelleen kehyksen ulkopuolella.

³² Toimeentulotuki 2009, THL.

Kuvio 6 Toimeentulotuen menojen ja työttömyyden kehitys 1990–2009



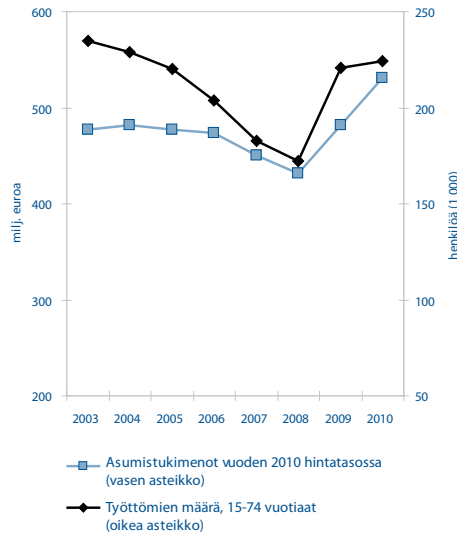
Työryhmän ehdotus

Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin tulisi säilyttää suhdanneriippuvaisena menoeränä kehityksen ulkopuolella.

Asumistuki

Asumistukimenot alenivat vuodesta 2004 vuoteen 2008 nousten sen jälkeen jyrkästi (ks. kuvio 7). Asumistukimenot ovat selvästi riippuvaisia työttömien määrästä, enemmistön tuen saajista ollessa työttömiä. Asumistuki (momentti 33.10.54) on näin ollen suhdanneriippuvainen.

Kuvio 7 Asumistukimenot ja työttömien määrä 2003–2010



Työryhmän ehdotus

Asumistuki tulisi säilyttää kehyksen ulkopuolella suhdanneriippuvaisuuden takia.

Työttömyysturvamomentit

Työttömyysturvamomentit: valtionosuus ansiopäivärahasta (33.20.50), peruspäivärahasta (33.20.51) ja työmarkkinatuesta (33.20.52) ovat suhdanneluonteisia, joskin v. 2010 näihin momentteihin yhdistettiin aiempi kehykseen kuulunut työttömien koulutusetuuksien momentti (33.20.53). Yhdistämisen myötä em. työttömyysturvamomenteilta maksetaan myös työttömien koulutamiseen liittyvää päivärahatason yllätyä ylläpitokorvausta. Siitä aiheutuva kustannus vaihtelee harkinnanvaraisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan työvoimakoulutuksen määrärahatason mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön työllistämis-, koulutus- ja erityistoimet (32.30.51) on kehykseen kuuluva momentti ja sen taso ei automaattisesti muutu suhdannetilanteen myötä, eli kyse ei ole automaattisesta vakauttajasta. Vuoden 2011 talousarviossa ylläpitokorvaus oli 4–5 % työttömyysturvamomenttien kokonaistasoista.

Momenttien pitäminen kokonaisuudessaan kehyksen ulkopuolella yksinkertaistaisi ja selkiyttäisi kehysjärjestelmää. Menon luonteen vuoksi ylläpitokorvauksen tulee kuitenkin kuulua kehykseen.

Työvoimakoulutuksen lisäämisestä aiheutunut kehyksen ulkopuolisten työttömyysturvamenojen alentuminen ja työttömien koulutusetuuksien lisääntyminen on aiemmin huomioitu kehyksen rakennekorjauksena (siirto kehyksen ulkopuoliselta momentilta kehykseen kuuluvalla, ks. näistä myös luvusta 4.2.6).

Työryhmän ehdotus

Työttömyysturvamäärärahat tulisi suhdanneluonteisina erinä pitää edelleen kehyksen ulkopuolella. Työttömyysturvamäärärahojen harkinnanvaraisista ratkaisusta riippuva osuus tulisi kirjata kehykseen kuuluvaksi.

Suhdanneluonteisiin menoihin tehdyt etuusparannukset

Yllä mainituille suhdanneluonteisille momenteille tehdyt etuusparannukset lasketaan kehykseen kuuluvaksi. Tästä on usein seurannut momentin jakaminen kahteen osaan: kehykseen kuuluvaan hallituksen päätösperäiseen osaan ja kehyksen ulkopuoliseen automaattiseen, suhdanneluonteiseen osaan. Esimerkiksi v. 2011 voimaan tulleen takuueläkkeen aiheuttama lisäkustannus on laskettu kehykseen kuuluvaksi kehyskauden 2008–2011 viimeisenä vuotena.

Työryhmän ehdotus

Suhdanneluonteisiin menoihin tehdyt etuusparannukset tulisi edelleen laskea kehykseen kuuluviksi. Kehysjärjestelmän seurattavuuden helpottamiseksi tulisi suhdanneluonteiset momentit pyrkiä pitämään kehyskaudella 2012–2015 kokonaan kehyksen ulkopuolisina. Ko. momentteja koskevia etuusparannuksia vastaavasti tehtäisiin kehyksen rakennekorjaus sen sijaan, että momentti jaettaisiin kehykseen kuuluvaksi ja kehyksen ulkopuoliseksi osaksi. Kehysvaikutus ei muuttuisi.

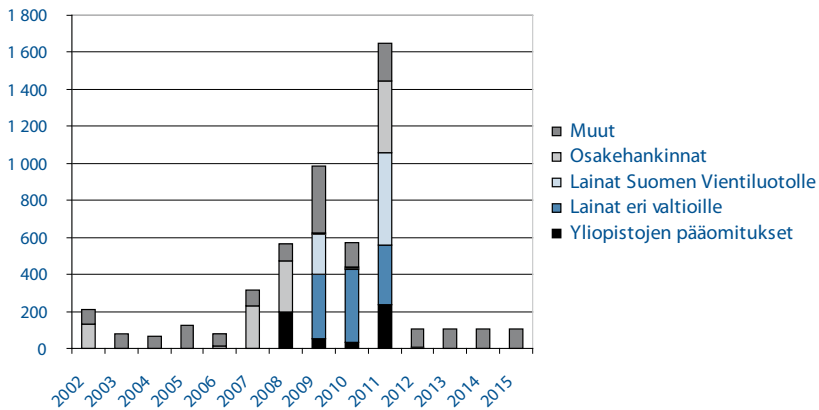
4.2.2 Finanssisijoitukset

Finanssisijoitukset on nykymuotoisen kehysjärjestelmän aikana määritelty kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Finanssisijoitusmenot koostuvat lainoista ja muista finanssisijoituksista (momenttipäätte 80–89), ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai omaisuuden olomuodon muutoksesta. Pääsääntöisesti finanssisijoitusmenot eivät edusta lopullista menoa vaan sijoitettujen varojen odotetaan säilyttävän arvonsa. Toisaalta kaikista finanssisijoituksista ei lähtökohtaisesti arvioida saatavan vastaavaa kor-

koa kuin mitä valtio joutuu maksamaan omasta velastaan, eli tältä osin valtiolle voi muodosta korkotappiota.

Kansantalouden tilinpidossa rahoitustaloustoimia (saatavien ja velkojen muutoksia) edustavat erät eivät vaikuta nettoluotonottoon tai -antoon toisin kuin reaalitaloustoimet (menot/tulot). Puhtaasti rahoitusvaroihin kohdistuvan rahoitustaloustoimen luonteeseen kuuluu, ettei operaatioon sisälly tukielementtiä. Esimerkiksi valtion lainanannon ollessa kyseessä lainojen pitää olla uskottavasti maksettavissa takaisin. Budjetin finanssisijoituksia käsitellään tilinpidossa lähtökohtaisesti puhtaina rahoitustaloustoimina, mutta käytännössä finanssisijoituksiksi luettavat transaktiot joudutaan arvioimaan lähes tapauskohtaisesti.

Kuvio 8 Finanssisijoitusmenot vuosina 2002–2015 (milj. euroa) (vuodet 2002–2010 tilinpäätöslukujen mukaan, 2011 budjetoidun mukainen, 2012–2015 kehyspäätökset)



Finanssisijoitusmenot ovat kasvaneet huomattavasti kehyskaudella 2008–2011 (ks. kuvio 8). Vuosina 2002–2007 finanssisijoitusmenot vaihtelivat noin 70–300 milj. euron välillä, josta suurin osa (60–70 milj. euroa) muodostui Teke-sin pääomalainoista. Tämän jälkeen finanssisijoitusmenot ovat kasvaneet huomattavasti nousten runsaaseen 1,6 mrd. euroon v. 2011, ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen. Toisaalta finanssisijoitusmenojen arvioidaan pienenevän lähivuosina. Finanssisijoitusmenojen viime vuosien nopeaa kasvua selittää erityisesti kolme tekijää:

- Eri valtioille vuosina 2009–2011 budjetoidut lainat (Islannille 350 milj. euroa, Kreikalle 1,6 mrd. euroa ja Latvialle 324 milj. euroa). Vuoden 2010 loppuun mennessä kaikkia lainoja ei kuitenkaan ollut nostettu ja esim. Latvian laina jouduttiin uudelleenbudjetoimaan vuodelle 2011. Kreikan lainan osalta kyse on osallistumisesta rahoitusjärjestelyihin koko euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi.
- Yliopistouudistuksen yhteydessä yliopistojen pääomitukseseen on vuosina 2008–2011 yhteensä budjetoitu ja käytetty runsas 500 milj. euroa.
- Lainat Suomen Vientiluotto Oy:lle (32.30.80): tilinpäätöksen mukaan 220 milj. euroa vuonna 2009 ja vuodelle 2011 budjetoitu 500 milj. euroa.

Finanssisijoitusmenojen viime vuosien nopean kasvun myötä tulisi tarkkaan harkita, onko näissä menoissa todella kyse sellaisista sijoituksista, joiden voidaan arvioida säilyttävänsä arvonsa, vai onko kyse pikemminkin tuista. Lainoihin Euroopan valtioille ei liity tukielementtejä. Niiden takaisinmaksuaikataulusta ja lainasta maksettavasta korosta on sovittu tarkasti.

Yliopistojen pääomituksissa on kyse valtion omaisuuden muuttamisesta toiseen muotoon, eikä niihinkään liity tukielementtiä. Säätiöyliopistojen säädekirjoissa on säädetty, että säätiön peruspääoma on säilytettävä koskemattomana ja mikäli säätiö lakkautetaan, luovutetaan valtion lahjoittama pääoma kokonaisuudessaan käyttämättömine tuottoineen takaisin valtiolle. Julkisoikeudellisten yliopistojen kohdalla mahdollisista muutostilanteista ja niiden vaikutuksista valtion osoittamaan pääomaan päätettäisiin erikseen.

Suomen Vientiluotto Oy:n lainavaltuuksia on taantuman aikana korotettu huomattavasti. Tällä on pyritty turvaamaan finanssikriisin seurauksena vaarantunut yritysten rahoitus. Voimassa oleva järjestelmä on väliaikainen päättyen kesäkuussa 2011. Viennin jälleenrahoituksessa luoton korko saattaa muodostua markkinahintaa matalammaksi, jolloin siihen tästä näkökulmasta voidaan arvioida sisältyvän tukea. Rahallisesti korkojen erotuksesta syntyvä tuki ei ole valtiontalouden kannalta kovin mittava. Yritysten maksama korko on tähän saakka ylittänyt valtion oman varainhankinnan kustannuksen mutta hinnoitte-

lumalli voi periaatteessa johtaa valtion omaa varainhankintakustannusta alempaan hintaan (kiinteä CIRR-korko³³ pitkän takaisinmaksuajan tapauksessa voi alittaa valtion varainhankintakustannuksen).

Edellä mainittujen, eniten finanssisijoitusmenoja viime vuosina kasvattaneiden tekijöiden lisäksi on taantumana aikana annettu pääomalainoja mm. Suomen Teollisuussijoitukselle sekä Finnveralle ja sen tytäryhtiöille. Teollisuussijoituksen tekemisiin pääomasijoituksiin ei sisälly tukielementtiä, eikä niitä ole notifioitu EU-komissiolle. Finnveran tytäryhtiöiden toiminnassa on kyse pieniin, alkaviin yrityksiin tehtävistä pääomasijoituksista, jotka saattavat olla erittäin riskipitoisia ja näihin voi liittyä tukielementtiä ja komissiota on notifioitu. Toisaalta valtio rahoittaa Finnveraa pääomalainoilla, joista valtiolle muodostuu aito saatava. Finnveran toiminnan tulee pitkällä aikavälillä olla kannattavaa ja Finnveran vakavaraisuus on hyvä, joten valtion Finnveralta olevaa saatavaa voidaan pitää aitona ja sen arvon säilyvän.

Ennen kehyskautta 2008–2011 on suurin yksittäinen vuosittain toistuva erä finanssisijoituksissa ollut Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes) myöntämät pääomalainat, joihin sisältyy myös maksuvapautusvaltuus. Edellisen kehystyöryhmän raportissa v. 2007 pohdittiin, miten tulisi käsitellä näitä Tekesin anteeksiannettuja pääomalainoja, jotka voidaan rinnastaa suoriin tukiin. Vuosina 2006–2009 maksuvapautusvaltuus oli 20 milj. euroa. Kokonaisuutena tulomenetysten arvioitiin kuitenkin olevan niin pieniä, ettei nähty tarvetta sisällyttää niitä menosäännön piiriin. Työryhmä totesi silloin, että menettelyjen yleistyksessä niiden ottamista kehukseen tulisi harkita.

Maksuvapautusvaltuutta on korotettu suhdanneluonteisesti 40 milj. euroksi vuosien 2009 ja 2010 talousarvioihin mutta se alenee jälleen 20 milj. euroon. Tällaista yksittäistä erää ei katsota tarpeelliseksi laskea kehukseen kuuluvaksi.

Muita osin finanssisijoituksiin ei ole sisällynyt merkittäviä tukielementtejä, vaikka finanssisijoitusmenot ovat kasvaneet viime vuosina nopeasti. Finanssisijoitusmenoja ja niiden sijoitusluonnetta tulisi vastaisuudessa tarkoin seurata, jottei niiden käyttöä laajenneta enemmän avustuksia muistuttaviin menoihin, esimerkiksi pääomittamalla tappiollisia tai pääomansa suunnitelmallisesti alas ajavia yhtiöitä.

Työryhmän ehdotus

Finanssisijoitukset tulisi edelleen pitää kehysjärjestelmän ulkopuolella. Niiden määrää tulee seurata tarkasti esim. talousarvioasiakirjoissa, kehyspäätöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa.

³³ OECD commercial interest reference rate (CIRR) on OECD:n vientiluottokonsensuksen mukainen matalin mahdollinen kiinteä korontasauksen tai vientiluoton korko. CIRR-korko vahvistetaan kuukausittain ja se määräytyy riskittömimpien valtionlainojen korkotason perusteella. Esimerkiksi 15.3. – 14.4.2011 välisellä ajalla sovellettava CIRR-korko 10 vuoden takaisinmaksuajan luotossa on 4,05 %.

4.2.3 Kehysvaikutuksia verotuki- ja veroperustemuutoksista

Verotukien purkaminen suoriksi tuiksi

Kaudella 2008–2011 verotukia on purettu neutraalisti suoriksi menotuiksi (esim. yliopistoapteekkien tuloverovapaudesta ja apteekkimaksuvapaudesta luopuminen ja muutoksen kompensointi Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille). Verotukijärjestelmään on myös tehty rakenteellisia muutoksia, jotka lisäävät neutraalisti sekä menoja että tuloja (esim. energiaverotuksen verottomuusjärjestelmän muutos 1.1.2008 alkaen). Näissä tapauksissa muutokset on toteutettu kehysneutraalisti eli kehystasoon on tehty rakenteellinen korjaus. Rakennekorjaukset on tehty niillä määräärvioilla, jotka ovat olleet käytettävissä ko. hetkellä. Osin kehyksen rakennekorjauksia on jouduttu tarkistamaan jälkikäteen.

Työryhmän ehdotus

Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla yhtä suurien verotukien ja menojen keskinäisiä vaihdoksia.

Veroperustemuutosten kehysmenovaikutukset

Erilaisilla veroperustemuutoksilla on erityyppisiä heijastevaikutuksia esimerkiksi valtiontalouden menoihin. Vuoden 2010 alussa valtiontalouden vajetta lisäävän työnantajan kansaneläkemaksun poiston kompensoimiseksi päätettiin v. 2011 toteutettavista yli 700 milj. euron energiaveronkorotuksista. Valtiontalouden tasapainottamiseksi päätetyllä veronkorotuksella oli kuitenkin vaikutus myös menomomentilta maksettaviin energiaverotuksiin (momentti 28.91.41). Koska veronkorotus toi nettomääräisesti merkittävän parannuksen valtiontalouden päätösperäisesti muuten heikentymässä olleeseen tasapainoon, tehtiin kehystasoon energiaverotukiin heijastuvaa menovaikutusta vastaava rakennekorjaus. Ajatuksena oli, että menokehys ei voi olla este valtiontaloutta merkittävästi parantaville toimenpiteille eikä asettaa erilaisia nettomääräisesti yhtä paljon valtiontalouden tasapainoa parantavia veronkorotustoimia eriarvoiseen asemaan sen takia, että niillä on erisuuruisia menovaikutuksia.

Työryhmän ehdotus

Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on sama julkistaloudellinen vaikutus.

Veroperustemuutosten kompensoiminen muille veronsaajille

Kehystyöryhmän raportissa 2007 valtion päättämien veroperustemuutosten kompensatiot muille veronsaajille katsottiin kehyksen ulkopuoliseksi

menoiksi, sillä kehysjärjestelmän ei haluttu rajoittavan teknisesti veronkevennysten (mm. ansiotuloverotuksen kevennysten) toteutustapaa. Samoin perustein sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavat siirtomenojen muutokset jätettiin kehyksen ulkopuolelle. Ansiotuloverotusta kevennettiin erityisesti v. 2009, mikä näkyy lisäyksenä kehyksen ulkopuolisissa menoissa.

Sairausvakuutusjärjestelmän vuoden 2006 muutoksen seurauksena sairausvakuutuksen rahoitus perustuu vuosittain sairaanhoito- ja työtulovakuutuksen kulujen perusteella määräytyviin vakuutusmaksuihin ja valtion osuuksiin. Uudistuksen myötä valtio ei voi päätöksellään vaihdella sosiaaliturvamaksujen tasoa muuttamatta lainsäädäntöä. Täten ei ole enää perusteltua mainita erikseen hallitusohjelmassa sosiaaliturvamaksujen muutosten kompensatiota kehyksen ulkopuolisena, yleissäännön kattaessa myös em. mahdolliset tapaukset.

Työryhmän ehdotus

Valtion päättämien veroperustemuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille tulisi edelleen jättää kehyksen ulkopuolelle.

Vuoden 2010 talousarvion täydennyksen yhteydessä päätettiin valtion osallistumisesta määräaikaisesti lomautusajalta maksettavien ansiopäivärahojen rahoittamiseen ja työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiuden turvaamiseen. Tämä katsottiin aktiivisen veroperustemuutoksen kustannusvaikutuksen kompensatioksi muulle veronsaajalle ja siten kehyksen ulkopuoliseksi menoksi, koska toimella estettiin työttömyysvakuutusmaksun korotus. Käytännössä muulle veronsaajalle siis kompensoitiin muuten välttämättömän veronkorotuksen tekemättä jättäminen eikä kevennyksen aiheuttama tulovaje.

4.2.4 Tulojen korvamerkinnyt ja itsensä rahoittavat läpikulkuerät

Erilaisten tulotasoon linkitettyjen menojen ja läpikulkuerien kehyskäsitteilyissä on eroja. Tapaukset voidaan periaatteessa jakaa viiteen kategoriaan:

- veron (ml. veronluonteisen maksun) säädetty korvamerkintä³⁴
- muun tulon säädetty korvamerkintä

³⁴ Tilastokeskuksen laskeman veroasteen määrittelyssä veroilla ja veronluonteisilla maksuilla tarkoitetaan OECD:n verotilastossa julkisyhteisöjen keräämiä pakollisia, vastikkeettomia maksuja. Määritelmä on laajempi ja kattaa useampia tuloeria kuin kehystyöryhmän rajausta, jossa veroina tai veronluonteisina maksuina pidetään talousarvion osaston 11 tuloja sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan veronluonteisia maksuja, jotka budjetoidaan osastossa 12.

- muu (maksu)tulon harkinnanvarainen korvamerkintä
- valtiontalouden ulkopuolelta saatavan rahoitustulon harkinnanvarainen korvamerkintä ja
- teknisesti välitetty suoritus (ei valtion tulo).

Kehysjärjestelmä suhtautuu tiukimmin veronluonteisten tulojen korvamerkintään. Näiden menojen tulee korvamerkinnästä huolimatta olla kehys säännön piirissä, koska ko. menojen rahoittaminen rasittaa veronmaksajaa. Eräitä esimerkkejä veronluonteisista maksuista, joihin liittyy korvamerkintää, ovat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lästimaksu, ratavero, eräät viestinnän maksut, lentoliikenteen valvontamaksu sekä (vesiliikenteen) väylämaksut. Lisäksi lakiperusteisia veronluonteisten maksujen korvamerkintöjä on mm. maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla (mm. kalastuslupa- ja kalastuksenhoitomaksut, riistanhoito- ja metsästysmaksut³⁵). Myöskään esimerkiksi Öljysuojarahastosta saatavaa osarahoitusta ei voida katsoa kehykseen kuulumattomaksi menoeräksi, sillä rahaston toimintaa rahoitetaan veronluonteisella öljyjättemaksulla sekä öljysuojamaksulla.

Työryhmän ehdotus

Verotulojen korvamerkinnät tiettyihin menoihin eivät ole kehysjärjestelmässä neutraaleja läpikulkueriä eikä niiden käsittelyyn kehyksen ulkopuolella ole finanssipoliittisia perusteita. Kuten aiemminkin, vaikka verotulojen taso nousee, ei menotason nousemista tulisi kompensoida kehystason rakennekorjauksella.

Sen sijaan kehysäännön ei tule olla este esimerkiksi maksutulon korvamerkinnälle ja ko. menon tulee voida vaihdella maksutulon mukaan kehyksen estämättä. Valtion budjetissa on joitakin suoria korvamerkintöjä. Näitä ovat mm. nettobudjetoidut tulot. Vuoden 2010 talousarviossa tuloja nettobudjetoitiin menomomenteille tai menoja tulomomenteille yhteensä noin 1,3 mrd. eurolla. Käytännössä menotaso vaihtelee tulotason mukaan kehyksen estämättä, vaikka ko. menojen momentit ovat kehykseen kuuluvia.

Valtion budjetissa on kuitenkin myös bruttobudjetoituja maksutuloja (esim. oikeusministeriön hallinnonalalla). Näissä menon ja tulon välinen yhteys ei ole lakisääteinen. Bruttobudjetoitua maksutuloa vastaavan menon käsittelyn tulisi periaatteessa olla kehysjärjestelmässä vastaava kuin nettobudjetoidun. Nämä ei-lakisääteisesti linkittyneet tulo- ja menoerät ovat kuitenkin finanssipoliittisesti hyvin pieniä eikä niitä kehysjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta kannata ottaa huomioon kehyksen ulkopuolisina momentteina tai kehystason

³⁵ Riistanhoitomaksua ja pyyntilupamaksuja koskien ks. esim. PeVL 13/1990 vp, PeVL 48/2010 vp, korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2007:33. Myös PeVL 30/1993 vp kalastuksenhoitomaksusta.

rakennekorjauksina. Näin menetellen järjestelmä pysyy yksinkertaisempänä ja läpinäkyvämpänä.

Työryhmän ehdotus

Maksutuloja vastaavat korvamerkityt menot, jotka voidaan myös budjetoida nettomääräisenä, ovat periaatteessa kehysjärjestelmän kannalta neutraaleja ja menotaso saa vapaasti vaihdella tulotason mukaan. Käytännössä yksittäisten bruttobudjetoitujen vähäisten maksuvaihteluiden kehysvaikutusta ei kuitenkaan kannata erikseen seurata rakennekorjauksin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla (veikkausvoittovarot), maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla (totopeleistä saatavat tulot) ja sosi-aali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (RAY:n tuloutus) on tuloja, joita vastaavat menot ovat kehyksen ulkopuolisia ja siten ne vaihtelevat korvamerkityn tulon mukaisesti kehyksen estämättä. Arpajaislain (1047/2001) mukaisesti raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen, raha-automaattiyhdistyksen tuotto terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen sekä totopelien tuotto hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Finanssipoliittisesti ei ole nähty tarpeelliseksi kehysjärjestelmän avulla rajoittaa peliaktiivisuudesta aiheutuvia tuloja ja niistä johtuvia menoja. Näitä tuloja ei myöskään voida pitää veronluonteisena.

Työryhmän ehdotus

Veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutuksia vastaavat menot tulisi pitää jatkossakin kehyksen ulkopuolisina.

Valtiontalouden ulkopuolelta saadaan tuloja mm. Euroopan unionilta (esimerkiksi ulkorajarahaston tuet, maaseudun kehittämisen ja elinkeinokalatalouden rahoitus, liikenteen TEN-tuet, rakennerahasto-ohjelmien rahoitus). Näillä tuloilla on sidotut vastineet menopuolella ja kyse on kehyksen näkökulmasta läpivirtauserästä. On kuitenkin huomattava, että kansallinen vastinrahoitus on kehykseen kuuluva menoerä ja EU:lta saatavat läpivirtaustulot vaikuttavat osin tämän tasoon. EU-tuloja vastaavat menot on kaudella 2008–2011 osittain

budjetoitu suoraan kehyksen ulkopuolisille momenteille ja osittain kehykseen kuuluville momenteille kehyksen rakennekorjauksen kera. Molemmissa tapauksissa menojen käsittely on ollut kehyksen kannalta neutraali. Jatkossa toimitapoja voitaisiin yhdenmukaistaa siten että vain vuosittain jatkuvat, kansallisen vastinrahoituksen vaativat EU-rahoitteiset menot budjetoidaan kehyksen ulkopuoliselle momentin osalle. Muut kertaluonteisemmat EU-tuet voitaisiin jatkossa budjetoida kehykseen kuuluville momenteille tehden kehystason rakennekorjaus. Tällä vähennettäisiin momenttien jakamista kehykseen kuuluvaan ja kehyksen ulkopuoliseen osaan.

Valtion talousarviossa on myös muita teknisiä läpivirtauseriä, kuten kehitysyhteistyömenojen yhteistoimintahankkeiden muiden maiden maksamat osuudet. Ulkopuoliset, kuten kunnat tai yhtiöt, voivat myös siirtää valtiolle rahoitusta määrittelemäänsä käyttökohteeseen (esim. jonkin liikenneväylän rakentamiseen, kuten on tapahtunut). Tällaiset erät eivät rasita valtion verorahoitusta, joten niiden rajoittamiseen ei ole tarvetta. Periaatteessa olisi tosin mahdollista menetellä toisin kuntien suoritusten osalta, jolloin niiden kehykseen sisällyttäminen voisi tilanteesta riippuen johtaa valtion kieltäytymiseen kunnan suorituksen vastaanottamisesta. Työryhmä ei ole kuitenkaan tehnyt eroa kuntien ja muiden ulkopuolisten välillä tässä suhteessa.

Jos edellä tarkoitettu ulkopuolisen suoritus johtaa valtion takaisinmaksuvelvoitteeseen, on sitä vastaava määräraha aikanaan luettava kehykseen. Periaatteessa voitaisiin ajatella, että kehykseen lukeminen tapahtuisi jo saataessa tulo ja käytettäessä se. Tämä olisi kuitenkin epäjohdonmukaista, koska muissa tilanteissa menovaikutusten lykkäykset luetaan kehykseen vasta aikanaan varsinaisessa budjetointivaiheessa.

Työryhmän ehdotus

Ulkopuolisten tiettyyn käyttötarkoitukseen antamia tuloeria vastaavat määrärahat olisi käsiteltävä kehysten kannalta neutraalisti eli menotaso voisi vapaasti vaihdella tulotason mukaisesti kehyksen estämättä.

Perittyjen tulojen palautukset ja korvaukset

Valtio on ajoittain joutunut jälkikäteen palauttamaan tai korvaamaan liian korkeina perittyjä tuloja, kuten maksu- ja verotuloja.

Esimerkiksi vuoden 2010 neljännessä lisätalousarviossa jouduttiin momentilla 31.30.43 (Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantaminen) ottamaan huomioon se, että momentilta jouduttiin maksamaan alustukien takaisinperinnästä aiheutuviin palautuksiin liittyviä korkomenoja, koska korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan valtiolle maksettuja korkoja oli kohtuullistettava. Lisäksi esimerkiksi Liikenteen turvallisuusvirasto on joutunut palauttamaan vuosilta 2006–2009 autoverotuksessa maksuun pantua arvonalisäveroa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen veron oikaisusta antaman päätöksen perusteella. Vastaavia esimerkkejä löytyy myös muilta hallinnonaloilta.

Liian suurina perittyjen valtion tulojen palautusten ja korvausten tulisi olla kehysten ulkopuolella, sillä tällaisen tulon palautus on neutraali veronmaksajalle.

Työryhmän ehdotus

Perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia koskevat määrärahat tulisi käsitellä kehysten kanalta neutraaleina.

4.2.5 Menoajoitusmuutokset

Etenkin valtuussidonnaisten menojen maksatusaikatauluissa tapahtuu usein muutoksia, kun hankkeiden aikataulut viivästyvät alun perin suunniteltuun verrattuna. Taantuman vuosina on ollut myös tarvetta aikaistaa eräitä hankkeita elvytysvaikutuksen aikaansaamiseksi kustannustehokkaasti. Kehyskaudelle 2008–2011 helpotettiin menoajoitusmuutosten ja uudelleenbudjetointien tekemistä, mikä on lisännyt järjestelmän joustoa. Kehysjärjestelmän kanalta vaalikauden kokonaismenot pysyvät menoajoitusmuutoksista huolimatta ennallaan – vain yksittäisten vuosien tasot muuttuvat.

Ajoitusmuutokset ja uudelleenbudjetoinnit on toteutettu kehystason rakenekorjauksina. Menoajoitusmuutos on edellyttänyt, että esimerkiksi hanketta aikaistettaessa kehyskorjauksen suuruinen meno vähennetään myöhemmältä saman vaalikauden vuodelta. Vaalikausien vaihteet muodostavat selkeät rajat menoajoitusten kehyskorjauksille toisin kuin ns. rullaavien kehyskausien järjestelmissä: aikaistukset seuraavalta vaalikaudelta rasittavat nykykauden kehysmenoja normaalisti ja toisaalta jonkin hankemenon myöhentymisen seuraavalle vaalikaudelle tuo liikkumatilaa käsillä olevalle kehyskaudelle. Esimerkiksi 10 milj. euron suuruinen maksatuksen myöhentyminen seuraavan vaalikauden ensimmäiselle vuodelle tuo edelliselle kaudelle 10 milj. euron liikkumatilan, vaikka kyseinen 10 milj. euron meno rasittaa valtion menoja heti seuraavana vuonna. Tämä on johdonmukaista oletettaessa, että vaalikauden yli siirtyvä meno ei nosta vaalikauden jälkeisten kokonaismenojen tasoa eli että se syrjäyttää aikanaan muita menoja. Tätähän ei voida kuitenkaan varmuudella tietää, koska tulevien kausien lopullisia kehystasoja ei ole tiedossa.

Sen lisäksi, että hankkeiden menoajoituksia on muutettu vuodelta toiselle, on vuosina 2008–2011 toteutettu myös runsaasti projektien tai hankkeiden menojen uudelleenbudjetointeja. Tällöin vaatimuksena on, että kyseessä on aito hankemenon uudelleenbudjetointi samaan kohteeseen. Esimerkiksi vuosittaisia tilinpäätössäästöjä ei voida peruuttaa liikkumatilan luomiseksi johonkin toiseen kohteeseen. Tämän lisäksi:

- määrärahan tulee olla jo vanhentunut eikä sitä voida enää käyttää budjetivuotena, jolle se uudelleenbudjetoidaan tai

- määräraha tulee peruuttaa ko. budjettivuodelta samalla kun se uudelleenbudjetoidaan, jotta se ei ole kahteen kertaan käytössä.

Kaudella 2008–2011 on uudelleenbudjetoitu ja kehyskorjattu myös vuosina 2006–2007 myönnettyjä siirtomäärärahoja. Tämä poikkeaa siitä, että menoajoitusmuutokset käsitellään kehyksen rakennekorjauksena vain yhden vaalikauden sisällä. Ko. meno on kuitenkin jo kertaalleen huomioitu kehysjärjestelmässä eikä ole tarkoituksenmukaista, että sama meno rasittaa kehystä kahdesti, vaikka välissä on tapahtunut vaalikauden vaihto.

Toisaalta on pohdittu, kuinka suuret menoajoitusmuutokset tulisi ottaa huomioon kehyksen rakennekorjauksina ja minkä vaihtelun pitäisi mahtua normaalisti kehyksen piiriin. Kehystyöryhmä on 2007 raportissaan todennut, että yleensä aikataulumuutokset tulisi rahoittaa kehystä tarkistamatta eikä ajoitus-tarkistuksista tulisi tehdä automaattista menettelyä. Tämä on hyvä perussääntö etenkin pienissä ja usein muuttuvissa liikennehankkeiden sekä puolustusmateriaalihankintojen menoajoitusten tarkasteluissa. Taantuman vuosina kehyksen ollessa tiukalla on joitakin menoajoituksia kuitenkin kirjattu myös pienistä muutaman miljoonan euron projekteista sekä liikennehankkeista.

Työryhmän ehdotus

Ajoitusmuutosten tuoma jousto on toiminut hyvin kaudella 2008–2011. Hankkeita ja hankintoja on voitu aikaistaa vaalikauden sisällä muun muassa elvytyssyistä. Vaalikauden vaihteet tuovat ajoitusmuutoksiin kuitenkin tietyn hankaluuden.

Kehysjärjestelmän jousto myös menojen uudelleenbudjetoinnissa on osoittautunut toimivaksi. Jatkossakin uudelleenbudjetoinneissa on tärkeää huomioida, että ko. menon tulee olla käyttämättä jäänyt tai peruttettu, jotta se voidaan uudelleenbudjetoida kehysneutraalisti. Uudelleenbudjetoiteja tulisi tehdä kehysneutraalisti vain tilanteissa, joissa uudelleenbudjetointi kohdistuu tietyn hankkeen, hankinnan tai projektin menoon eikä esimerkiksi yleiseen tilinpäätössäästöön.

4.2.6 Kehyksen ulkopuolisen menon siirtyminen kehykseen kuuluvalla momentilla

Kaudella 2008–2011 on ollut tilanteita, joissa kehystason rakennekorjausta on käytetty neutraalin määrärahasiirron toteuttamisessa silloin, kun siirto on koskenut kehyksen ulkopuoliselta momentilta maksettavan menon siirtymistä kehykseen kuuluvalla momentilta maksettavaksi tai päinvastoin.

Arvonlisäveromenot siirrettiin kehyksen ulkopuolelle kehyskaudelle 2008–2011. Finanssipoliittisesti niillä ei ole keskeistä merkitystä kehysjärjestelmässä, koska kyse on samalla valtion tulosta. Kaudella 2008–2011 on ollut tilanteita, joissa arvonlisäveromenoja on jouduttu siirtämään keskitetyltä alv-momentilta

kehykseen kuuluvalla momentilla. Kyse on ollut yliopistouudistukseen liittyvistä järjestelyistä. Näissä tilanteissa siirto on tehty kehysneutraalisti.

Kevään 2010 kehyspäätyksessä päätettiin korottaa arpajaisveroa, mikä vähentää kehyksen ulkopuolisten veikkausvoittovarojen, totopeleistä saatavien tulojen ja Raha-automaattiyhdistyksen avustusten momenttien menotaso. Kehyssääntöä on tulkittu siten että kehyksen ulkopuolisen menon alentumista vastaavasti on voitu lisätä rahoitusta kehykseen kuuluvalla momentilla (mm. 33.01.26 Valtion rahoitus lääkärihelikopteritoiminnan menoihin). Koska kehyksen ulkopuolisen pelituottoon kytkeytyvän määrärahan rahoitus pohjaa on verolla vähennetty ja samalla verolla lisätty kehykseen kuuluvan vastaavan määrärahan rahoitus pohjaa, tilanne on tulkittu kehyksen tavoitteiden kannalta neutraaliksi.

Työryhmän ehdotus

Kehystason rakennemuutosten tekeminen on välttämätön tekniikka neutraalin kehystason ylläpitämisessä tilanteissa, joissa budjetin menojen rakenteessa tapahtuu muutoksia.

4.2.7 Muut kehyksen ulkopuoliset menot

Kehystyöryhmän raportti vuodelta 2007 käsittelee kattavasti mm. kehyksen ulkopuolelle määritellyt arvonlisäveromenot ja korkomenot. Näihin eriin ei työryhmä koe olevan tarvetta puuttua, vaan ne tulisi jatkossakin pitää kehyksen ulkopuolella.

Kehykseen sisältyy suuria lakisääteisiä menokokonaisuuksia, joiden määrän ennakkointi on epävarmaa ja voi johtaa merkittäviinkin virhearviointeihin. Usein tällaiset virhearviot vaikuttavat ristiin siten, että osa määrärahoista on yliarvioitu ja osa aliarvioitu. Ei voi kuitenkaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että joskus useat tällaiset lakisääteiset määrärahat voivat yhtä aikaa ylittää arvioidun tason huomattavilla summilla, jolloin kehyksen pitävyys joutuisi koe-tukselle. Tämä on yksi syy siihen, miksi kehyksessä tulisi olla liikkumatilaa ennalta arvaamattomia tarpeita varten. Kun kysymyksessä näissä tapauksissa on yleensä menot, joiden rahoitus perustuu verotukseen, ei ole perusteita tällaisten menojen sulkemiseen kehyksen ulkopuolelle pelkästään siitä syystä, että menojen arviointi on vaikeata. Kehyksen ei tule siis kattaa pelkästään helposti arvioitavia menoja vaan kaikki veronmaksajaa rasittavat menot.

Myöskään mahdollisuus vaikuttaa menoon ei ratkaise menon kehysuuhdetta. Menoa ei pidä sulkea kehyksestä esim. siksi, että se on EU-jäsenyyteen liittyvä tai perustuslain suojaama tai jonkin muun vakiintuneeksi koetun lainsäädännön turvaama. Vaikka menoon ei voitaisi käytännössä vaikuttaa, sen tulee kuulua kehykseen, jos se rahoitetaan veroilla. Tällaiset sitovat menot vaikuttavat siihen,

kuinka paljon voi tietyn verorasituksen ja velkatason puitteissa toimittaessa olla muita menoja. Sitovien menojen kasvun tulee siis vähentää muiden menojen tilaa vero- ja velkatavoitteiden kanssa johdonmukaisesti asetetun menoraamin sisällä, minkä vuoksi sitovien menojen käsittely kehyksessä on johdonmukaista.

Työryhmä haluaa nostaa esille kaksi tulevaisuuden kehysbudjetointiin mahdollisesti liittyvää haastetta. Molemmat haasteet liittyvät määritelmällisesti kehykseen kuuluviin menoihin, jotka rasittavat veronmaksajaa.

Vuoden 2011 alusta lukien talousarviosta maksetaan uusiutuvan energian tuotantotukea tuulivoimalla, biokaasulla, metsähakkeella sekä puupolttoaineella tuotetulle sähkölle. Vuosittainen kustannus valtiontaloudelle on vaikeasti arvioitavissa, sillä se on riippuvainen mm. sähkön markkinahinnasta ja päästöoikeuksien hinnasta. Tuotantotuesta säädettyä on esitetty näkemyksiä, että tällä perusteella tuen tulisi olla kehyksen ulkopuolinen meno. Tuotantotuki rahoitetaan kuitenkin yleiskatteisesta talousarviosta veronmaksajien varoin. Ei ole syytä tuen jättämiselle kehyksen ulkopuolelle vain sillä perusteella, että sen tason arviointi on vaikeaa. Peruste soveltuu moniin muihinkin menoihin.

Vuonna 2010 perustettiin väliaikainen Euroopan rahoitusvakaussäveline. Sen mittaluokka on 750 mrd. euroa, josta euromaiden lainatakaukset ovat 440 mrd. euroa. Suomen osuus takauskatosta on 7,9 mrd. euroa. Euroopan rahoitusvakaussävelinettä on jo käytetty loppuvuodesta 2010 Irlannin talouden turvaamiseen. Lisäksi Eurooppa-neuvostossa on sovittu vuodesta 2013 lähtien toimivasta pysyvästä vakaussävelmekanismista. On olemassa riski, että Suomen valtion maksettavaksi voi langeta annettuja takauksia. Kyseessä tulisivat olemaan kustannukset, jotka voisi olla mahdotonta sisällyttää kehysrajoitteen alle. Kehystasoa asetettaessa ei voida arvioida, minkä suuruisena ja milloin takauksia saattaisi langeta maksettavaksi. Kyse on samantyyppisistä kehysmenoista, joita saat-taisi aiheutua, jos jokin suuri Finnveran takaus lankeaisi – joskin mittaluokka on erilainen.

Työryhmän ehdotus

Jatkossakin arvonlisäveromenot ja korkomenot tulee pitää kehyksen ulkopuolella.

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 kehykseen kuuluvana.

4.2.8 Kehystason rakennemuutosten raportointi

Kehyssääntöjen tulkintojen raportointitapa on vaihdellut eri tilanteissa. Kuten aiemmin todettu, toisinaan kehyksen ulkopuoliset menot ovat kehyksen ulkopuolisella momentilla ja toisinaan taas ne huomioidaan kehystason rakennekorjauksina. Eräissä tapauksissa momentit jakautuvat kahtia kehykseen kuuluvaan ja sen ulkopuoliseen osaan. Tehdyt rakennekorjaukset raportoidaan talousarvioesitysten yleisperusteluissa ja kehyspäätyksessä. Yleisperusteluissa ja kehyspäätyksessä tarkastellaan myös kehyksen ulkopuolisten menojen kokonaisuutta. Käsittelytapojen yhdenmukaisuuteen ja raportoinnin laatuun tulisi panostaa.

Kehykseen kuuluvaan ja kehykselle ulkopuoliseen osaan jaetut momentit heikentävät kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja vaikeuttavat seurantoja sekä laskentoja. Jotta jatkossa momentteja jouduttaisiin jakamaan kehykseen kuuluvaan ja kehykselle ulkopuoliseen osaan yhä harvemmin, lisätään kehystason rakennemuutosten käyttämistä kehystason säätelyssä. Lopputulos kehyksen liikkumatilassa on sama, toteutettiinpa kehykselle ulkopuolinen meno teknisesti kehyksen ulkopuolisella momentilla tai kehysmomentilla samalla kehystasoa tarkistaen.

Lisääntyvä kehystason rakennekorjausten määrä tuo uusia haasteita kehysjärjestelmän seurattavuuteen ja läpinäkyvyyteen. Listausta kehystason rakennekorjauksista ylläpidetään valtiovarainministeriön budjettiosastolla ja tehdyt korjaukset raportoidaan aina ko. talousarvioesityksen yleisperusteluissa sekä kehyspäätyksen liitteenä. Läpinäkyvyyden ja seurattavuuden parantamiseksi tulisi raportoinnissa jatkossa panostaa entistä paremmin korjausperusteen esittämiseen. Kehyspäätyksen liitteessä rakennekorjaukset voitaisiin myös ryhmitellä selkeyden lisäämiseksi. Yksi mahdollisuus läpinäkyvyyden lisäämiseen voisi olla valtiovarainministeriön internet-sivuilla ylläpidettävä kehystasokorjausten listaus.

Työryhmän ehdotus

Kehystason rakennekorjausten raportointia olisi selkiytettävä ja niiden läpinäkyvyyttä lisättävä.

4.3 Kehystason hinta- ja kustannustasotarkistukset

Nykyinen kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan reaaliseen vaalikauden kehykseen. Tämä menokehys ilmaistaan päätöksentekovuotta seuraavan talousarviovuoden hintatasossa. Esimerkiksi maaliskuun 2011 kehys vuosille 2012–2015 laadittiin kaikkien neljän vuoden osalta vuoden 2012 hintatasossa.

Nelivuotinen kehys korotetaan seuraavan vuoden hinta- ja kustannustasoon aina maaliskuussa kehyspäätyksessä. Hinta- ja kustannustasokorjaus perustuu

valtiovarainministeriön kansantalousosaston kokonaistaloudelliseen ennusteesseen ja siinä esitettyihin arvioihin eri indeksien vuosimuutoksesta. Hintakorjausta tarkistetaan 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 kehystasositen, että se on samassa hintatasossa kuin ko. vuonna laadittava talousarvioesitys asettaen sille menokaton. Tarkistus perustuu pääosin, kuten koko kehysjärjestelmä, ex ante-tarkasteluun. Hinta- ja kustannustasotarkistus tehdään käytettävissä olevilla eri indeksejä koskevilla ennustetiedoilla³⁶.

4.3.1 Kehystason hintakorjaus kaudella 2008–2011

Kaudella 2008–2011 kehyksen vuosittaisen hinta- ja kustannustasotarkistuksen suuruusluokka on vaihdellut suuresti hintatasokehityksen mukaan. Vuoden 2008 hintatasoon siirtymisen kustannusvaikutus oli noin 1,2 mrd. euroa, vuoden 2009 noin 1,1 mrd. euroa, vuoden 2010 noin 0,5 mrd. euroa ja vuoden 2011 noin 0,7 mrd. euroa. Vuosi 2010 oli erityisen matalan inflaation vuosi.

Kehystason hintakorjaus tehdään ottamalla huomioon kaikki kehykseen kuuluvat menot ja niitä parhaiten kuvaavat indeksit. Hintakorjaus koostuu kolmesta osiosta:

1. Lakisääteiset indeksikorjaukset

- tähän ryhmään kuuluvat mm. seuraavien menojen indeksikorjaukset: valtionosuudet, lakisääteisesti indeksisidotut etuudet, eläkkeet, yliopistojen valtionrahoitus, EU-jäsenmaksu
- indeksikorjaus on ollut kaudella 2008–2011 vuosittain välillä 290–620 milj. euroa ja se vastaa momenteille budjetoitua indeksikorjausta

³⁶ Puolustusvoimien kustannustasotarkistus korjataan jälkikäteen vastaavan budjetoinnin yhteydessä toteutuman mukaiseksi. Lisäksi esimerkiksi valtion osuuksien kustannustasotarkistuksessa ja vastaavassa kehystarkistuksessa käytetty indeksi sisältää aiemman kauden toteuman. Vahvistetut KEL ja TyEL- indeksit perustuvat menneen kauden hintakehitykseen eikä niitä sitten tarkisteta jälkikäteen.

- korjausten laskennassa käytetään mahdollisimman täsmällisesti niitä indeksejä, joihin ko. meno on lakisääteisesti sidottu (KEL-, TyEL, valtionosuus-, kuluttajahinta- ja yliopistoindeksejä³⁷ sekä EU:n BKT:n hinnan vuosimuutosta)

2. Sopimus- tai päätöspäätökset hintakorjaukset

- tähän ryhmään kuuluvat mm. seuraavien menojen hintakorjaukset: valtion palkkaratkaisut, puolustusvoimien materiaalihankintojen ja toimintamenojen indeksitarkistus
- hintakorjaus on ollut kaudella 2008–2011 vuosittain välillä 10–200 milj. euroa ja se vastaa momenteille budjetoitua hintakorjausta
- puolustusvoimien korotuksen piirissä olevia menoja korotetaan ennakollisesti 1,5 prosentilla, joka korjataan jälkikäteen elinkustannusindeksin / teollisuuden tuottajahintaindeksin alaindeksin DK mukaiseksi
- valtion palkkausmenoihin liittyvät hintakorjaukset vaihtelevat vuodesta toiseen sopimuskierrosten mukaan, sillä kehystasoa korjataan toteutuvan palkkaratkaisun mukaisesti, ei indeksiennusteilla

3. Muiden kehykseen kuuluvien menojen hintakorjaukset

- tämä ryhmä sisältää kaikki muut kehykseen kuuluvat menot (vuokria, siirtomenoja, reaali-investointeja ym.)
- hintakorjaus on ollut kaudella 2008–2011 vuosittain välillä 160–330 milj. euroa ja koska vastaavaa hintakorjausta ei yleensä tehdä ao. momenteilla, se lisää liikkumatilaa kehyksessä
- muiden kehysmenojen hintakorjaus tehdään painotetusti vaalikauden alun menorakenteen mukaisesti (kaudella 2008–2011 käytetty kotimarkkinoiden perushintaindeksin, KEL-indeksin, kuluttajahintaindeksin sekä rakennuskustannusindeksin ennusteita)

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 tehdään laskennallisesti ja se pohjautuu vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen menorakenteeseen sekä kansantalousosaston indeksiennusteisiin.

37 Kaudella 2007–2011 yliopistojen valtionrahoituksen hintakorjausperustetta ei muutettu kehyslaskelmissa, vaikka yliopistojen valtionrahoitukseen säädettiin lakisääteinen indeksiyhtymätiikka. Kesken vaalikautta tehdyt muutokset valtion menoja lisäävä vaikutus sö siis kehysten liikkumatilaa, mikä on johdonmukainen seuraus perusteparannuksista. Samoin 1.3.2011 indeksisidonnann piiriin tulleiden etuuksien indeksöinnin kustannus on vuoden 2011 kehysesssä katettu jakamattomasta varuksessta.

4.3.2 Hintakorjaukseen liittyviä kehittämistarpeita

Monimutkaisuus

Kehystasoon tehtyjen hintakorjausten ulkopuolinen seuranta on haastavaa ja tietämys korjausten toteuttamisesta rajautuu lähinnä valtiovarainministeriön budjettiosastoon. Hintakorjaus jakautuu useisiin osioihin ja erilaisiin indekseihin ja sitä tehdään kolmeen otteeseen vuoden aikana ennen kuin kehys on lopullisessa seuraavan vuoden hintatasossa. Myös lisätalousarvioissa tehdään tarvittaessa hintakorjauksia sopimus- ja päätöspäätösteisten korjausten, eli palkkaratkaisujen ja puolustusmenojen korotusten, osalta.

Vuosittaisen kehyspäättöksen liitteessä esitetään kehysmenojen rakenne sekä indeksi, jota kukin meno seuraa. Tämän pohjalta on kuitenkin vaikea seurata esim. lakisääteisten indeksikorjausten toteutusta, koska taulukko ei kerro tarkkoja eri momenttien indeksikorotusten laskentojen pohjatasoja. Myöskään laskennassa käytettyjen indeksien vuosimuutokset eivät ole aina selkeästi esitettyinä. Momenttikohtaiset lakisääteiset ja sopimusperusteiset hintakorjaukset löytyvät talousarviesityksestä kunkin momentin kohdalta. Myös näiden laskemiseen liittyy monimutkaisuutta erityisesti eräiden sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakisääteisesti indeksisidottujen menojen osalta. Kehystasoon tehtyjä hintakorjauksia seurataan kokonaisuutena talousarviesitysten yleisperusteluissa ja kehyspäättöksessä. Hintakorjauksiin liittyvä tieto on kuitenkin jakautunut melko hajanaiseksi.

Nimellinen kehys olisi yksinkertaisempi vaihtoehto, sillä hinta- ja kustannusomuuksien tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti vain kehyskauden alussa eikä jatkuvasti vuosittain. Nimellinen kehys on kuitenkin äärimmäisen herkkä ennusteajankohdan hintaennusteille. Jos Suomessa kauden 2008–2011 kehys olisi asetettu keuhällä 2007 nimellisenä, olisi kehys ylitetty taantuman vuosina. Keuhällä 2007 ei vielä ollut mahdollista luotettavasti ennustaa mm. öljyn hinnan kallistumisen ja tulevien palkkaratkaisujen vaikutuksia vuoden 2008 hintatasoon, ja siten kehysten hintakomponentti olisi luultavasti asetettu liian matalaksi.

Kehysten hintakorjauksen monimutkaisuutta voitaisiin vähentää ja läpinäkyvyyttä parantaa siirtymällä esimerkiksi vain yhden indeksin käyttämiseen kaikkien kehysmenojen hintakorjauksessa. Tällainen yksi indeksi voisi olla yleistä hintakehitystä kuvaava kuluttajahintaindeksi tai kokonaistuotannon hinnan muutos. Se mikä läpinäkyvyydessä saavutetaan, menetetään kuitenkin joustavuudessa ja yksityiskohtaisuudessa. Ongelmana saattaisi esimerkiksi BKT:n hinnan muutoksen mukaisessa hintakorjauksessa olla se, että valtion on joka tapauksessa maksettava lakisääteisesti indeksisidottu menot sen indeksin mukaan, johon ne on sidottu. Jos ko. indeksit ovat merkittävästi korkeampia kuin BKT:n hinnan muutos, aiheutuu muihin kehysmenoihin leikkauspainetta, jotta valtiontalouden kehys riittää kattamaan lakisääteiset indeksikorotukset. Sama poliittisesti vaikea ongelma aiheutuisi myös valtion palkkaratkaisujen

kustannusten kattamisesta, jos niiden vaikutusta ei korjattaisi automaattisesti kehystasoon. Kohtuuttomaksi koettu leikkausvaade voisi heikentää valmiutta sitoutua kehykseen.

Työryhmän ehdotus

Kehystason hintakorjauksen seurattavuutta sekä läpinäkyvyyttä tulisi edelleen parantaa. Kehyksen hintakorjauksen toteuttamisesta tulisi kirjoittaa menetelmäkuvaus, joka olisi kaikkien luettavissa valtiovarainministeriön internet-sivuilla. Internet-sivuilla voitaisiin panostaa myös ajantasaiseen kehystason seurantaan liittyvään aineistoon, kuten taulukoituun tietoon hintakorjauksesta. Lisäksi esimerkiksi yleisperusteluissa ja kehyspäättöksessä voitaisiin kertoa tarkemmin hintamuutosten taustalla olevien indeksien ennusteoletukset.

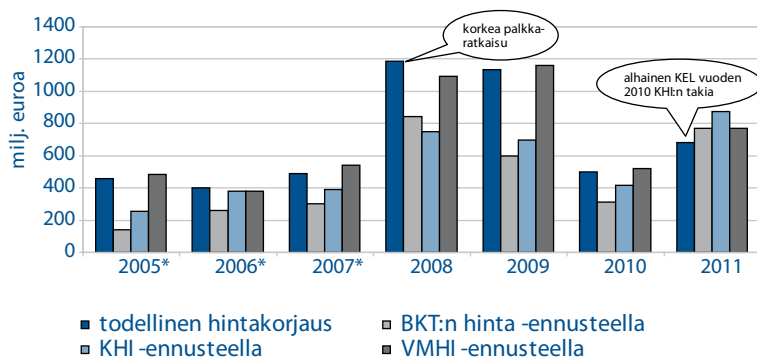
Työryhmän mielestä ei ole järkevää menettää melko yksityiskohtaisen hintakorjauksen tuomaa täsmällisyyttä ja joustavuutta verrattuna nimelliseen kehykseen tai vain yhdellä indeksillä (esim. BKT:n hinta tai kuluttajahintaindeksi) hintakorjattavaan kehykseen.

BKT-hinnan muutosta anteliaampi

Kehystason hintatarkistus kunkin kehysmenon hintakehitystä parhaiten kuvaavalla indeksillä nostaa valtion menoja enemmän kuin jos koko hintatarkistus tehtäisiin BKT:n hinnan muutoksella. Tarkastelujaksolla 2005–2011 ainoastaan vuoden 2011 hinta- ja kustannustasotarkistus on alempi kuin mikä se olisi ollut, jos koko kehystaso olisi korotettu vuoden 2011 hintatasoon BKT:n hinnan muutoksen ennusteen mukaisesti. Syy vuoden 2011 kohtuullisen matalaan kehyksen hintakorjaukseen on mm. se, että v. 2011 sovellettava KEL-indeksi pohjautuu vuoden 2010 kuluttajahintaindeksiin.

BKT:n hinnan muutoksen seuranta olisi teoreettisesti järkevää, jotta valtiontalouden ja julkisen talouden osuus Suomen kansantaloudessa ei paisuisi entisestään. Tämä edellyttäisi kuitenkin poliittista valmiutta vähentää lakisääteisiä BKT:n hinnan ylittäviä hintakorotusautomaatioita sekä valmiutta näiden vuoksi karsia muita menoja. Kuten aiemmin on jo todettu, on suuri riski, että BKT:n hinnan muutoksen seuraaminen aiheuttaisi leikkauspainetta lähinnä muihin kuin lakisääteisesti tai sopimuserusteisesti indeksisidottuihin menoihin, jotta kehys riittäisi näihin pakollisiin indeksikorotuksiin. Valtion menojen nopeasta hintakehityksestäkin seuraava valtion menojen BKT-osuuden kasvaminen on ongelma, johon tulisi puuttua hallitusohjelman yhteydessä menotasaamista ja osana kestävyysvajeen umpeen kuromista. Kehystason hintakorjauksessa käytettävällä indeksillä ei saada ratkaistua ns. Baumolin taudin ongelmaa.

Kuvio 9 Arvioita kehychen hinta- ja kustannustasotarkistuksen suuruudesta eri indeksiennusteilla laskien (perustuu karkeaan, laskennalliseen arvioon)



* Vuodet 2005–2007 eivät ole täysin vertailukelpoiset kehyskauden 2008–2011 kanssa. Eri kausien hintakorjauksessa on tasoeroa, jota selittävät mm. kehysmenojen tason ja rakenteen erot, vuoden 2008 korkea palkkaratkaisu sekä vuoden 2008 valtionosuusuudistus, jonka jälkeen valtionosuusindeksin mukaiset hinta- ja kustannustasotarkistukset on tehty täysimääräisinä.

Kehychen hinta- ja kustannustasotarkistus ei ole kuitenkaan aina ollut poikkeuksellisen korkea verrattuna kuluttajahintaindeksiin. Vuosina 2006, 2007 ja 2010 erotus näiden välillä on ollut alle 100 milj. euroa ja v. 2011 kuluttajahintaindeksin ennuste olisi tuonut jopa kaikista vertailluista indekseistä suurimman hintatarkistuksen.

Toteutunut hintatarkistus on vastannut melko hyvin valtiovarainministeriön ylläpitämää valtion menojen hintaindeksin ennustetta (VMHI).

Vuosien 2008 ja 2009 hinta- ja kustannustasotarkistuksien suuruutta selittää osin korkeana toteutuneen palkkaratkaisun huomioon ottaminen (poikkeuksellisen suuri sopimusperusteinen hintakorjaus). Kehysjärjestelmän ns. inflatioautomaation ongelmana on mm. se, että palkkaratkaisuille ei aseteta pidäkkeitä. Jos palkkaratkaisujen kustannusvaikutusta ei automaattisesti hintakorjattaisi kehystasoon, olisi periaatteessa olemassa kannustin maltillisempiin ratkaisuihin. Palkkaratkaisujen hintakorjauksen tekemättä jättäminen voisi kuitenkin johtaa tilanteisiin, joissa palkkamenojen rahoittamiseksi tulisi muita menoja leikata, mikä olisi poliittisesti vaikeaa. Kehyskohtelusta voisi tulla myös sopimusneuvotteluiden kohde, mikä olisi ongelmallista.

Työryhmän ehdotus

Jatkossakin kehyyksen hinta- ja kustannustasotarkistuksessa tulisi käyttää kunkin kehysmenon hintakehitystä parhaiten kuvaavaa indeksiä. Lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti indeksisidonnaiset menot tulisi korjata kehystasoon momenteille tehtävän korotuksen mukaisesti, jotta hintakorjaus kuvaisi ao. menon tosiasiallista muutosta ja jotta välttyään vaikeasti hyväksyttäviltä muihin kehysmenoihin kohdistuvilta leikkauspaineilta.

Jatkossa olisi tärkeää pidättäytyä indeksisidonnaisuuksien lisäämisestä julkisen talouden kestävyysongelmakin huomioon ottaen.

Kehysmenojen hinta- ja kustannustasotarkistus on ollut keskimäärin korkeampi kuin yleinen hintatason nousu ja BKT:n hinnan muutos. Jatkossa olisi tärkeää seurata valtion menojen hintakehitystä suhteessa mm. yleiseen kustannustason nousuun ja kokonaistuotannon hinnan muutokseen ja tehdä tarvittavat sopeuttamiskorjaukset menosäännön tasoa asetettaessa.

Myötäsyklisyys

Kehyskausi 2008–2011 oli poikkeuksellisen vaihtelevan hintakehityksen kausi. Vuonna 2008 yleinen inflaatio oli noin 4 %, josta se putosi 0–1 prosenttiin vuosiksi 2009–2010. Tämän myötä heikon talouskehityksen ja matalan inflaation aikana myös kehyyksen hinta- ja kustannustasokorjaus oli matala. Tämä oli ongelmallista ns. muiden kuin laki- ja sopimusperusteisesti hintakorjattavien kehysmenojen osalta, sillä taantumavuosina kehyyksen hallinnonaloille kohdentamaton liikkumatila (ns. jakamaton varaus) muodostui korkeasuhdannevuosia matalammaksi. Taantumavuosina olisi ennemminkin tarvittu elvytysmenoja varten enemmän liikkumavaraa.

Tämä myötäsyklisyys ilmeni kuitenkin viiveellä. Hinta- ja kustannustasotarkistuksen suuruus on etenkin muiden kuin lakisääteisesti tai sopimusperusteisesti indeksisidottujen kehysmenojen³⁸ osalta sidoksissa edellisen vuoden syksyn odotuksiin seuraavan vuoden inflaatiosta. Tämän johdosta hintakorjaus lisäsi itse asiassa osin liikkumatilaa matalasuhdanteessa. Syksyllä 2008 vuotta 2009 koskevat hintaindeksiennusteet olivat korkeat lopulliseen toteumaan verrattuna. Vuoden 2009 hintatasoon siirtymisen vaikutus oli ns. muiden kehysmenojen korjauksessa 310 milj. euroa. Vuonna 2009 inflaatio painui lähes nolleen ja pysyi matalalla tasolla myös vuoden 2010. Näin ollen vuoden 2010 ns.

³⁸ Laki- ja sopimusperusteiset hintakorjaukset on pääosin sidottu tietyin laskentaperustein vahvistettuihin indekseihin ja/tai ne tarkistetaan jälkikäteen toteuman mukaan. Myös näissä ilmenee myötäsyklisyyttä.

muiden kehysmenojen hintakorjaus oli noin puolet edellisvuotta alempi (160 milj. euroa). Vuoden 2011 muiden kehysmenojen hintakorjaus on taas vuoden 2009 tasolla (330 milj. euroa).

Yksi syy hintakorjauksen melko voimakkaaseen vaihteluun kaudella 2008–2011 oli kotimarkkinoiden perushintaindeksin suuri painoarvo hintakorjauksen laskennassa. Kotimarkkinoiden perushintaindeksi reagoi voimakkaasti mm. suhdannetilanteisiin, öljyn hinnan muutoksiin sekä valuuttakurssimuutoksiin ja on siten melko volatiili. Liitteessä 3 esitetään hintakorjauksessa kaudella 2008–2011 käytetyt indeksit sekä työryhmän ehdotukset kaudella 2012–2015 käytettäviksi indekseiksi.

Työryhmän ehdotus

Kehyksen hinta- ja kustannustasotarkistusta tulisi kehittää vähemmän volatiiliin ja vähemmän myötäsykliseen suuntaan.

5 Reaali-investointien käsittely kehyksissä - Me päätämme, lapsenlapset maksavat?

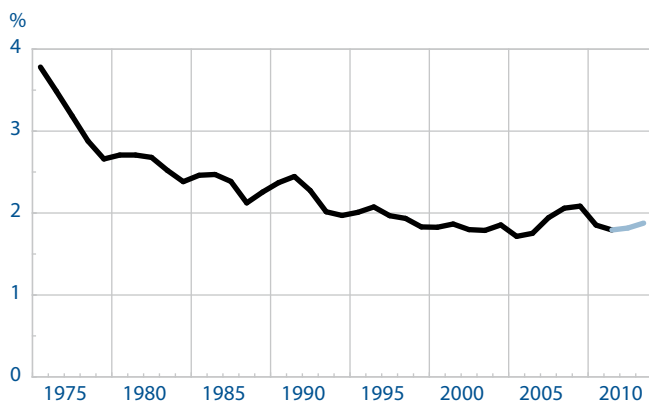
Kuluneella vaalikaudella infrastruktuuri-investointien pitkän aikavälin toteutussuunnitelma tehtiin liikennepoliittisessa selonteossa.³⁹ Investointien valinta hallituskaudella on jossain määrin tehty kustannushyötysuhteen mukaisesti. Hankkeet on rahoitettu valtion talousarviosta kehyksen puitteissa, lähinnä laina- ja verovaroin. Rahoitusta infrarakentamiseen on muutamissa tapauksissa otettu vastaan kunnilta tai liikelaitoksilta lainamuodossa valtiolle. Näin on pyritty lähinnä aikaistamaan investoinnin toteuttamista.

Kansantalouden tilinpidon mukaan infrainvestointien määrä suhteessa BKT:hen on laskenut viimeisen 35 vuoden aikana vajaasta neljästä prosentista noin kahteen prosenttiin. Valtion ja kuntien maa- ja vesirakennusinvestoinnit yhteensä ovat pääsääntöisesti pysytelleet noin prosentissa kokonaistuotannosta, mutta viime vuosina tämä osuus on noussut, mikä osaltaan voi nopeuttaa rakennuskustannusten nousua.

³⁹ Liikennepoliitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008.

Kuvio 10

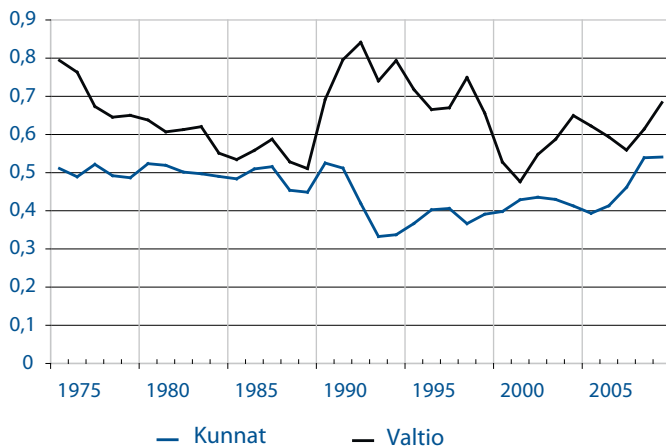
Maa- ja vesirakentamisen investoinnit suhteessa BKT:seen



Lähde: Tilastokeskus, ennuste VM, kansantalousosasto

Kuvio 11

Valtion ja kuntien maa- ja vesirakennusinvestoinnit suhteessa kokonaistuotantoon, 1975-2009



Lähde: Tilastokeskus

Rakentamiseen haetaan vakaata volyymikehitystä ja siihen liittyen on ollut esillä liikenteen rahoitussuunnitelman jaksottuminen useammille vaalikausille.⁴⁰ Valtiovarainvaliokunta on ehdottanut hankepäätösten tekemistä hallituskauden puolivälistä nelivuotiskaudeksi eteenpäin.⁴¹ Tilastojen perusteella infrainvestoinnit ovat 1990-luvun laman jälkeen kehittyneet suhteellinen tasaisesti. Kehyskaudella 2003–2007 hallitusneuvotteluissa niukaksi sovittu infra-hankkeiden määrärahataso johti osaltaan vuosina 2005–2006 infrainvestointien tason laskuun. Hallituskauden viimeisille vuosille sijoittui pienellä määrärahalla aloitettuja hankkeita, joiden seurauksena nykyisellä vaalikaudella vuosiin 2007–2008 kohdistui voimakas menojen lisäspaine.

Elinkaarihankkeet

Liikenneinvestointeja on 2000-luvulla aloitettu elinkaarihankkeina, pienin aloitusmäärärahoin, jolloin niistä koituvat kustannukset ovat siirtyneet ja siirtyvät edelleen tuleville hallituksille ja veronmaksajille. Myöhemmille vuosille siirtyvien sitoumusten määrä on kasvanut hallituskausittain. Kuluva vuoden talousarviossa tämän ja lähivuosien määrärahoja sidotaan noin kolmella miljardilla eurolla, josta elinkaarihankkeiden osuus on vajaa kaksi miljardia euroa.

Taulukko 1 Investointivelan periytyminen seuraaville hallituksille, mrd. euroa

	Sitoumukset myöhemmille vuosille	Joista elinkaarihankkeiden osuus
2004 TA	0,6	0,2
2007 TA	1,8	0,8
2011 TA	2,9	1,9

Elinkaarihankkeiden hyödyissä viitataan useasti hankkeiden nopeampaan toteutukseen ja toisaalta kritisoidaan budjetoitujen hankkeiden hidasta toteutusta kehysäännöstä johtuen. Esimerkkinä on ollut Seinäjoki-Oulu hanke, jonka hitaan toteuttamisen syyt eivät kuitenkaan johdu kehysjärjestelmästä, vaan hankkeen suunnittelun puutteista ja kokonaiskustannusten rajusta alimitoituksesta hallitusohjelman valmistelun ja kehyspäätöksen yhteydessä keväällä 2007.

Kustannusten siirtäminen tulevaisuuteen paisuttaa rahoituskustannuksia. Esimerkiksi elinkaarimallina toteutetun Lohja-Muurla-hankkeen kustannuksista vajaa puolet eli 300 milj. euroa koostuu pääoma- ja rahoituskustannuksista. Yllä olevassa taulukossa vuoden 2011 talousarviossa olevien elinkaarihankkeiden rahoituskustannusosuus on vastaavasti arvioituna vajaa 900 milj. euroa.

⁴⁰ LiVL 10/2010 vp.

⁴¹ VaVM 53/2010 vp – HE 126/2010 vp, HE 228/2010 vp.

Verovaroja käytetään nykyisellään siten suhteellisen mittavasti liikennehankkeiden pääoma- ja rahoituskustannuksiin. Elinkaarihankkeiden määrärahat on sopimuksilla sidottu kymmeniksi vuosiksi tietylle tasolle. Toisaalta myös perinteisessä mallissa rahoitusrasite jaksottuu pidemmälle ajalle valtionvelan kautta, vaikkakin pienempänä.

Kehyskäsittely ja investointimenot

Valtion reaali-investointien käsittelytapaan kehyksissä ja budjetissa on vaadittu muutoksia useissa yhteyksissä⁴². Nykyjärjestelmää koskeva kritiikki liittyy pääsääntöisesti hallitusohjelmassa ja vaalikauden kehyksessä sovittuun, lähtökohtaisesti niukkaan infrainvestointien määrärahatasoon. Niukka kehys on johtanut enenevässä määrin jälkirahoitteisten investointien suosimiseen. Tämä heikentää julkisen talouden kestävyyttä.

Valtion reaali-investoinnit tarkoittavat käytännössä teitä, ratoja ja vesirakenteita. Näitä ei valtaosin voi myydä kenellekään. Niillä ei ole markkinoita. Kun valtio tekee tällaisen investoinnin, se merkitsee valtiolle lopullista menoa, joka on monessa suhteessa verrattavissa kulutusmenoon. Investointimeno hyödyttää käyttäjiä kuitenkin selvästi pitempään kuin kulutusmeno. Toisaalta monenlaisista kehykseen kuuluvista menoista on pitkäaikaista hyötyä, eikä voida sanoa, että lyhytaikainen hyöty olisi sinänsä arvottomampaa kuin pitkäaikainen hyöty (olennaista on hyödyn määrä suhteessa kustannukseen).

Valtion reaali-investointimenojen erityiskohtelua kehyksessä on perusteltu niiden hyödyn ulottumisella pitkälle aikavälille. On katsottu, ettei pitkävaikutteisia investointimenoja saisi kohdella samalla tavalla kuin lyhytvaikutteisia menoja. Jos investointimenot olisivat kehysten ulkopuolella, niiden ei tarvitsisi kilpailla elintilasta valtion muiden menojen kanssa. Tällöin investointimenojen taso oletettavasti nousisi. Toinen samasta näkökulmasta esitetty vaihtoehto on jaksottaa investointimenot rahoitettaviksi koko käyttöajalle. Tällöin kaikki käyttäjäpolvet vastaisivat kuluista osaltaan. Kolmas malli on ollut ulkoistaa investointimenot esim. osakeyhtiön hoidettaviksi, jolloin valtiolle koituisivat vuosittaiset velanhoito- ym. kustannukset. Tämä malli merkitsisi myös eräänlaista jaksottamista.

Valtion talonrakennusmenot on ulkoistettu valtion liikelaitoksen hoidettaviksi (Senaatti-kiinteistöt). Tämä on mahdollisesti merkinnyt valtion varojen painotetumpaa käyttöä valtion rakennuksiin kuin muuten olisi tapahtunut. Vastaava summa on joistakin muista valtion menokohteista pois, ellei oleteta parempien viristorakennusten nostaneen vastaavasti tuottavuutta ja lisännen kokonaistuotantoa ja sitä kautta verotuloja.

⁴² VaVM 53/2010 vp – HE 126/2010 vp, HE 228/2010 vp, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut.

Selvitysmies Holm ehdottaa muutoksia liikenneinvestointien rahoitukseen talousarvioesityksessä sekä kehyspäätyksessä.⁴³ Toisin kuin selvityksessä on kritisoitu, nykyinen, vuodesta 2007 voimassa ollut kehysjärjestelmä ei estä hankkeiden aikataulumuutoksia. Vuoden 2010 talousarviossa liikennehankkeiden rahoitus muutettiin 3-vuotiseksi siirtomäärärahaksi, mikä tuo valtuuksien lisäksi joustavuutta hankkeiden toteuttamisaikatauluihin ja rahoitukseen. Ulkopuolisten rahoittama osuus on pyritty nykykaudella käsittelemään kehysmenettelyn ulkopuolisena läpivirtauseränä, sillä ulkopuolisten rahoittajien osuutta ei ole pidetty järkevänä rajoittaa kehysäännöllä. Näitä kehysäännön joustavuuselementtejä on käsitelty luvussa 4.

Infra Oy-malli on ollut esillä infrainvestointien rahoituksen muuttamiseksi selvitysmies Holmin ehdotuksessa ja sen jälkeisessä liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän julkaisussa sekä liikennevaliokunnan mietinnössä.⁴⁴ Infra Oy:n etuna on pidetty sitä, että mikäli investointien budjetointi halutaan jaksottaa tulevaisuuteen, tämä järjestely vähentäisi rahoituskustannuksia valtion ollessa lainanottaja. Vähälle huomiolle on jäänyt se, että rahoituskustannusarviot liikkuvat sadoissa miljoonissa euroissa, kun taas Infra Oy:n tuomat säästöt ovat vain murto-osa jaksottamisesta koituviin kustannuksiin nähden. Käytännössä hankkeiden kustannukset rahoituskustannuksineen maksettaisiin Infra Oy:nkin tapauksessa verovaroista. Ratkaisevaksi kysymykseksi muodostuukin lisäksi Infra Oy hankkeiden määrää ja sitä kautta valtion tosiasiallista velkaantumista. Todennäköisesti näin tapahtuisi. Kun liikenteen rahoitus hoidettaisiin edelleen verovaroin, ei infrastruktuuri-investointeja ole ongelmatonta erkaannuttaa kehysjärjestelmästä tai toisaalta myöskään valtion budjettimenetelystä erillisiin yhtiöihin tai rahastoihin.

Valtion reaali-investointimenojen siirto kehysten ulkopuolelle tai kehysvaikutusten lieventäminen jaksottamalla lisäisi todennäköisesti selvästi näitä menoja. Lisäys merkitsi joidenkin muiden valtion menojen vähenemistä tai valtion lisävelkaantumista. Kysymys on siitä, halutaanko toteuttaa tällainen institutionaalinen muutos reaali-investointimenojen hyväksi. Poliittisessa päätöksenteossa, kun kaikki menot ovat olleet vastakkain, tällaista siirtymää ei ole tapahtunut.

Nykyiset veronmaksajat eivät ole heikossa asemassa suhteessa tuleviin veronmaksajiin. Tästä näkökulmasta ei ole tarvetta siirtää nykypolven päätösten kustannuksia osin tulevien polvien kannettaviksi. Jo nyt mm. kattamaton osuus eläkekustannuksista ja lisääntyvistä hoivakustannuksista on siirtymässä pienenevien työtä tekevien ikäluokkien rasitteeksi. Samoin ympäristön heikkeneemisestä aiheutuva taakka tulevaisuuteen kasvaa.

⁴³ Tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen lisää joustavuutta: Soveltuisivatko tie- ja liikenne-rahastot Suomeen? LVM 47/2009.

⁴⁴ Tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen lisää joustavuutta: Soveltuisivatko tie- ja liikenne-rahastot Suomeen? LVM 47/2009, Liikenneinvestointien rahoitusmallien soveltamisen ehdot. LVM 19/2010. LiVL 10/20101 vp.

Jos muutoksia reaali-investointien hyväksi tehdään, on riski, että nykypolvi päättää osuuttaan suuremman kakun investointihankkeita ja siirtää laskun tulevaisuuteen, jossa pienemmät ikäluokat joutuvat sen rahoittamaan kykenemättä enää samassa määrin omiin valintoihin.

Pitkävaikutteisia hyötyjä syntyy myös muista menoista kuin reaali-investoinneista. Koulutusmenot kaikilla asteilla tuottavat taloudellisesti merkittävämpiä ja pitkävaikutteisempia hyötyjä kuin tie- ja ratainvestoinnit. Sama pätee osaan tutkimusmenoista. Terveysmenot vaikuttavat suoraan ja välillisesti hyvinvoinnin kasvuun pitkällä aikavälillä. Samanlaisia vaikutuksia on osalla työllistymistä edistäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä menoja. Julkisten menojen luokittelu hyvinvointia pitkällä aikavälillä lisääviin ja lisäämättömiin onkin vaikeata, eikä raja ainakaan mene tie- ja ratamenojen ja muiden menojen välistä.

Nykyinen menosääntö ja kehys johtavat kuitenkin eri reaali-investointien keskenään epäloogiseen kohteluun. Elinkaarihankkeiden tai muuten yhtiön kautta toteutettujen hankkeiden kehysrasitus on murto-osa perinteisellä rahoitusmallilla toteutettuihin hankkeisiin verrattuna. Tämä moninkertainen ero ei vastaa lainkaan todellisissa kustannuksissa olevia eroja vaan on tekninen. Perinteisessä mallissa rakentajille maksetut kustannukset näkyvät heti budjetissa ja sitä kautta kehyksissä. Myös ulkoistetuissa hankkeissa kustannus maksetaan rakentajille heti työn mukaan, mutta sitä ei laskutetakaan valtiolta eikä se siis näy budjetissa (ja kehyksissä) kuin vasta asteittain, koska yhtiö on rahoittanut kustannuksen pitkäaikaisella lainalla. Yhtiön lainan hoitokustannukset valtio kuitenkin kantaa täysimääräisesti, mutta pitkän juoksuajan kuluessa, ja samassa tahdissa ne budjetoidaan kehykseen.

Perinteisessäkin rahoitusmallissa valtio maksaa rakennuskustannuksiin otetun lainan pitkän ajan kuluessa, mutta lainanottaja on valtiokonttori (eli valtio) eikä yhtiö. Kokonaiskustannus voi olla selvästi pienempi kuin ulkoistetuissa yhtiömalleissa. Toisaalta joissakin yhtiömalleissa voidaan saavuttaa tätä kompensoivia tehokkuusetuja. On kuitenkin syytä todeta, että normaalitilanteena on pidettävä sitä, että valtion budjetissa olevat menot rahoitetaan verotuloilla ja muilla vastaavilla vuotuisilla tuloilla. Näin katsoen myöskään perinteiset liikenteen määrärahat eivät sisällä rahoituskustannuksia. Valtion budjettiin sisältyy enemmän tai vähemmän suhdanneluonteisesti valtion velkarahoitusta ja sikäli on mahdollista arvioida myös velkarahoitusta, joka ei kuitenkaan ole mitenkään korvamerkittyä – tai edes ensisijaisesti liikenteelle kohdentuvaa. Vuoden 2011 talousarviossa on nettolainanotto noin 8 mrd. euroa, joka vastaa noin 16 % määrärahoista. Uusittavien lainojen määrä on kuitenkin nousemassa jo noin 26,7 mrd. euroon, joka vastaa noin 53 % määrärahoista. Tärkeää on kuitenkin huomioida, että viime kädessä myös valtion lainat rahoituskustannuksineen katetaan verotuksella ja vastaavilla muilla tuloilla.

Reaali-investointien rahoitusmallien perusteeton ero olisi voitava poistaa kehyskäsitteystä sellaisella tavalla, joka tukisi samanlaista vastuunkantoa päätettäessä reaali-investoinneista kuin muistakin valtion menoista. Nykyisin

reaali-investointien kehyskäsittelyssä ilmenevä kaksijakoisuus voisi syntyä muidenkin menojen yhteydessä, jos niitä päätettäisiin ryhtyä hoitamaan yhtiömallin kautta. Yhtiön kautta mikä tahansa valtion budjetin kassa- tai suoriteperusteinen meno saadaan jaksotettua yhtiön ottaman lainan juoksuajalle, jolloin välitön vuosisirasitus alenee tuntuvasti.

Parasta olisi, jos hallitusohjelman yhteydessä voitaisiin varautua asetettavassa menoraamissa riittäviin reaali-investointipanoksiin. Tämä tapahtuisi parhaiten, jos suurimmat vaalikaudella toteutettavat hankkeet voitaisiin tuolloin päättää. Tähän on tekniset edellytykset, koska olennainen tieto potentiaalisista hankkeista on saatavilla hyvissä ajoin ennen hallitusohjelmaneuvoitteluita.

Reaali-investointien osalta ulkoistuksen käyttö vain kehysten välttämistarkoituksessa voitaisiin ehkäistä päättämällä hallituskauden aluksi, mikä osa hankkeista toteutetaan ulkoistusten kautta. Kehys voitaisiin sitten mitoittaa tämän mukaan. On myös mahdollista tehdä kehyskseen kunkin hankkeen muuttuvaa rahoitusratkaisua vastaava tekninen tasomuutos. Jos siis perinteisellä mallilla kehyskseen otettu hanke (esim. 200 milj. euroa kehyskaudella) toteutettaisiin elinkaarihankkeena (esim. 20 milj. euroa kehyskaudella), kehystä voitaisiin alentaa teknisesti 180 milj. eurolla. Päinvastaisessa tapauksessa meneltäisiin päinvastoin.

Epäasianmukaiset (mutta nykyjärjestelmässä ymmärrettävät) spekuloinnit hankkeiden toteutustavoilla voitaisiin välttää, jos hallitusohjelmassa sitouduttaisiin vaalikaudella päätettävien hankkeiden kokonaiskustannusten enimmäismäärään. Tällöin hankkeiden toteutus voisi etsiä taloudellisimpien mallien mukaiseksi. Käytännössä asetettu enimmäisraja saattaisi kuitenkin osoittautua pehmeäksi, koska paineet mm. infrainvestointien lisäämiseen ovat jatkuvasti kovat. Pelkkä hallitusohjelman lause ei välttämättä riitäkään pidättelemään volyymin kasvua (ja vastaavaa valtion lisävelkaantumista). Siksi tarvitaan edelleen kehysrajoitteita.

Liikenteen investointeihin käytettävät rahalliset resurssit eivät kasva muutoin kuin käyttäjämaksujen keräämisellä tai määrärahojen uudelleenallokoinnilla. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa⁴⁵ on ehdotettu erilaisia tapoja kehittää liikenteen rahoitusta, esimerkiksi liikenteen käyttömaksujen avulla. Kehysjärjestelmän kannalta käyttömaksut voisivat olla kehysten ulkopuolinen korvamerkitty erä, jos niitä ei ole rakennettu veroiksi. Käyttömaksujen hyötynä on niiden ohjaavuusvaikutus, jolloin liikenteen kuormitushuippuja voidaan tasata. Tämä voisi johtaa maaliikenteen sujuvoitumiseen ja investointitarpeiden vähenemiseen.

⁴⁵ Liikenneinvestointien rahoitusmallien soveltamisen ehdot, LVM 19/2010.

Työryhmän ehdotus

Hallitusohjelman yhteydessä tulisi päättää suurimmat reaali-investointihankkeet ja niiden toteutustapa.

Menosäännön tulisi sisältää reaali-investointimenot ja se tulisi mitoittaa kattamaan päätetyt hankkeet.

*Kehykseen tulisi tehdä rakenteellisia tasokorjauksia sen mukaan kuin kehyksiin sisältyvän hankkeen rahoituksen jaksotusoletus muuttuu. Tällöin rahoitusmallin vaihto ei vaikuttaisi kehyksen suomaan liikku-
matilaan.*

Hallitusohjelman yhteydessä tulisi asettaa enimmäisraja vaalikaudella päätettävistä tie- ja ratahankkeista vaalikauden jälkeen budjetoitaviksi jääville rakentamiskustannuksille.

*Infra Oy, rahasto, jaksotus tms. keinot madaltaa päätöksenteon kyn-
nystä reaali-investointihankkeissa eivät ole oikea tapa edetä etenkin
valtion ylivelkaantumistilanteessa. Sen sijaan liikenneväylien aitoihin
maksuihin perustuva rahoitus on kannatettava suunta.*

Infrainvestointien rahoitus Ruotsissa ja Itävallassa

Ruotsissa on liikennepoliittista selontekoa vastaava 10-vuotissuunnitelma, jota toteutetaan kehyksen puitteissa. Infrainvestointeihin voidaan ottaa lainaa, mikäli laina voidaan lyhentää käyttömaksuilla, kuten esimerkiksi keräämällä lainanhoito-
maksut tietulleilla Tukholmassa. Tämä järjestely toteutetaan kuitenkin kehyksen
puitteissa. Ruotsissa ei niinkään suosita elinkaarihankkeita. Riskin nähdään jäävän
valtion maksettavaksi joka tapauksessa.

Itävallan järjestelmä poikkeaa täysin Suomen ja Ruotsin järjestelmistä. Liiken-
neinvestointien rahoitus hoituu pääsääntöisesti tienkäyttömaksuilla (mm. Alp-
piväyliltä) ja investoinnit toteutetaan liikelaitoksissa. Valtion budjettirahoitusta
suunnataan ainoastaan rautatieinvestointeihin. Muiden infrainvestointien rahoitus
on siirretty budjetista omiksi liikelaitoksiksi. Isot tieprojektit hoitaa budjetin ulko-
puolinen yhtiö (ASFINAG). Investoinnit rahoitetaan tiemaksuilla, liikennesakoilla ja
joukkovelkakirjoilla, joissa valtio toimii takaajana, muttei maksajana. Vuonna 2011
yhtiön tuloiksi on arvioitu 1,3–1,4 mrd. euroa ja investointimenoiksi n. 900 milj.
euroa. Pitkäjänteisyyttä investointeihin tuo 6-vuotinen rullaava investointisuunni-
telma koskien mm. moottoriteitä ja tunneliprojekteja. Perusväylänpito hoidetaan
sen sijaan osavaltio- ja kuntatasolla ja katetaan verotuloilla.

Liite 1 Esimerkkilaskelma kehystason johtamisesta kestävyysnäkökulma huomioiden

Oheinen esimerkkilaskelma kuvaa, kuinka kehyskauden 2012–2015 kehysmenotaso voidaan johtaa julkisen talouden kestävyysvajelaskelmasta. Tämä esimerkkilaskelma perustuu valtiovarainministeriön kestävyysvaje-arvioon ja valtiovarainministeriön julkaisun Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle -raportin⁴⁶ (jäljempänä raportti) esitykseen, jossa vajeen hoitamisesta 2 %-yksikköä katettaisiin rakenteellisin uudistuksin ja 3 %-yksikköä kohdennettaisiin valtiontalouteen. Valtiontaloudella on keskeinen rooli välittömästi vaikuttavissa toimissa. Raportin mukaan valtiontalouden sopeutuksen tulisi olla vuodessa $\frac{3}{4}$ % suhteessa BKT:seen, eli noin 1½ mrd. euroa. Tasapainotustoimista noin $\frac{1}{4}$ oletetaan kohdistuvan veroperustemuutoksiin ja $\frac{3}{4}$ valtion menojen alentamiseen.

Esimerkissä menojen vuosittainen sopeutustarve on raportin mukaisesti 1,1 mrd. euroa. Tämä jaetaan laskelmassa kehykseen kuuluvien, kehyksen ulkopuolisten (pl. korkomenot) ja talousarviotalouden ulkopuolisten rahastojen kesken niiden menojen suhteessa:

- kehykseen kuuluvat menot (lähes 80 %)
 - eli sopeutustarve noin 0,9 mrd. / vuosi
- kehyksen ulkopuoliset menot pl. korkomenot (lähes 20 %)
 - eli noin 0,2 mrd. / vuosi
- talousarviotalouden ulkopuoliset rahastot (noin 2 %)
 - eli noin 20 milj. / vuosi

Lähtötasoarviot vuosille 2012–2015 on otettu maaliskuun 2011 kehyspäätöksestä⁴⁷ sekä rahastojen ennakkoivista rahoituslaskelmista, joista niitä on muokattu kansantalouden tilinpidon näkökulma huomioiden. Jako kehykseen kuuluvien ja kehyksen ulkopuolisten menojen osalta on kehyskauden 2008–2011 sääntöjen mukainen. Laskelmassa pyritään mahdollisimman pitkälti kansan-

⁴⁶ Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle – valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010; Valtiovarainministeriön Taloudellinen katsaus kevät 2011.

⁴⁷ Valtiontalouden kehykset vuosille 2012–2015, 23.3.2011.

talouden tilinpitoa noudattavaan laskentatapaan,⁴⁸ koska myös kestävyysvajearviot ja raportin mukainen sopeutustarve perustuvat tilinpidon lukuihin. Luvut eivät kuitenkaan laskentatapaerojen takia täsmää aivan täysin tilinpidon lukuihin.

Laskelmassa reaaliset, vuoden 2012 tasossa olevat menot inflatoidaan nimelliseksi valtion menojen hintaindeksin ennusteella, sillä sopeutustavoitteet koskevat nimellisiä menoja.

Tasapainoarvion laskemisessa käytetään tilinpidon mukaisemmaksi sovellettua maaliskuun kehyspäätöksen tuloarviota. Oletuksena on raportin mukaisesti, että tuloissa tehdään vuosittain 0,4 mrd. euroa valtiontalouden tasapainoa parantavia veronkiristyksiä.

Raportin mukaisella sopeutusuralla valtiontalouden tasapaino v. 2015 olisi arviolta -2,4 mrd. euroa. Ilman sopeutustoimia tasapaino olisi -8,8 mrd. euroa. Valtiontalouden tasapainon kohentuminen vaikuttaa myös korkomenoarvioihin niitä alentavasti – alenema on sitä suurempi, mitä aikaisemmassa vaiheessa sopeutustoimet tehdään. Esimerkkilaskelman sopeutustoimet huomioiva korkomenoarvio perustuu Valtiokonttorin tekemään laskelmaan, jonka taustalla on valtiovarainministeriön maaliskuun korkotasoarvio sekä esimerkkilaskelman tasapainoarvio.

Esimerkkilaskelmassa päädytään siihen, että valtiontalouden menotasoa tulisi alentaa maaliskuun 2011 kehyspäätöksen tasosta 0,9 mrd. eurolla v. 2012, 1,7 mrd. eurolla v. 2013, 2,5 mrd. eurolla v. 2014 ja 3,2 mrd. eurolla v. 2015, kun finanssisijoituksia ei oteta huomioon.

Tämä merkitsisi tuntuvia säästöjä kehykseen kuuluvissa menoissa. Hallinnonalojen kehysmenoissa säästötarvetta lisää myös se, että kehyskaton alle on tarve jättää myös hallinnonaloille kohdentamatonta ns. jakamatonta varausta myöhemmin kohdennettavaksi uusiin menotarpeisiin. Esimerkkilaskelmassa on oletettu 300 milj. euron vuosittaisen lisätalousarviovarauksen ohella kauden loppua kohden kasvava, 100–400 milj. euron vuosittainen muu jakamaton kehysvara. Näin ollen hallinnonalojen kehysmenoissa tulisi esimerkkilaskelman mukaan tehdä 1,3 mrd. euron säästö v. 2012, 2,2 mrd. euron säästö v. 2013, 3,1 mrd. euron säästö v. 2014 ja 3,9 mrd. euron säästö v. 2015.

⁴⁸ Valtion menoissa ei oteta huomioon rahastotilinpitoon kuuluvia finanssisijoituksia (joiden taso vuosittain reilut 100 milj. euroa), kuten ei myöskään lainojen takaisinmaksusta tai osakemyyntituloista arviolta saatavia tuloja (joiden taso vuosittain yhteensä noin 0,6–0,8 mrd. euroa). Valtiontalouteen luetaan kuuluvaksi myös valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot pl. Valtion eläkerahasto. Näin ollen myös rahastotalouden tilinpidon mukaiset tulot ja menot on huomioitu laskelmassa.

Esimerkkilaskelma uuden kehystason johtamiseksi tavoitteena kestävyysvajeen umpeen kuominen (mrd. euroa)

Valtion menot, kehyspäätöksen 23.3.2011 pohjalta		2011 LTA	2012	2013	2014	2015
kehykseen kuuluvat menot	2012 hinnoin	37,5	39,6	40,0	40,0	40,4
kehyksen ulkopuoliset menot	2012 hinnoin	9,8	9,8	9,7	9,5	9,3
korkomenot	nimellinen	1,9	2,6	3,1	3,4	3,7
talousarvion ulkopuolisten rahastojen menot	2012 hinnoin	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
		50,3	52,9	53,7	53,9	54,4
↓ Reaalisten menojen 2013–2015 muuttaminen nimelliseksi valtion menojen hintaindeksiennusteella						
Valtion menot, kehyspäätöksen 23.3.2011 pohjalta, nimellisin hinnoin		2011 LTA	2012	2013	2014	2015
kehykseen kuuluvat menot	nimellinen	37,5	39,6	41,1	42,2	43,6
kehyksen ulkopuoliset menot	nimellinen	9,8	9,8	9,9	10,0	10,0
korkomenot	nimellinen	1,9	2,6	3,1	3,4	3,7
talousarvion ulkopuolisten rahastojen menot	nimellinen	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
		50,3	52,9	55,1	56,6	58,4
arvio valtiontalouden tuloista	nimellinen	42,7	45,2	46,7	48,2	49,6
tasapaino	nimellinen	-7,6	-7,7	-8,5	-8,5	-8,8
↓ Julkisen talouden valinnat -raportin mukaisesti menotason alentaminen -1,1 mrd. euroa / vuosi ja tulotason korotus +0,4 mrd. euroa / vuosi						
Menot, tulot ja tasapaino kestävyystarkastelun edellyttämä sopeutus huomioon ottaen		2011 LTA	2012	2013	2014	2015
kehykseen kuuluvat menot vähennys huomioiden	nimellinen	37,5	38,7	39,3	39,6	40,2
kehyksen ulkopuoliset menot vähennys huomioiden	nimellinen	9,8	9,6	9,5	9,4	9,2
korkomenot	nimellinen	1,9	2,5	3,0	3,2	3,3
rahastojen menot vähennys huomioiden	nimellinen	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
		50,3	51,8	52,8	53,1	53,6
arvio valtiontalouden tuloista (ml. 0,4 mrd. euron sopeutus / vuosi)	nimellinen	42,7	45,6	47,5	49,4	51,2
tasapaino	nimellinen	-7,6	-6,2	-5,4	-3,8	-2,4

↓ Nimellistasojen muuttaminen reaalisiksi valtion menojen hintaindeksiennusteella ja jakamattoman varauksen sekä LTA-varauksen sisällyttäminen laskelmaan

Esimerkki kestävyysvajetarkastelun edellyttämästä kehystasosta		2012	2013	2014	2015
hallinnonalojen kehykseen kuuluvat menot	2012 hinnoin	38,3	37,8	36,9	36,5
lisätalousarviovaraus	nimellinen	0,3	0,3	0,3	0,3
jakamaton varaus	2012 hinnoin	0,1	0,2	0,3	0,4
kehysten ulkopuoliset menot	2012 hinnoin	9,6	9,3	8,9	8,5
korkomenot	nimellinen	2,5	3,0	3,2	3,3
talousarvion ulkopuolisten rahastojen menot	2012 hinnoin	1,0	1,0	0,9	0,9
		51,8	51,5	50,6	49,9
Hallinnonalojen kehysmenojen tason alentamisen tarve verrattuna maaliskuun 2011 kehyspäätökseen:		-1,3	-2,2	-3,1	-3,9

Liite 2 Muiden maiden finanssipoliittisia sääntöjä

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa karkeasti ottaen kahteen luokkaan: tasapainoa ja velkaa koskeviin sääntöihin sekä menoja tai tuloja koskeviin sääntöihin. Käytännössä maat ovat turvautuneet erilaisten sääntöjen yhdistelmiin. Komission tekemän laajan katsauksen mukaan reilusti yli puolet EU-maiden finanssipoliittikkaa koskevista säännöistä koskevat julkisen tai valtion-talouden tasapainoa tai velkaa (Euroopan komissio 2009). EU:n talouspolitiikan koordinointiin liittyvät säännöt ja tavoitteet koskevat nimenomaan tasapainoa ja velkaa, mikä osaltaan selittää niiden suuren osuuden EU-maissa.

Säännöistä noin neljännes koskee varsinaisesti menoja. Menosäännöt ovat hyvin usein osa monivuotisia menokehikkoja, mutta niiden kattavuus vaihtelee suuresti maittain. Esimerkiksi monissa maissa lisäbudjetit eivät sisälly menosäännön piiriin, jolloin säännön merkitys heikkenee huomattavasti. Näin on erityisesti taloudellisesti hyvinä aikoina, jolloin lisäbudjettien kautta on mahdollista lisätä menoja kehityksen estämättä.

Tuloja koskevia sääntöjä on vain muutama, joista vain yksi koskee veroasetusta ja muut lähinnä sitä, miten ennakoitua suuremmat verotulot tulisi käyttää. EU-maista selkeimmin verojen päätösperäistä muutosta on pyritty rajoittamaan Hollannissa, jossa hallitus sopii kautensa alussa vaalikauden kestävät rajat verotuksen päätösperäisille muutoksille. Myös Yhdysvalloissa oli pitkään voimassa vastaavanlainen säännöstö, jonka kokemukset olivat rohkaisevia. Finanssipolitiikan sääntöjen vaikutuksia julkiseen talouteen on tutkittu varsin paljon. Vaikutuksilla tyypillisesti tarkoitetaan sitä, miten hyvin säännöstöt edistävät finanssipolitiikan erilaisten tavoitteiden saavuttamista (makrotalouden vakauttaminen, finanssipolitiikan kurinalaisuus, julkisen talouden kestävyys).

EU-maissa säännöstöjä on kehitetty ja otettu käyttöön viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana varsin paljon. On myös varsin selvää, että pisimmälle finanssipolitiikan säännöstöjään kehittäneet maat ovat myös kysyneet muita kurinalaisempaan finanssipoliittikkaan.⁴⁹ Kaikille maille soveltuvia yhden koon sääntöjä ei kuitenkaan ole olemassa, vaan maan poliittiset ja muut tekijät vaikuttavat suuresti sääntöjen luomiin kannustimiin ja siten niiden toimivuuteen. Finanssipolitiikan sääntöjä koskeva tutkimus on pyrkinyt identifioimaan ns. ideaaliselle säännölle kuuluvia ominaisuuksia. Sääntöjen tehokkuus lisään

⁴⁹ Esim. Hallerberg, Strauch, von Hagen (2009), Hallerberg ja Yläoutinen (2010), Harden ja von Hagen (1994), Fabrizio & Mody (2006), Euroopan komissio (2009).

tyy, jos ne ovat operationaalisesti yksinkertaisia ja läpinäkyviä, yhdenmukaisia muiden makrotaloudellisten tavoitteiden kanssa ja jos niiden täytäntöönpanoja seurantamekanismit ovat mahdollisimman tehokkaita. Myös budjetointiin liittyvät institutionaaliset järjestelyt vaikuttavat julkisen talouden tasapainoon.

Ruotsi

Ruotsin finanssipoliittinen kehikko muodostuu julkisen talouden ylijäämätavoitteesta (rakenteellinen ylijäämä n. 1 % BKT:sta), menokehyksestä ja kunnallistalouden tasapainotusvaatimuksesta. Ruotsin kehysjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1997 lähtien ja se kattaa valtion budjettitalouden menot pl. korkomenot sekä budjetin ulkopuolisen vanhuuseläkejärjestelmän, yhteensä n. 50 % julkisista menoista.

Ruotsin kehysjärjestelmä on lakisääteinen ja hallitus asettaa sitovan, nimellisen menokehyksen rullaavasti kolme vuotta etukäteen myös hallituskausien yli. Menokattoa asetettaessa huomioidaan mm. makrotaloudelliset näkymät, julkisen talouden ylijäämätavoitteen saavuttaminen ja julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta. Asetettaessa menokattoa seuraavalle jatkovuodelle (eli kolmannelle vuodelle) menokatosta julkaistaan vain hallinnonalakohtaiset kehykset. Taustalla on momenttikohtaiset laskelmat, mutta nämä julkaistaan kuitenkin vasta budjettivuotta edeltävänä vuonna.

Menokehyksiin jätetään jakamaton varaus (budgeteringsmarginal) automaattisia vakauttajia, odottamattomia menoja ja ennustevirheitä varten. Varausta on myös käytetty aktiivisiin menolisäyksiin, minkä seurauksena menokatto on joinain vuosina ollut vaarassa rikkoutua. Ruotsissa on keskusteltu varauksen jakamisesta päätösperäiseen ja suhdanneluonteiseen osaan, tähän ei ole kuitenkaan siirrytty. Menokatto on pitänyt joka vuosi sen voimaan tulosta lähtien, vaikkakin joskus lievästi järjestelmää kiertäen.

Hollanti

Hollanti on usein mainittu finanssipolitiikan sääntöjen esimerkkimaana. Hollannissa on käytössä erilliset menokehykset valtion menoilta, sosiaaliturvalle (sis. työttömyysmenot) ja terveydenhuollolle. Suomen järjestelmästä poiketen Hollannissa sovitaan hallitusneuvottelujen yhteydessä myös tulokehyksistä, joissa määritellään hallituskaudeksi euromääräiset rajat verojen päätösperäi

sille muutoksille. Väliaikaiset poikkeamat sallitaan, mutta ne pitää kompensoida seuraavina vuosina. Veromuutosten vaikutusten laskennasta vastaa valtiovarainministeriö. Sääntöön eivät sisälly veromenot eivätkä verovähennykset. Tätä on perusteltu mm. sillä, että niiden koko voidaan luotettavasti arvioida vasta jälkikäteen.⁵⁰ Valtion riippumattomalla tutkimuslaitoksella CPB:llä (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) on Hollannissa keskeinen rooli kehys- ja budjettiprosessissa. Se mm. tuottaa budjetin pohjana olevat ennusteet ja arvioi puolueiden vaaliohjelmat.

Sveitsi

Sveitsin v. 2003 käyttöön otetun ja velkajarruksi kutsutun säännön mukaan menot eivät saa ylittää tuloja yli suhdanteen. Menot riippuvat tulojen suuruudesta mutta siten, että suhdanteet pyritään ottamaan huomioon. Säännön mukaan liittovaltion menot mitoitetaan tasoon, joka saadaan, kun ennakoitu tulokertymä kerrotaan suhdannetilaa kuvaavalla tuotantokuiluluvulla (ennakoitu trendikansantuote/ennakoitu todellinen kansantuote). Tämä tarkoittaa sitä, että kun tuotannon ennakoidaan jäävän trenditasonsa alapuolelle, menot voivat ylittää ennakoitua tulot ja tuotannon ylittäessä trenditasonsa menojen tulee jäädä tuloja pienemmiksi. Sääntö ei kahlitse verotusta: veronkorotukset ovat mahdollisia lisämenojen rahoittamiseksi ja verotusta voidaan keventää, jos menoja vähennetään. Lisäbudjetit sisältyvät menokattoon. Sääntö sitoo sekä hallitusta että parlamenttia. Parlamentin budjettivalta säilyy menokaton sisällä. Poikkeustilanteissa (syvä taantuma, luonnonkatastrofi ym.) menokatto voidaan ylittää enemmistöpäätöksellä sekä hallituksessa että parlamentissa. Jos menot ylittävät menokaton, vähennetään ylitysmäärällä ns. tasaus-tiliä. Vastaavasti menoalitus hyvitetään tilille. Myös tuloarvioiden ja talouskasvun ennustevirheistä johtuva virheellinen menokaton mitoitus hyvitetään tasaus-tilille tai vähennetään siltä. Sveitsin julkinen talous on viime vuosina ollut rakenteellisesti tasapainossa tai ylijäämäinen ja on vasta talouskriisin myötä kääntynyt lievästi alijäämäiseksi. Menettely on altis valtion tuloja ja suhdannetilannetta koskeville ennustevirheille. Bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon kehitysarviot ja etenkin julkisten tulojen ennakointi ovat keskeisiä tekijöitä säännön soveltamisessa. Vaikka potentiaalisen tuotannon mittaamenetelmät ovat kehittyneet, tuotantokuilun arviointi on edelleen hyvin hankalaa.

⁵⁰ Siltä osin kun kyse on selkeästi menon muuttamisesta veromenoksi (esim. lapsilisä korvataan vastaavalla veroissa huomioitavalla vähennyksellä), menokehystä korjataan vastaamaan tehtyä muutosta.

Saksa

Saksassa v. 2011 voimaan astunut velkasääntö on muunneltu Sveitsin velkajarrusta. Liittovaltion rahoitusjäämän tulisi olla normaalioloissa lähellä tasapainoa. Rakenteellinen alijäämä ei saa ylittää 0,5 %:a BKT:sta (vuodesta 2020 ao. raja on 0,35 % / BKT). Samalla on sovittu virtuaalisen kontrollitilin perustamisesta, jolle kirjataan poikkeamat sallitusta rakenteellisesta alijäämästä. Kun tilille kertynyt alijäämä ylittää tietyn rajan, on hallituksen yhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin. Poikkeusoloissa kuten luonnonkatastrofin tai globaalin finanssikriisin sattuessa erityistarkoitukseen tarvittu lisärahoitus vähennetään tarkasteltavasta jäämästä. Voidakseen vedota poikkeusolojen klausuuliin hallitus tarvitsee taakseen määränemistön parlamentissa.

Itävalta

Itävallassa siirryttiin v. 2009, osana suurempaa budjettireformia, keskipitkän aikavälin menokehysjärjestelmään. Itävallan kehysjärjestelmässä kiinteä, nimellisesti asetettu kehys kattaa noin $\frac{3}{4}$ budjetin menoista. Kiinteän kehysten ulkopuolelle on jätetty mm. suhdanneluonteiset ja verotuloista riippuvaiset menot, joille asetetaan erikseen ”vaihteleva” katto. Itävallan kehysjärjestelmä on lakisääteinen ja siinä asetetaan menokatto rullaavasti neljä vuotta etukäteen. Menokatto asetetaan viidelle politiikkalohkolle koostuen useammasta ministeriökohtaisesta luvusta. Ministeriöillä on täysi mahdollisuus siirtää määrärahojaan vuodelta toiselle ja yleisemminkin omalla ministeriöllä on suuri vastuu omista määrärahoistaan. Kehysten asettaminen viidelle politiikkalohkolle ei kokemusten perusteella vielä ainakaan ole johtanut merkittäviin uudelleenkohdennuksiin lohkojen sisällä. Kehystaso asetetaan huomioiden keskipitkän aikavälin talousnäkymät ja EU-kriteereiden pohjalta asetettu ylijäämätavoite. Tavoitteen saavuttamiseksi vaadittu konsolidointitarve jaetaan hallituksen päätöksen mukaisesti veronkiristykseen ja menoleikkauksiin, jonka jälkeen menokatto asetetaan.

Liite 3 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	EU:n BKT:n hinta (75 %) ja KHI (25 %)
29.10.30	Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttö-kustannuksiin (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
29.40.50	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan ²⁾	yliopistoindeksi
30.20.45	Luopumistuet ja -korvaukset ja pellonmetsitystuki	TyEL/KEL
33.10.51	Lapsilisät ²⁾	KEL
33.10.53	Sotilasavustus	KEL
33.10.55	Elatustuki ²⁾	KHI
33.20.50 KL ¹⁾	Valtionosuus ansiopäivärahasta	KEL
33.20.51 KL ¹⁾	Valtionosuus peruspäivärahasta	KEL
33.20.52 KL ¹⁾	Valtionosuus työmarkkinatuesta	KEL
33.20.55	Valtionosuus aikuiskoulutuksesta	KEL
33.20.56	Valtionosuus vuorottelukorvauksesta	KEL
33.30.60	Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista (mm. vähimmäispäivärahat) ²⁾	KEL
33.40.50	Valtion osuus merimieseläkekassan menoista	TyEL
33.40.51	Valtion osuus maatalousyrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	TyEL ³⁾
33.40.52	Valtion osuus yrittäjän eläkelaista johtuvista menoista	TyEL ³⁾
33.40.54	Valtion osuus maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksen kustannuksista	TyEL
33.40.60 KL ¹⁾	Valtion osuus kansaneläkelaista johtuvista menoista	KEL
33.50.50	Rintamalisät	KEL
33.50.51	Sotilasvammakorvaukset	KHI ³⁾

¹⁾ KL: kaudella 2008–2011 ko. momentit oli jaettu kehukseen kuuluvaan ja kehuksen ulkopuoliseen osaan; tässä käsitelty kehukseen kuuluva osa.

²⁾ Kaudella 2008–2011 mm. nämä uudet indeksisidottavat menot eivät olleet kehuksen lakisääteisen hintakorjauksen piirissä. Nämä menot on otettu lakisääteiseen indeksikorjaukseen maaliskuun 2011 kehyspäätöksessä vuosille 2012–2015, eli uudelle vaalikaudelle.

³⁾ 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.

Sopimus- tai päätösperusteisesti 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 tuottajahintaindeksin alaindeksin DK toteuman mukaan)
27.30.20	Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto ja hallintomenot	ennakko 1,5 % (tarkistetaan elinkustannusindeksin toteuman mukaan)
	Palkkatukausuudistus ja työnantajan sosiaaliturvamaksut	toteuman mukaisesti (momenteille budjetoitu muutos)

Muiden kehysmenojen hintakorjaus:

momentti- pääte	taloudellisen laadun mukainen luokittelu	kauden 2008–2011 indeksi	kauden 2012–2015 indeksi
01–14, 20–28	Muut toiminta- ja kulutusmenot	KMPHI	KHI
	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)	useita	RKI
30–39	Muut valtionavut kunnille ja kuntayhtymille	KMPHI	VOS
40–49	Valtionavut elinkeinoelämälle	KMPHI	KHI
50–59	Ei-indeksoitavat siirrot kotitalouksille	KEL	KEL
50–59	Muut valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	KHI	KHI
60	Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin	KHI	KHI
60	Valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	KEL	KHI
61–65	EU-tukien valtion rahoitusosuudet, muut siirrot kotimaahan	sis. ohjelmakehyksiin	sis. ohjelmakehyksiin
66–68	Siirrot ulkomaille	kehys käyvin hinnoin	kehys käyvin hinnoin
70–79	Reaalisijoitukset	RKI	RKI
95–99	Muut menot	KHI	KHI
	Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot Valtion asuntorahasto ja Maatilatalouden kehittämisrahasto	-	KHI
	Lisäbudjettivaraus ja jakamaton varaus	KHI	KHI

Kaudelle 2012–2015 kehystyöryhmä ehdottaa muutoksia ns. muiden kehysmenojen hintatarkistukseen siten, että jatkossa hintatarkistus olisi vakaampi muuttuvissa suhdanneoloissa. Aiemmin kotimarkkinoiden perushintaindeksillä kuvattuja kehysmenoja seurattaisiin jatkossa kuluttajahintaindeksillä tai valtionosuusindeksillä. Tilastokeskus käyttää valtion menojen hintaindeksin laskennassa näissä vastaavan tyyppisiä, joskin yksityiskohtaisempia indeksejä. Lisäksi sairausvakuutuslaista johtuvien menojen momentin (33.30.60) muuta kuin lakisääteisesti indeksisidottua osuutta seurattaisiin jatkossa kuluttajahintaindeksillä. Tilastokeskuksen laskentatapaa mukailen liikenneverkon menot ehdotetaan otettavan omaksi rakennuskustannusindeksillä korotettavaksi eräksi.

Lähdeluettelo

Eduskunnan kirjelmä, EK 50/2010 vp. – TrVM 10/2010 vp valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta K 21/2010 vp.

Eduskunnan kirjelmä, EK 12/2010 vp. – VaVM 20/2010 vp. valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksiksi 2011–2014 VNS 2/2010 vp.

Eduskunnan kirjelmä, EK 10/2009 vp. – VaVM 9/2009 vp. valtioneuvoston selonteosta VNS 3/2009 valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010 – 2013.

Euroalueen valtion- tai hallitusten päämiesten 11. maaliskuuta 2011 tekemät päätelmät.

Euroopan komissio (2009): Public Finances in EMU.

Euroopan neuvosto (2010): Neuvoston lausunto Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2009–2013.

Fabrizio, Stefania ja Ashoka Mody (2006): Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *Economic Policy* 21(48): 689–739.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, ja Jürgen von Hagen (2009): *Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hallerberg, Mark ja Sami Yläoutinen (2010): Political Power, Fiscal Institutions and Budgetary Outcomes in Central and East European Countries. *Journal of Public Policy*.

IMF (2007): Finland 2007 Article IV consultation – Staff report.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2008): Liikennepoliittikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2009): Tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen lisää joustavuutta: Soveltuisivatko tie- ja liikennehastot Suomeen?

Liikenne- ja viestintäministeriö (2010): Liikenneinvestointien rahoitusmallien soveltamisen ehdot.

Liikennevaliokunnan lausunto, LiVL 10/2010 vp, Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2011.

OECD (2010a): Economic Surveys – Finland Volume 2010/4.

OECD (2010b): Public Governance Review – working together to sustain success.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 13/1990 vp, kalastuksenhoitomaksusta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 48/2010 vp - HE 237/2010 vp, Hallituksen esitys riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2007:33.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 30/1993 vp, maa- ja metsätalousvaliokunnalle kalastuksenhoitomaksusta.

Suomen Pankki (2010): Euro ja Talous, erikoisnumero 2.

Tarkastusvaliokunnan lausunto 2/2009 vp, Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010—2013.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 10/2010 vp, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2010): Toimeentulotuen menot 2009.

Valtioneuvoston kanslia (2010): Finanssipolitiikan instituutiot.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010): Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009): K 12/2009 vp, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010): K 13/2010 vp, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010): K 21/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikutavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä.

Valtiovarainministeriö (2003): Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa.

Valtiovarainministeriö (2007): Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen.

Valtiovarainministeriö (2010a): Julkinen talous tienhaarassa.

Valtiovarainministeriö (2010b): Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys.

Valtiovarainministeriö (2010c): Kuntapolitiikan linja.

Valtiovarainministeriö (2010d): Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle.

Valtiovarainministeriö (2010e): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti.

Valtiovarainministeriö (2011a): Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet, normihanketyöryhmän ehdotukset.

Valtiovarainministeriö (2011b): Taloudellinen katsaus kevät 2011.

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



VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus

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

17/2011
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Maaliskuu 2011

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-177-5 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-178-2 (pdf)