



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:71

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71

Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen

Valtiovarainministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-085-3

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71		Teema	Talouspolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Julkisen talouden ohjauksen kehittämisen työryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	214

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö on tyypillisesti esittänyt arvionsa julkisen talouden kokonaisuudesta ja sen ohjauksesta ennen vaalikauden vaihdetta laadittavassa virkamiespuheenvuorossa sekä samanaikaisesti kartoittanut valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Tällä kertaa valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämisen ohella katsottiin tarkoituksenmukaiseksi tarkastella myös laajemmin julkisen talouden ohjausta. Valtiovarainministeriö asetti 16.12.2021 hankkeen kehittämään julkisen talouden ohjausta ja tämä on hankkeen loppuraportti, joka liittyy kiinteästi myöhemmin vuonna 2022 julkaistavaan valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroon. Julkisen talouden ohjausta tarkasteltiin muun muassa julkisen talouden kokonaisuuden, veropolitiikan, hyvinvointialueiden ja ehdollisten vastuiden näkökulmasta.

Suomen julkisen talouden heikkojen näkymien vuoksi on entistä tärkeämpää, että on olemassa johdonmukainen pidemmän aikavälin kestävyyttä sekä julkisten varojen tehokasta käyttöä tukeva julkisen talouden ohjauskehikko, jolle on myös vahva poliittinen tuki. Raportissa käsitellään julkisen talouden ohjauksen nykytilaa ja kehittämistarpeita eri näkökulmista. Raportti sisältää kootusti työryhmän näkemykset ja ehdotuksen linjaustekstistä seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan.

Asiasanat finanssipolitiikka, valtiontalous, julkinen talous, kehysjärjestelmä, julkisen talouden suunnitelmat, kehyspäätökset, talouspolitiikka

ISBN PDF	978-952-367-085-3	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/31635/2021	Hankenumero	VM171:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-085-3>

Utveckling av styrningen av de offentliga finanserna

Finansministeriets publikationer 2022:71		Tema	Finanspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Arbetsgruppen för utveckling av styrningen av de offentliga finanserna		
Språk	finska	Sidantal	214
Referat	<p>Finansministeriet har i regel framfört sin bedömning av den offentliga ekonomin som helhet och styrningen av den i ett tjänstemannainlägg som görs före övergången till en ny valperiod samt samtidigt kartlagt behoven att utveckla ramsystemet för statsfinanserna. Denna gång ansågs det vara ändamålsenligt att vid sidan av utvecklingen av ramsystemet för statsfinanserna även i större utsträckning granska styrningen av de offentliga finanserna. Finansministeriet tillsatte den 16 december 2021 ett projekt för att utveckla styrningen av de offentliga finanserna. Detta är projektets slutrapport som har ett nära samband med finansministeriets tjänstemannainlägg som publiceras senare under 2022. Styrningen av de offentliga finanserna granskades bl.a. med avseende på den offentliga ekonomin som helhet, skattepolitiken, välfärdsområdena och villkorliga åtaganden.</p> <p>På grund av de svaga utsikterna för de offentliga finanserna i Finland är det allt viktigare att det finns ett konsekvent styrningsramverk som stöder hållbarheten på lång sikt och en effektiv användning av de offentliga medlen och som också har ett starkt politiskt stöd. I rapporten behandlas nuläget för styrningen av de offentliga finanserna och utvecklingsbehoven ur olika synvinklar. Rapporten innehåller arbetsgruppens synpunkter och ett förslag till linjetext i regeringsprogrammet för nästa regering.</p>		
Nyckelord	finanspolitik, statsfinanser, offentliga finanser, ramsystem, planer för de offentliga finanserna, rambeslut, finanspolitiken		
ISBN PDF	978-952-367-085-3	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/31635/2021	Projektnummer	VM171:00/2021
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-085-3		

Developing the steering of general government finances

Publications of the Ministry of Finance 2022:71	Subject	Economic Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Group author	Working group on developing the steering of general government finances	
Language	Finnish	Pages 214

Abstract

The Ministry of Finance has typically presented its assessment of general government finances, and the steering thereof, in a contribution by the officials of the Ministry of Finance, and the Ministry of Finance has simultaneously assessed development needs pertaining to the central government spending limits system. On this occasion, in addition to focusing on the development of the central government spending limits system, it was deemed appropriate to also assess the steering of general government finances in a broader sense. On 16 December 2021, the Ministry of Finance launched a project to develop the steering of general government finances. This is the project's final report, which is also closely linked to the contribution by the officials of the Ministry of Finance to be published later in 2022. The steering of general government finances was examined from multiple perspectives, including the overall picture of general government finances, tax policy, the wellbeing services counties, and contingent liabilities.

Due to the weak outlook of Finland's general government finances, it is increasingly important to have a consistent steering framework for general government finances that supports longer-term sustainability and the efficient use of public funds and has strong political support. The report discusses the current state and development needs of the steering of general government finances from multiple perspectives. The report summarises the views of the working group and includes a policy text proposal for the Government Programme of the next Government.

Keywords fiscal policy, central government finances, general government finances, spending limits system, general government fiscal plans, spending limits decisions, economic policy

ISBN PDF	978-952-367-085-3	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/31635/2021	Project number	VM171:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-085-3>

Sisältö

1	Tiivistelmä ja ehdotus hallitusohjelman linjaustekstiksi	10
1.1	Julkisen talouden ohjausta tulee vahvistaa ja selkiyttää	10
1.2	Ehdotus linjaustekstistä seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan	17
2	Hanke julkisen talouden ohjauksen kehittämiseksi ja työtä ohjanneet lähtökohdat	22
3	Julkisen talouden ohjauksen kehikko on nykyisellään liian monimuotoinen	25
3.1	Säädöskehikko ohjaa monella tasolla julkisen talouden ohjausta, mutta ei kattavasti.....	25
3.2	Vaalikaudella 2019–2023 niin säännöistä kuin tavoitteista poikettiin	29
3.3	Kuluneella vaalikaudella ohjauskehikon uskottavuus on ollut koetuksella	32
3.4	Ohjauskehikko ja poliittinen sitoutuminen siihen nostettava uudelle tasolle – kehysjärjestelmällä edelleen keskeinen rooli	36
4	Millainen on hyvä finanssipolitiikan sääntö?	40
4.1	Hyvän finanssipolitiikan säännön ominaisuuksia	40
4.2	Numeerinen finanssipolitiikan sääntö tuo rajoitteen.....	42
4.2.1	Menosääntö	43
4.2.2	Tulosääntö.....	44
4.2.3	Tasapainosääntö.....	44
4.2.4	Velkasääntö	45
4.2.5	Sääntöjen yhteisvaikutuksesta	45
4.3	Kansainvälinen tarkastelu osoittaa, että velka-, tasapaino- ja menosäännöt ovat yleisempiä	46
4.4	Sitoutuminen finanssipolitiikan sääntöihin on keskeistä	48
4.5	Työryhmän näkemys	50
5	Julkisen talouden kokonaisohjauksen tulee varmistaa pidemmän aikavälin velkakestävyys	52
5.1	Tavoitteenasettelun tulee lähteä ”ylhäältä alas”-näkökulmasta	52
5.2	Tavoitteenasettelun askeleet	53
5.3	Käytännön toteutus: Aikajana ja perusteet eri askelille.....	54
5.4	Työryhmän näkemys	60

6	Valtiontalouden kehysjärjestelmä on osoittautunut perusteiltaan toimivaksi ...	62
6.1	Kulunut vaalikausi on ollut poikkeuksellinen	62
6.2	Kehystason hinta- ja kustannustasotarkistuksia tulisi yksinkertaistaa.....	65
6.2.1	Hinta- ja kustannustasotarkistukset nykyisessä järjestelmässä	65
6.2.2	Hintoihin liittyvät vaihtoehdot kehyksen asettamiselle	69
6.2.3	Harkinnanvaraisen hintakorjauksen kehittäminen	71
6.2.4	Työryhmän näkemys	75
6.3	Kehykseen jätettävä riittävä liikkumatila.....	75
6.3.1	Työryhmän näkemys	80
6.4	Kehyksen ajoitusmuutokset ovat tärkeä joustavuuden elementti	81
6.5	Investoinnit tulee edelleen lukea kehyksen piiriin.....	82
6.5.1	Investoinnin määrittelmä on haasteellinen	85
6.5.2	Hyvään julkisten investointien suunnitteluun panostettava	88
6.5.3	Työryhmän näkemys	96
6.6	Omaisuuksilla rahoitettavista tulevaisuusohjelmista tulisi luopua	96
6.6.1	Työryhmän näkemys	98
6.7	Kehyksen ulkopuolisten menojen määrittelyyn ei suuria muutostarpeita	98
6.7.1	Suhdanneluonteiset menot	98
6.7.2	Finanssisijoitukset.....	105
6.7.3	Läpivirtauserät	106
6.7.4	Rahastotalouden menot (VAR, Makera).....	107
6.7.5	Työryhmän näkemys	110
6.8	Poikkeusmekanismi merkittävien kriisien varalle tarvitaan jatkossakin	110
6.8.1	Poikkeusmekanismin laukaiseva tapahtuma	114
6.8.2	Poikkeusmekanismin sisällön määrittely	116
6.8.3	Lausekkeen aktivointi ja vastuullinen instituutio.....	118
6.8.4	"Omarahoitusosuus" ja poistuminen mekanismin piiristä	119
6.8.5	Valvontamekanismi	121
6.8.6	Selkeä viestintä.....	121
6.8.7	Työryhmän näkemys	121
6.9	Verotukseen liittyvät kehyksen rakennekorjaukset.....	122
7	Veropolitiikan linja tulisi määrittää osana julkisen talouden ohjausta	124
7.1	Hallituskauden veropolitiikan päälinjat on yleensä esitetty hallitusohjelmissa	124
7.2	Kehysmenettelyn laajentaminen koskemaan verotusta olisi ongelmallista.....	126
7.2.1	Erillinen verokehys	127
7.2.2	Verotulojen sisällyttäminen valtiontalouden kehysjärjestelmään.....	128
7.3	Miten veropolitiikalla voisi vahvemmin tukea julkisen talouden kestävyys- ja rahoitusaseman vahvistamista?	130
7.4	Työryhmän näkemys	131

8	Hyvinvointialueet	133
8.1	Hyvinvointialueiden rahoitusmalli turvaa rahoituksen riittävyyttä	133
8.2	Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä tulee tarkastella myös aluekohtaisesti.....	136
8.3	Rahoituksen lakisääteisten tarkistusten mittaluokkaa vaikea ennakoida.....	138
8.4	Hyvinvointialueiden rahoitus on tarkoituksenmukaista sisällyttää kehyksiin	138
8.5	Valtion ohjauksen tulee tukea budjettirajoitteen pitävyyttä	141
8.6	Kustannuksia kasvattavien uusien tehtävien antamisesta hyvinvointialueille tulisi pidättäytyä lähivuosina	142
8.7	Työryhmän näkemys	143
9	Kuntatalous	145
9.1	Kuntatalouden ohjauksen nykytila	145
9.2	Kuntatalouden ohjauksen kehittämistarpeet.....	146
9.2.1	Valtionosuusjärjestelmän toimivuutta tulee arvioida rauhassa sote- ja TE-palvelu- uudistusten jälkeen.....	146
9.2.2	Kuntien eriytyminen tulisi tunnistaa valtion kuntiin kohdistamassa ohjauksessa	147
9.2.3	Uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta kunnille tai nykyisten tehtävien laajentamisesta tulisi pidättäytyä	148
9.2.4	Valtionavustuksia tulisi käyttää harkiten ja entistä koordinoidummin	149
9.3	Kuntien valtionrahoitus osana kehysjärjestelmää.....	150
9.4	Yksittäistä kuntaa koskeva talouden ohjaus ja sen kehittämistarpeet.....	151
9.4.1	Arviointimenettelyn kehittämistä tulee jatkaa	154
9.4.2	Investointien kestävyys ja riskienhallintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota	155
9.4.3	Kuntien päätöksenteon ja ohjauksen tietopohjaa ja sen luotettavuutta tulee edelleen parantaa.....	156
9.5	Työryhmän näkemys	156
10	Sosiaaliturvarahastot tulisi huomioida entistä paremmin osana julkisen talouden ohjausta	158
10.1	Sosiaaliturvarahastoilla on merkittävä rooli osana julkista taloutta	158
10.2	Sosiaaliturvamaksujen tasolle tulisi asettaa tavoitteita	159
10.3	Työryhmän näkemys	162
11	Ehdolliset vastuut	163
11.1	Ehdollisten vastuiden kehitys	163
11.2	Ehdollisten vastuiden hallinnoinnin nykytilanne.....	164
11.3	Ehdotuksia ehdollisten vastuiden hallinnoinnin kehittämiseksi	165
11.4	Työryhmän näkemys	167

12 Julkisen talouden suunnitelman sisältöä on tarpeen kehittää	169
Liitteet	171
Liite 1. Kooste työryhmän kuulemien eduskuntapuolueiden näkemyksistä.....	171
Liite 2. Kooste työryhmän kuulemien asiantuntijoiden näkemyksistä.....	176
Liite 3. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke käytössä vuosina 2020–2023	180
Liite 4. Finanssipoliittiset ohjauskehikot Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa	181
Ruotsissa tavoitteena on varmistaa kestävä ja läpinäkyvä finanssipolitiikka pitkällä aikavälillä.....	181
Tanskan finanssipoliittisen kehikon tavoitteena on vakaa julkinen talous ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä.....	186
Alankomaiden finanssipoliittisen ohjauskehikon tavoitteena on kontrolloida valtion menoja ja edistää taloudellista vakautta.....	190
Liite 5. Fiscal Rule -indeksin kriteereistä yksityiskohtaisempaa informaatiota.....	200
Liite 6. Muut tärkeät seurattavat julkisen talouden indikaattorit	202
Liite 7. Valtiontalouden kehysjärjestelmän historiaa.....	206
Kehyspäätöksiä on tehty vuodesta 1991 lähtien.....	206
Nykytuotoinen kehysjärjestelmä otettiin käyttöön vaalikaudelle 2003–2007	207
Lisätalousarviovarauksella lisättiin järjestelmän joustavuutta	207
Vuoden 2011 kehystöryhmän raportti oli kattava.....	209
Veronmaksajan maksurasite otettiin käyttöön yleisenä ohjenuorana	209
Finanssisijoituksille ehdotettiin uutta määrittelyä.....	210
Lähteet	212

1 Tiivistelmä ja ehdotus hallitusohjelman linjaustekstiksi

1.1 Julkisen talouden ohjausta tulee vahvistaa ja selkiyttää

Suomen julkisen talouden ohjaus rakentuu EU-säädösten, kansallisten säädösten sekä poliittisiin sitoumuksiin perustuvien sääntöjen ja tavoitteiden varaan. Suomen finanssipoliittinen sääntö- ja tavoitekokonaisuus on muodostunut viime vaalikausien aikana hyvin monimuotoiseksi. Kuluvalle vaalikaudella hallituksen talouspolitiikan keskeiset tavoitteet linjattiin hallitusohjelmassa, kuten myös vaalikaudella noudatettava kehysääntö. Lisäksi kokonaisuudessa vaikuttivat kansalliseen ja EU-sääntelyyn liittyvät säännöt ja tavoitteet.

Julkisen talouden ohjauskehikon uskottavuus on joutunut koetukselle kuluneen vaalikauden aikana. Nykyinen hallitus on osin olosuhteiden pakostakin joutanut omista talouspoliittisista tavoitteistaan, eikä ohjauskehikon asettamia rajoja ja tavoitteita ole aina noudatettu. Kestävän finanssipoliitiikan uskottavuutta ovat syöneet esimerkiksi menokehysten rikkominen, luopuminen hallitusohjelman mukaisesta julkisen talouden tasapainoa koskevasta tavoitteesta, vähäinen huomio EU-liitännäisiä finanssipoliittikkaa ohjaavia sääntöjä kohtaan sekä hankaluudet finanssipoliitiikan tavoitteiden selkeässä viestinnässä.

Finanssipoliitiikan sääntöjä ja tavoitteita ei aseteta sääntöjen itsensä vuoksi. Sääntö- ja tavoitekokonaisuuden tulisi tarjota päättäjille toimivat, hallittavissa olevat käytännön työvälineet toteuttaa talouspolitiikkaa siten, että se tukee julkisen talouden kestävyyttä, tehokasta julkisten varojen käyttöä ja suhdannetilanne huomioon ottavaa päätöksentekoa. Kuten edellä on todettu, ohjauskehikko on ollut viime aikoina kovan paineen alla. Sääntöjen rapautuminen on pysäytettävä, jotta kehityskulkuna ei ole hallitsemattoman talouspolitiikan harjoittaminen. Ohjauskehikkoa on kehitettävä erityisesti kansallisista lähtökohdista sellaiseksi, että se tukee hallitusta talouspoliittisessa päätöksenteossa ja saa osakseen laajan poliittisen – jopa parlamentaarisen – sitoutumisen. Samalla ohjauskehikon tulee olla yhteensopiva EU:n finanssipoliittisen lainsäädännön kanssa. Tilannetta hankaloittaa se, että EU:n finanssipoliittista kehikkoa ollaan parhaillaan myös uudistamassa.

Suomen julkisen talouden heikkojen näkymien vuoksi on entistä tärkeämpää, että on olemassa johdonmukainen pidemmän aikavälin kestävyyttä sekä julkisten varojen tehokasta käyttöä tukeva julkisen talouden ohjauskehikko, jolle on myös vahva poliittinen tuki. Suomi on velkaantunut jo pitkään. Julkisen talouden velkaantuminen jatkuu, sillä väestö

ikäntyä ja se kasvattaa automaattisesti julkisia menoja. Lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu paineita esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän edellyttämistä uusista toimintatavoista. Suureksi kasvava julkinen velka voi myös hankaloittaa kysyntää tukevan finanssipolitiikan harjoittamista tulevilla kriiseillä. Viime vuosina korkotaso on ollut alhainen, mikä on luonut mahdollisuuden rahoittaa menolisäyksiä edullisesti velkarahalla. Aivan viime aikoina korkotaso on alkanut nousta ja sitä myöten myös velanhoitomenot ovat kasvamassa merkittävästi. Kohonnut korko yhdistettynä mittavaan valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden alijäämään muodostaa suuren riskin julkisen talouden velkaantumisen vauhdille.

Vuodesta 2023 lähtien Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Tämän myötä valtion budjettitalouden menot ja tulot kasvavat ja kuntatalous puolestaan supistuu. Tässä yhteydessä on tärkeää tehdä kokonaistarkastelu julkisen talouden ohjaukseen, jotta uusi alasektori saadaan sovitettua mukaan ohjauksen raamiin.

Toimiva sääntö- ja tavoitekehikko on viime kädessä koko yhteiskunnan etu. Se antaa poliittiselle päättäjälle mahdollisuuden toteuttaa tarkoituksenmukaista talouspolitiikkaa, mutta samalla se suojaa veronmaksajaa hilliten verorasitusta. Lisäksi se edesauttaa sukupolvien välistä tasa-arvoa hillitsemällä velkaantumista ja siten pitämällä julkisen talouden kestäväällä pohjalla.

Työryhmän näkemykset

Työryhmä on arvioinut tarpeita julkisen talouden ohjauksen kehittämiseksi ja esittää seuraavaa:

Sääntökehikosta

Finanssipolitiikan sääntöperusteisuus on tärkeää vastuullisen ja kestävänsä finanssipolitiikan varmistamisessa. Lisäksi säännöt tuovat finanssipolitiikkaan pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta.

Sääntökokonaisuuden tulee olla sisäisesti ristiriidaton ja jättää riittävä finanssipolitiikan liikkumavara käytännön päätöksentekotilanteisiin. Sääntöjen tulee olla sopusoinnussa EU:sta tulevan sääntelyn kanssa.

Sääntöjen yksinkertaisuus on keskeistä. Sääntöjen tulee olla selkeitä päättäjille itselleen ja ymmärrettäviä myös suurelle yleisölle.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on tärkeä työkalu, jota tarvitaan myös jatkossa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan menosääntöä (kuten kehysjärjestelmää) noudatetaan muita

sääntöjä paremmin erityisesti, jos se on suoraan poliittisten päättäjien hallinnassa ja jos se on kirjattu lakiin tai yhteiseen sopimukseen.

Tulee arvioida, miltä osin finanssipoliittisten sääntöjen kansallista oikeusperustaa tulisi uudistaa (ottaen huomioon myös mahdolliset EU-sääntöjen uudistuksen myötä nousevat muutostarpeet). Tulisiko säädöksissä vahvemmin tunnistaa finanssipolitiikan laadintaan liittyvät keskeiset rakenteet (mm. kehysjärjestelmä, julkisen talouden suunnitelma) sekä periaatteellinen julkisen talouden kestävyden ylisukupolvinen turvaaminen?

Työryhmä pitää hyvänä ratkaisuna meno- ja tasapainosäännön yhdistelmää ankkuroituna vaalikauden pituiselle ajanjaksolle. Tämä yhdistelmä tukisi myös kestävästä veropolitiikan harjoittamista.

Tulevalla vaalikaudella talouspolitiikan lähtökohdaksi tulee ottaa pidemmän aikavälin velkakestävyys, jota ilmentää julkisen velkasuhteen kehitys pidemmällä aikavälillä. Edellä mainittua tavoitetta tukemaan asetettaisiin hallitusohjelmassa julkisen talouden rahoitusasemalle nimellinen tavoite yhdelle vaalikaudelle. Tavoite olisi linjassa pidemmän ajan velkakestävyystavoitteen kanssa, ja se ilmaistaisiin suhteessa BKT:hen vuonna 2027.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi tarvittava toimenpidekokonaisuus kiinnitettäisiin hallitusohjelmassa euromääräisenä, jonka toimeenpanoon hallitus vahvasti sitoutuu. Euromääräisestä kokonaisuudesta pidettäisiin kiinni suhdanteista riippumatta.

Hallituksen tulisi seurata aktiivisesti toimenpidekokonaisuuden toteutumista ja reagoida uusilla toimenpiteillä, jos kokonaisuuden mittaluokka on jäämässä tavoitellusta tai julkisen talouden rahoitusasematavoitteen saavuttaminen on uhattuna. Hallituskauden puolivälitarkastelu olisi tärkeä tarkistuspiste.

Koko julkisen talouden rahoitusasematavoitteen pohjalta mitoitettaisiin valtionhallinnon, kuntahallinnon, hyvinvointialueiden sekä sosiaaliturvarahastojen rahoitusasematavoitteet. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on tärkeä operationaalinen työkalu. Valtiontalouden menokehys ja hallitusohjelman veropolitiikan linja mitoitetaan valtionhallinnon rahoitusasematavoitteen mukaisesti.

Eryteisesti kuntatalouden mutta myös hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen hallituksella on vain välilliset vaikutusmahdollisuudet. Keskeistä on, että hallitus ottaa kaikissa päätösperäisissä toimissaan huomioon julkisen talouden kokonaisuutena siten, että julkiselle taloudelle asetettu rahoitusasematavoite ja toimenpidekokonaisuus saavutettaisiin. Eri sektoreiden välistä osaoptimointia tulee välttää. Valtion tulee antaa kunnille ja hyvinvointialueille työrauha toteuttaa uudistuksia, joilla ne kykenevät sopeutumaan

käytettävissä oleviin rahoitusraameihin ottaen huomioon olemassa olevat yksittäistä kuntaa tai hyvinvointialuetta velvoittavat säädökset.

Tavoitteenasettelussa huomioidaan reunaehdot, joita EU- ja kansallinen lainsäädäntö asettavat.

Valtiontalouden kehysjärjestelmästä

Asetetaan vaalikauden kehys myös jatkossa reaalisena eli kiintein hinnoin. Yksinkertaistetaan harkinnanvaraista hintakorjausta niin, että se tehdään vain kerran vuodessa (hintakorjaus vuodelle t tehdään tammikuussa t-1, joulukuun t-2 ennusteella). Lisäksi hintakorjausta yksinkertaistetaan käyttämällä jatkossa pelkkää kuluttajahintaindeksiä. Lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset tehtäisiin jatkossa kuten nykyään, sillä niihin liittyvät menettelyt ovat nyky muodossaan kehysten kannalta toimivia.

Poliittisesti keskeisiin kokonaisuuksiin tulee varata vaalikauden alussa riittävät määrärahat. Hallitusohjelmassa todettuja hankkeita tulee myös voida jättää tekemättä, mikäli ne eivät mahdu kehukseen.

Riittävä ja realistinen kehysten liikkumatila on avainasemassa. Jakamattoman varauksen tulisi kasvaa vaalikauden loppua kohden (esimerkiksi 100 / 175 / 250 / 325 milj. euroa tai 0,2 / 0,3 / 0,4 / 0,5 prosenttia suhteessa kehysmenoihin), sillä ennakoimattomia menotarpeita ilmenee tyypillisesti sitä enemmän, mitä pidemmälle vaalikausi etenee. Tarvittaessa hallitus voi hyödyntää erillisiä, tarkkaan rajattuja kehysvarauksia.

Investointien tulisi kuulua jatkossakin normaalin, mahdollisimman kattavan kehukseen piiriin. Keskeiset (liikenne-, T&K-, puolustus-, vihreän siirtymän ym.) investoinnit tulee huomioida vaalikauden alussa kehystä asetettaessa. Erillinen investointikehys ei ole tarpeen ja voisi vain monimutkaistaa kokonaisuutta.

Investoinnin määritelmään liittyy ongelmia, eikä ole lainkaan selvää, että niiden pidemmän aikavälin kannattavuus olisi aina kulutusmenoja korkeampi. Riskinä on lisäksi, että menoja pyrittäisiin järjestelemään investointiluonteisiksi, mikä heikentäisi finanssipoliittista sääntelyä.

Hyvällä julkisten investointien valmistelulla mahdollistetaan kehysten mitoittaminen tarvittavalle tasolle. Esimerkiksi mittaluokaltaan epävarmoille tai täsmentymättömille investoinneille voi myös tarvittaessa tehdä erillisen kehysvarauksen – kunhan sen sisältö määritellään tarkasti etukäteen.

Edeltäneillä vaalikausilla omaisuustuloilla on pyritty rahoittamaan hallituksen määräämisiä kärkihankkeita/tulevaisuusinvestointeja. Näissä järjestelyissä sekä omaisuustulojen

realisoiminen että määräaikaisesti rahoitettujen kohteiden vaikuttavuus on osoittautunut ongelmalliseksi eikä vastaavia järjestelyitä tulisi seuraavilla vaalikausilla toteuttaa.

Hallitusohjelmassa tulisi todeta, että hallitus ei käytä valtion varallisuuden luovutuksia (kuten osakeluovutuksia) kehyksen kiertämiseen.

Edellisillä vaalikausilla suhdanneluonteisina kehyksen ulkopuolisina käsitellyt menot (työttömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki ja palkkaturva) on tarkoituksenmukaista pitää jatkossakin kehyksen ulkopuolella (pl. perustemuutokset, jotka kuuluvat kehykseen). Mikäli harkinnanvaraisen päätöksen tarkoituksena on vahvistaa julkista taloutta, ei kehystasoa kuitenkaan koroteta.

Edelleen on perusteltua, että aidot finanssisijoitukset ovat kehyksen ulkopuolista menoa. Finanssisijoitus luetaan kuitenkin kehykseen kuuluvaksi menoksi, mikäli päätöksentekohetkellä sen katsotaan olevan lopullista menoa. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa sitä, että pääomitus käytetään tavanomaisia talousarviomenoja muistuttavaan käyttötarkoitukseen, ilman että valtiolle on tämän seurauksena odotettavissa tuottoa voitonjaon muodossa tai pääoman palautumisena.

Kehysjärjestelmän piiriin tulisi jatkossa lukea Valtion asuntorahaston (VAR) ja Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) menot siltä osin kuin niistä päätetään talousarviossa. Vastaavasti siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäisivät kehyksen ulkopuolelle.

Poikkeusmekanismista

Työryhmä pitää perusteltuna, että myös jatkossa kehysjärjestelmään määriteltäisiin poikkeusmekanismi. Mekanismin tulisi olla äärimmäinen "häätäjarru" merkittävien kriisien varalle. Mekanismin laukeamisen kriteerit tulisi hallitusohjelmassa määritellä korkealle (ks. ehdotus hallitusohjelmakirjauksesta).

Mekanismin mahdollistamaa euromäärää ja kehyspoikkeaman sisältöä ei linjattaisi yksityiskohtaisesti vielä hallitusohjelmassa. Sisältö räätälöitäisiin aktiivoinnin yhteydessä juuri käsillä olevaan kriisiin ajallisesti, määrällisesti ja sisällöllisesti parhaiten sopivaksi – sopivia "omarahoitusosuuden" ehtoja myös soveltaen. Merkittävän kriisin oloissa tulee tunnustaa ja tunnustaa, että kaikki hallituksen suunnittelemat hankkeet ja kokonaisuudet sekä olemassa olevat menot eivät ole prioriteetteja kriisitilanteessa, vaan painopistemutoksia täytyy kriisitilanteessa tehdä. Myös mekanismin piiristä poistumisen askelmerkit tulee linjata käyttöönoton yhteydessä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (riippumaton taho) olisi vastuussa talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan laadittavan poikkeusmekanismin käyttöönottoa ja sisältöä koskevan päätösluonnoksen valmistelusta ja kuulisi valmistelun aikana kriisin kannalta

olennaisia asiantuntijatahoja. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjaisi poikkeusmekanismien käyttöönoton ja kehysjärjestelmään liittyvän poikkeaman sisällön sekä asiaan liittyvät ehtolausekkeet ja antaisi poikkeusmekanismien käyttöä koskevan suosituksen valtioneuvostolle.

Veropoliitikasta

Käytettävät meno- ja veropoliittikan keinot tulisi valita aina sen perusteella, kumpi väline on parempi lopullisen tavoitteen saavuttamisessa. Hallitusohjelmassa tulisi todeta, ettei kehystä kierretä verotuksen keinoin, ja asian systemaattinen arviointi tulisi sisällyttää osaksi veropoliittista päätöksentekoa.

Ei ole tarkoituksenmukaista, että veromuutoksille otettaisiin käyttöön erillinen tulosääntö tai että veromuutokset sisällytettäisiin kehysjärjestelmään.

Hallituksen veropoliittinen linja tulisi kuitenkin päättää hallitusohjelmassa ja ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa selkeästi siten, että kokonaisuus on linjakas suhteessa julkisen ja valtion talouden rahoitusasematavoitteisiin.

Hallitusohjelmassa tulisi myös määrittää reunaehdot mahdollisille veropoliittisesta linjasta poikkeamisille. Hallitusohjelmaan kirjattavien verotoimenpiteiden tuottovaikutusten tulisi perustua valtiovarainministeriön tekemään huolelliseen vaikutusarviointiin.

Hyvinvointialueiden ja kuntien ohjauksesta

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli sisältää keinot rahoituksen riittävyyden turvaamiseen. Valtioneuvoston piirissä ohjauksen keskeisenä tavoitteena tulee olla kustannusten nousun hillintä ja budjettirajoitteen pitävyys. Selkeällä ohjauksella tuetaan hyvinvointialueiden rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista, jolla varmistetaan myös toimivat peruspalvelut.

Henkilöstön saatavuus ja riittävyys on muodostunut isoksi haasteeksi niin julkisissa peruspalveluissa kuin laajemminkin kansantaloudessa. Valtion tulisi tulevilla vaalikaudella antaa hyvinvointialueille työrauha pidättäytymällä merkittävien uusien tehtävien antamisesta. Tätä korostaa myös se, että pääministeri Sanna Marinin hallituksen toteuttamat tehtävien ja velvoitteiden lisäykset lisäävät kustannuksia ja kasvattavat henkilöstötarvetta vielä tulevilla vaalikaudella. Hyvinvointialueille on mahdollistettava riittävä väljyys järjestää palvelut itsehallintonsa puitteissa.

Hyvinvointialueisiin saattaa liittyä ennakoimattomia, mahdollisesti suuriakin menotarpeita, joita saattaa aiheutua niin kesken vuoden tulevasta lisärahoituspyynnöistä kuin rahoitusmalliin sisältyvästä jälkikäteisestä kustannustason tarkistuksesta. Hyvinvointialueiden rahoituksen tulee kokonaisuudessaan kuulua kehysmenojen piiriin, mutta kehysten

liikkumatilassa on tarpeen varautua mahdollisiin ennakoimattomiin tekijöihin, tarvittaessa esimerkiksi erillisellä varauksella, joka ei olisi käytettävissä muihin menoihin. Vuotuista lisäbudjettivarausta ehdotetaan myös kasvatettavaksi kehysmenojen kasvua seuraten.

Kuntia voidaan ohjata erityisesti kehittämällä kuntalain kunnan taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä. Tulee varmistaa, että kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa ja taloudenhoidossa otetaan entistä paremmin huomioon pidemmän aikavälin kestävyys ja oikea kuva kunnan toiminnasta. Kuntalain muutostarpeet tulisi arvioida ainakin investointien kestävyuden, tilintarkastuksen ja arviointimenettelyn toimivuuden osalta.

Uusien tehtävien antamisesta kunnille tai nykyisten tehtävien laajentamisesta tulisi pidättäytyä antaen kunnille työrauha sote-uudistuksen ja tulossa olevan TE-palvelu-uudistuksen muuttaessa toimintaympäristöä. Työvoiman saatavuus vaihtelee kunnittain ja on uusien tehtävien ja velvoitteiden toimeenpanoa rajoittava tekijä koko maan tasolla. Kuntien tehtäviä koskevan yksityiskohtaisen normiohjauksen sijasta tulisi arvioida vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen ottaen huomioon myös kuntakentän erilaisuus ja eriytymiskehitys.

Jos uusia tehtäviä kuitenkin annetaan, hallitusohjelmassa tulisi olla kirjaus uusien tai laajenevien tehtävien täysimääräisestä korvaamisesta tai muiden tehtävien vastaavan suuruisesta vähentämisestä. Valtion toimenpiteistä aiheutuvien menolisäysten tai tulomenetysten korvaustapa tulisi valita aina sen mukaan, mikä on tarkoituksenmukaisin ja parhaiten kohdentuva instrumentti. Valtionosuusleikkauksista tulisi pidättäytyä, jos niihin ei liity tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Sosiaaliturvarahastoista

Sosiaaliturvarahastoille asetettavan rahoitusasematavoitteen on hankala olla yksinään kovin ohjaavassa roolissa. Siksi osana julkisen talouden kokonaisuohjausta tulisi myös sosiaaliturvarahastojen perimien maksujen pitkän aikavälin tasolle asettaa tavoitteita.

Jotta työttömyysvakuutusmaksun taso voitaisiin pitää tasaisena, tulisi Työllisyysrahaston suhdannepuskurin koko vähintään kaksinkertaistaa tai kehittää muita keinoja tasaisen maksutason turvaamiseksi.

Säädösmuutoksia ja niihin liittyviä kehys- ja budjettipäätöksiä valmistellessa tulisi nykyistä järjestelmällisemmin arvioida vaikutukset koko julkiseen talouteen, ml. sosiaaliturvarahastot.

Ehdollisista vastuista

Ehdollisiin vastuisiin sisältyviä riskejä, odotettuja tappioita ja tuottoja tulisi arvioida ja huomioida nykyistä järjestelmällisemmin julkisen talouden ohjauksessa. Esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää riskikatsausta tulisi kehittää lisäämällä tietoa toteutuneista luotto- ja takaustappiomääristä ja toteutuneesta takausmaksujen tulovirrasta sekä esittämällä arvioita näiden tulevasta kehityksestä.

Valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia yhdenmukaistetaan mm. määrittelemällä vähimmäistietovaatimukset ehdollisiin vastuisiin sisältyvistä riskeistä ja niiden merkityksestä valtion riskiasemaan laajemmin.

Valtion takauksista tulee periä asianmukainen takausmaksu. Takauksista perittävien maksujen tulisi kattaa niihin arvioitavat riskit. Myös asuntorahoituksessa takausmaksut tulisi ottaa kattavasti käyttöön.

1.2 Ehdotus linjaustekstistä seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan

Talous- ja finanssipolitiikka

Hallituksen talous- ja finanssipolitiikan lähtökohtana on pidemmän aikavälin velkakestävyys. Tämän varmistamiseksi julkisen talouden velkasuhde tulee ylivaalikautisessa tarkastelussa saada pysyvämmiin alenevalle uralle. Tämä edellyttää määrätietoisia julkista taloutta vahvistavia toimia useamman vaalikauden ajan. Kyse on ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta.

Hallituksen tavoitteena on, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee X prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikauden aikana eli vuoteen 2027 mennessä. Tavoite on linjassa pidemmän aikavälin velkakestävyystavoitteen kanssa.

Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti X mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Julkinen talous huomioidaan kokonaisuutena alasektoreiden (valtio, kunnat, hyvinvointialueet, sosiaaliturvarahastot) välisen osatoiminnan välttämiseksi.

Hallitus seuraa aktiivisesti toimenpidekokonaisuuden toteutumista ja reagoi uusilla toimenpiteillä, jos sen mittaluokka jää tavoitellusta tai julkisen talouden rahoitusasemataavoitteen saavuttaminen on uhattuna.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on keskeinen hallituksen finanssipolitiikan ohjauksen väline ja hallitus sitoutuu valtiontalouden menoja koskevaan kehysmenettelyyn. Kehyssääntö on kuvattu liitteessä A. Hallitus sitoutuu siihen, että vuonna 2027 kehysten piiriin kuuluvat menot ovat X mrd. euroa pienemmät (suuremmat) kuin 23.3.2023 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä (vuoden 2024 hintatasossa).

Hallitusohjelman kirjauksia ja muita toimenpiteitä toteutetaan vaalikauden kehysten mahdollistamissa rajoissa. Lisäksi hallitus sitoutuu tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli toimenpiteiden vaikutusarviot muuttuvat merkittävästi hallitusohjelman yhteydessä tehdyistä arvioista tai niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamisen. Hallitus sitoutuu tarvittaessa priorisoimaan hankkeiden toteutusta.

Julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti X mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus sitoutuu liitteessä B lueteltuihin pysyviä säästöjä tuoviin tai maksu- tms. tuloja lisääviin toimenpiteisiin.

Hallituksen veropolitiikan linja on kuvattu liitteessä C ja sillä tavoitellaan nettomääräisesti julkisen talouden vahvistumista X mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla.

Lisäksi hallitus on linjannut rakennepoliittisista toimista, jotka vahvistavat julkista taloutta arviolta X mrd. eurolla vuoden 20XX tasolla. Toimet on kuvattu liitteessä D.

Hallitus suhtautuu vakavasti myös takaus- ja takuuvastuisiin liittyviin julkisen talouden riskeihin. Valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia kehitetään riskit kattavammin huomioivaksi ja takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu. Takausmaksujen periminen otetaan käyttöön kattavasti myös asuntorahoituksessa.

Liite A. Kehyssääntö

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa kehyssääntöä ja siihen perustuvaa vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää valtiontalouden kehyspäättöstä. Hallitusohjelman kirjauksia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kehysten puitteissa mahdollista.

Vaalikauden kehyksestä varataan vuosittain 400 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Lisäksi kehyksestä varataan jakamattomaksi varaukseksi X milj. euroa v. 2024, X milj. euroa v. 2025, X milj. euroa v. 2026 ja X milj. euroa v. 2027.

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

Hallitus ei käytä veronhuojennuksia tai verotukia kehysten kiertämiseen. Hallitus ei myöskään käytä osakeluovutuksia, saatavien luovutuksia, rahastoja tai muita keinoja kehysten kiertämiseen menokehysten tarkoituksen vastaisesti. Tämän systemaattinen arviointi sisällytetään osaksi hallituksen päätöksentekoa.

Kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys ei rajoita menojen uudelleenbudjetoiteja, menokokonaisuusien ajoituksen muutoksia eikä perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia. Kehystarkistuksin varmistetaan myös tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla yhtä suurien verotukien ja menojen keskinäisiä vaihdoksia.

Vaalikauden kehukseen tehdään vuosittain hintatason muutoksen edellyttämät tarkistukset. Hintatason tarkistusta yksinkertaistetaan muiden kuin lakisääteisen tai sopimusperusteisen hintatarkistusten piirissä olevien kehysmenojen osalta. Kyseisten menojen hintakorjaus tehdään kerran vuodessa kuluttajahintaindeksin ennusteen mukaisesti. Kehysten hintatason- ja rakennetarkistusten lisäksi vaalikauden kehysten kokonaistasoon ei tehdä muita korottavia tarkistuksia.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200/300 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Kehysten ulkopuolelle kuuluvat:

- työttömyysturvamenot, toimeentulotukimenot, palkkaturva ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehukseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta. Mikäli harkinnanvaraisen päätöksen tarkoituksena on vahvistaa julkista taloutta, ei kehystasoa kuitenkaan koroteta.
- valtionvelan korkomenot
- valtion päättämien veroperustemuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille.
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- siirto valtion televisio- ja radiorahastoon
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat
- finanssisijoitukset. Finanssisijoitus luetaan kuitenkin kehukseen kuuluvaksi menoksi, mikäli päätöksentekohetkellä sen katsotaan olevan lopullista menoa.

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

Hyvinvointialueiden rahoitus kuuluu kehyksen piiriin. Koska rahoitusmalli on uusi, on ennakoimattomiin tekijöihin varauduttu kaikkiaan X milj. eurolla, joka ei ole käytettävissä muihin menokohteisiin. Mikäli varauksia jää käyttämättä, lasketaan kehystasoa vastaavasti.

Hallituksen tavoitteena on hyvinvointialueiden kustannusten nousun hillintä ja budjetti-rajoitteen pitävyyden varmistaminen. Tämän varmistamiseksi hallitus pidättäytyy uusien merkittävien tehtävien antamisesta hyvinvointialueille tai kunnille, jotta ne voivat hallitusti toteuttaa uudistuksia, joilla ne kykenevät sopeutumaan sote-uudistuksen jälkeen käytettävissä oleviin rahoitusraameihin. Tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastavaa määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Kehyssäntöön sisältyy poikkeusmekanismi, jonka tarkoituksena on osaltaan turvata talouspolitiikan kykyä reagoida erittäin poikkeuksellisiin ja merkittäviin hallituksen vaikutuspiirin ulkopuolelta tuleviin kriisitilanteisiin tilanteen edellyttämällä tavalla.

Poikkeusmekanismin käytön voi laukaista talouden ja työllisyyden kannalta poikkeuksellinen tilanne. Tähän voisi johtaa: 1. Maailmantalouden ja etenkin euroalueen joutuminen tavallista suhdannevaihtelua selvästi vakavampaan taantumaan, joka ajaa Suomen talouden samaan tilaan tai 2. Suomen talouden joutuminen vakavaan taantumaan johtuen hallituksen toimista riippumattomasta tilapäisestä häiriöstä. Harkinta poikkeusmekanismin käyttöön otosta perustuu tällöin kokonaisarviointiin talouden tilasta. Arviossa kiinnitetään erityistä huomiota BKT:n ja työttömyysasteen kehitykseen ja muihin merkityksellisiin tekijöihin¹. Analyysissä kiinnitetään huomiota häiriöiden mittakaavan ohella erityisesti niiden arvioituun kestoon ja lähteeseen.

Poikkeusmekanismin käytön voi laukaista myös muu epätavallinen tapahtuma, johon Suomi itse ei voi vaikuttaa, ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan (esim. pandemia tai sotaan tai laajamittaiseen terrorismiin liittyvä varautumisen tilanne). Tällaiset mekanismin laukaisevat tekijät voivat liittyä esimerkiksi poikkeusolojen

1 Euroalueen vakavaan häiriötilaan viittaa esim. se, että euroalueen BKT on supistumassa vähintään 0,5 % kahtena vuosineljänneksenä peräkkäin ja euroalueen kausipuhdistettu työttömyysaste on nousemassa 3 kk aikana kumulatiivisesti vähintään 0,5 prosenttiyksikköä. Suomen talouden vakavaan häiriötilaan viittaa esim. se, että Suomen BKT on supistumassa vähintään 1,0 % kahtena peräkkäisenä vuosineljänneksenä ja työttömyysasteen trendi on nousemassa 3 kk aikana kumulatiivisesti vähintään 0,5 prosenttiyksikköä.

julistamiseen ja valmiuslain käyttöönottoon sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen määrittelemiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päättää poikkeusmekanismin käyttöönoton kriteerien täyttymisestä, käyttöönotettavan kehyspoikkeaman sisällöstä ja poikkeusmekanismin käyttöä koskevasta suosituksesta valtioneuvostolle valtiovarainministeriön kansantalousosaston esittelystä. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto kuulee valmistelussa kriisin luonne huomioon ottaen keskeiseksi katsomiaan asiantuntijatahoja.

Kehyspoikkeaman sisällön määrittelyssä kiinnitetään huomiota muun muassa: 1) poikkeuksen voimassaolon ajanjaksoon, 2) rahoitettavien toimien määrittelyyn kriisin luonne ja tarkoituksenmukaisuus huomioon ottaen, 3) euromääräiseen mittaluokkaan, 4) kehyksen puitteissa tehtäviin uudelleenkohdennuksiin ja muihin sellaisiin rahoitusmahdollisuuksiin, jotka eivät lisää julkista velkaa, 5) rahoitettavien toimien kertaluonteisuuteen ja korjaaviin toimiin kriisin päätyttyä sekä 6) tilanteen jatkoseurannan askelmerkkeihin.

2 Hanke julkisen talouden ohjauksen kehittämiseksi ja työtä ohjanneet lähtökohdat

Valtiovarainministeriö on tyypillisesti esittänyt arvionsa julkisen talouden kokonaisuudesta ja sen ohjauksesta ennen vaalikauden vaihdetta laadittavassa virkamiespuheenvuorossa sekä samanaikaisesti kartoittanut valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Tällä kertaa valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämisen ohella katsottiin tarkoituksenmukaiseksi tarkastella myös laajemmin julkisen talouden ohjausta. Näin ollen valtiovarainministeriö asetti 16.12.2021 hankkeen kehittämään julkisen talouden ohjausta. Tämä käsillä oleva hankkeen loppuraportti liittyy kiinteästi myös myöhemmin julkaitavaan valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroon. Asettamispäätöksen mukaisesti hankkeen loppuraportissa tulee julkaista tarkastelun tulokset ja toimenpidesuositukset mahdollisimman konkreettisin ehdotuksin (ml. ehdotukset seuraavan vaalikauden hallitusohjelmakirjauksiksi).

Hankkeen tehtävänä oli tarkastella julkisen talouden ohjausta ja kehittämistarpeita kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kuluneen vaalikauden ja aiempien vaalikausien kokemukset sekä EU-sääntöjen uudistamistyö ja sen vaikutuksen kansalliseen kehikkoon. Tarkasteltavia asioita olivat muun muassa:

- Finanssipolitiikan sääntöjen toimivuus julkisen talouden kokonaisohjauksen näkökulmasta
- Julkisen talouden kestävyys huomioiminen, julkisen talouden kriisinsietokyky ja puskurit
- Finanssipoliittisen lainsäädännön mukaan asetettujen tavoitteiden rooli
- Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen
- Veropolitiikka osana finanssipolitiikan sääntöjen kokonaisuutta
- Valtion hyvinvointialueiden talouteen, kuntatalouteen sekä sosiaaliturvarahastoihin kohdistama ohjaus osana julkisen talouden kokonaisohjausta
- Valtion ehdollisten vastuiden huomioiminen

Julkisen talouden ohjaus on kokonaisuus, jossa on syytä tarkastella eri osa-alueita yhtäaikaaisesti. Hankkeen työssä on pyritty huomioimaan edellä mainitut osa-alueet, mutta myös

niiden väliset liityntäpinnat ja niiden muodostama kokonaisuus. Keskeisenä lähtökohtana työssä on ollut se, että osa-alueiden välille ei synny ristiriitoja ja toisaalta että kokonaisuuskehikko ei kannustaisi osaoptimointiin sääntökehikon sisällä ja/tai eri alasektoreiden tai osa-alueiden välillä.

Työssä tärkeänä lähtökohtana tunnistettiin se, että keskeisin tekijä toimivassa finanssipoliittisten sääntöjen kokonaisuudessa on poliittinen sitoutuminen. Sitoutuminen on mahdollista, jos päätöksentekijä (pääministeri, valtiovarainministeri, hallitus) ymmärtää ne puitteet, joissa päätöksiä tehdään, ja pystyy käyttämään finanssipolitiikan välineitä tarkoituksenmukaisella tavalla käytettävissä olevan liikkumavaran rajoissa kokonaisuutta halliten. Tyypillisesti jokainen hallitus onkin valinnut omat talous- ja finanssipolitiikan tavoitteensa, joihin se on sitoutunut, ottaen huomioon finanssipolitiikkaa ohjaavan lainsäädännön.

Keskeisinä lähtökohtina ovat olleet myös säännösten ja ohjauksen linjakuus, toimivuus käytännön päätöksentekotilanteissa sekä selkeys ja läpinäkyvyys. Monissa tilanteissa hankkeen aikana on puntarissa ollut finanssipoliittisen säännön täsmällisyys ja teoriassa paras kohdentuvuus vs. yksinkertaisuus. Lähtökohtaisesti näissä tilanteissa on pyritty suositamaan mahdollisimman yksinkertaista ja selkeää vaihtoehtoa. Lisäksi on tunnistettu, että selkeys ja läpinäkyvyys sekä toimivuus käytännön päätöksentekotilanteissa lisäävät myös päätöksentekijän hallinnan tunnetta, ja näin ollen toivottavasti myös vahvempaa poliittista sitoutuneisuutta. Selkeys ja läpinäkyvyys ovat edellytys myös sille, että finanssipolitiikan riippumaton ulkoinen arviointi voi toteutua luotettavasti.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut budjettipäällikkö Mika Niemelä (13.5.2022 saakka apulaisbudjettipäällikkö Annika Klimenko). Jäseninä olivat budjettineuvos Jonna Berghäll, finanssiasiantuntija Miika Grönholm, finanssineuvos Marketta Henriksson, apulaisbudjettipäällikkö, budjettineuvos Annika Klimenko, hallitusneuvos Eeva Mäenpää (13.5.2022 lähtien), finanssineuvos Sami Napari, finanssineuvos Seppo Orjasniemi, finanssineuvos Marja Paavonen, osastopäällikkö, ylijohtaja Jani Pitkäniemi (13.5.2022 saakka), finanssineuvos Fransiska Pukander, budjettineuvos Tanja Rantanen ja erityisasiantuntija Johannes Räsänen ja pysyvinä asiantuntijoina vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu, valiokuntaneuvos Mari Nuutila sekä johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio. Sihteereinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Ilari Ahola, budjettineuvos Johanna von Knorring-Rosenlew, neuvotteleva virkamies Niina Suutarinen sekä neuvotteleva virkamies Veliarvo Tamminen. Työryhmä kokoontui työnsä aikana 14 kertaa.

Koko hankkeen ajan työryhmän tukena on toiminut seurantaryhmä, joka on tuonut työryhmän työhön arvokkaita näkökulmia. Seurantaryhmään osallistuivat prosessipäällikkö Essi Eerola (Suomen Pankki / VATT), työelämäprofessori Seija Ilmakunnas (Talouspolitiikan arviointineuvosto), toimitusjohtaja Aki Kangasharju (Etlä), neuvonantaja Jarkko Kivistö

(Suomen Pankki), toimitusjohtaja Markus Lahtinen (PTT) ja erikoistutkija Annika Nivala (VATT/ Labore). Seurantaryhmä kokoontui kolme kertaa.

Moni valtiovarainministeriön virkamies osallistui työhön varsinaisen työryhmän ulkopuolella. Työpanostaan hankkeelle antoivat muun muassa erityisasiantuntija Atro Andersson, erityisasiantuntija Jukka Hytönen, finanssineuvos Sakari Lehtiö ja johtava erityisasiantuntija Jussi Lindgren.

Hankkeessa kuultiin myös muita asiantuntijoita sekä niitä vaaleilla valittuja eduskuntapuolueita, jotka vastasivat tapaamispyyntöön. Koosteet näissä kuulemisissa esille nousseista näkökulmista löytyvät raportin liitteistä 1 ja 2.

Hankkeen toimikausi oli alun perin 16.12.2021–30.6.2022, mutta sitä jatkettiin 31.10.2022 asti.

3 Julkisen talouden ohjauksen kehikko on nykyisellään liian monimuotoinen

Suomen julkisen talouden ohjaus rakentuu EU-säädösten, kansallisten säädösten sekä poliittisiin sitoumuksiin perustuvien sääntöjen ja tavoitteiden varaan. Säädösten ohella poliittiset sopimukset ja hallitusohjelmassa asetetut säännöt ovatkin hyvin keskeisessä asemassa. Toimintakulttuurina ja pitkäaikaisena linjana onkin ollut, että finanssipoliittikan säännöistä säätämistä lainsäädännössä tulisi välttää. Sen sijaan poliittisen sitoutumisen merkitystä ja roolia on korostettu.

Seuraavaksi luodaan tiivis katsaus keskeisimpään säädöspohjaan. Tämän jälkeen kerrotaan kuluneella vaalikaudella käytössä olleista finanssipoliittisista säännöistä ja tavoitteista, minkä jälkeen käydään läpi arvioita nykyisen ohjauskehikon toimivuudesta.

3.1 Säädoskehikko ohjaa monella tasolla julkisen talouden ohjausta, mutta ei kattavasti

EU-lainsäädäntö

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos alijäämä- ja/tai velkakriteeri rikkoutuu, jäsenmaa voi joutua liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP, Excessive Deficit Procedure). Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa.

Jäsenmaahan pätevät vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan säännöt, jos se ei ole liiallisen alijäämän menettelyssä. Ennaltaehkäisevän osan keskiössä on julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaava julkisyhteisöjen rakenteellista rahoitusasemaa²

² Rakenteellisella rahoitusasemalla tarkoitetaan julkisen talouden rahoitusasemaa, josta on puhdistettu suhdannevaihteluiden vaikutus.

koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO, Medium-Term Objective). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyys. MTO:n saavuttamista arvioidaan sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön avulla. Ennaltaehkäisevän osan sääntöjen rikkoutuessa jäsenmaa voi joutua merkittävän poikkeaman menettelyyn (SDP, Significant Deviation Procedure).

Finanssipoliittinen laki

Kansallisesti julkisen talouden hoitoa ohjaavat laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (finanssipoliittinen laki, 869/2012) ja julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (JTS-asetus, 120/2014). Finanssipoliittisella lailla on pantu kansallisesti täytäntöön finanssipoliittinen sopimus³ sekä osin neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (budjettikehysdirektiivi, 2011/85/EU). Finanssipoliittinen laki muun muassa velvoittaa valtioneuvostoa asettamaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO). Käytännössä MTO-tavoite on asetettu osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Lisäksi finanssipoliittiseen lakiin on määritelty korjausmekanismi. Lain mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Merkittävä poikkeama on määritelty EU-lainsäädännössä. Valtioneuvosto arvioi asiaa julkisen talouden tilaa koskevan seurannan ja kokonaisarvioinnin yhteydessä tai Euroopan unionin neuvoston kiinnitettyä asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa. Jos neuvosto antaa Suomelle suosituksen tarvittaviksi korjauksiksi toimiksi, valtioneuvoston tulee antaa eduskunnalle (perustuslain 44 §:ssä säädetty) valtioneuvoston selonteko, jonka tulee sisältää arvio rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrästä verrattuna keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tai siihen johtavaan sopeuttamisuraan sekä selostus tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Jos neuvosto antaa päätöksen, jossa vahvistetaan, että Suomi ei ole toteuttanut riittäviä korjaavia toimia, valtioneuvosto antaa ilman aiheutonta viivytystä eduskunnalle (perustuslain 44 §:ssä säädetyn) tiedonannon, jonka tulee sisältää arvio rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrästä verrattuna keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tai siihen johtavaan

³ Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.

sopeuttamisuraan sekä selostus tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Tiedonannon käsittelyn päätteeksi voidaan toimittaa äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta. Selonteon käsittelyssä ei voida äänestää luottamuksesta.

Asetus julkisen talouden suunnitelmasta

JTS-asetuksella on pantu osin täytäntöön budjettikehysdirektiivi. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelma myös vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, hyvinvointialuetaloutta, kuntataloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasemaa koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä sen alasektoreille (suhteessa bruttokansantuotteeseen). Lisäksi siinä esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta bruttokansantuotteeseen.

Säännökset valtion talousarviosta ja valtiontalouden kehyksistä

Valtiontaloudesta säädetään monelta osin perustuslain luvussa 7. Lisäksi laintasoisista sääöksistä keskeinen on muun muassa laki valtion talousarviosta (423/1988). Valtion talousarviosta on annettu myös asetus (1243/1992). Mainittu kotimainen talousarviosäännöstö ei sisällä finanssipolitiikan sääntöjä.

Talousarvioasetuksessa säädetään valtiontalouden monivuotisista kehyksistä. Asetus määrittää valtiontalouden kehusehdotusten laadinnan ja valtiontalouden kehyksistä tehtävän päätöksen osaksi talousarvioesityksen valmistelukokonaisuutta. Talousarvioasetuksessa tai muuallakaan lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä kehysjärjestelmän säännöistä eikä kehukseen kuuluvien menojen tasosta, vaan niistä päätetään hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Vuodesta 2014 alkaen vuosittainen valtiontalouden kehyspäätös on laadittu osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Säännökset koskien hyvinvointialueiden taloussuunnittelua

Keskeisessä roolissa ovat taloussuunnitelman tasapainoa, alijäämän kattamisvelvollisuutta, investointien ohjausta ja lainanottovaltuutta sekä arviointimenettelyä koskevat hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) säännökset. Hyvinvointialueen taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään

kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Sääntelyn tarkoituksena on estää alijäämien kertyminen hyvinvointialueen taseeseen, koska niiden toiminta perustuu valtion rahoitukseen ja niillä on esimerkiksi kuntiin verrattuna vähemmän keinoja taloutensa tasapainottamiseen.

Hyvinvointialueen on laadittava vuosittain investointisuunnitelma, joka toimitetaan hyväksyttäväksi hyvinvointialueita ohjaaville ministeriöille. Pitkäaikaista lainaa on mahdollista ottaa ainoastaan investointien rahoittamista varten valtioneuvoston hyväksymän hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn perustuvan lainanottovaltuuden puitteissa. Lainanottovaltuus lasketaan vuosittain.

Arviointimenettely voi käynnistyä talouteen tai palveluihin liittyviin kriteereihin perustuen. Arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat alueen taloudellisia sekä palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittä tehtävistään. Lisäksi arviointimenettelyn aikana rajoitetaan hyvinvointialueen viranomaisen toimivaltaa tehdä päätöksiä. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista.

Säännökset koskien kuntien taloussuunnittelua

Kuntataloutta ohjataan yksittäisen kunnan tasolla taloussuunnitelman tasapainoa, alijäämän kattamisvelvollisuutta sekä arviointimenettelyä koskevilla kuntalain (410/2015) säännöksillä. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan investointeja tai lainanottoa ei ole lainsäädännössä erikseen rajoitettu. Kunnan tulee kuitenkin laatia talousarvio ja -suunnitelma siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Valtiovarainministeriö voi käynnistää kunnan arviointimenettelyn talouteen perustuvien kriteerien täyttyessä. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Työeläke- ja sosiaaliturvarahastoja koskeva lainsäädäntö

Lakisäateistä sosiaaliturvaa hoitavia työeläkelaitoksia (mm. yksityiset työeläkeyhtiöt, Keva ja VER) koskee oma lainsäädäntönsä, joka määrittää työeläke-etuksien sekä perittävien työeläkemaksujen tason. Samoin muiden sosiaaliturvarahastojen (lähinnä Kela ja Työllisyysrahasto) hoitaman sosiaaliturvan tasosta ja rahoituksesta määrätään lainsäädännöllä. Siten sosiaaliturvarahastojen ohjaus tapahtuu käytännössä nykyistä sosiaaliturvan tasoa ja rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla. Kuten yllä todettiin, työeläkelaitoksille

ja muille sosiaaliturvarahastoille asetetaan myös rahoitusasematavoitteet, mutta kyseiset tavoitteet on käytännössä asetettava siten, että ne ovat sopusoinnussa rahastojen toimintaa tarkemmin sääntelevän lainsäädännön kanssa.

3.2 Vaalikaudella 2019–2023 niin säännöistä kuin tavoitteista poikettiin

Suomen finanssipoliittinen sääntö- ja tavoitekokonaisuus on muodostunut viime vaalikausien aikana hyvin monimuotoiseksi. Kuluvalle vaalikaudella hallituksen talouspolitiikan keskeiset tavoitteet linjattiin hallitusohjelmassa, kuten myös vaalikaudella noudatettava kehysääntö. Lisäksi kokonaisuudessa vaikuttavat kansalliseen ja EU-sääntelyyn liittyvät säännöt (kuten 3 prosentin viitearvo) ja tavoiteasetanta (kuten MTO-tavoite ja julkisen talouden suunnitelmassa asetettavat alasektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet).

Keväällä 2020 alkanut koronaviruspandemian aiheuttama kriisi muutti merkittävästi talouden ja julkisen talouden kokonaiskuvaa ja myös edellä todettua sääntö- ja tavoitekokonaisuutta. Valtiontalouden kehyksistä luovuttiin vuoden 2020 osalta ja vaalikauden myöhemmille vuosille kehysjärjestelmään linjattiin poikkeuksia. EU:ssa otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke, mikä vaikutti myös julkisen talouden suunnitelmassa asetettaviin tavoitteisiin. Koronakriisi loi tarpeen tarkistaa myös hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita kesken vaalikauden. Edelleen Venäjän Ukrainassa talvella 2022 aloittama hyökkäyssota ja sen vaikutukset loivat uuden tarpeen jatkaa poikkeuksellisella linjalla (mm. kehysten uusi poikkeuslauseke).

Hallitusohjelmassa 2019 asetetut keskeiset talouspolitiikan tavoitteet olivat työllisyyden vahvistaminen, julkisen talouden tasapainottaminen, eriarvoisuuden vähentäminen ja hiilineutraalisuuden edistäminen (taulukko 3.1). Tavoitteita päivitettiin hallituksen keväällä 2021 laatimassa taloudellisen kestävyys-tiekartassa. Työllisyystavoite on ollut keskeinen uusien työllisyyttä parantavia toimia linjattaessa. Velkasuhteen taittamista koskevan tavoitteen seuranta käynnistyi keväällä 2020 koronaepidemian ja kestävyystiekartan ensimmäisen version myötä. Velkasuhteelle asetettava tavoite osoittautui kuitenkin vaikeaksi julkisen talouden kestävyys-näkökulmasta, sillä talouden käännteisiin ja sitä myöten velkasuhteen kehitykseen liittyi suurta epävarmuutta. Lopulta velkasuhteen kasvu taittui hetkellisesti, vaikka julkisen talouden kestävyys ei kohentunut merkittävästi. Lyhyen aikavälin velkasuhdetavoitteen yleisiä ongelmia on kuvattu raportin luvussa 5 tarkemmin.

Taulukko 3.1 Hallitusohjelman talouspolitiikan tavoitteet sekä täsmennetyt tavoitteet.

Hallituskauden keskeiset talouspolitiikan tavoitteet ovat (HO 2019):	Hallitus asetti taloudellisen kestävyys tien kartassaan tavoitteeksi (Kevät 2021):
työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä	→ nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.
normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023*	→ taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä
hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät sekä hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.	

* Hallituksen ensimmäinen JTS 7.10.2019: ...normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023 ja **julkisen velan suhde BKT:hen alenee**.

Finanssipoliittisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti asetettavat tavoitteet asetettiin ensimmäisen kerran hallituksen julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2019. Maaliskuussa 2020 aktivoitiin EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke, mikä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä (ks. tarkemmin liite 3). Yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolo tarkoittaa, että myös kotimaisen lainsäädännön mukaiset poikkeukselliset olosuhteet ovat voimassa. Keväällä 2020 tätä tulkittiin siten, että julkisen talouden monivuotisia tavoitteita ei asetettu lainkaan, mistä mm. VTV:n finanssipoliitiikan valvonta huomautti raportissaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020). Tavoitteet asetettiin uudelleen keväällä 2021, mutta poikkeuksellisten olosuhteiden voimassaolosta johtuen niiden sallittiin poikkeavan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta. Keskeistä kevään 2021 tavoitteenasettelussa oli julkisen talouden nimellisen alijäämän saaminen kestävästi 3 prosentin viitearvon alapuolelle. Uudet tavoitteet poikkesivat vuonna 2019 asetetuista ja uutena sektorina huomioon otettiin myös hyvinvointialueet. Kevään 2021 jälkeen tavoitteet on pidetty ennallaan. Edellä kuvattu JTS:ään sisältyvä tavoitteenasettelu ei säädöspohjaisuudestaan huolimatta ole ollut keskiössä hallituksen talouspolitiikan linjaa koskevissa keskusteluissa.

Vakauserä- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolo ei estä liiallisen alijäämän menettelyjen (EDP) käynnistämistä, ts. EU:n perussopimuksen mukaiset

alijäämä- ja velkakriteerit ovat voimassa. Komissio onkin raporteissaan 2020–2022 todennut useimpien maiden, Suomi mukaan lukien, rikkoneen alijäämä- ja/tai velkakriteeriä, mutta samalla komissio ei ole pitänyt vallitsevassa tilanteessa EDP:n käynnistämistä perusteltuna. Suomeakin koskevaa velanalentamiskriteeriä komissio totesi maaliskuussa 2022 pitävänsä nykyisessä tilanteessa liian vaativana ja EU:n finanssipoliittisen sääntökehikon mahdollisista muutoksista juuri velanalentamiskriteeriin kohdistuukin suurimpia muutospaineita.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on ollut vaalikaudella 2019–2023 käytössä viidettä vaalikautta. Hallitusohjelmassaan pääministeri Rinteen ja myöhemmin pääministeri Marinin hallitus sitoutui noudattamaan valtiontalouden menokehyssääntöä, joka oli hallitusohjelman liitteenä 3 (valtioneuvosto 2019). Vaalikauden kehyksestä vuosille 2020–2023 päätettiin osana hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa 7.10.2019.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan, reaalisena vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää ja kattaa noin 85 prosenttia talousarviomenoista (vuoden 2023 talousarvioesitys). Kehyksen ulkopuolelle jäävät muun muassa suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot. Kehys ei myöskään kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

Kuluneella vaalikaudella kehykseen on tehty lukuisia poikkeuksia, joiden taustalla on lähinnä ollut kaksi kaudelle kohdistunutta kriisiä: alkuvuonna 2020 käynnistynyt koronaviruspandemia sekä Venäjän helmikuussa 2022 aloittama, Ukrainaan kohdistuva hyökkäyssota. Tiivistetysti voidaan todeta, että vuonna 2020 kehys ei ollut voimassa ja vuosien 2021–2023 osalta kehyssääntö on sisältänyt lukuisia poikkeamia. Lisäksi hallitus päätti korottaa puoliväliriihessään keuhällä 2021 vuosien 2022 ja 2023 kehystasoja. (Ks. tarkemmin luku 6.1.) Edellä todetut kriisit ja niiden kannalta riittämätön kehyksen poikkeusmekanismi ovat olleet keskeisessä roolissa kehyspoikkeamien synnyn taustalla. Vaikutusta on kuitenkin ollut myös sillä, että kuluneella vaalikaudella hallituksen tahtotila kehysessä pysymiseen ja poliittinen sitoutuminen itse kehysjärjestelmään on heikentynyt.

3.3 Kuluneella vaalikaudella ohjauskehikon uskottavuus on ollut koetuksella

Julkisen talouden ohjauskehikon uskottavuus on joutunut koetukselle kuluneen vaalikauden aikana. Nykyinen hallitus on osin olosuhteiden pakostakin joutanut omista talouspoliittisista tavoitteistaan, eikä ohjauskehikon asettamia rajoja ja tavoitteita ole aina noudatettu. Kestävän finanssipolitiikan uskottavuutta ovat syöneet esimerkiksi menokehysten rikkominen, luopuminen hallitusohjelman mukaisesta julkisen talouden tasapainoa koskevasta tavoitteesta, vähäinen huomio EU-liitännäisiä finanssipolitiikkaa ohjaavia sääntöjä kohtaan sekä hankaluudet finanssipolitiikan tavoitteiden selkeässä viestinnässä.

Merkittävimpana kehikon uskottavuutta rapauttavana toimenä voidaan pitää kesken vaalikauden tapahtunutta menokehysten rikkomista. Vaikka elvyttävän (julkisia menoja lisäävän) finanssipolitiikan harjoittaminen koronakriisin aikana oli perusteltua, kuten myös kehysten poikkeuslausekkeen luominen Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan seurauksena, oli vuosien 2022 ja 2023 menokehysten korottaminen sen sijaan vaikeammin perusteltavissa. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kevään 2021 (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021a) arvioissa todettiin kehystason noston rapauttavan kehysjärjestelmän merkitystä menojen hillitsijänä ja madaltavan kynnystä kehystason poikkeuksiin tulevaisuudessakin, sekä vievän julkista taloutta kauemmaksi tasapainosta vuosina 2022 ja 2023. Myös Talouspolitiikan arviointineuvoston (2022) raportin mukaan hallituksen päätös korottaa menokehystä kesken kauttaan heikentää aiemmin hyvin toimineen kehysmenettelyn uskottavuutta toimia julkisen talouden ankkurina ja menokehityksen hillitsijänä. Lisäksi raportissa painotetaan, että on tärkeää säilyttää finanssipolitiikan uskottavuus taloudellisesti vaikeina aikoina. Myös IMF (2022) korostaa kehysjärjestelmään ja menokehyksiin palaamisen tärkeyttä ja toteaa, että sitoutuminen menokehyksiin parantaisi finanssipolitiikan uskottavuutta.

Talouspolitiikan arviointineuvoston (2020) raportissa nostetaan esille finanssipoliittisen liikkumavaran vähäisyys. Raportin mukaan on ongelmallista, ettei hallitus ole asettanut päämääräkseen julkisen talouden liikkumavaran lisäämistä, vaikka liikkumavara tulee vähenemään huomattavasti seuraavan kahden vuosikymmenen aikana. Edelleen Talouspolitiikan arviointineuvosto (2022) toteaa, että kehysten rikkomisen sijaan hallitus olisi voinut pyrkiä luomaan finanssipoliittista liikkumavaraa uusille menotarpeille leikkaamalla joi-takin muita valtion menoja. VTV:n finanssipolitiikan valvonta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021a) puolestaan huomautti, että kehysten nosto vuosille 2022 ja 2023 sopi huonosti senhetkiseen suhdannekuvaan ja hallituksen olisi syytä siirtyä kiristävämpään finanssipolitiikkaan ja puskureiden keräämiseen taloudellisesti hyvinä aikoina. Vastaavasti OECD (2020) huomauttaa, että olisi tärkeää rakentaa puskureita taloudellisesti huonompien aikojen varalle, mutta kyseisiin toimiin ei ole ryhdytty.

Vuonna 2019 hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi julkisen talouden tasapainon saavuttaminen vuoteen 2023 mennessä talouden normaalin kansainvälisen kehityksen olosuhteissa. Tästä huolimatta muun muassa Talouspolitiikan arviointineuvosto (2020) huomauttaa, että jo joulukuun 2019 valtion virallisen ennusteen (valtiovarainministeriö 2019c) mukaan julkisen talouden jäämätavoite oli jäämässä saavuttamatta. Myös IMF (2020a) nostaa esille hallitusohjelmassa esitetyn jäämätavoitteen haasteellisuuden. IMF (2020a) toteaa, että jäämätavoite jää todennäköisesti saavuttamatta, kun huomioidaan hallituksen suunnittelemat menolisäykset ja arviot talouden tulevasta kehityksestä.

Koronakriisin seurauksena hallitus luopui julkisen talouden jäämää koskevasta tavoitteestaan ja asetti taloudellisen kestävyuden tiekartassa tavoitteekseen julkisen talouden velkasuhteen taittamisen 2020-luvun puolivälissä. Valtiovarainministeriön (2022c) syksyn 2022 ennusteen mukaan julkinen velkasuhde kuitenkin kääntyy jälleen kasvuun vuoden 2022 jälkeen ja pysyy kasvavalla uralla ennusteen tarkastelujaksolla.

Edellä mainitun tiekartan tavoitteen saavuttamiseksi vaadittavan toimenpidekokonaisuuden mittaluokka vaikutti kunnianhimoiselta vielä vuonna 2020, mutta talouden supistumisen jäätyä ennakoitua pienemmäksi, velkasuhteen taittamiseksi vaadittu julkisen talouden vahvistamistarve pieneni merkittävästi vuoden 2021 ja edelleen vuoden 2022 kuluessa. Arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysaasteen mittaluokasta ei kuitenkaan vastaavasti pienentynyt. Tämä korostaa sitä, että tavoitteen asettamishetkellä tulisi sitoutua BKT-suhteen sijaan euromääräiseen toimenpidekokonaisuuteen, josta pidettäisiin kiinni suhdannevaihteluista riippumatta.

Viimeistään Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäyssota ja sen perusteella päätetyt menolisäykset veivät hallituksen huomion julkisen talouden vahvistamistarpeesta muihin aiheisiin.

Kansallisten sääntöjen lisäksi EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen julkinen velka rikkoi 60 prosentin viitearvon ensimmäistä kertaa vuonna 2015 ja komissio on arvioinut velkakriteerin täyttymistä useaan kertaan 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston syksyn 2022 ennusteen⁴ mukaan julkisen talouden velkasuhde pysyy reilusti yli 70 prosentissa vuosien 2022–2026 aikana. Vaikka onkin todennäköistä, että

4 Tilastokeskus teki kesällä 2022 julkisen velan laskentaan ARA-korkotukilainojen tilastointiin liittyvän menetelmämuutoksen, jonka seurauksena velkasuhde korjattiin taannehtivasti ja tilastokorjauksen jälkeen se on ylittänyt 60 % vuodesta 2013. Lisätietoa tilastouudistuksesta löytyy valtiovarainministeriön [syksyn 2022 taloudellisen katsauksen](#) kehikosta sivulla 70.

velanalentamiskriteeri EU-sääntömuutoksessa helpottuu, säännöt tuskin jatkossakaan sallivat yli 60 prosentin velkasuhteen jatkavan kasvua. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2021; 2022) huomauttaa, että Suomelle tulee luultavasti paineita pienentää sekä julkisen talouden alijäämän suhdetta BKT:hen että julkista velan suhdetta BKT:hen. Velkasuhteen pienentäminen vaatii kurinalaista finanssipolitiikkaa, kun huomioidaan, että Suomen julkisella taloudella on huomattava pitkän aikavälin kestävyysvaje. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2022) toteaaakin, että vaikka on olemassa yhteisymmärrys siitä, että Suomen julkisella sektorilla on huomattava pitkän aikavälin kestävyysongelma, ei ole yksimielisyyttä siitä, mitä finanssipoliittisia toimia sen ratkaisemiseksi tarvitaan. Myös VTV:n finanssipolitiikan valvonta (2021c) vaati, että hallituksen olisi varauduttava siihen, että talousnäkymien muuttuessa julkisen talouden vahvistumistarve velkasuhteen vakauttamiseksi voi myös kasvaa ja toivottavaa olisi velkasuhteen saaminen laskevalle uralle, mikä tukisi julkisen talouden kykyä selvitä mahdollisista tulevista kriiseistä.

Kuluvalla vaalikaudella myös finanssipolitiikkaan ja sen tavoitteisiin liittyvä viestintä on koettu osin epäselväksi. Esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvosto (2021) huomauttaa, että hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden viestintä olisi voinut olla selkeämpää. Myös VTV:n finanssipolitiikan valvonta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2022) on tuonut esiin, että esimerkiksi työllisyystoimien käsittely on epäjohdonmukaista ministeriöiden ja hallituksen julkaisuissa, minkä takia toimenpiteiden vaikutusten summasta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita.

VTV:n finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessa (2021 b) on todettu, että valtiontalouden menokehystä ei aseteta johdonmukaisesti suhteessa muihin finanssipolitiikan tavoitteisiin, joten kehysjärjestelmä ei yksistään riitä turvaamaan julkisen talouden tasapainoa ja suotuisaa julkisen velan kehitystä. Siksi kehystason ja muiden finanssipolitiikan tavoitteiden keskinäinen johdonmukaisuus tulisi varmistaa ja kehystasoa tulisi arvioida uudelleen vaalikauden aikana muiden tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tarkastuksen perusteella nykymuotoinen kehysjärjestelmä on kuitenkin pääosin toimiva ja se on edistänyt kurinalaista finanssipolitiikkaa ja osoittanut hyödyllisyytensä menopäätösten priorisoinnin ja hallitustyöskentelyn johtamisen työkaluna.

Finanssipolitiikan valvonta ja tarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toimii finanssipoliittisen kehikon ja sen sisältämien ohjausvälineiden ulkoisena valvojana ja tarkastajana. VTV:n tarkastustoiminta on lainsäädännön mukaisesti sen perustehtävä. Finanssipolitiikan tietoperustaan ja ohjausvälineisiin kohdistuvia nk. finanssipolitiikan tarkastuksia on toteutettu tyypillisesti 1–2 kertaa vuodessa. Tarkastuksia on toteutettu viimeisten vuosien aikana muun muassa menokehysjärjestelmän toimivuudesta, julkisen talouden ja makrotalouden ennusteista, pitkän aikavälin kestävyysarvioista sekä kuntatalouden ohjauksesta.

Finanssipolitiikan valvonta on tarkastustoiminnasta erillinen tehtävä. Finanssikriisin jälkeen EU-lainsäädännön mukaisesti jäsenmaihiin perustettiin kansalliset riippumattomat finanssipolitiikan valvontaelimet (Independent Fiscal Institution, IFI). Suomessa tehtävä on finanssipoliittisessa laissa osoitettu VTV:lle ja VTV:n tehtävä onkin valvoa finanssipoliittisen lain noudattamista⁵. Vaikka finanssipolitiikan tarkastuksen ja finanssipolitiikan valvonnan kohteet ja teemat saattavat olla samankaltaisia tai jopa samoja, IFI-tehtävä poikkeaa luonteeltaan tarkastustoiminnasta. Lainsäädännön noudattamisen valvonta edellyttää jatkuvaa seurantaa ja raportointia paljolti vakiintuneista aihealueista, siinä missä tarkastusten teemat ovat lähtökohtaisesti kertaluonteisia. Nykyisin VTV raportoi julkaisuissaan finanssipolitiikan valvonnan havainnot kahdesti vuodessa. Tämä raportointi kytkeytyy julkisen talouden suunnitelmaan keväällä ja tulevan vuoden talousarvioesitykseen syksyllä. Syksyn raportti käsitellään eduskunnassa.

VTV määrittelee arviointitavat, joilla se toteuttaa finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisen valvojan tehtävänsä. Raportit sisältävät myös finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi määriteltyjen toimenpiteiden ja keinojen arviointia. Arvioinnin vakiintuneet aihealueet ovat EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen, finanssipoliittisen lain noudattaminen, julkisen talouden suunnitelman sisältöä säätelevien säännösten noudattaminen, kansallisen kehysäännön noudattaminen, finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdannetilanteeseen sekä

5 Toinen finanssipolitiikkaa arvioiva instituutio (IFI) on Talouspolitiikan arviointineuvosto. Tehtävää ei kuitenkaan ole sille säädetty finanssipoliittisessa laissa, vaan asetuksessa Talouspolitiikan arviointineuvostosta.

valtiovarainministeriön makroennusteiden ja julkista taloutta koskevien ennusteiden realistisuus ja luotettavuus.

Keskeisin väline lakisääteisten finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen on valtion menokehysjärjestelmä. Se on yksi finanssipolitiikan valvonnan jatkuva painopistealue, vaikka kehysjärjestelmä ei olekaan osa finanssipoliittista lainsäädäntöä vaan perustuu poliittiseen sopimukseen. VTV:n finanssipolitiikan valvonta arvioi sekä kehysten numeerista noudattamista että kehysmenettelyä koskevien periaatteiden noudattamista. VTV on julkaissut säännöllisten arviointitehtävien sisällöstä ja lähdemateriaaleista kuvauksen, josta VTV:n käyttämät lähestymistavat ilmenevät pääpiirteissään.

3.4 Ohjauskehikko ja poliittinen sitoutuminen siihen nostettava uudelle tasolle – kehysjärjestelmällä edelleen keskeinen rooli

Finanssipolitiikan sääntöjä ja tavoitteita ei aseteta sääntöjen itsensä vuoksi. Sääntö- ja tavoitekokonaisuuden tulisi tarjota päättäjille toimivat, hallittavissa olevat käytännön työvälineet toteuttaa talouspolitiikkaa siten että se tukee julkisen talouden kestävyttä, tehokasta julkisten varojen käyttöä ja suhdannetilanne huomioon ottavaa päätöksentekoa. Kuten edellisissä luvuissa on todettu, ohjauskehikko on ollut viime aikoina kovan paineen alla. Sääntöjen rapautuminen on pysäytettävä, jotta kehityskulkuna ei ole hallitsemattoman talouspolitiikan harjoittaminen.

Ohjauskehikkoa on kehitettävä erityisesti kansallisista lähtökohdista sellaiseksi, että se tukee hallitusta talouspoliittisessa päätöksenteossa ja saa osakseen laajan poliittisen – jopa parlamentaarisen – sitoutumisen. Samalla ohjauskehikon tulee olla yhteensopiva EU:n finanssipoliittisen lainsäädännön kanssa. Tilannetta hankaloittaa se, että EU:n finanssipoliittista kehikkoa ollaan parhaillaan myös uudistamassa.

On myös hyvä arvioida tarpeet uudistaa kansallista sääntelyä, niin lakien kuin asetusten osalta. Tässä työssä tulisi pohtia muun muassa seuraavia kysymyksiä: Tulisiko finanssipolitiikan laadintaan liittyvät keskeiset rakenteet (kuten julkisen talouden suunnitelma sekä valtiontalouden kehysjärjestelmä ja kehyspäätös) tunnistaa lain tasolla? Tulisiko julkisen talouden kestävyden turvaaminen tunnistaa periaatteena säädöksissä ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi?

Näitä kysymyksiä mietittäessä on kuitenkin tunnistettava myös se, että lainsäädännöllä ei tule kahlita kunkin hallituksen valtaa ja mahdollisuutta linjata omasta talous- ja finanssipolitiikastaan. Viime kädessä poliittinen sitoutuminen kuitenkin ratkaisee sen, kuinka hyvin finanssipolitiikan sääntöihin sitoudutaan ja niitä käytännössä noudatetaan.

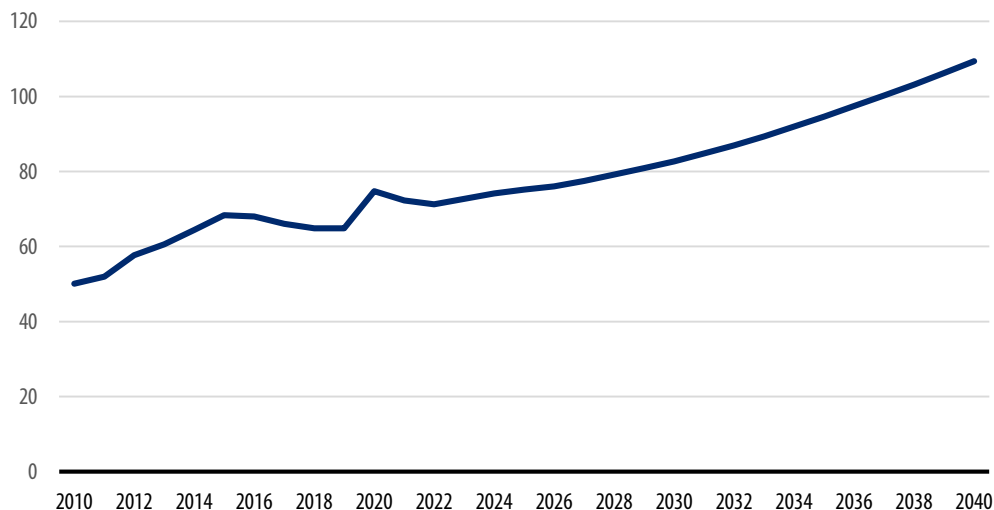
Suomen julkisen talouden heikkojen näkymien vuoksi on entistä tärkeämpää, että on olemassa johdonmukainen pidemmän aikavälin kestävyyttä sekä julkisten varojen tehokasta käyttöä tukeva julkisen talouden ohjauskehikko, jolle on myös vahva poliittinen tuki. Suomi on velkaantunut jo pitkään. Julkisen talouden velkaantuminen jatkuu, sillä väestö ikääntyy ja se kasvattaa automaattisesti julkisia menoja (ks. kuvio 3.1). Lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu paineita esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän edellyttämistä uusista toimintatavoista. Suureksi kasvava julkinen velka voi myös hankaloittaa kysyntää tukevan finanssipolitiikan harjoittamista tulevilla kriiseillä.

Viime vuosina korkotasoa on ollut alhainen, mikä on luonut mahdollisuuden rahoittaa menolisäyksiä edullisesti velkarahalla. Kuluneella vaalikaudella tämä on johtanut jopa sen kyseenalaistamiseen, että tulisiko velkaantumista edes välttää. Aivan viime aikoina korkotasoa on alkanut nousta ja sitä myöten myös velanhoitomenukset ovat kasvamassa merkittävästi. Kohonnut korko yhdistettynä mittavaan valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden alijäämään muodostaa suuren riskin julkisen talouden velkaantumisen vauhdille. Mitä suuremmaksi julkinen velka on matalien korkojen aikana kasvanut, sitä enemmän korkotason nousu alkaa tulevaisuudessa rasittaa julkista taloutta. Vastuullinen talouspolitiikka ei voi myöskään nojautua oletukseen poikkeuksellisen alhaisena pysyvistä korkotasosta.

Kuvio 3.1 Julkisen velan painelaskelma pidemmälle aikavälille.

Julkisyhteisöjen velka

suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Vuodesta 2023 lähtien Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämismääräykset siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Tämän myötä valtion budjettitalouden menot ja tulot kasvavat ja kuntatalous puolestaan supistuu. Tässä yhteydessä on tärkeää tehdä kokonaistarkastelu julkisen talouden ohjaukseen, jotta uusi alasektori saadaan sovitettua mukaan ohjauksen raamiin. Keskeistä on, että hallituksen päätöksenteossa katsotaan julkisen talouden kokonaiskuvaa pelkän alasektorikohtaisen tarkastelun sijaan. Sektorikohtainen, esimerkiksi liialti valtion budjettitalouteen keskittyvä tarkastelu voi johtaa koko julkisen talouden näkökulmasta haitalliseen osaoptimointiin.

Suomessa vuodesta 2004 lukien käytössä ollut valtionalouden kehysjärjestelmä on keskipitkän aikavälin budjetointijärjestelmä, joka parhaimmillaan toimii tärkeänä hallituksen finanssipoliittisena työkaluna ja on keskeisessä roolissa niin keskipitkän aikavälin menolinjojen kuin vuotuisten talousarvioesitysten valmistelussa. Kehysjärjestelmä on useiden vaalikausien aikana osoittautunut hyödylliseksi hallituksen työkaluksi menopäätösten priorisoinnissa. Kuluneella kaudella kehystä on kuitenkin rikottu ja runneltu, mikä on osoittanut sen, että poliittinen sitoutuminen finanssipoliittisiin sääntöihin on sääntöjen noudattamisen kannalta kaikkein keskeisintä. Pääministeri Marinin hallitus on kohdannut useita kriisejä, jotka ovat haastaneet kehysjärjestelmän toimivuutta ja joihin järjestelmä ei ole pystynyt riittävästi vastaamaan. Hallituskautta väritti myös lukuisat vaihdokset hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoonpanossa. Se kokoonpano, joka johti suurimman osan vaalikaudesta hallituspuolueita, ei ollut kaikilta osin puheenjohtajaroolissa vielä keväällä 2019, kun hallitusohjelmaneuvoittelussa sovittiin vaalikauden 2019–2023 kehysistä ja noudatettavista säännöistä.

Kehysjärjestelmää tulee kehittää sellaiseksi, että se palvelee hallitusta päätöksenteon tukena sen sijaan, että se koettaisiin vain päätöksentekoa hankaloittavana rajoitteena. Sen tulee tarjota hallitukselle hallinnan tunne valitusta menolinjasta. Siksi kehysjärjestelmä kaipaa selkeytystä ja yksinkertaistusta. Sen tulee myös kyetä paremmin vastaamaan merkittäviin kriisitilanteisiin. Kuluneen vaalikauden huonot kokemukset eivät tarkoita, että kehysjärjestelmästä tulisi luopua. Sen sijaan ne tukevat sitä, että järjestelmää tulee kehittää. Kokemukset merkitsevät myös sitä, että uuden hallituksen tulee aina huolella tarkastella sitä, millaisen kehysjärjestelmän ja menotason se itselleen valitsee.

Hallinnonalojen eri virastojen kannalta kehysjärjestelmä lisää toiminnan ennakoitavuutta ja toisaalta kansalaisten sekä yritysten kannalta menotason vaihtelun hillintä lisää talouspolitiikan ja verotaakan ennakoitavuutta. Järjestelmä on tärkeä myös erilaisten menopaineiden priorisoinnissa, mikä tehostaa julkisten varojen käyttöä. Siksi kehysjärjestelmä tulee edelleen säilyttää.

Toimiva sääntö- ja tavoitekehikko on viime kädessä koko yhteiskunnan etu. Se antaa poliittiselle päättäjälle mahdollisuuden toteuttaa tarkoituksenmukaista talouspolitiikkaa, mutta samalla se suojaa veronmaksajaa hilliten verorasitusta. Lisäksi se edesauttaa sukupolvien välistä tasa-arvoa hillitsemällä velkaantumista ja siten pitämällä julkisen talouden kestäväällä pohjalla.

4 Millainen on hyvä finanssipolitiikan sääntö?

Tässä luvussa perehdytään siihen, millainen olisi hyvä finanssipoliittinen sääntö, minkälaisia numeerisia sääntöjä on olemassa ja missä laajuudessa niitä eri maissa käytetään. Tarkastelussa tukeudutaan muun muassa kansainväliseen kirjallisuuteen. Lisäksi liitteessä 4 katse suunnataan erityisesti verrokkimaissamme Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa käytössä oleviin sääntökehikoihin.

4.1 Hyvän finanssipolitiikan säännön ominaisuuksia

Finanssipoliittisilla säännöillä pyritään varmistamaan uskottava sitoutuminen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen siten, että ne eivät rajoita tarpeettomasti muiden keskeisten poliittisten tavoitteiden saavuttamista. Säännöt ja rakenteet eivät yksinään takaa finanssipolitiikan toimivuutta, mutta ne voivat helpottaa sen oikeanlaista muotoilua, täytäntöönpanoa ja avointa viestintää. Lisäksi ne voivat auttaa kiinnittämään huomiota poliittisiin valintoihin keskipitkällä aikavälillä (Lundback, 2008).

Säännön tulisi olla täytäntöönpanokelpoinen eli ns. kuria luova. Sen olisi kuitenkin oltava joustava, jotta se ei ole liian usein ristiriidassa muiden politiikkatavoitteiden kanssa. Säännön tulisi myös olla yksinkertainen. Yksinkertaisuus on keskeistä, koska poliittisten päätösten uskottavuuden kannalta sääntöjen on muokattava odotuksia tulevasta finanssipolitiikan suunnasta. Sääntöjen tulisi olla selkeitä päättäjille itselleen, jolloin ne on helppo kommunikoida. Säännöstön olisi myös tuettava argumentointia, erityisesti silloin kun ne asettavat reunaehdon yhteiskuntapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa.

Näistä kolmesta toivottavasta ominaisuudesta vain kaksi voidaan kuitenkin täyttää samanaikaisesti. Yksinkertaiset ja täytäntöönpanokelpoiset säännöt, esimerkiksi perustuslakiin kirjattu tasapainovaatimus, ovat usein ristiriidassa käytännön taloudenpidon kanssa, eli ne ovat joustamattomia. Yksinkertaisiin ja joustaviin sääntöihin ei voida soveltaa tiukkaa täytäntöönpanoa. Lisäksi joustavat ja tiukasti täytäntöönpanokelpoiset säännöt ovat monimutkaisia, koska mahdolliset poikkeamat on täsmennettävä ja teknisiin tarkennuksiin ja poikkeuslausekkeisiin liittyvät täytäntöönpanon porsaanreiät on suljettava.

Säännösten tulisi olla sisäisesti ristiriidaton ja jättää liikkumavaraa politiikan harjoittamiseen käytännössä. Esimerkiksi päätös valtiontalouden kehysjärjestelmästä ja tiukka sitoutuminen valtiontalouden alijäämätavoitteeseen sitoisi myös valtiontalouden tuloja koskevat päätökset. Toisaalta, koko julkisen talouden velka-astetta koskevat tavoitteet jättävät liikkumavaraa suhteessa valtiontalouden kehyksiin siinä määrin, että niiden ohjausvaikutus jää heikoksi.

Mihin finanssipolitiikan sääntöjä ja tavoitteita tarvitaan?

Finanssipolitiikan sääntöjen perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa vastuullinen ja kestävä finanssipolitiikka. Finanssipolitiikan säännöillä pyritään lisäämään finanssipolitiikan pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta. Lisäksi säännöillä pyritään tyypillisesti korjaamaan vääristyneitä kannustimia ja hillitsemään liiallisia menolisäyksiä erityisesti taloudellisesti hyvinä aikoina. Sääntöihin voi liittyä myös epäsuotuisia puolia. Ne voivat muun muassa heikentää mahdollisuuksia reagoida negatiivisiin talouden häiriöihin ja lisätä niin sanottuja luovia ratkaisuja sääntöjen kiertämiseksi.

Yleisesti säännöillä tavoitellaan tervettä julkisen talouden rahoitusasemaa, hillitsemällä erityisesti alijäämäharhaa. Alijäämäharhalla tarkoitetaan hallitusten taipumusta sallia alijäämän ja julkisen velan kasvu. Tyypillisesti alijäämäharhan syynä voidaan pitää talousteoriasta tuttua yhteisten resurssien ongelmaa (ks. esim. Von Hagen ja Harden (1995), Velasco (2000) sekä Krogstrup ja Wyplosz (2009)). Koska poliittisella prosessilla on taipumus alijäämäharhaan, on finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen asettaminen hyvin perusteltua. Myös poliittiset syklit myötävaikuttavat alijäämäharhan syntyyn. Esimerkiksi tulevat vaalit voivat kannustaa poliittisia päättäjiä lisäämään menoja tai leikkaamaan veroja. Tällaiset alijäämällä rahoitetut politiikkamuutokset voivat antaa lyhytaikaista piristystä vaaleihin, jos äänestäjät eivät huomioi kasvaneen valtionvelan seurauksena myöhemmin syntyviä kustannuksia (ks. Talouspolitiikan arviointineuvosto 2020).

Säännöillä pyritään myös vähentämään finanssipolitiikan syklisyyttä ja parantamaan julkisten varojen käytön tehokkuutta. Etenkin finanssipolitiikan myötäsyklisyyden ehkäisemistä voidaan pitää yhtenä sääntöjen tärkeimmistä tehtävistä. Julkisten tulojen ja menojen kehitys on voimakkaasti yhteydessä talouden sykliin. Esimerkiksi noususuhdanteessa tulot kasvavat tyypillisesti ennakoitua nopeammin. Tämän seurauksena poliittisilla päättäjillä on houkutus (myötäsyklisesti) kasvattaa myös menoja, vaikka tärkeämpää olisi kasvattaa puskureita taloudellisesti huonompien aikojen varalle. Finanssipolitiikan säännöillä voidaan rajoittaa

myötäsyklisen budjettipolitiikan harjoittamista. Lisäksi sääntökehikko voi parantaa koordinaatiota eri hallinnontasojen välillä, etenkin silloin kuin hallinnontasoja on useita.

4.2 Numeerinen finanssipolitiikan sääntö tuo rajoitteen

Numeerisilla finanssipolitiikan säännöillä tarkoitetaan yleisesti sellaisia finanssipolitiikkaa rajoittavia mekanismeja, jotka ilmaistaan julkisen talouden tilaa kuvaavien indikaattoreiden muodossa. Tällaisia indikaattoreita ovat esimerkiksi alijäämä, velka tai niiden merkittävä osatekijä (Kopits ja Symansky, 1998). Säännöstö voi perustua joko poliittisiin sopimuksiin tai ne on voitu kirjata lakiin. Säännöt voivat olla hallintotason itse asettamia, niille asetettuja tai valtioiden välisiin sopimuksiin perustuvia. EU:sta tuleva finanssipoliittinen lainsäädäntö on suoraan jäsenmaita sitovaa lainsäädäntöä.

Numeeriset finanssipolitiikan säännöt voidaan yleisesti jakaa neljään ryhmään: *menosäännöt*, *tulosäännöt*, *tasapainosäännöt* ja *velkasäännöt*. Näiden sääntöjen finanssipolitiikkaa rajoittavat tekijät voidaan kiteyttää seuraavasti (ks. esim. Davoodi ym. 2022):

- Menosäännöt asettavat rajat julkisille kokonaismenoille, korkomenoista puhdistetuille menoille tai investoinneista puhdistetuille menoille (juokseville menoille).
- Tulosäännöt asettavat enimmäis- tai alarajat tuloille, ja niillä pyritään tehostamaan tulojen keräämistä ja/tai ehkäisemään liiallista verotaakkaa.
- Tasapainosäännöt asettavat rajan tasapainolle eli kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotukselle.
- Velkasäännöt asettavat julkiselle velalle eksplisiittisen ankkurin tai ylärajan (joka ilmaistaan usein suhteena bruttokansantuotteeseen).

Jokaisella näistä säännöistä on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Sääntöjen ominaisuuksista keskustellaan seuraavissa alaluvuissa yksityiskohtaisemmin.

4.2.1 Menosääntö

Menosäännöt asettavat rajat julkisille kokonaismenoille, korkomenoista puhdistetuille menoille tai juokseville julkisille menoille. Tällaiset rajat ovat suhteellisen helposti käytettävissä ja seurattavissa. Tyypillisesti menosääntöjen rajat asetetaan absoluuttisina arvoina, kasvuasteina tai suhteessa bruttokansantuotteeseen. Yleisimmin ehdotettu menosääntö rajoittaa julkisten menojen kasvuvauhdin johonkin potentiaaliseen BKT:n kasvuun liittyvään rajaan, josta on vähennetty eräät suhdannemenojen osatekijät ja harkinnanvaraiset tulomuutokset (Reuter, 2020).

Menosääntöjen käyttö on yleistynyt maailmanlaajuisesti viime vuosina, ja taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus löytää menosääntöjen käytölle useita perusteluita.⁶ Ayuso-i-Casalsin (2012) mukaan menosäännöt voivat olla houkuttelevampia kuin muut säännöt, koska ne voivat edistää parempaa tasapainoa budjettikurin ja makrotalouden vakauttamistavoitteiden välillä. Samalla ne ovat yleensä läpinäkyvämpiä ja niitä on helpompi valvoa. Toisaalta huonosti suunniteltuina menosäännöt voivat lisätä finanssipolitiikan myötäsykliisyyttä, supistaa julkisia investointeja ja vähentää kannustimia tulojen uudistuksiin. Tästä syystä on ensisijaisen tärkeää, että menosäännön suunnitteluun panostetaan riittävästi.

Empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa on enimmäkseen arvioitu sitä, kuinka tehokkaasti menosäännöt vähentävät myötäsyklistä finanssipolitiikkaa. Turninin (2008) mukaan maat, joissa on käytössä indeksillä mitattuna⁷ vahva menosääntö, harjoittavat todennäköisemmin vastasyklistä menopolitiikkaa. Wierts (2008) löytää näyttöä sille, että kansalliset menosäännöt vähentävät finanssipolitiikan myötäsykliisyyttä, etenkin niinä aikoina, kun julkiset tulot supistuvat. Myös Holm-Hadulla ym. (2012) havaitsivat, että menosäännöt vähentävät menojen myötäsykliisyyttä. Tutkimuksen mukaan menosäännöt pienentävät myötäsykliisyysharhaa (*procyclical bias*) etenkin silloin, kun tarkastelu keskittyy sellaisiin menoeriin, jotka ovat suoraan päätöksentekijöiden hallinnassa.

Tutkimuksissa on löydetty näyttöä myös sille, että menosääntöjä noudatetaan muita finanssipolitiikan sääntöjä paremmin (ks. esim. Cordes ym., 2015). Cordes ym. (2015) havaitsivat, että menosääntöjä noudatetaan varsinkin, jos menotavoite on suoraan poliittisten päättäjien hallinnassa ja jos menosääntö on kirjattu lakiin tai yhteiseen sopimukseen. Lisäksi Cordes ym. löytävät näyttöä myös sille, että menosäännöt vähentävät julkisten menojen vaihtelua ja lisäävät julkisten investointien tehokkuutta.

6 Esimerkiksi Belu Manescu ja Bova (2022) tarjoavat kattavan katsauksen menosääntöjen ominaisuuksista.

7 Ks. esim. Euroopan Komission ylläpitämä Design of Fiscal Rules aineisto.

4.2.2 Tulosääntö

Tulosäännöillä asetetaan ylä- tai alarajat julkisille tuloille. Tulosäännöillä pyritään tehostamaan julkisten tulojen keräämistä ja/tai ehkäisemään liiallista verotaakkaa. Ylä- tai alarajojen asettaminen on kuitenkin hankalaa, sillä julkisten tulojen kehitys on keskeisesti yhteydessä talouden suhdanteeseen. Toisin sanoen julkiset tulot ovat erittäin syklisiä. Poikkeuksia ovat säännöt, jotka rajoittavat satunnaisten (windfall) tulojen käyttöä. Koska tuloille asetetut rajat (ylä- tai alarajat) eivät yleensä ota huomioon automaattisten vakauttajien toimintaa talouden lasku- tai noususuhdanteessa, tulosääntöjen käyttö voi herkästi johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan.

Tulosääntöjen yhteydessä keskeinen kysymys on, miten budjetoituja suurempien tulojen kanssa pitäisi toimia. Eräs mahdollisuus on määrittää (laissa) ennakoitua suurempien tulojen kohdentamisesta etukäteen. Tällaiset tulot voidaan kohdentaa esimerkiksi velan vähentämiseen, mikä lieventää menopaineita hyvinä aikoina.⁸

4.2.3 Tasapainosääntö

Tasapainosääntö on yksi yleisimmistä maailmalla käytössä olevista finanssipolitiikan säännöistä. Yksinkertaisimmillaan tasapainosääntö asettaa rajan julkisen sektorin rahoitusjäämälle eli julkisten tulojen ja menojen erotukselle. Tasapainosäännöt tarjoavat selkeän operationaalisen rajan finanssipolitiikalle, ja ne voidaan asettaa koskemaan julkisen talouden jäämää, perusjäämää, rakenteellista jäämää, suhdannekorjattua jäämää tai ”kultaisen säännön” mukaista jäämää, jossa menoista on poistettu nettoinvestoinnit. Tasapainosääntöjen etuna voidaan pitää niiden yksinkertaisuutta. Säännön rajaama muuttuja, eli rahoitusjäämä, on suoraan havaittavissa. Debrun ym. (2008) mukaan tasapainosäännöt ovat keskimäärin vaikuttaneet suotuisasti julkisen talouden jäämään, ja näin ollen ne ovat lisänneet budjettikuria ja pienentäneet alijäämäärä.

Tasapainosääntöjen suurin ongelma on niiden myötäsyklisyys. Usein tasapainosäännön asettamaa jäämän rajaa ei tulkita vähimmäisvaatimuksena vaan jonkinlaisena tavoitteena (Reuter, 2015; Caselli ja Wingender, 2018). Tästä syystä säännön noudattaminen voi jäädä toteutumatta. Jos tasapainosääntöä sovelletaan edellä mainitulla tavalla, se voi johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Jotta laskusuhdanteessa tasapainosäännöstä voitaisiin pitää kiinni, olisi julkisia tuloja kasvatettava tai menoja pienennettävä. Noususuhdanteen aikana säännön asettamaa rajaa on sen sijaan helpompi noudattaa. Jos

⁸ EU-jäsenmaista Ranskassa ja Alankomaissa on tällä hetkellä käytössä tulosääntö, jonka mukaisesti on päätetty etukäteen ennakoitua suurempien tulojen kohdentamisesta. Vain Alankomaissa tällaisia tuloja käytetään säännönmukaisesti pienentämään alijäämää.

tasapainosäännön asettamaa rajaa pidetään kuitenkin lähinnä tavoitteellisena, syntyy poliittisille päättäjille houkutus myötäsyklisesti keventää finanssipolitiikkaa noususuhdanteissa, vaikka tärkeämpää olisi kerätä puskureita taloudellisesti heikompien aikojen varalle. (Reuter, 2020.)

Myötäsyklisyysarhasta (*procyclical bias*) johtuen tasapainosääntöä sovelletaankin usein suhdannekorjattuun jäämään. Suhdannekorjatun tasapainosäännön etuna (verrattuna tavanomaiseen tasapainosääntöön) voidaan pitää sitä, että se sallii automaattisesti suuremman alijäämän matalasuhdanteissa ja puolestaan rajoittaa finanssipolitiikkaa voimakkaammin noususuhdanteissa. Suhdannekorjattu tasapainosääntö sallii automaattisten vakauttajien toimia vapaasti ja pyrkii asettamaan rajat vain päätösperäisille meno- ja tulo-toimille. Säännön ongelmana on se, että suhdannekorjattua jäämää ei voi havaita, vaan se pitää estimoida. Suhdannekorjatun jäämän estimointiin liittyy monia ongelmia, minkä seurauksena säännön noudattamista on hankala kommunikoida ja valvoa.

4.2.4 Velkasääntö

Velkasäännöt asettavat julkiselle velalle ankkurin tai ylärajan, joka ilmaistaan usein suhteessa BKT:hen. Yleensä velkasäännöt ovat helposti ymmärrettävissä, ja niillä tavoitellaan kestäväää velkatasoa. Yksittäisten vuosien velkatasoon vaikuttavat kuitenkin monet tekijät, jotka eivät ole suoraan poliittisten päättäjien hallinnassa (kuten valuuttakurssit tai korot). Velkasäännöt eivät siten anna selkeää lyhyen aikavälin ohjeistusta finanssipolitiikalle.

Vaikka velkasääntö voi lyhyellä aikavälillä antaa vain vähän ohjeistusta finanssipolitiikan suunnalle ja mitoitukselle, pitkällä aikavälillä (tai useamman vaalikauden päähän asetettuna) velka-ankkuri voi luoda edellytykset velkakestävyyden saavuttamiselle ja kestäväälle sekä vastuulliselle finanssipolitiikalle.

4.2.5 Sääntöjen yhteisvaikutuksesta

Tyypillisesti numeerisia finanssipolitiikan sääntöjä on käytössä samanaikaisesti useita. Valtioilla voi olla samanaikaisesti käytössä useita kansallisia ja ylikansallisia sääntöjä. Useamman eri säännön samanaikaista käyttöä voidaan perustella sillä, että usein myös finanssipoliittisia tavoitteitakin on monia. Lisäksi useamman säännön samanaikainen käyttö voi parantaa finanssipoliittista kuria. Toisaalta sääntöjen määrän kasvu tekee sääntökehikosta monimutkaisemman, minkä seurauksena esimerkiksi sääntöjen noudattamista on vaikeampi kommunikoida ja valvoa.

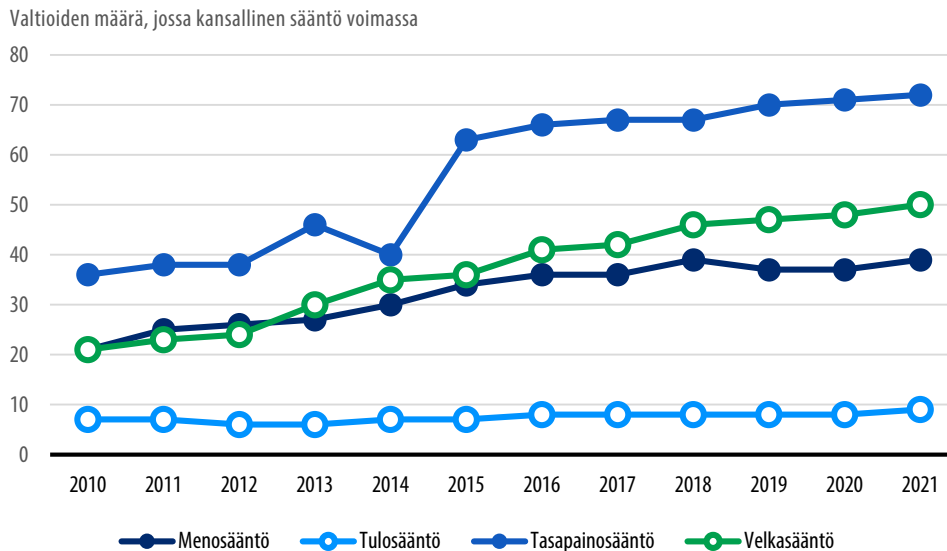
Viimeaikainen tutkimuskirjallisuus löytää näyttöä sille, että menosäännön ja tasapainosäännön yhdistelmä ehkäisee myötäsyklisyysarhaa tehokkaammin kuin pelkkä menosääntö. Belu Manescu ja Bova (2022) tarkastelevat ekonometrisin menetelmin, miten eri sääntöjen yhdistelmät vaikuttavat finanssipolitiikan myötäsyklisyyteen. He havaitsevat, että ilman sääntöjä mallin myötäsyklisyyttä kuvaava kerroin on suurempi kuin menosäännön kanssa (ts. finanssipolitiikka on vähemmän myötäsyklistä, kun menosääntö on käytössä). Kun menosäännön lisäksi käytetään tasapainosääntöä, myötäsyklisyyskerroin pienenee entisestään. Belu Manescun ja Bovan (2022) mukaan velkasäännön käyttöönotolla (meno- ja tasapainosäännön rinnalle) ei ole vaikutusta finanssipolitiikan myötäsyklisyyden pienentämisessä.

Kansallisten ja ylikansallisten finanssipolitiikan sääntöjen vuorovaikutuksesta on olemassa verrattain vähän tutkimusnäyttöä. Tapsoba (2012) tarkastelee 74 kehittyvää taloutta vuosien 1997–2007 välillä. Hän havaitsee, että ylikansalliset säännöt vähentävät finanssipolitiikan sääntöjen tehokkuutta. Syy havaintoon voi olla se, että tarkasteltavissa talouksissa ylikansallisia sääntöjä noudatetaan yleisesti heikosti. Tämä saattaa luoda negatiivisia ulkoisvaikutuksia myös kansallisten sääntöjen tehokkuuteen. Heinemann ym. (2018) löytävät meta-analysissään päinvastaista näyttöä: kun huomioidaan ylikansalliset säännöt, kansallisten sääntöjen tehokkuuden tilastollinen merkitsevyys kasvaa.

4.3 Kansainvälinen tarkastelu osoittaa, että velka-, tasapaino- ja menosäännöt ovat yleisempiä

Vuoden 2021 lopussa numeerisia sääntöjä oli käytössä yli sadassa maassa (IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2021). Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana numeeristen finanssipolitiikan sääntöjen käyttö on yleistynyt maailmanlaajuisesti. Myös sääntöjen keskimääräinen määrä maata kohden on kasvanut tasaisesti kahden viime vuosikymmenen aikana. Mailla on nyt keskimäärin käytössä noin kolme finanssipoliittista sääntöä, kun vastaava luku vielä 2000-luvun alussa oli noin kaksi. Kasvu on ollut voimakkainta EU:ssa, jossa budjettikehysdirektiivi sekä finanssipoliittinen sopimus (sen allekirjoittaneiden maiden osalta) velvoittavat jäsenmaita asettamaan kansallisia sääntöjä ja tavoitteita, joiden tulee olla sopusoinnussa EU:n yhteisten sääntöjen kanssa.

Davoodin ym. (2022) mukaan yleisimmät finanssipolitiikan säännöt ovat olleet velkasäännön sekä meno- ja/tai tasapainosäännön yhdistelmä, kun huomioidaan sekä kansalliset että ylikansalliset säännöt. Noin 70 prosentilla finanssipolitiikan sääntöjä soveltavista maista on käytössä velkasääntö yhdistettynä budjetti-aggregaattien vuosittaisiin (toiminnallisiin) rajoituksiin. Vuonna 2021 finanssipolitiikan sääntöjä soveltavista maista kolmanneksella oli käytössä velkasääntö sekä alijäämäraja ja menosääntö. Neljänneksessä maista oli käytössä velkasääntö yhdistettynä tasapainosääntöön.

Kuvio 4.1 Kansalliset numeeriset finanssipolitiikan säännöt.

Huomioita: Tarkastelussa mukana vain valtionhallintoa ja julkista sektoria koskevat kansalliset säännöt.
Lähde: IMF Fiscal Rules Dataset 1985–2021.

Vuonna 2021 kansallinen tasapainosääntö oli käytössä 72 maassa ja velkasääntö 50 maassa (ks. kuvio 4.1). Menosääntöjä oli käytössä vuoden 2021 lopussa 39 maassa. Keskimäärin noin puolessa menosääntöä käyttävistä maista on käytössä monivuotinen budjettikehikko. EU-maista kaikilla on käytössä keskipitkän aikavälin budjettikehikko.⁹ Tulosääntöjä on käytössä vain alle 10 maassa ja tulosääntöjä käyttävien maiden määrä on pysynyt lähes muuttumattomana viimeisen vuosikymmenen aikana.

Liitteessä 4 käydään tarkemmin läpi verrokkimaissamme Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa käytössä olevia sääntökehikoita.

⁹ Vuonna 2021 EU jäsenmaissa (EU-27) oli voimassa 113 kansallista numeerista finanssipolitiikan sääntöä. Säännöistä 63 oli tasapainosääntöjä, 28 velkasääntöjä, 18 menosääntöjä ja 4 tulosääntöjä. 56 % säännöistä koski koko julkista sektoria.

4.4 Sitoutuminen finanssipolitiikan sääntöihin on keskeistä

Vaikka finanssipolitiikan säännöillä on yleisesti havaittu olevan positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen, kansallisten (numeeristen) finanssipolitiikan sääntöjen noudattamatta jättäminen on verrattain yleistä (Reuter 2019). Reuter (2019) kuitenkin havaitsee tekijöitä, jotka edistävät sääntöjen noudattamista:

- Sääntöjen tulisi kohdistua muuttujiin, jotka ovat luonteeltaan varantosuureita (esimerkiksi julkinen velkataso). Sääntöjen noudattamisen todennäköisyys kasvaa noin 70 %, jos säännöt kohdistetaan varantomuuttujiin (verrattuna virtamuuttujat (esimerkiksi julkiset menot)).
- Sääntöjen noudattaminen tehostuu huomattavasti, mitä suurempaa osuutta julkisesta taloudesta säännöt koskevat. (Yhden prosentin kasvu julkisen talouden kattavuudessa lisää sääntöjen noudattamisen todennäköisyyttä 0,6 %).
- Vahvojen ja riippumattomien finanssipolitiikan sääntöjä valvovien organisaatioiden olemassaololla on vahva positiivinen vaikutus sääntöjen noudattamisen todennäköisyyteen.
- Vahvoilla sääntöjen rikkomista valvovilla hälytysjärjestelmillä on positiivinen yhteys sääntöjen noudattamisen todennäköisyyden kanssa. Jos käytössä on sääntöjen noudattamista reaaliaikaisesti valvovia mekanismeja ja hälytysjärjestelmiä, sääntöjen noudattamisen todennäköisyys kasvaa 29 % verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisia mekanismeja ei olisi.

Finanssipolitiikan sääntöihin sitoutuminen ja niiden noudattaminen riippuu siis suurelta osin sääntöjen institutionaalisista ominaisuuksista. Näitä ominaisuuksia voidaan arvioida hyödyntämällä tietoa sääntöjen oikeudellisesta perustasta, sitovuudesta, valvontaelimistä, korjausmekanismista ja joustavuudesta. Esimerkiksi EU:n komission kehittämä indeksi (*Fiscal Rule Index*), joka havainnollistaa sääntöjen institutionaalisia ominaisuuksia, perustuu edellä mainittuihin viiteen kriteeriin. Käytännössä sääntöjen ominaisuuksia voidaan tarkastella seuraavien näkökohtien kautta (ks. tarkemmin liite 5):

Kriteeri 1: Säännön lakisääteinen / oikeudellinen perusta

Kriteeri 2: Säännön sitovuus

Kriteeri 3a: Sääntöjen seurannasta ja korjausmekanismista vastaavan tahon luonne

Kriteeri 3b: Sääntöjen reaaliaikainen valvonta

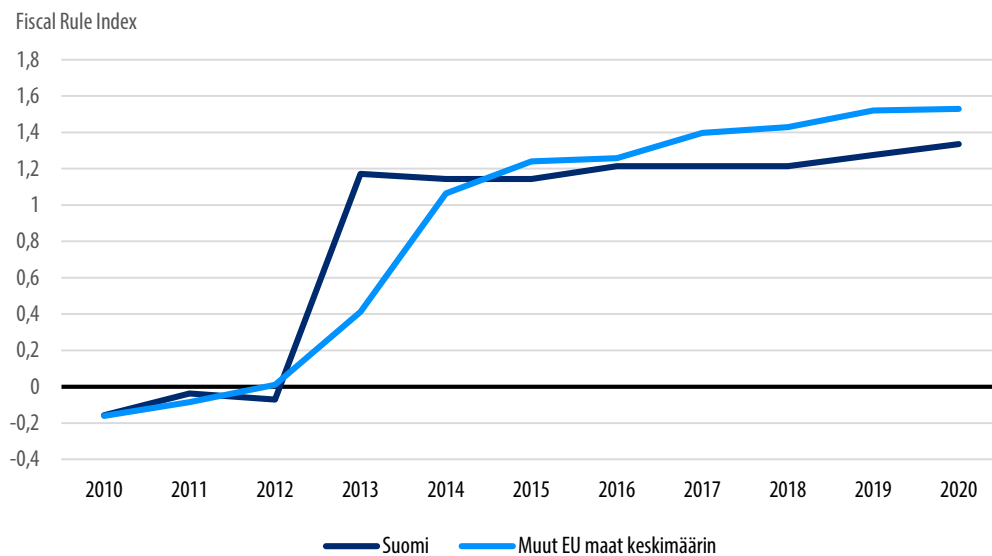
Kriteeri 3c: Korjausmekanismin valvonnasta vastaavan tahon luonne

Kriteeri 3d: Riippumaton taho, joka tuottaa/hyväksyy reaalityalouden ja julkisen talouden ennusteet

Kriteeri 4: Korjausmekanismit jos säännöstä poiketaan

Kriteeri 5: Shokkien sietokyky

Kuvio 4.2 Finanssipolitiikan sääntöjen institutionaalisten ominaisuuksien yhteenvedoindikaattori.



Lähde: Euroopan komissio: Fiscal governance database.

Finanssipolitiikan sääntöjen tiukkuutta ja kattavuutta kuvaava yhteenvedoindikaattori osoittaa, kuinka sääntöjen instituutionaaliset ominaisuudet ovat kehittyneet Suomessa ja muissa EU-maissa keskimäärin viimeisen kymmenen vuoden aikana (ks. kuvio 4.2). Vuonna 2013 kansallisten sääntöjen instituutionaaliset ominaisuudet vahvistuivat huomattavasti Suomessa ja muissa EU-maissa, kun budjettikehysdirektiivi ja finanssipoliittinen sopimus tulivat voimaan. Viime vuosina suomalaisten sääntöjen instituutionaaliset ominaisuudet ovat indeksin mukaan olleet heikompia kuin muissa EU-maissa keskimäärin.

Fiscal Rule -indeksin jaottelu auttaa arvioimaan sääntöjen ja julkisen talouden ohjaamisen tiukkuutta. Säännösten sitovuuden lisäksi myös poliittisella sitoutumisella on suuresti merkitystä julkisen talouden hallintaan.

Suomessa julkista taloutta ohjaaviin sääntöihin sitoutuminen on ollut vahvinta hallituksen vaalikausittain linjaamien sääntöjen ja tavoitteiden osalta. 1990-luvun kokemukset taloudellisesti vaikeista ajoista ovat tuoneet tahtotilan vahvaan sitoutumiseen, aina kuluneeseen vaalikauteen asti. Hallitusohjelmassa asetetut säännöt ja tavoitteet ovat toimineet talouspolitiikan reunaehtoina, kun on haettu tasapainoa eri politiikkalohkojen tavoitteiden saavuttamiselle. Hallitusohjelmissa asetettuihin tavoitteisiin sitoutuminen on ollut sitä voimakkaampaa, mitä suurempi yhteys politiikkapäätöksillä on tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä asettaa helposti arvioitavat ja käytännössä toimivat euromääräiset rajat finanssipolitiikalle. Näin ollen kehysjärjestelmä on muodostunut keskeiseksi hallituksen operatiiviseksi työkaluksi, jonka seuranta on mahdollista myös nopea-tempoisissa päätöksentekotilanteissa. Sen sijaan esimerkiksi monien nykyisten EU:sta tulevien sääntöjen ja tavoitteiden asettamien rajojen ennakoiminen päätöksiä tehtäessä on hankalaa. Tämä johtuu siitä, että ne perustuvat kansantalouden tilinpidon mukaisiin sekä havaitsemattomiin (estimoitaviin) muuttujiin, ja vaativat runsasta tausta-aineistoa ja politiikan vaikutusanalyysijä. Lisäksi EU-säännöstön implementointiin liittyy harkinnanvaraisuutta. Tämä tekee niistä vähemmän houkuttelevia hallituksen ”työkaluina”, vaikkakin ne asettavat reunaehdoja kansallisesti asetettaville tavoitteille.

Kun arvioidaan Suomen nykyistä sääntökehikkoa Fiscal Rule -indeksin kriteerien kautta, voidaan havaita, että moni asia on meillä hyvin. Korjausmekanismi kaipaa selkeytystä, ja samoin on tunnustettu tarve shokkien sietokyvyn huomioimiseen riittävin puskurein ja joustoin muun muassa poikkeusmekanismia kehittämällä. Vakavan pohdinnan kohteeksi nousee säännön sitovuuden osa-alue ottaen huomioon kuluneen vaalikauden kokemukset. Suomen sääntökehikolla ei myöskään ole kovin vahvaa oikeusperustaa, sillä kulttuurina on ollut ennemminkin poliittisen sitoutumisen merkityksen korostaminen. Lakisääteisyiden merkitystä pitkäjänteisen sitoutumisen tukena voisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista tarkastella myös Suomessa.

4.5 Työryhmän näkemys

Finanssipolitiikan sääntöperusteisuus on tärkeää vastuullisen ja kestävänsä finanssipolitiikan varmistamisessa. Lisäksi säännöt tuovat finanssipolitiikkaan pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta.

Sääntökokonaisuuden tulee olla sisäisesti ristiriidaton ja jättää riittävä finanssipolitiikan liikkumavara käytännön päätöksentekotilanteisiin. Sääntöjen tulee olla sopusoinnussa EU:sta tulevan sääntelyn kanssa.

Sääntöjen yksinkertaisuus on keskeistä. Sääntöjen tulee olla selkeitä päättäjille itselleen ja ymmärrettäviä myös suurelle yleisölle.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä on tärkeä työkalu, jota tarvitaan myös jatkossa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan menosääntöä (kuten kehysjärjestelmää) noudatetaan muita sääntöjä paremmin erityisesti, jos se on suoraan poliittisten päättäjien hallinnassa ja jos se on kirjattu lakiin tai yhteiseen sopimukseen.

Työryhmä pitää hyvänä ratkaisuna meno- ja tasapainosäännön yhdistelmää ankkuroituna vaalikauden pituiselle ajanjaksolle. Tämä yhdistelmä tukisi myös kestäväen veropolitiikan harjoittamista.

Tulee arvioida, miltä osin finanssipoliittisten sääntöjen kansallista oikeusperustaa tulisi uudistaa (ottaen huomioon myös mahdolliset EU-sääntöjen uudistuksen myötä nousevat muutostarpeet). Tulisiko säädöksissä vahvemmin tunnistaa finanssipolitiikan laadintaan liittyvät keskeiset rakenteet (mm. kehysjärjestelmä, julkisen talouden suunnitelma) sekä periaatteellinen julkisen talouden kestävyden ylisukupolvinen turvaaminen?

5 Julkisen talouden kokonaisohjauksen tulee varmistaa pidemmän aikavälin velkakestävyys

Tässä luvussa esitetään kehikkoa julkisen talouden tavoitekokonaisuudeksi. Erityisesti keskitytään julkisen talouden tavoitteiden ja valtiontalouden menokehityksen väliseen yhteyteen, sillä menokehityksen on havaittu olevan hyvin tärkeä käytännön työväline julkisen talouden ohjauksessa.

Raportissa ei esitetä numeerisia arvioita asetettavista tavoitteista ja toimenpideohjelmasta tavoitteiden toteuttamiseksi. Tarkoituksena on kuvata tavoitekehikon rakenne ja sen sisäiset yhteydet sekä askelmerkit kokonaisuuden muodostamiseen ja seurantaan. Numeerisia arvioita esitetään valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa, joka julkaistaan loppuvuodesta 2022.

5.1 Tavoitteenasettelun tulee lähteä ”ylhäältä alas”-näkökulmasta

Julkisen talouden tavoitteenasettelu on lähihistoriassa ollut pääpiirteissään lähellä tässä luvussa esitettyä. Hallitukset ovat asettaneet tavoitteita velkasuhteen taittamiselle sekä julkisen talouden tasapainolle. Tavoitteiden selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi kuitenkin hyvä täsmentää vielä joitain tavoitteenasettelun yksityiskohtia.

Tavoitteenasettelun olisi ensinnäkin hyvä lähteä ”ylhäältä alas”-näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että tavoitteenasettelun tulisi lähteä ylätason tavoitteista, jonka jälkeen niiden toteuttamiseksi päätetään eri toimista. Näitä päätettäviä toimia ohjattaisiin operationaalisilla ja mahdollisimman konkreettisilla välineillä.

Toimia tavoitteiden saavuttamiseksi on kuitenkin tärkeää arvioida myös ”alhaalta ylös”-näkökulmasta, ja siten hahmottaa konkreettisten toimien kautta toimenpidekokonaisuuden realistisuus. Tavoitteisiin tähtäävien toimien arviot eivät saa jäädä liian epämääräisiksi ja ylätasoisiksi, jotta muun muassa valtion menokehys pystytään mitoittamaan realistisesti.

Tavoitteenasettelussa huomioidaan kotimaisesta ja EU-lainsäädännöstä tulevat reunaehdot. Julkisen talouden muita tärkeitä seurattavia indikaattoreita on kuvattu raportin liitteessä 6.

5.2 Tavoitteenasettelun askeleet

Seuraavassa on kuvattu yleisellä tasolla kehikko ja vaaditut askelmerkit, jotta prosessi julkisen talouden tavoitteiden asettamiseksi voisi sujua jouhevasti ja lopputulos muodostua sisäisesti johdonmukaiseksi.

Lähtökohdaksi otetaan pitkän aikavälin velkakestävyys

(Askel 0): Päätetään velkakestävyyttä tukeva tavoite velalle (suhteessa BKT:hen) pidemmälle aikavälille. Aikavälin määritelmä on tässä tapauksessa useampi vaalikausi.

Askel 1: Päätetään nimelliset rahoitusasematavoitteet (suhteessa BKT:hen) keskipitkälle aikavälille siten, että ne ovat linjassa velkatavoitteen kanssa ja antavat riittävän marginaalin EU:n perussopimuksesta tulevaan 3 prosentin viitearvoon. Keskipitkällä aikavälillä tarkoitetaan tässä yhteydessä vaalikauden pituutta, eli käytännössä viimeinen vuosi on 2027¹⁰

Askel 2: Otetaan annettuna riippumaton reaalitalouden ennuste ja siihen pohjautuva riippumaton julkisen talouden ennuste. Ennuste perustuu muuttumattoman politiikan oletukseen eli tilanteeseen, jossa nykyinen lainsäädäntö olisi voimassa koko seuraavan vaalikauden. Julkisen talouden ennuste sisältää arvion julkisen talouden tuloista, menoista ja rahoitusasemasta.

Askel 3: Verrataan muuttumattoman politiikan ennustetta tavoitteisiin ja analysoidaan eroja. Tuloksena saadaan mittaluokka niille toimille, joita tarvitaan rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Siten saadaan mittaluokka euromääräiselle hallituskauden toimenpidekokonaisuudelle. Tämä euromääräinen toimenpidekokonaisuus ja siihen koko vaalikauden ajaksi sitoutuminen on myös keskeisessä asemassa julkisen talouden velkakestävyiden turvaamiseksi.

Askel 4: Tehdään tarvittavat päätökset julkisia tuloja ja menoja koskevista linjauksista sekä muista toimista, joiden avulla rahoitusasematavoite on mahdollista saavuttaa. Muita

¹⁰ Asettamishetkellä tavoite on myös rakenteellinen, sillä oletuksena on, että tuotantokuilu on keskipitkän aikavälin loppupuolella kiinni.

toimia¹¹ voisivat esimerkiksi olla toimet julkisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuuden parantamiseksi sekä työllisyyden, tuottavuuden, kilpailukyvyn ja talouden kasvun edistämiseksi.

Askel 5: Tuotetaan suunnitellut politiikkatoimet sisältävä arvio julkisen talouden kehityksestä.

Askel 6: Laaditaan veropolitiikan linja vaalikaudelle ja lukitaan valtiontalouden menokehitys siten, että kokonaisuus on yhdenmukainen valtionhallinnon rahoitusasemataavoitteen kanssa. Kehyksen kokonaistaso tulisi linjata siten, että se kattaa keskeisimmät hallitusohjelman toimenpiteet. Myöhempiä menotarpeita varten on myös huomattava jättää riittävä osuus menoista kohdentamatta (niin sanottu jakamaton varaus).

Askel 7: Kohdennetaan kokonaismenot eri hallinnonaloille ja hallitusohjelman keskeisille toimenpiteille. Täsmennetään toimien vuosikohtainen kohdentuminen. Laaditaan myös keskipitkän aikavälin verotuloarvio hallitusohjelman verolinjan mukaisesti.

Askel 8: Seurataan tavoitteiden (mukaan lukien päätetyn euromääräisen toimenpidekokonaisuuden) toteutumista vuosittain, tehden kokonaistarkastelu vaalikauden puolivälissä. Poliittikkatoimia kiristetään tarpeen vaatiessa askeleessa 1 asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

5.3 Käytännön toteutus: Aikajana ja perusteet eri askelille

Seuraavassa on kuvattu täsmällisemmin, mitä tavoitteenasettelu voisi tarkoittaa erityisesti Suomen kannalta ja esitetään päätöksenteon aikajanaa eri askelille.

Askel 0: Julkisen talouden pitkän aikavälin velkakestävyys

Ajankohta: Hallitusneuvotteluiden alkuvaihe

Bruttokansantuotteeseen suhteutettu julkinen velka muodostaa tärkeän pitkän aikavälin ankkurin julkisen talouden tavoitteenasettelulle, sillä vakaa ja hallittu velkasuhde takaa pitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyuden. Siten velkasuhteen taittumista koskeva

¹¹ On hyvä huomioida, että rakenteelliset uudistukset voivat aiheuttaa myös kustannuksia julkiseen talouteen ainakin lyhyellä aikavälillä. Uudistuksista julkiseen talouteen syntyvää mahdollista hyötyä ei tulisi kuitenkaan ulosmitata etukäteen. Rakenteellisten uudistusten hyöty julkiseen talouteen voi näkyä vasta pidemmällä aikavälillä.

tavoite on tältä osin hyvin perusteltu ja konkreettinen, mutta sen ongelma on, että lyhyellä aikavälillä velkasuhteen taittuminen on vaikeasti hallittavissa¹².

Velkasuhdetavoite on perusteltua asettaa pidemmälle aikavälille, sillä lyhyellä aikavälillä siihen liittyy muun muassa suhdannevaihteluiden vuoksi merkittävää epävarmuutta. Pidemmän aikavälin velkasuhdetavoite toisi myös kaivattua ylivaalikautista ja nykyistä pitkäjänteisempää tavoitteenasettelua, jota parhaimmillaan voisi tehostaa myös parlamentaarinen linjaus tavoitteesta. Velkasuhdetavoite sekä sen määrätietoinen ja johdonmukainen tavoittelu tukevat myös kansainvälistä kuvaa Suomen julkisen taloudenpidon uskottavuudesta. Ottaen huomioon Suomen julkisen talouden kehityksen, olisi perusteltua kääntää julkinen velkasuhde pysyvämmiin alenevalle uralle, mikä tukisi myös julkisen talouden puskureiden kerryttämistä.

Myös velan tasoon on syytä kiinnittää huomiota. Julkisen velkasuhteen tulisi laskea riittävästi nopeudella kohti EU:n perussopimuksessa määriteltyä 60 prosentin viitearvoa. Vaikka EU-säännöstö on velanalenemisvauhdin osalta todennäköisesti muuttumassa, 60 prosentin viitearvo olisi kuitenkin säilymässä. Ottaen huomioon tämän hetken julkisen talouden näkymät, ei voida poissulkea, että Suomi voi tulevaisuudessa joutua liiallisen alijäämän menettelyyn.

Askel 1: Nimelliset rahoitusasematavoitteet

Ajankohta: Hallitusneuvotteluiden alkuvaihe

Käytännön politiikan kannalta toimivimmiksi tavoitteiksi ovat lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä osoittautuneet rahoitusasematavoitteet ja niiden perusteella johdetut valtiontalouden menokehitykset ja veropoliittiset linjaukset. Vaalikaudelle on perusteltua asettaa nimellinen julkisen talouden rahoitusasematavoite, jota kohden pyritään konkreettisella toimenpidekokonaisuudella. Luonteva ajankohta rahoitusasematavoitteelle on vaalikauden loppu (vuosi 2027). Myös niin sanotusta finanssipoliittisesta laista (869/2012) ja sen perusteella annetusta asetuksesta (120/2014) tulee vaatimus asettaa julkisen talouden rahoitusasematavoite ja edelleen alasektorikohtaiset tavoitteet.

¹² Muutokset talouden suhdannetilassa voivat vaikuttaa vahvasti velkasuhteeseen. BKT:n arvon kasvaessa nopeammin velkasuhde pienenee ja BKT:n arvon kasvaessa hitaammin velkasuhde voi kasvaa, vaikka rahoitettava alijäämä eli velan euromääräinen muutos pysyisi ennallaan. Velkasuhdetta pienentää myös se, jos menojen katteeksi käytetään valtion kassavaroja tai myydään valtion varallisuutta. Lisäksi työeläkelaitosten sijoitukset Suomen valtion joukkovelkakirjoihin pienentävät tilastoitua (sulautettua) julkista velkaa, koska työeläkelaitokset ovat osa julkista sektoria. Kun työeläkelaitokset myyvät Suomen valtion joukkovelkakirjoja sijoitussalkuistaan, rahoitusmarkkinoilla liikkeellä oleva julkinen velka kasvaa.

Hallitusneuvotteluiden alkuvaiheessa asetetaan koko julkisen talouden rahoitusasematavoite, joka jaetaan sen alasektoreille. Käytännössä tavoitteiden asettamishetkellä vuoden 2027 tavoite on myös rakenteellinen¹³. Julkisen talouden rahoitusasematavoite tulee asettaa siten, että 3 prosentin alijäämäviitearvoon nähden jää riittävä turvamarginaali ja siten että se on linjassa pidemmän aikavälin velkatavoitteen kanssa.

Viime kädessä valtiosektori kantaa keskeisimmän vastuun julkisesta taloudesta. Siksi on tärkeää asettaa valtiontalouden menokehykset, jotka ovat linjassa valtionhallinnon rahoitusasematavoitteen kanssa. Valtiontalouden menokehystä tarkastellaan tarkemmin luvussa 6.

Kuntatalouden ja hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen hallituksella on välilliset vaikutusmahdollisuudet. Rahoitusasematavoite ei ole näiden sektoreiden osalta erityisen konkreettinen käytännön ohjauksen työväline. Sama koskee myös jossain määrin sosiaaliturvarahastoja, ja siksi sosiaaliturvarahastojen ohjauksen kannalta olennaista olisi asettaa tavoitteita myös perittävien sosiaaliturvamaksujen pitkän aikavälin tasolle.

Keskeistä on, että hallitus ottaa kaikissa päätösperäisissä toimissaan huomioon julkisen talouden kokonaisuutena siten että julkiselle taloudelle asetettu rahoitusasematavoite ja toimenpidekokonaisuus saavutettaisiin. Eri alasektoreiden välistä osaoptimointia tulee välttää. Tämä tarkoittaa, että hallitus tarkastelee politiikkatoimia linjatessaan aina koko julkisen talouden kokonaisuutta eikä esimerkiksi pelkästään valtioon tai budjettivaltioon kohdistuvia vaikutuksia.

Sote-uudistus mullistaa paikallishallintoa. Tästä johtuen kunnille ja hyvinvointialueille tulisi tulevalle vaalikaudella antaa työrauha toteuttaa uudistuksia, joilla ne kykenevät sopeutumaan käytettävissä oleviin rahoitusraameihin ottaen huomioon olemassa olevat yksittäistä kuntaa tai hyvinvointialuetta velvoittavat säädökset. Lisäksi tulee ottaa huomioon henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden ongelmat, jotka koskevat erityisesti näitä työvoimavaltaisia sektoreita. Hyvinvointialueiden ohjausta tarkastellaan tarkemmin luvussa 8, kuntatalouden ohjausta luvussa 9 ja sosiaaliturvarahastoja luvussa 10.

Nimellisen rahoitusasematavoitteen seuraamiseen vaalikauden aikana liittyy talouden kehityksestä johtuvaa epävarmuutta ja vaihtelua. Tästä epävarmuudesta johtuen olisi käytännössä välttämätöntä sopia euromääräisestä toimenpidekokonaisuudesta, jolla päästään kohti hallitusohjelmaneuvoittelussa asetettua rahoitusasematavoitetta. Tässä euromääräisessä julkisen talouden kokonaisuudessa pysyminen olisi julkisen talouden pitkän

13 Tuotantokuilun oletetaan tavanomaisesti sulkeutuvan viimeistään keskipitkän aikavälin loppuun mennessä (neljän vuoden kuluttua nykyhetkestä).

aikavälin kestävyuden vahvistamisen kannalta ensisijaisen tärkeää ja siihen tulisi hallituksella olla vahva poliittinen sitoutuminen. Vaikka talouden tilanne näyttäisikin myöhemmin paremmalta ja rahoitusasematavoitteet ”ylisaavutettaisiin”, ei sovitusta paketista tule luis-
taa, jotta julkisen talouden kestävyys ja puskurit vahvistuisivat tavoitellusti. Jos taas talous-
kehitys jäisi heikommaksi, tulisi harkita, voidaanko paketin kokoa kasvattaa tavoitteeseen
pääsemiseksi.

Askel 2: Tavoitteiden vertailu muuttumattoman politiikan ennusteuraan

Ajankohta: Hallitusneuvottelut, pohjana toimii kevään 2023 tekninen JTS, joka on tuotettu ennen hallitusneuvotteluita.

On tärkeää, että käytettävissä on ajantasainen, kattava ja yhteinen tilannekuva talouden kehityskulusta tilanteessa, jossa uuden hallituksen päätökset eivät vielä vaikuta. Tämä antaa pohjan tavoitteenasettelulle.

Askel 3: Analyysi tarvittavien toimien mittaluokalle

Ajankohta: Hallitusneuvottelut, pohjana kevään 2023 tekninen JTS ja neuvotteluissa aiemmin päätetyt tavoitteet.

Verrataan muuttumattoman politiikan ennustetta asetettuihin tavoitteisiin ja analysoidaan eroja. Saadaan mittaluokka toimille rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Eli käytännössä saadaan mittaluokka euromääräiselle julkisen talouden toimenpidekokonaisuudelle.

Askel 4: Päätökset toimista

Ajankohta: Hallitusneuvottelut, kun tavoitteista on päätetty

Tarvittavat päätökset koko julkiseen talouteen ja sen alasektoreihin kohdentuvista toimista, jotka johtavat tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi linjauksia merkittävimmistä eri sektoreilla ja hallinnonaloilla toteutettavista toimista ja toimenpidekokonaisuuksista sekä merkittävimmistä veropolitiikan toimista.

Askel 5: Julkisen talouden skenaarioita, joihin sisällytetään uudet toimet

Ajankohta: Hallitusneuvottelut

Tehdään erilaisia skenaarioita eri toimenpidekokonaisuuksista. Skenaarioanalyysi on tärkeää, jotta toimien vaikutusten mittaluokka voidaan hahmottaa ja suhteuttaa talouspolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin.

Tavoitteena olisi laatia skenaario, joka sisältää toimet ja josta nähdään, että tavoitteet ovat saavutettavissa. Pidemmän aikavälin velkatavoitteeseen liittyy huomattavaa epävarmuutta. On kuitenkin tärkeää, että tavoitetta kohden edetään määrätietoisin julkista taloutta vahvistavin toimin.

Askel 6: Veropolitiikan ja menokehysten linjaaminen

Ajankohta: Hallitusneuvottelut

Laaditaan veropolitiikan linja vaalikaudelle ja lukitaan valtiontaloudenmenokehys siten, että kokonaisuus on yhdenmukainen valtionhallinnon rahoitusasematavoitteen kanssa. Kehyksen kokonaistasosta tulisi linjata siten, että se kattaa keskeisimmät hallitusohjelman toimenpiteet. Kehyksen kokonaistasoon on tarpeen jättää riittävä osuus allokoimatta (niin sanottu jakamaton varaus) myöhempiä menotarpeita ja toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentumista varten. Hallitusohjelman laadinnan vaiheessa ei vuosikohtaista jakoa ole vielä tarpeen yksilöidä kaikilta osin. Hallitusohjelmassa tulee kuitenkin tunnistaa meno- ja tulotoimet, jotka ovat fiskaalisesti merkittävimpiä tai hallituksen erityisesti priorisoimia.

Askel 7: Allokoidaan kokonaismenot eri hallinnonaloille

Ajankohta: Syksy 2023, hallituksen ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma

Linjataan vaalikauden vuosittainen menokehys hallinnonaloittain ja samalla jätetään riittävä jakamaton varaus. Täsmennetään toimien vuosikohtainen kohdentuminen. Laaditaan myös JTS-kauden mittainen verotuloarvio hallitusohjelman verolinjan mukaisesti.

Hallituksen koko toimenpidekokonaisuutta, erityisesti mahdollisia rakenteellisia uudistuksia, ei välttämättä voida sisällyttää heti valtiovarainministeriön kansantalousosaston tuotamaan riippumattomaan ennusteeseen, jonka pohjalta tavoitteiden toteutumista seurataan. Toimien täytyy olla määritelty riittävällä tasolla, jotta ne voidaan huomioida riippumattomassa ennusteessa. Rakenteellisten uudistusten suhteen olisi myös hyvä tehdä mahdollisuuksien mukaan vaikutusarvioita, vaikka vaikutuksia ei voitaisikaan sisällyttää ennusteisiin sellaisinaan. On kuitenkin hyvä huomioida, että mitä uskottavammalla pohjalla toimet ovat, sitä suuremmalla todennäköisyydellä ne päätyvät myös riippumattomaan ennusteeseen, jonka pohjalta eri tavoitteiden saavuttamista arvioidaan.

Askel 8: Seurataan toteutusta vuosittain, ja linjataan tarpeen mukaan myös uusia toimia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ajankohta: Vuosittain, erityisesti hallituskauden puolivälitarkastus

Mikäli julkisen talouden tilannekuva muuttuu, on tärkeää pystyä tekemään lisätoimia kesken vaalikauden, jotta tavoitteeseen päästään. Hallituskauden puolivälitarkastelu on tältä kannalta tärkeä tarkistuspiste. Julkisen talouden näkymät voivat poiketa tavoitellusta heikompaan suuntaan esimerkiksi siksi, että talouskehitys poikkeaa ennakoidusta, toimien kustannusarviot ovat tarkentuneet ennakoidusta tai hallitus on päättänyt uusista toimista hallitusohjelmassa sovitun toimenpidekokonaisuuden lisäksi.

Hallitus seuraa aktiivisesti vaalikauden aikana toimenpidekokonaisuuden toteutumista ja reagoi uusilla toimenpiteillä, jos kokonaisuuden mittaluokka on jäämässä tavoitellusta tai julkisen talouden rahoitusasematavoitteen saavuttaminen on uhattuna. Myös esimerkiksi mahdollinen EDP-menettelyyn joutuminen edellyttäisi lisävahvistustarpeen arvioimista ja neuvoston suositusten noudattamista.

Lähtökohtana kuitenkin on, että normaaleissa suhdannetaantumissa automaattisten vakauttajien annettaisiin toimia normaalisti. Lisäksi vakavien taantumien varalta käytössä olisi poikkeusmekanismi, jota on kuvailtu tarkemmin luvussa 6.8.

Tarkastelu on epäsymmetrinen eli vaikka rahoitusasematavoite oltaisiin ylisäävuttamassa, ei päätetystä euromääräisestä toimenpidekokonaisuudesta tingitä, jotta julkisen talouden kestävyys ja puskurit vahvistuisivat tavoitellusti. Lisäksi tavoitteena on välttää myötäsyklistä finanssipolitiikkaa.

Luvussa 7 tarkastellaan julkisessa keskustelussakin ollutta avausta siitä, tulisiko menokehystä laajentaa koskemaan myös veromuutoksia. Työryhmä pitää tätä ongelmallisena. Jos seuraava hallitus kuitenkin katsoo välttämättömäksi saattaa vero- ja menotoimet symmetrisemmin samalle tarkasteluviivalle vaalikauden aikana, niin hallituksen puoliväliriihtä voidaan harkita myös tämän suhteen tarkastelupisteenä. Tällöin puoliväliriihen yhteydessä hallituksen tarkastelussa voisivat olla mahdolliset veromuutosten ja menokehysten väliset uudelleenkohdennukset. Tästä huolimatta vaalikauden alussa asetettu alkuperäinen julkisen talouden rahoitusasematavoite ja euromääräinen toimenpidekokonaisuus olisivat edelleen pitäviä. Tämän kaltainen puoliväliriihen tarkastelu toisi kuitenkin mukanaan myös haasteita. Ensinnäkin menokehyykset eivät tällöin olisi sitovat koko vaalikauden ajalle, mikä heikentäisi kehysjärjestelmän uskottavuutta. Lisäksi järjestely voisi avata epätarkoituksenmukaisesti hyvin laajamittaiset poliittiset neuvottelut.

5.4 Työryhmän näkemys

Tulevalla vaalikaudella talouspolitiikan lähtökohdaksi tulee ottaa pidemmän aikavälin velkakestävyys, jota ilmentää julkisen velkasuhteen kehitys pidemmällä aikavälillä. Edellä mainittua tavoitetta tukemaan asetettaisiin hallitusohjelmassa julkisen talouden rahoitusasemalle nimellinen tavoite yhdelle vaalikaudelle. Tavoite olisi linjassa pidemmän ajan velkakestävyystavoitteen kanssa, ja se ilmaistaisiin suhteessa BKT:hen vuonna 2027.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi tarvittava toimenpidekokonaisuus kiinnitettäisiin hallitusohjelmassa euromääräisenä, jonka toimeenpanoon hallitus vahvasti sitoutuu. Euromääräisestä kokonaisuudesta pidettäisiin kiinni suhdanteista riippumatta.

Hallituksen tulisi seurata aktiivisesti toimenpidekokonaisuuden toteutumista ja reagoida uusilla toimenpiteillä, jos kokonaisuuden mittaluokka on jäämässä tavoitellusta tai julkisen talouden rahoitusasematavoitteen saavuttaminen on uhattuna. Hallituskauden puolivälitarkastelu olisi tärkeä tarkistuspiste.

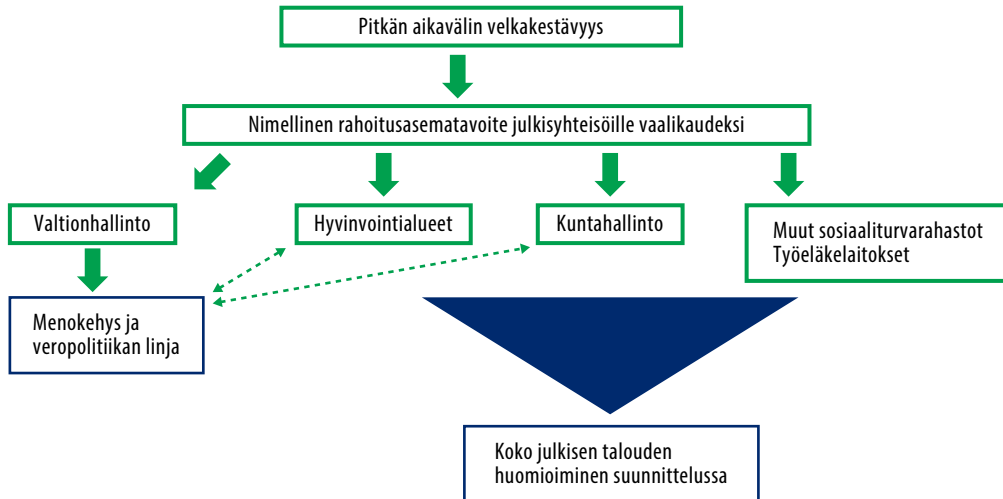
Koko julkisen talouden rahoitusasematavoitteen pohjalta mitoitettaisiin valtionhallinnon, kuntahallinnon, hyvinvointialueiden sekä sosiaaliturvarahastojen rahoitusasematavoitteet. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on tärkeä operationaalinen työkalu. Valtiontalouden menokehys ja hallitusohjelman veropolitiikan linja mitoitetaan valtionhallinnon rahoitusasematavoitteen mukaisesti.

Erityisesti kuntatalouden mutta myös hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen hallituksella on vain välilliset vaikutusmahdollisuudet. Keskeistä on, että hallitus ottaa kaikissa päätösperäisissä toimissaan huomioon julkisen talouden kokonaisuutena siten, että julkiselle taloudelle asetettu rahoitusasematavoite ja toimenpidekokonaisuus saavutettaisiin. Eri sektoreiden välistä osaoptimointia tulee välttää. Valtion tulee antaa kunnille ja hyvinvointialueille työrauha toteuttaa uudistuksia, joilla ne kykenevät sopeutumaan käytettävissä oleviin rahoitusraameihin ottaen huomioon olemassa olevat yksittäistä kuntaa tai hyvinvointialuetta velvoittavat säädökset.

Tavoitteenasettelussa huomioidaan reunaehdot, joita EU- ja kansallinen lainsäädäntö asettavat.

Kuvio 5.1 Julkisen talouden tavoitteenasettelu.

Julkisen talouden tavoitteenasettelu



6 Valtiontalouden kehysjärjestelmä on osoittautunut perusteiltaan toimivaksi

Nykymuotoinen valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön vaalikaudelle 2003–2007, mutta neljä vuotta kattavia kehyspäätöksiä on tehty 1990-luvun alusta lähtien. Järjestelmää on kehitetty varsinkin vaalikausien vaihteissa. Kehysjärjestelmän historiaa käsitellään tarkemmin liitteessä 7.

Tässä luvussa käydään läpi valtiontalouden kehysjärjestelmän yksityiskohtia ja tarkastellaan niihin liittyviä kehittämistarpeita. Painoarvoa pohdinnassa annetaan erityisesti kehysjärjestelmän kattavuuden turvaamiselle sekä läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden lisäämiselle. Aluksi luvussa 6.1 kuvataan kuitenkin vielä tiiviisti kuluneen vaalikauden kehysääntö sekä vaalikauden aikana linjatut poikkeukset.

6.1 Kulunut vaalikausi on ollut poikkeuksellinen

Kehysäännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tarkoituksena on varmistaa valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain vain hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennekorjaukset. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 85 prosentille (vuoden 2023 talousarvioesitys) valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki sekä toimeentulotukimenot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehysten ulkopuolelle jäävät muun muassa valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Kehys ei kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta.

Myös lisätalousarviot sisältyvät kehykseen, ja niille on varattu kehyksestä tietty osuus eli lisätalousarviovaraus. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä asetetaan hallinnonalakohtaiset menokehykset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys, eli menokatto, on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan siten tehdä hallinnonalan sisällä ja hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehyksen ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi niin sanottu jakamaton varaus. Jos menojen taso jää lisätalousarvioiden jälkeen kehystason alle, on käytäntönä ollut, että erotus voidaan käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä.

Vaalikaudella 2019–2023 pääministeri Rinteen ja myöhemmin pääministeri Marinin hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan (valtioneuvosto 2019) noudattamaan valtiontalouden menokehyssääntöä. Kehyssääntö oli hallitusohjelman liitteenä. Vaalikauden kehyksestä vuosille 2020–2023 päätettiin osana hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa 7.10.2019. Tällä vaalikaudella vaalikauden kehykseen on tehty lukuisia poikkeuksia, joiden taustalla on ollut kaksi vaalikaudelle kohdistunutta kriisiä. Alkuvuonna 2020 käynnistyi koronaviruspandemia ja helmikuussa 2022 Venäjä aloitti Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan.

Vaalikauden kehykseen 2020–2023 on tehty seuraavat poikkeukset:

- Kehys ei rajoittanut menoja vuonna 2020. Hallitus linjasi asiasta vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä. Hallitus oli todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus antoi eduskunnalle ensimmäiset valmiuslain käyttöönottoasetukset 17.3.2020. Tässä tilanteessa hallitus linjasi, että valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020, jolle kohdentui määräaikaisia ja kohdennettuja toimenpiteitä muun muassa koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan.
- Vuoden 2021 talousarvioesityksessä otettiin käyttöön ylimääräinen kehysvaraus käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Alun perin 500 milj. euron suurista varausta korotettiin vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä 1 350 milj. eurolla yhteensä 1 850 milj. euron tasolle.
- Omikron-variantin myötä koronavirustilanne oli myös vuoden 2022 alussa vaikea. Eduskunta oli myös lausumissaan edellyttänyt, että valtio maksaisi koronavirustilanteen takia päätetyistä julkisoikeudellisista rajoitustoimista toimien kohteena oleville yrityksille ja elinkeinonharjoittajille kohtuullista korvausta. Hallitus linjasi vuoden 2022 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä, että koronavirustilanteen takia päätettyjen julkisoikeudellisten rajoitustoimien ajanjaksolta toimijoille maksettavat korvaukset sekä työttömyysturvaan koskevat väliaikaiset muutokset katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina vuonna 2022, samoin kuin viranomaisten rajoitustoimista ja rajoitustoimista aiheutuvien korvausten toimeenpanosta aiheutuvat menot.

- Koronaan liittyvät välittömät kustannukset kuten testaukseen ja testauskapasiteetin nostamiseen, jäljittämiseen, karanteeneihin, potilaiden hoitoon, matkustamisen terveysturvallisuuteen sekä rokotteeseen liittyvät menot päätettiin kattaa kehyksen ulkopuolisina menoina vuosina 2021–2023.
- Kevään 2020 kehyspäättöksessä luokiteltiin poikkeuksellisesti kehyksen ulkopuolelle kaksi yritysrahoituksen menokokonaisuutta: Arvio tappiokorvausmenoista liittyen Finnveran Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostoon, sekä pk-yritysten tukien myöntämisvaltuuksien korotusten (vain vuoden 2020 ensimmäinen ja toinen lisätalousarvio) määräraha vaikutukset jatkovuosille.
- Poikkeusolojen mekanismi on ollut käytössä vuosina 2021 ja 2022 mahdollistaen 500 milj. euroa per vuosi kertaluonteisiin menoihin. Mahdollisuus poikkeusolojen mekanismiin sisältyi jo hallitusohjelman kehysääntöön, eli tämän osalta kyse ei sinällään ollut alkuperäisestä kehysäännöstä poikkeamisesta.
- Keväällä 2021 hallitus totesi, että Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva poikkesi mm. koronavirustilanteen myötä merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä 2019 vaalikauden kehystä asetettaessa. Osana kevään 2021 puoliväliriihen ratkaisuja hallitus päätti korottaa vuoden 2022 kehystä 900 milj. eurolla ja vuoden 2023 kehystä 500 milj. eurolla. Vuoden 2023 kehyskorotustarvetta pienensi se, että kehysmenoja päätettiin tuolloin uudelleenkohdentaa pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen.
- Vakavassa ja merkittävästi muuttuneessa koko Eurooppaa koskevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa hallitus teki julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 yhteydessä seuraavan turvallisuuspoliittisen kehyspoikkeuksen:
 - Tilanteeseen välittömästi liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, kyberturvallisuuden välttämättömät menolisäykset katetaan kehyksen ulkopuolisina.
 - Samoin Ukrainaan annettu apu, sotaa pakenevien ukrainalaisten auttaminen ja sotaan liittyvien pakotteiden välittömät vaikutukset valtion toiminnalle katetaan kehyksen ulkopuolisina.
 - Kehyksen ulkopuolisina rahoitetaan myös vuosien 2022–2023 määräaikaisia huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä toimia, erityisesti investointeja, jotka samanaikaisesti sekä lisäävät kotimaista energiantuotantoa että tukevat uuden fossiilista energiaa korvaavan teknologian hyödyntämistä. Samoin näihin rinnastettavat äkillisen energiahintojen nousun takia tehtävät vuoden 2022 yksittäiset toimet sopeutumisen siirtymäajalla katetaan kehyksen ulkopuolelta.
 - Myös Euroopan unionin tasolla kiinnitetään huomiota Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan johtuviin toimiin Ukrainan tukemiseksi ja sotaa pakenevien pakolaisten auttamiseksi sekä muihin sodasta aiheutuviin seurauksiin. Samoin energian hinnan nousu herättää huolta unionin tasolla. Kansallisia toimia toteutetaan ottaen huomioon myös unionin tason linjaukset ja toimet.

6.2 Kehystason hinta- ja kustannustasotarkistuksia tulisi yksinkertaistaa

6.2.1 Hinta- ja kustannustasotarkistukset nykyisessä järjestelmässä

Kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan vaalikauden menokehykseen. Kehys on asetettu reaalisena eli kiinteähintaisena koko nykymuotoisen kehyjärjestelmän ajan. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki kehyskauden vuodet ilmaistaan saman vuoden hintatasossa. Esimerkiksi kehyspäättös vuosille 2020–2023 laadittiin kaikkien neljän vuoden osalta vuoden 2020 hintatasossa. Seuraava kehyspäättös vuosille 2021–2024 laadittiin vuoden 2021 hintatasossa ja niin edelleen.

Vuosittaisen hinta- ja kustannustasotarkistuksen ajoittuminen

Nelivuotinen kehy korotetaan seuraavan vuoden hinta- ja kustannustasoon vuosittaisen kehyspäättöksen yhteydessä. Ministeriöt toimittavat peruslaskelmansa ja kehyehdotuksensa valtiovarainministeriöön kuluvan vuoden hinta- ja kustannustasossa. Esimerkiksi tammikuussa 2021 ministeriöt toimittivat ehdotuksensa vuodet 2022–2025 kattavaan kehyspäättökseen vuoden 2021 hinnoin. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä lakisääteisesti indeksisidottujen menojen toimittamista tietyn vuoden hintatasossa.

Kehykset muutetaan ensimmäisen kehysvuoden (esimerkissä vuoden 2022) hintatasoon valtiovarainministeriön budjettiosastolla niin sanotun sektorihenkilökäsittelyn yhteydessä tammi–helmikuussa. Hinta- ja kustannustasotarkistus perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan kokonaistaloudelliseen ennusteeseen ja siinä esitettyihin arvioihin eri indeksien vuosimuutoksista. Tammi–helmikuussa käytetään kansantalousosaston joulukuun ennustetta.

Hinta- ja kustannustasotarkistus tarkistetaan yhteistyössä ministeriöiden kanssa maaliskuussa kansantalousosaston maaliskuun ennusteella.

Hinta- ja kustannustasotarkistusta tarkistetaan myös talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä syksyllä. Tuolloin tarkistusta tarkennetaan niiltä osin kuin kansantalousosaston syksyn ennuste poikkeaa maaliskuun ennusteesta. Myös täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä loppusyksystä voidaan hintatarkistukseen vielä tehdä muutoksia, jos seuraavaksi vuodeksi vahvistetut kansaneläkeindeksi (KEL) tai työeläkeindeksi (TyEL) poikkeavat syksyn ennusteesta.

Niin sanottu harkinnanvarainen hintakorjaus päivitetään viimeisen kerran talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä syksyn ennusteen mukaisena. Lisätalousarvioissa voidaan tarvittaessa tehdä sopimusperusteisia hintakorjauksia.

Kehystason vuosittainen hinta- ja kustannustasotarkistus tehdään ottamalla huomioon kaikki kehykseen kuuluvat menot ja niitä parhaiten kuvaavat indeksit. Vuosittainen tarkistus koostuu kolmesta osiosta:

1. Lakisääteiset indeksitarkistukset

- Tähän ryhmään kuuluvat mm. seuraavien menojen indeksikorjaukset: kuntien peruspalveluiden valtionosuus, hyvinvointialueiden rahoitus, lakisääteisesti indeksisidottu etuudet, eläkkeet, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus.
- Indeksitarkistus tehdään sekä kokonaiskehystasoon että momenteille.
- Vuosittainen tarkistus on ollut vuosina 2020–2022 välillä 327–525 milj. euroa. Vuotta 2023 koskeva korjaus on 1 759 milj. euroa, josta 756 milj. euroa on vuonna 2023 aloittavien hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistusta.
- Tarkistuksen laskennassa käytetään mahdollisimman täsmällisesti niitä indeksejä, joihin kyseinen meno on lakisääteisesti sidottu: esimerkiksi KEL-, TyEL-, valtionosuus-, kuluttajahinta- ja yliopistoindeksejä sekä ammatillisen koulutuksen indeksiä.

2. Sopimus- tai päätösperusteiset hintakorjaukset

- Tähän ryhmään kuuluvat seuraavien menojen hintakorjaukset: valtion palkkaratkaisut sekä puolustusvoimien toimintamenojen (pl. palkkausmenot), puolustusmateriaalihankintojen, monitoimihävittäjien hankinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenojen indeksitarkistus.
- Hintakorjaus tehdään sekä kokonaiskehystasoon että momenteille.
- Valtion palkkausmenoihin liittyvät hintakorjaukset vaihtelevat vuodesta toiseen riippuen tehdyistä virka- ja työehtosopimusratkaisuista, sillä kehystasoa korjataan toteutuvan palkkaratkaisun mukaisesti, ei indeksiennusteilla.
 - Valtion palkkaratkaisujen myötä vuosien 2021–2023 kehystä on korotettu 131–243 milj. eurolla.

- Korjauksen piirissä olevia puolustusmenoja korotetaan ennakkollisesti 1,5 prosentilla ja korotus tarkistetaan jälkikäteen.
 - Puolustusmenojen hintakorjaus on ollut 11–160 milj. euron välillä vuosina 2021–2023, jos lasketaan mukaan kyseistä vuotta koskeva ennakkollinen hintatarkistus ja edellistä vuotta koskeva jälkikäteistarkistus.
3. Muiden kehukseen kuuluvien menojen hintakorjaus, niin sanottu harkinnanvarainen hintakorjaus
- Tämä ryhmä sisältää kaikki muut kehukseen kuuluvat menot (muun muassa vuokrat, siirtomenot ja reaali-investoinnit).
 - Hintakorjaus tehdään kokonaiskehystasoon, mutta ei asian omaisille momenteille, joten se lisää kehuksen liikkumatilaa (tai vähentää sitä, jos hintakorjaus olisi negatiivinen) ja voidaan kohdentaa harkinnanvaraisesti.
 - Hintakorjaus oli 179 milj. euroa vuonna 2021, 270 milj. euroa vuonna 2022 ja 617 milj. euroa vuonna 2023 (kyseisen vuoden hintatasoon siirtymisen vaikutus). Jos otetaan huomioon myös vuosien 2021 ja 2022 hintatasoon siirtymisen vaikutus, on vuoden 2023 kehystasoa korotettu harkinnanvaraisen hintakorjauksen myötä yhteensä 1,4 mrd. eurolla (sen jälkeen kun vaalikauden kehys asetettiin syksyllä 2019).
 - Muiden kehysmenojen hintakorjaus tehdään painotetusti vaalikauden alun menorakenteen mukaisesti. Esimerkiksi kauden 2020–2023 painotus rakentuu kehyspäätöksen 2020–2023 pohjalta menojen taloudellisen laadun mukaan luokiteltuna.

Lakisääteliset ja sopimusperusteiset hintakorjaukset tehdään vaalikauden kehysten tasoon aina saman suuruisina kuin mitä momenteille on budjetoitu. Näin ollen hinta- ja kustannustason muutoksesta aiheutuva menojen kasvu otetaan näissä tapauksissa automaattisesti huomioon kokonaiskehystason mitoituksessa. Kolmannen ryhmän (eli muiden kehysmenojen) hintakorjaus pohjautuu vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen kehysmenojen rakenteeseen taloudellisen laadun mukaan luokiteltuna sekä kunkin menoluokan hintakehitystä parhaiten kuvaavan indeksin ennusteeseen. Tämä niin sanottu harkinnanvarainen hintakorjaus tehdään vain kokonaiskehystasoon. Harkinnanvaraisen hintakorjauksen piirissä oleville menoille ei siis tehdä automaattisia indeksitarkistuksia momentin määrärahasuhteeseen. Tämä auttaa estämään automaattista menojen kasvua. Esimerkiksi toimintamenoihin kohdistuva kustannustason nousu tulisi pyrkiä kattamaan toiminnan tuottavuutta parantamalla, sen sijaan että määrärahaa korotettaisiin vuosittain kustannustason nousua vastaavasti.

Harkinnanvaraista hintakorjausta ei kohdisteta momenteille, jolloin sen myötä syntyy vaalikauden kehukseen lisää liikkumatilaa. Vaikka menettelyperiaatteessa auttaa estämään

automaattista menojen kasvua, niin käytännössä hallitus voi käyttää syntyvän liikkumati-
lan uusiin, pysyviin menolisäyksiin.

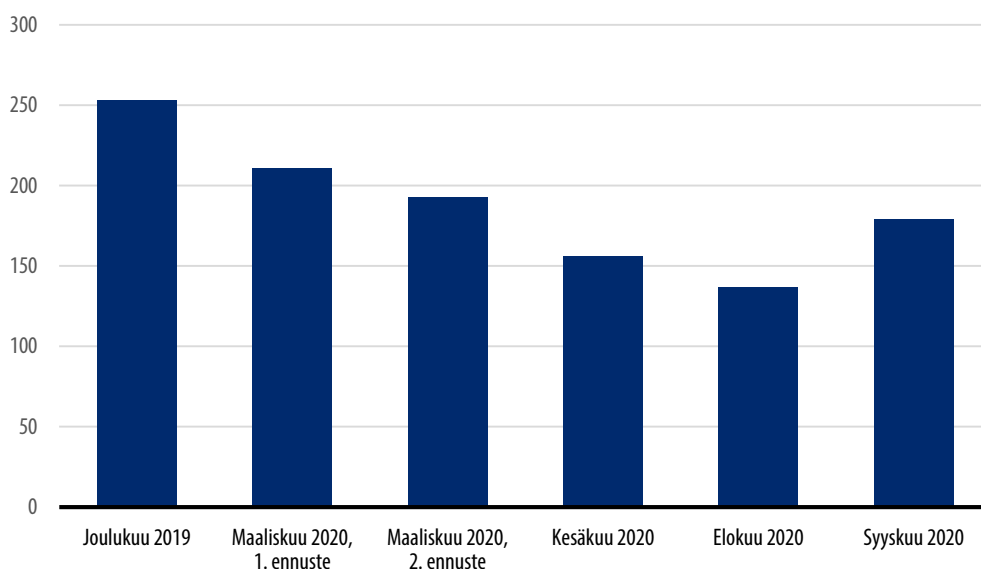
Harkinnanvaraisesta hintakorjauksesta lasketaan ensimmäinen arvio valtiovarainmi-
nisteriön kansantalousosaston joulukuun ennusteen perusteella. Esimerkiksi kun vuo-
sien 2022–2025 kehyspäättöä valmisteltaessa siirryttiin tammikuussa 2021 vuoden 2022
hintatasoon, ensimmäinen arvio hintakorjauksesta laskettiin joulukuun 2020 ennus-
teen perusteella. Tämän jälkeen hintakorjaus tarkentui kolme kertaa vuoden 2021 aikana
uusien ennustekierrosten myötä, ensin kehyspäättöksen valmistelun aikana ja sen jälkeen
talousarvioesityksen valmistelun aikana. Käytäntönä on ollut, että harkinnanvarainen hin-
takorjaus on lopullinen syksyn ennusteen mukaisena, eli vuotta 2022 koskien elokuun
2021 ennusteen mukaisena. Näin on toimittu, vaikka indeksiennusteet päivittyvät tämän
jälkeenkin, seuraavan kerran taas joulukuun ennusteessa.

Taulukko 6.1 Vuoden 2022 harkinnanvarainen hintakorjaus eri ennustekierroksilla.

Ennusteen ajankohta	Hintakorjaus, milj. euroa	Kehyspäättöksen/talousarvioesityksen valmistelun hetki
Jouluku 2020	205	Kehyspäättöksen valmistelu alkaa.
Maaliskuu 2021	231	Kehyspäättö viimeistellään ja julkaistaan.
Kesäkuu 2021	257	TAE-valmistelu alkaa, VM:n ehdotus elokuussa.
Elokuu 2021	270	Hallituksen budjettiriihi talousarvioesityksestä vuodelle 2022.

Vuotta 2022 koskeva hintakorjaus kasvoi ennusteiden muutosten myötä 205 milj. eurosta
270 milj. euroon. Tällä kertaa harkinnanvaraisen hintakorjauksen koko kasvoi ennuste-
kierros ennustekierrokselta, kun indeksiennusteita korotettiin. Kehykseen tuli siis koko
ajan lisää liikkumatilaa, lopulta 65 milj. euroa enemmän kuin mitä joulukuussa 2020 oli
ennakoitu.

Toisenlaista vaihtelua nähtiin vuotta aiemmin, jolloin myös poikkeuksellisesti oli ylimääräi-
siä ennustekierroksia. Vuosien 2021–2024 kehyspäättöä ja vuoden 2021 talousarvioesi-
tystä valmisteltiin koronaviruspandemian alettua.

Kuvio 6.1 Vuoden 2021 harkinnanvarainen hintakorjaus eri ennustekierroksilla, milj. euroa.

Vuoden 2021 harkinnanvarainen hintakorjaus pieneni kevään ja kesän aikana 253 milj. eurosta 137 milj. euroon, kunnes päättyi lopulta 179 milj. euroon.

6.2.2 Hintoihin liittyvät vaihtoehdot kehysten asettamiselle

Kehysten suhdetta hintoihin ovat aiemmin käsitelleet vuosien 2003, 2007 ja 2011 kehys-työryhmät. Toisin kuin myöhemmät työryhmät, vuoden 2003 työryhmä päätyi suosittelemaan nimellishintaista kehystä. Se kuitenkin katsoi, ettei kumpikaan vaihtoehto, kiinteä- tai nimellishintainen kehys, ole selkeästi toista parempi. Vuosien 2004–2007 kehys asetettiin kuitenkin kiinteähintaisena, ja samaa käytäntöä on jatkettu sen jälkeen.

Reaalinen eli kiinteähintainen kehys asetetaan tietyn vuoden hintatasossa, minkä jälkeen siihen tehdään säännölliset hintatarkistukset. Toisin kuin nimellishintaisen kehysten tapauksessa voi ennakoitua nopeamman hintakehityksen oloissa käydä, hintakehityksestä johtuvat muutokset menoerissä eivät vaadi menoleikkauksia, jotta menokehyksessä pysyttäisiin. Reaalisen kehysten tapauksessa ennakoitua hitaampi hintakehitys ei myöskään luo kehukseen ylimääräistä väljyyttä.

Reaalisen asetetun kehysten huonona puolena pidetään sen huonompaa läpinäkyvyyttä verrattuna nimellishintaiseen kehukseen. Kehystasoon tehtyjen tarkistusten seuraaminen voi olla hankalaa, vaikka kehyskorjausten raportointia on vuosien varrella pyritty parantamaan. Reaalinen kehys johtaa lisäksi helpommin myötäsykliseen talouspolitiikkaan, sillä

talouskasvun nopeuttama inflaatio kasvattaa menoja nimellisesti ja vastaavasti hitaampi hintojen nousu alentaa niitä. Toisaalta Suomen julkisessa taloudessa on myös merkittävät automaattiset vakauttajat, jotka toimivat vastasyklisesti.

Nimellinen eli käypähintainen kehys asetettaisiin siten, että kunkin vuoden menot ilmaistaisiin kyseisen vuoden hintatasossa. Menotasoon olisi jo kullekin vuodelle sisällytetty ennustettua hintakehitystä vastaava tarkistus. Hintamuutokset arvioitaisiin vaalikauden alussa, sen hetken hintaennusteiden mukaisina. Käyvin hinnoin asetettu kehys on ainakin periaatteessa yksinkertainen ja läpinäkyvä, koska kehysten tasoon ei enää vaalikauden aikana tarvitse tehdä hintakorjauksia.

Käypähintainen kehys on äärimmäisen herkkä ennusteajankohdan hintaennusteille ja toimii ainakin teoriassa vastasyklisesti. Inflaation nopeutuminen yli arvioidun johtaisi automaattisesti menojen rajoittamiseen kehyskaudella, mikä vähentäisi talouden ylikuumenemismisriskiä. Todellisessa tilanteessa menojen vähentäminen odotettua nopeamman inflaation vuoksi voisi olla vaikeasti hyväksyttävissä. Arvioitua alhaisemman inflaation (ja usein samalla myös heikomman talouskehityksen) oloissa kehukseen muodostuisi liikkumatilaa, jolla voitaisiin rahoittaa talouskasvua tukevaa ekspansiivista finanssipolitiikkaa. Käytännössä tämä kuitenkin saattaisi johtaa pysyvästi korkeampaan menotasoon.

Kehyksen luettavista menoista suurin osa on lakisääteisen tai sopimusperusteisen indeksitarkistuksen piirissä. Jos meno on lailla indeksiin sidottu (esimerkiksi kuntien peruspalvelujen valtionosuus tai yliopistojen valtionrahoitus), on menot maksettava laissa määritellyn mukaisina. Vaikka nämä menot arvioitaisiin vaalikauden alussa käyvin hinnoin kullekin vuodelle, on ne kuitenkin vaalikauden aikana maksettava laissa määritellyn mukaisina. Tällöin voi tulla vaikeuksia kattaa ne vaalikauden kehysten puitteissa, jos kehys on määritelty käypähintaisena, ja hintaindeksit kehittyvätkin ennakoitua nopeammin.

Yksi vaihtoehto kehysten hintakorjauksille voisi olla niin sanottu **välimalli**, jossa lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti hintakorjattaviin menoihin sovellettaisiin kiinteähintaista kehystä ja muihin kehysmenoihin sovellettaisiin käypähintaista kehystä. Lakisääteisesti ja sopimusperusteisesti hintakorjattavien menojen tapauksessa säilyisi siis nykykäytäntö, ja vain muita, eli harkinnanvaraisesti hintakorjattavia, kehysmenoja käsiteltäisiin uudella tavalla. Hintakorjausten suhteen suurimpana ongelmana on ollut juuri harkinnanvaraisen hintakorjauksen vaikeaselkoisuus ja lukuisat tarkentumiset valmistelun aikana.

Harkinnanvarainen hintakorjaus tehdään vain kehystasoon, jolloin kehukseen syntyy liikkumatilaa. Liikkumattomuus on kohdentunut vain osittain hinta- ja kustannustason kompensointiin, ja osittain uusiin menolisäyksiin. Mikäli välimallin mukaisesti käypähintainen käsittely koskisi vain harkinnanvaraisen hintakorjauksen piirissä olevia kehysmenoja, voi kysyä, onko sille edes syytä tehdä hintakorjausta – vai olisiko yksinkertaisempaa vain jättää

kehukseen tarpeeksi liikkumatilaa vaalikauden kehystä asetettaessa? Joka tapauksessa välimallin huonona puolena voidaan nähdä juuri se, ettei se tuota lisää liikkumatilaa enää vaalikauden aikana, vaan kaikki liikkumavara on käytettävissä heti vaalikauden alussa. Tämä taas korostaa sen tärkeyttä, että kehys mitoitetaan oikein ja että vaalikauden alussa pidättäydytään kaiken liikkumatilan käyttämisestä heti.

Välimallissa sekoittuu kiinteähintainen ja käypähintainen käsittely, mikä ei edistä tavoitetta yksinkertaisemmasta ja ymmärrettävämmästä kehysjärjestelmästä. Tästä syystä hintakorjausten suhteen on keskitytty harkinnanvaraisen hintakorjauksen kehittämiseen (ks. seuraava alaluku 6.2.3), säilyttäen kehys edelleen kiinteähintaisena.

Lakisääteisiin ja sopimusperusteisiin indeksitarkistuksiin liittyvät menettelyt ovat nyky muodossaan kehysten kannalta toimivia, eikä niiden suhteen ole periaatteellista muutostarvetta. Sopimusperusteinen hintakorjaus koskee valtion palkkatkaisujen lisäksi vain tiettyjä puolustusvoimien menoja. Aika ajoin hintakorjauksen piiriin ehdotetaan uusia menoja, joiden esimerkiksi nähdään rinnastuvan puolustusinvestointeihin. Tätä automaattista vaalikauden kehysten hintakorjausta ei kuitenkaan tule laajentaa, sillä sen laajentaminen vaikuttaa vastaavasti kaventavasti muiden kehysmenojen hintakorjaukseen. Eli mitä enemmän on menoja sopimusperusteisen (tai lakisääteisen) hintakorjauksen piirissä, sitä pienemmäksi käy harkinnanvarainen hintakorjaus, jota voidaan kohdentaa nimensä mukaisesti harkinnanvaraisesti ja tarpeen mukaan.

6.2.3 Harkinnanvaraisen hintakorjauksen kehittäminen

Edellä luvussa 6.2.2 tarkemmin esitellyn harkinnanvaraisen hintakorjauksen suuruus on kahdella viimeisellä vaalikaudella 2015–2023 vaihdellut vuositasolla 100 milj. eurosta yli 600 milj. euroon.

Käytännön kokemusten perusteella nykyisenkaltainen tapa harkinnanvaraisen hintakorjauksen toteuttamiseksi ei ole tyydyttävä ratkaisu. Arvio hintakorjauksen määrästä poukkoilee, hintakorjauksen määrä on helposti myötäsyklinen ja lisäksi hintakorjauksen laskeminen on monimutkaista. Tämä ei tue hallitusta linjakkaassa finanssipolitiikan valmistelussa, sillä kehysten liikkumatilan yllättävät muutokset hankaloittavat valmistelua. Siksi seuraavassa on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja harkinnanvaraisen hintakorjauksen kehittämiseksi.

Tarkastelussa on lähdetty nykymallista, jossa harkinnanvarainen hintakorjaus tehdään ensin tammikuussa, sitten kesäkuussa ja lopullisesti elokuussa. Hintakorjaus tehdään menoerittäin eri indekseillä siten, että kuluttajahintaindeksin paino laskennassa on 55 %, kansaneläkeindeksin 25 %, rakennuskustannusindeksin 13 % ja valtionosuusindeksin 7 %.

Kullakin ajanhetkellä hintakorjaus tehdään tuoreimmalla ennusteella seuraavan vuoden hintakehityksestä. Siten useasta tarkistuksesta huolimatta hintakorjaus ei enää tarkennu toteutuneen hintakehityksen mukaiseksi.

Toiseksi on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa nykymalli säilytettäisiin muutoin, mutta hintakorjaus tehtäisiin vain kerran vuodessa. Tällöin korjaus tehtäisiin ainoastaan heti tammikuussa, kun kehyksessä siirrytään seuraavan vuoden hintatasoon¹⁴. Siten harkinnanvarainen hintakorjaus ja siitä kehykseen syntyvä liikkumatila eivät muuttuisi enää kehys- ja talousarvioprosessien kuluessa, mikä helpottaisi ja selkiyttäisi valmistelua ja hallituksen päätöksentekoa.

Kolmannessa tarkastellussa vaihtoehdossa harkinnanvaraista hintakorjausta edelleen yksinkertaistettaisiin siten, että kerran vuodessa tehtävä korjaus toteutettaisiin vain yhdellä indeksillä. Tällöin voitaisiin luopua nykyisestä eri indeksiennusteiden painottamisesta. Kuluttajahintaindeksi olisi luontevin valinta, sillä sen ja siitä johdetun kansaneläkeindeksin paino harkinnanvaraisen hintakorjauksen laskennassa on nykyisellään suuri, yhteensä noin 80 %.

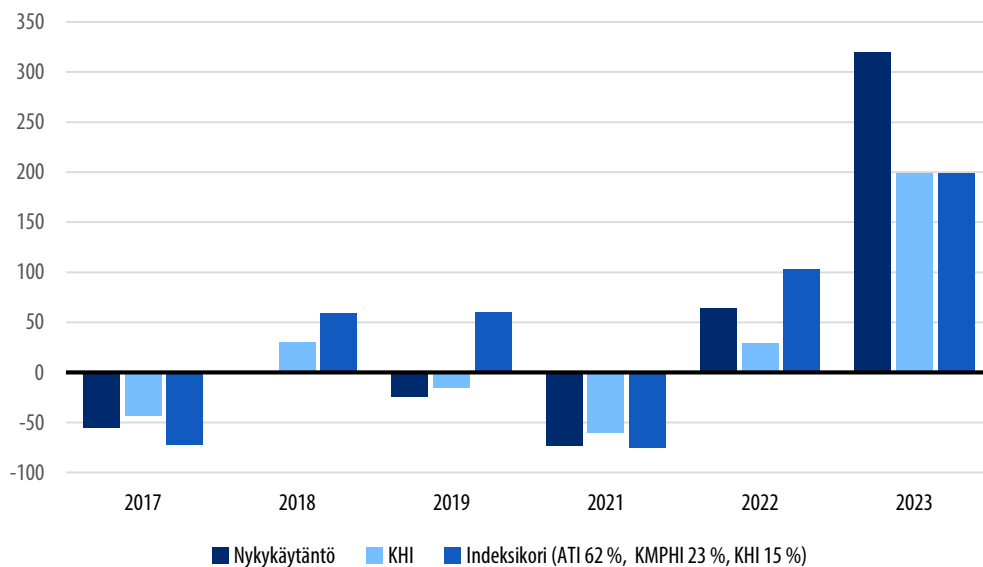
Neljänneksi on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa kuluttajahintaindeksin sijaan käytettäisiin jotakin hieman anteliaampaa indeksikoria. Yksinkertaisuuden vuoksi tarkasteluun on otettu yksi nykyisellään käytetyistä indekseistä, ammatillisen koulutuksen rahoituksen tarkistamisessa käytetty indeksi. Ammatillisen koulutuksen indeksissä ansiotasoindeksin paino on 62 %, kotimarkkinoiden perushintaindeksin 23 % ja kuluttajahintaindeksin 15 %. Jokin muukin eri indeksien muodostama kori olisi yhtä hyvin mahdollinen. Mikäli hintakorjaukseen käytettävä indeksikori olisi nykyistä anteliaampi, tulisi tämä huomioida yleisesti kehyksen riittävää liikkumatilaa arvioitaessa.

Viidenneksi on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa kuluttajahintaindeksin sijaan käytettäisiin ennusteista riippumatta aina 2 % vakioista hintakorjausta Euroopan keskuspankin keskipitkän aikavälin inflaatiotavoitteen mukaisesti. Tässä vaihtoehdossa hyvää olisi äärimmilleen viety yksinkertaisuus sekä se, että korjauksen suuruus olisi pitkälle etukäteen tiedossa eikä se varmuudella olisi myötäsyklinen. Toisaalta, jos inflaatio on pitkään yli tai alle 2 %, voisi korjaus olla yleiseen hintatason nousuun nähden liian suuri tai liian pieni. Tällöin kyseessä ei olisi enää niinkään hintakorjaus, vaan pikemmin yleinen kehykseen asteittain kasvavaa liikkumatilaa luova elementti.

14 Esimerkiksi tammikuussa 2022 olisi tehty harkinnanvarainen hintakorjaus vuoden 2023 kehystasoon käyttäen joulukuussa 2021 tehtyjä ennusteita vuoden 2023 hintatasosta.

Kuviossa 6.2 on tarkasteltu, miten edellä esitellyt vaihtoehtoiset tavat hintakorjauksen tekemiseksi olisivat kahdella viimeisimmällä vaalikaudella toimineet. Kuvioon on piirretty se, kuinka paljon harkinnanvarainen hintakorjaus on nykykäytännössä tarkentunut tammikuun ensimmäisestä arviosta elokuun lopulliseen arvioon nähden. Lisäksi sama tarkastelu on tehty pelkän kuluttajahintaindeksin ennusteen sekä ammatillisen koulutuksen indeksin osalta. Vakioinen 2 % hintakorjaus ei ole tarkastelussa, sillä siinä tarkentumista ei määritelmällisesti tapahdu.

Kuvio 6.2 Harkinnanvaraisen hintakorjauksen tarkentuminen tammikuusta elokuuhun eri budjettivuosina, milj. euroa.



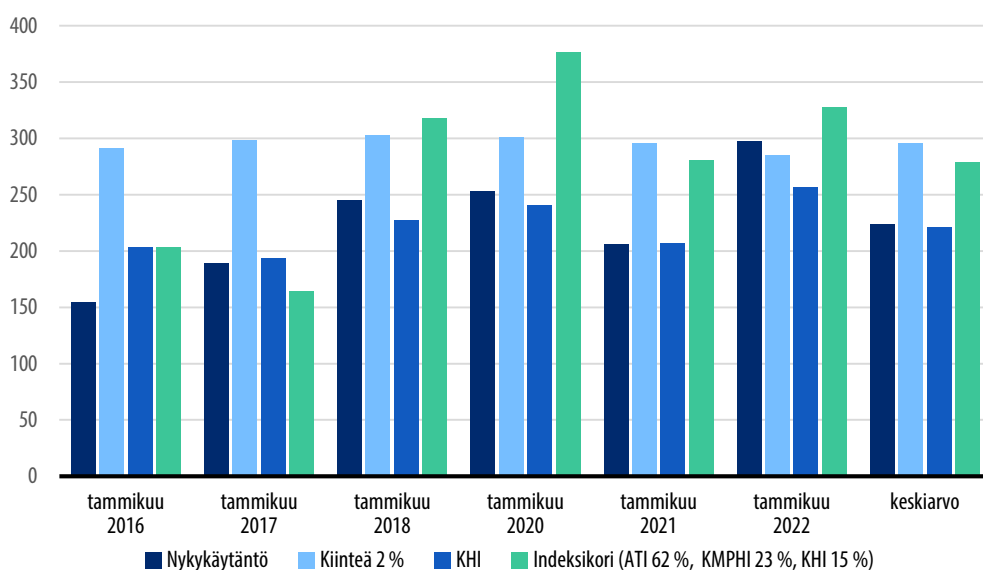
Lähde: VM

Tarkastelun perustella tarkentumiset ovat nykykäytännössä olleet suuria, useampaa vuotta koskien yli 50 milj. euroa ja vuotta 2023 koskien jopa yli 300 milj. euroa. Kuluttajahintaindeksin osalta tarkentumiset olisivat olleet pääsääntöisesti samansuuntaisia ja samaa kokoluokkaa, mutta itseisarvoltaan keskimäärin hieman nykykäytäntöä pienempiä. Sen sijaan ammatillisen koulutuksen indeksin tarkentumiset olisivat olleet vuotta 2023 lukuun ottamatta kaikkein isompia ja vuoden 2019 osalta tarkentuminen olisi ollut muihin vaihtoehtoihin nähden vastakkaisuuntainen.

Kuviossa 6.3 on tarkasteltu sitä, kuinka suuren hintakorjauksen yllä esitellyt eri vaihtoehdot olisivat tuottaneet kahdella viime vaalikaudella. Oletuksena tarkastelussa on, että hintakorjaus olisi tehty vain tammikuussa, ja se olisi siten ollut lopullinen. Tarkastelun perusteella nykykäytäntö olisi keskimäärin tuottanut yhtä suuren hintakorjauksen kuin pelkän

kuluttajahintaindeksin käyttö. Vakioinen 2 % tarkistus olisi puolestaan tuottanut tasaisesti noin 300 milj. euron hintakorjauksen. Se olisi ollut nykykäytäntöön nähden vuosittain keskimäärin noin 70 milj. euroa suurempi. Ammatillisen koulutuksen indeksin käyttö olisi tuottanut sekin vuosittain keskimäärin yli 50 milj. euroa nykykäytäntöä suuremman hintakorjauksen. Ammatillisen koulutuksen indeksin tuottamat hintakorjaukset olisivat kuitenkin vaihdelleet eri vuosien välillä eniten, mm. palkankorotusnäkymien vaihtelun vuoksi.

Kuvio 6.3 Hintakorjaukset kunkin vuoden tammikuussa, milj. euroa.



Lähde: VM

Harkinnanvaraisen hintakorjauksen tarkistamiskäytäntöä on syytä yksinkertaistaa läpinäkyvyyden ja kehyksen liikkumatilan poliittisen hallittavuuden lisäämiseksi. Selkeintä olisi, että hintakorjaus tehtäisiin vain kerran vuodessa tammikuussa, jolloin jakamaton varaus ei enää uusien ennusteiden myötä muuttuisi kesken kehys- ja talousarvioprosessin. Korjauksen tekeminen yli vuosi ennen budjettivuoden alkua tehdyllä ennusteella tarkoittaisi myös sitä, että hintakorjaus ei todennäköisesti olisi kovin myötäsyklinen, vaan kuvaisi käsitystä melko neutraalin suhdannetilanteen hintakehityksestä. Toiseksi laskentaa voisi yksinkertaistaa siirtymällä käyttämään vain yhtä indeksiä ja luontevimmalta vaihtoehdolta vaikuttaisi tällöin kuluttajahintaindeksi. Kuluttajahintaindeksi kuvaa laajasti talouden yleistä hintakehitystä ja sen paino harkinnanvaraisen hintakorjauksen tekemisessä on nykyiselläänkin hyvin merkittävä (KHI:n ja KEL-indeksin paino on yhteensä noin 80 %).

6.2.4 Työryhmän näkemys

Asetetaan vaalikauden kehys myös jatkossa reaalisen eli kiintein hinnoin. Yksinkertaistetaan harkinnanvaraista hintakorjausta niin että se tehdään vain kerran vuodessa (hintakorjaus vuodelle t tehdään tammikuussa t-1, joulukuun t-2 ennusteella). Lisäksi hintakorjausta yksinkertaistetaan käyttämällä jatkossa pelkkää kuluttajahintaindeksiä.

Lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset tehtäisiin jatkossa kuten nykyään, sillä niihin liittyvät menettelyt ovat nyky muodossaan kehysten kannalta toimivia.

6.3 Kehyksen jätettävä riittävä liikkumatila

Valtiontalouden kehysjärjestelmässä vain vaalikaudelle asetettava menojen kokonaiskatto on sitova. Kehyksen sisällä voidaan tehdä menojen uudelleenkohdennuksia ja näin tulisi-kin toimia silloin kun syntyy uusia menotarpeita, joita halutaan priorisoida. Kehysjärjestelmän joustavuutta on sen olemassaolon aikana myös lisätty muun muassa menojen ajoitusmuutoksia mahdollistamalla.

Kehyksen liikkumatilalla tarkoitetaan sitä kehysten osaa, jota ei ole kokonaiskehyksestä kohdennettu hallinnonaloille. Liikkumatila jakautuu yleensä kahteen osaan, jakamattomaan varaukseen ja lisätalousarviovaraukseen. Myös muita varauksia voi olla käytössä, esimerkkinä kuluneen vaalikauden tulevaisuusinvestointien varaus tai kesken vaalikauden kehukseen lisätty, koronavirustilanteeseen liittynyt vuoden 2021 finanssipoliittinen varaus. Koska vaalikauden kehys on reaalinen, eli tietyn vuoden hintatasossa määritelty, lisää liikkumatilaa on vuosittain syntynyt niin sanotun harkinnanvaraisen hintakorjauksen myötä. Kehyksen liikkumatilaa kasvattaa tai kaventaa myös ei-harkinnanvaraisten menojen kehitys. Lakisääteisten etuusmenojen tarvearvioita tarkistetaan esimerkiksi talousennusteen muuttuessa. Myös muut pakolliset ja esimerkiksi sopimuksin sidotut menot voivat muuttua.

Taulukossa on havainnollistettu kokonaiskehystason jakautumista eri osioihin kahtena eri ajankohtana kuluvalle vaalikaudella. Toisena ajankohtana (TAE 2021) on ollut käytettävissä neljä erilaista varausta, kun taas toisena ajankohtana (LTA II 2022) on ollut käytettävissä pelkkä jakamaton varaus.

Taulukko 6.2 Esimerkki vaalikauden kehysten jakautumisesta eri osioihin, milj. euroa.

TAE 2021	Milj. euroa
Vaalikauden kehys vuodelle 2021	51 975
Kehykseen luettavat menot	50 696
→ Näiden erotus on	1 279
jakautuen seuraavasti:	
Varaus tulevaisuusinvestointeihin ja muihin rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin	372
Varaus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin	500
Lisätalousarviovaraus	300
Jakamaton varaus	107
LTA II 2022	Milj. euroa
Vaalikauden kehys vuodelle 2021	55 312
Kehykseen luettavat menot	55 120
→ Näiden erotus on	192
jakautuen seuraavasti:	
Jakamaton varaus	192

Vaalikauden aikana eteen tulevia ongelmia, jotka johtuvat vähäisestä kehysten liikkumavarasta suhteessa tarpeisiin, on mahdollista ehkäistä jo etukäteen. Tärkeä lähtökohta on, että vaalikauden alussa kehys mitoitetaan realistisesti ja siihen jätetään riittävä, vaalikauden loppua kohden kasvava liikkumatila. Ennakoimattomia, sekä päätösperäisiä että ei-harkinnanvaraisia, menotarpeita ilmenee tyypillisesti sitä enemmän mitä pidemmälle vaalikausi etenee. Seuraavalla vaalikaudella kehysmenot ovat myös aiempia vaalikausia suuremmat hyvinvointialueiden rahoituksen tullessa osaksi kokonaisuutta. Myös tämä yli 20 mrd. euron rahoituskokonaisuus kasvattaa tarvetta varautua ei-harkinnanvaraisiin muutoksiin. Lisäksi on varauduttava poliittiseen tarpeeseen tehdä sellaisia menoja lisääviä päätöksiä, joihin ei vielä hallitusohjelmaneuvoittelujen aikaan varauduttu. Poikkeusmekanismilla voidaan vastata varsinaisiin, hyvin poikkeuksellisiin kriiseihin, mutta muut pienemmät erikoistilanteet (kuten normaalit suhdannevaihtelut, tietyn alueen tai alan vaikeudet, poikkeuksellinen inflaatio) tulee hoitaa normaalien kehysten puitteissa. Tätäkin varten on kehyksessä oltava väljyyttä.

Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että hallitusohjelmaan sisältyville merkittävillä selonteoille, hankkeille ja uudistuksille varattaisiin riittävä rahoitus jo hallitusohjelman kehyslinjaa laadittaessa sekä edelleen vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Lisäksi tulisi olla valmiutta laittaa hallitusohjelmahankkeita tärkeysjärjestykseen. Hallitusohjelmaan onkin perinteisesti sisällytynyt lause, jonka mukaan hallitusohjelman mukaisia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyksen puitteissa mahdollista. Tätä on noudatettu vaihtelevasti.

Käytännössä on havaittu, että hallitusneuvotteluissa kehykseen ei mielellään jätetä liikkumatilaa kovin reilusti. Yhtenä syynä tähän voi olla, että reilu liikkumatila kasvattaa menojen kokonaisuutta ja vie siten hallitusohjelmaneuvottelujen skenaariolaskelmissa kauemmaksi asetetuista finanssipolitiikan tavoitteista¹⁵. Toinen asia, joka voi vaikuttaa liikkumatilan jäämiseen niukaksi on, että hallitusohjelmaan sisältyvässä kehysäännössä tyypillisesti määritellään tarkasti tilanne vain vaalikauden viimeisen vuoden suhteen. Tämä voi houkuttaa pitämään viimeisen vuoden kehystason mahdollisimman matalana ja siten liikkumavaran pienenä.

Erilaisia mahdollisia yhdistelmiä kehyksen liikkumatilan suhteen voidaan kuvata esimerkiksi seuraavasti:

Nykymallin ominaisuuksia:

- Reaalinen kehys. Niin sanottu harkinnanvarainen hintakorjaus tuo vuosittain lisää liikkumatilaa (olettaen että hinnat nousevat).
- Vaalikauden alussa jätetty jakamaton varaus.
- Lisätalousarviovaraus.
- Teemoittaiset varaukset, esimerkiksi varaus tulevaisuusinvestoinneille.
- Yksittäisten, vielä (määräraha vaikutuksiltaan ja kohdentumiseltaan) täsmennyttömien pienempien kokonaisuuksien tai asioiden kehysvaraukset, joita on teknisesti tarvittaessa tehty erilliselle kehysvarausten momentille.

¹⁵ Riippumattomassa julkisen talouden ennusteessa ei kuitenkaan huomioida välittömästi kehykseen jätettyä liikkumatilaa. Ennusteeseen sisällytetään toimia sitten, kun niistä on päätetty riittävän tarkalla tasolla, eli esimerkiksi päätös tai linjaus tai tarkka tieto menokohteesta siten, että se voidaan osoittaa taloustoimelle. Lopulta kuitenkin myös liikkumatila huomioidaan, kun toimista tulee päätöksiä. Viime vuosina kaikki liikkumatila on tullut lopulta käytetyksi, mikä puoltaa liikkumatilan huomioimista hallitusohjelmaneuvottelujen skenaariolaskelmissa.

Vaihtoehtoiset mallit voisivat erota nykymallista esimerkiksi seuraavasti:

- Reaalisen kehysten tapauksessa hintakorjaus voitaisiin tehdä eri tekniikalla tai kehys voisi olla reaalisen sijaan nimellinen.
- Vaalikauden alussa jätettävä liikkumatila voisi olla tarkoituksella jopa ”ylisuuri”. Tässä tapauksessa olisi harkittava, kuinka paljon käyttämättä jäävää jakamatonta varausta olisi mahdollista siirtää seuraavalle vuodelle.
- Teemoittaisia varauksia ja muita kehysvarauksia voitaisiin hyödyntää systemaattisemmin, heti vaalikauden alusta alkaen.

Vaalikauden alussa jätettävä jakamatonta varaus voidaan määritellä esimerkiksi tietyinä prosenttiosuutena kehysmenoista. Prosenttiosuuden tulisi olla kasvava. Valtiovarainministeriön (2019b) kehysraportissa mainittiin esimerkkinä 0,15 – 0,25 – 0,35 – 0,45 prosenttia suhteessa kehysmenoihin, joka olisi vastannut 80 – 140 – 200 – 260 milj. euron jakamatonta varausta suhteutettuna kevään 2019 teknisen kehyspäätöksen kehysmenojen tasoon. Jos samoja prosentteja soveltaa esimerkinomaisesti kevään 2022 kehyspäätökseen, olisivat vuosia 2023–2026 koskevat luvut noin 100 / 175 / 250 / 325 milj. euroa. On hyvä huomata, että jos kehys asetettaisiin nimellisenä, tulisi prosenttien olla merkittävästi suuremmat, sillä silloin liikkumatilaa ei tulisi vaalikauden aikana vuosittain lisää ja inflaatoriskeihin tulisi varautua riittävällä liikkumatilalla.

Eräs vaihtoehto olisi määritellä jakamatonta varaus tarkoituksella ”ylisuureksi”, jolloin liikkumavaraa ei olisi lähtökohtaisesti tarkoitus käyttää kokonaan. Tämä toisi joustoa yllättävien tilanteiden varalle, mutta olisi myös merkittävä muutos nykymalliin, jossa menokattoa pidetään helposti lattiana. Myös tässä mitoitus voisi perustua tiettyyn, ajassa kasvavaan prosenttiosuuteen kehysmenoista. Ruotsissa (Government Offices of Sweden, Ministry of Finance 2018) jakamatonta varauksen on oltava kuluvaan vuoteen koskien vähintään 1 prosentti kehysmenoista, seuraavaa vuotta koskien vähintään 1,5 prosenttia, sen jälkeen vähintään 2 prosenttia ja vähintään 3 prosenttia kolmatta vuotta koskien.¹⁶ Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa menokaton piiriin kuuluvat myös muun muassa suhdanneluonteiset menot. Ruotsin järjestelmässä jakamatonta varausta ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu käytettäväksi kokonaan, vaan se toimii ennemminkin turvamarginaalina. Tarve turvamarginaalille vähenee ajan mittaan, jolloin sitä voidaan käyttää erilaisiin menoihin. On tärkeää huomata, että menojen lisäämisen on tällöinkin oltava yhteensopiva ylijäämätavoitteen kanssa.

¹⁶ Suomen kevään 2022 kehyspäätöksen perusteella lasketut, Ruotsin jakamatonta varausta (1,5 % v. 2023, 2 % v. 2024, 3 % v. 2025 ja 3 % v. 2026) vastaavat euromäärät olisivat vuosia 2023–2026 koskien 1,2 – 1,6 – 2,5 – 2,5 mrd. euroa. Luvut on laskettu niin, että nimellisin hinnoin ilmaistuista menoista on jätetty pois vain korkomenot.

Vaalikauden aikana ei-harkinnanvaraisten menojen vaihtelusta voi aiheutua tilanteita, jossa ne vievät kehyksen liikkumatilan jopa kokonaan, eikä tilaa jää uusille harkinnanvaraisille menoille. Näin voi käydä esimerkiksi jos lakisääteisten menojen tarvearviot muuttuvat, tulee yllättäviä, pakollisia määrärahatarpeita, tai jos määrärahan taustaoletuksista löytyy virhe, jonka korjaaminen kasvattaa menoja. Yleensä nämä tilanteet koetaan hallituksen näkökulmasta suureksi ongelmaksi. Miten tällaisiin, ennakoimattomiin muutoksiin olisi mahdollista varautua?

Edellä kuvatulla tavalla hankalat menot ja momentit ovat karkealla tasolla tiedossa. Näin ollen tällaisten ei-harkinnanvaraisten/pakollisten tarkistusten riskiin voisi olla mahdollista vaalikauden alussa varautua esimerkiksi kehysvarausten avulla¹⁷. Kaikkeen on kuitenkin mahdotonta varautua etukäteen. Kehysten kattavuudesta on syytä pitää kiinni eikä menoja tule määritellä kehyksen ulkopuolelle vain sen takia, että ne voivat aiheuttaa ”ikäviä yllätyksiä” tai hallituksen vaikutusmahdollisuudet niihin ovat heikot. On hyväksyttävä, että myös nämä ikävät yllätykset on katettava kehyksestä. Tässä auttaa, mikäli liikkumatilaa on jo alun alkaen jätetty hyvin ja mikäli sitä on käytetty säästeliäästi.

Lisää hallittavuuden tunnetta hallitukselle voisivat mahdollisesti tuoda hallinnonalakohtaisesti sitovat kehykset. Nykyjärjestelmässä hallinnonaloille asetetaan kehykset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Entä jos hallinnonalojen kehykset olisivatkin sitovat, ja lisämenot pitäisi (tai voisi) lähtökohtaisesti aina kattaa oman hallinnonalan sisältä ja toisaalta erinäiset määrärahasäästöt jäisivät myös oman hallinnonalan käyttöön? Tämä voisi lisätä hallinnonalojen ja sektoriministereiden hallinnantunnetta, kun niillä olisi sekä valta että vastuu omista määrärahoistaan. Hallinnonalat ovat kuitenkin keskenään erilaisia määrärahojen laadun suhteen. Toisilla määrärahat painottuvat toimintamenoihin, ja toisilla taas lakisääteisiin etuuksiin sekä muihin siirtomenoihin. Hallinnonalakohtaiset kehykset voisivat myös lisätä entisestään ei-toivottua ”hallinnon siiloutumista”.

Talousarviovuoden kuluessa esiin nouseviin, lähinnä kertaluonteisiin ja pakollisiin menoihin on tarkoitettu kehyksen vuosittainen lisätalousarviovaraus. Vaalikaudella 2015–2019 lisätalousarviovaraus oli 300 milj. euroa vuodessa. Myös kuluvalle vaalikaudella varaus on ollut 300 milj. euroa vuodessa, lukuun ottamatta vuotta 2023, jolloin varaus on 100 milj. euroa. Lisäksi, jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen on jäänyt kehystason alle, on erotus voitu käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä. Tämän kauden kehysäännössä ei siirrolle ollut ylärajaa. Vuodelta 2021 siirtyi vuodelle

17 Tulisiko esimerkiksi hyvinvointialueiden rahoitusmallista mahdollisesti seuraaviin ennakoimattomiin määrärahatarpeisiin jatkossa varautua vuosittaisella (kumuloituvalla) varauksella, jota ei voisi käyttää muihin tarkoituksiin. (Ks. myös luku 8.)

2022 käytettäväksi 121 milj. euroa kertaluonteisiin menoihin. Vuonna 2020 kehys ei ollut voimassa.

Jatkossa lisätalousarviovarausta tulisi kasvattaa, sillä hyvinvointialueiden aloittamisen myötä kehysmenojen taso kasvaa huomattavasti ja hyvinvointialueiden lisärahoitusprosessit voivat käynnistyä ympäri vuoden. Kun kehystaso asetettiin kuluvalle vaalikaudelle, oli 300 milj. euron lisätalousarviovaraus 0,6 prosenttia suhteessa hallinnonalojen kehyksiin. Samalla suhdeluvulla, kevään 2022 kehyspäätöksen luvuilla laskettaessa, lisätalousarviovarausta pitäisi kasvattaa jatkossa noin 400 milj. euroon vuodessa.

VTV on tarkastuskertomuksessaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021b) suositellut, kehysjärjestelmän periaatteita selkeytetään siten, että hallituksen vaihtuessa vaalivuoden lisätalousarviot kuuluisivat joko väistyvän tai aloittavan hallituksen kehysäännön piiriin. Suositus liittyy siihen, että vaalivuosina käytännöt lisätalousarvioiden suhteen ovat olleet vaihtelevia. Joskus uusi hallitus on jatkanut väistyvältä hallitukselta jääneen lisätalousarviovarauksen kanssa. Joskus taas uusi hallitus on ottanut käyttöönsä uuden lisätalousarviovarauksen. Vaalivuonna 2019 uusi hallitus otti (LTA II 2019) käyttöönsä uuden 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen, mutta ei väistyvältä hallitukselta jäänyttä varausta sen lisäksi.

Selkeintä olisi, jos vaalivuonna uusi hallitus jatkaisi väistyvän hallituksen lisätalousarviovarauksen puitteissa. Jotta tämä olisi mahdollista, tulisi vaalivuoden lisätalousarviovarauksen olla samaa kokoluokkaa kuin vaalikauden muinakin vuosina.

6.3.1 Työryhmän näkemys

Poliittisesti keskeisiin kokonaisuuksiin tulee varata vaalikauden alussa riittävät määrärahat. Hallitusohjelmassa todettuja hankkeita tulee myös voida jättää tekemättä, mikäli ne eivät mahdu kehykseen.

Riittävä ja realistinen kehysten liikkumatila on avainasemassa. Jakamattoman varauksen tulisi kasvaa vaalikauden loppua kohden (esimerkiksi 100 / 175 / 250 / 325 milj. euroa tai 0,2 / 0,3 / 0,4 / 0,5 prosenttia suhteessa kehysmenoihin), sillä ennakoimattomia menotarpeita ilmenee tyypillisesti sitä enemmän, mitä pidemmälle vaalikausi etenee.

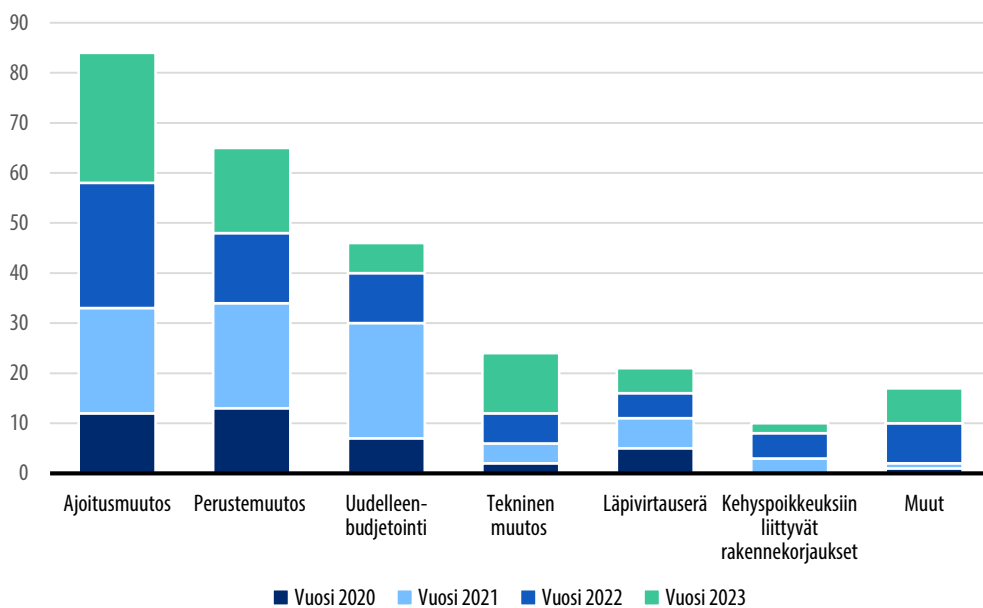
Tarvittaessa hallitus voi hyödyntää erillisiä, tarkkaan rajattuja kehysvarauksia.

6.4 Kehyksen ajoitusmuutokset ovat tärkeä joustavuuden elementti

Vaalikauden kehykseen tehdään lähes jokaisen kehyspäätöksen, talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen yhteydessä paitsi hintakorjauksia, myös rakennekorjauksia. Rakennekorjauksilla nostetaan tai lasketaan vaalikauden kehyksen tai yksittäisen vuoden kehyksen tasoa, ja niiden taustalla on erilaisia syitä.

Vaikka lukuisat rakennekorjaukset tekevät kehysjärjestelmästä monimutkaisemman verrattuna tilanteeseen, jossa kehykseen tehtäisiin vain hintakorjaukset, on rakennekorjauksilla tärkeä tehtävä. Niiden avulla on esimerkiksi lisätty järjestelmän ajallista joustavuutta ja pyritty eroon tilanteista, joissa kehystä ”syödään” perusteettomasti jostain teknisestä muutoksesta johtuen. Koska osa menoista on jätetty perustellusti kehyksen ulkopuolelle, huolehditaan rakennekorjauksin myös siitä, että esimerkiksi suhdanneluonteisiin menoihin tehtävät harkinnanvaraiset perustemuutokset ovat kehysvaikuttisia.

Kuvio 6.4 Vaalikauden kehykseen 2020–2023 tehdyt rakennekorjaukset (kappaletta).¹⁸



¹⁸ Vuonna 2020 kehys ei ollut voimassa ensimmäisestä lisätalousarviosta lähtien. Rakennekorjauksia pyrittiin tästä huolimatta seuraamaan, ja kuvio sisältää rakennekorjaukset myös lisätalousarvioiden osalta.

Kehyksen rakennekorjaukset raportoidaan julkisen talouden suunnitelmissa sekä talousarvioesitysten yleisperusteluissa. Kuluvalla vaalikaudella on tähän mennessä (kun viimeisimmät teokset ovat LTA III 2022 ja TAE 2023) tehty lukumäärällisesti 266 kehyksen rakennekorjausta. Kuvioista 6.4 nähdään, että suuri osa korjauksista on ajoitusmuutoksia ja uudelleenbudjetoiteja.

Jos esimerkiksi vuosille 2026–2027 ajoitettu aluksen peruskorjaus päätetään aientaa vuosille 2024–2025, alennetaan vuosien 2026–2027 kehystasoa ko. summilla ja vastaavasti vuosien 2024–2025 kehystasoa korotetaan. Tai jos vuonna 2024 kolmevuotisella siirtomäärärahalla budjetoitu IT-investointi myöhästyy ja käyttämättä oleva määrärahaosuus joudutaan peruuttamaan ja uudelleenbudjetoimaan vuonna 2026, tehdään vuoden 2026 kehystasoon ko. summaa vastaava korotus. Jotta ajoitusmuutos tai uudelleenbudjetointi voidaan tehdä kehysneutraalisti, on sen koskettava tiettyä samaa hanketta tai rajattua menokokonaisuutta.

Välillä tulee tilanteita, jolloin tietyn hankkeen ajoitus muuttuu niin, että osa menosta siirtyy vaalikauden kehyksen jälkeisille vuosille. Tällöin tehdään kehyksen rakennekorjaus luonnollisesti vain niille vuosille, joille vaalikauden kehys ulottuu. Asiana hankalampi on tilanne, jolloin vaalikauden jälkeisille vuosille ajoittuvia menoja aikaistetaan vaalikauden kehyksen kattamille vuosille. Tällöin, symmetrisesti toisen suuntaisen tapauksen kanssa, vaalikauden kehystä korotettaisiin. Ei ole kuitenkaan sopivaa, että ensin harkinnanvarainen meno kohdennetaan kehyksettömälle vuodelle, ja sen jälkeen siirretään kehysneutraalisti kehyksen rajoittamalle vuodelle. Jotta estetään epätarkoituksenmukainen kehysjärjestelmällä ”pelaaminen”, on kuluneella kaudella asiaa tulkittu sen kautta, onko menokokonaisuus valtuudesta (tai muusta valtuuteen rinnastuvasta sitoumuksesta) johtuva vai harkinnanvarainen. Jos eduskunta on jo päättänyt valtuuden kokonaistason, niin myös maksatusten aikaistuminen käsitellään kehysneutraalisti, kohdistuvatpa maksatukset kuluvan tai seuraavan vaalikauden puolelle.

6.5 Investoinnit tulee edelleen lukea kehyksen piiriin

Julkisten investointien siirtämistä kehysjärjestelmän ulkopuolelle on ehdotettu säännöllisin väliajoin. Investointien suhdetta kehykseen on käsitelty kehysjärjestelmän kehittämisen -raporteissa useana vuonna (valtiovarainministeriö 2007, 2011 ja 2019b).

Tarkastusvaliokunta piti vuoden 2018 mietinnössään (TrVM 9/2018 vp) perusteltuna, että investointimenojen käsittelyä valtiontalouden kehyksissä edelleen arvioidaan. Valiokunnan mukaan tulee selvittää, onko investointimenojen käsittely kaikilta osin kehyksiin kuuluvina menoina perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Valiokunnan mielestä tulisi myös kiinnittää huomiota julkisten investointien suunnitelmallisuuteen ja laatuun.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021 c) käsitteli vuoden 2021 finanssipolitiikan valvonnan raportissaan investointien suhdetta kehysjärjestelmään. Tarkastusvirasto korostaa raportissaan, että investointeja olisi tärkeää suunnitella yli hallituskausien muun muassa siksi, että näin luodaan hyvä tietopohja hallitusohjelman investointipäätöksille. Lisäksi tarkastusvirasto korostaa, että kehysjärjestelmä ei itsessään estä investointien tekemistä.

Keskustelua investointien asemasta on käyty myös kansanvälisessä ja erityisesti Euroopan unionin kontekstissa vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamiseen liittyen. Esimerkiksi Bruegel-tutkimuslaitos on ehdottanut vuonna 2021 niin sanotun vihreän kultaisen säännön (Green Golden Rule) käyttöönottoa EU:ssa, mikä tarkoittaisi sitä, että tietyt vihreät investoinnit voitaisiin jättää huomioimatta vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereitä tarkasteltaessa.

Ei ole kuitenkaan olemassa selkeää näyttöä siitä, että juuri vakaus- ja kasvusopimus tai muu EU-sääntely olisi vähentänyt jäsenmaiden julkisia investointeja (ks. esim. Basdevant ym. 2020 ja Reuter 2020). Vihreiden investointien luokittelussa sääntelyn ulkopuolelle törmättäisiin myös väistämättä vaikeisiin määrittelykysymyksiin siitä, mitkä investoinnit olisivat luettavissa poikkeuksen piiriin ja mitkä eivät. Lisäksi jos tarkastellaan julkisten investointien tasoa suhteessa bruttokansantuotteeseen, niin havaitaan, että taso ei vaikuta riippuvan siitä, onko jokin jäsenmaa lähellä vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- tai velkarajoja.

Esimerkiksi Saksassa ja Suomessa julkisyhteisöjen velkasuhde on noin 70 prosentin tuntumassa, mutta julkisten investointien taso suhteessa BKT:hen on Suomessa noin kaksinkertainen Saksaan verrattuna. Toisaalta Ruotsin julkisen velan suhde BKT:hen on arviolta 40 prosenttiyksikköä Suomen tasoa matalampi, mutta julkisten investointien taso vastaavasti hyvin lähellä Suomea. Vastaavasti Tanskan julkisen velan suhde BKT:hen on noin 30 prosenttiyksikköä Suomea matalampi, mutta julkisten investointien taso noin prosenttiyksikön Suomea matalampi (European Commission 2021, s. 35–36). Suurimmat haasteet julkisten investointien rahoittamisessa EU-sääntelyn näkökulmasta syntyvät sellaisissa tilanteissa, missä jäsenmaan velkasuhde on korkea ja finanssipolitiikan liikkumavara pieni. Jäsenmaa voikin pitää riittävän liikkumavaran myös julkisille investoinneille huolehtimalla kestävästä julkisesta taloudenpidosta.

Kotimaisessa keskustelussa esimerkiksi STTK on ehdottanut investointien jättämistä kehysjärjestelmän ulkopuolelle (Lainà 2022). Myös Kalevi Sorsa Säätiön julkaisemassa kehysjärjestelmää käsittelevässä raportissa käsitellään julkisten investointien suhdetta kehukseen (Tanninen ja Tuomala 2022). Toisaalta taas SAK on korostanut sitä, että investointien erityiskohtelu olisi epätarkoituksenmukaista, koska rahankäytön järkevyyden ei riipu siitä, onko kyseessä investointi vai kulutusmeno (Kaukoranta 2022). SAK näkee, että paras keino

mahdollistaa tarvittavat investoinnit on asettaa kehykset hallitusohjelmaneuvoitteluisa halutulle tasolle.

STTK perustelee investointien jättämistä kehyksen ulkopuolelle sillä, että investoinnit vahvistaisivat julkista taloutta pidemmällä aikavälillä, edistäisivät ilmastopolitiikkaa ja siten ehkäisisivät julkisen sektorin tulojen laskua sekä mahdollistaisivat nykyistä joustavaman elvyttävän finanssipolitiikan kasvavien investointien muodossa. Vaihtoehtoisesti STTK ehdottaa, että investoinnit voitaisiin huomioida kehyksessä vain poistojen osalta.

On syytä huomata, että kokoluokaltaan suuret (tai muutkaan) julkiset investoinnit eivät ole automaattisesti hyöty-kustannustarkastelussa kannattavia. Juuri suurten hankkeiden kohdalla on kuitenkin esitetty, että kehysjärjestelmä estää niiden toteuttamisen. Suurten investointien kannattavuutta voidaan tarkastella esimerkiksi niin sanottujen tunnin juna -hankkeiden hankearviointien avulla¹⁹. Esimerkiksi Turun tunnin juna -hankkeeseen liittyvän Espoo–Salo-oikoradan hyöty-kustannussuhde on Väyläviraston arvion mukaan 0,44, ja Itäradan osalta uusien ratakäytävien hyöty-kustannussuhteet vaihtelevat välillä 0,2–0,37 linjauksesta riippuen. Kannattavuusrajana tarkastelussa pidetään arvoa 1,0. Toisin sanoen hankkeet ovat käytettävissä olevien arvioiden perusteella selvästi yhteiskuntataloudellisesti kannattamattomia eli niiden mahdollisen toteuttamisen perustelut tulevat toisaalta. Vastaavia systemaattisia tarkasteluja muille hallinnonaloille kohdistuvista investointiehdotuksista ei ole laajalti käytettävissä. Faktapohjaa ei kuitenkaan ole siitä, että valtion rahoittamat investoinnit olisivat säännönmukaisesti yhteiskuntataloudellisesti kannattavia ja siten mahdollisesti julkista taloutta pitkällä aikavälillä vahvistavia. Pikemminkin mahdollinen kannattavuus tulisi kyetä osoittamaan yhteismitallisin työkaluin investointikohtaisesti.

Myöskään ilmastopolitiikkaa edistävien investointien myönteinen vaikutus julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä ei ole selvä. Suomen verojärjestelmässä, jossa esimerkiksi energiaverotus on vahvasti sidottu hiilidioksidipäästöihin ja polttoaineen kulutukseen, on ilmastopolitiikan edistymisellä ja valtion verokertymillä käänteinen riippuvuus. Kun esimerkiksi fossiilisia polttoaineita kulutetaan entistä vähemmän, verotulot pikemminkin laskevat, mikä heikentää julkisen talouden tasapainoa ilman muita päätöksiä. Ilmastopolitiikan edistämässä tulisi harkita tarkkaan sitä, mikä on valtion ja toisaalta mikä on markkinoiden rooli ja miltä osin valtion puuttuminen on tehokasta. Esimerkiksi Suomen verojärjestelmän voidaan arvioida olevan monilta osin nykyisellään päästöjen vähentämiseen ohjaava. Tämän voidaan vastaavasti arvioida vaikuttavan myönteisesti ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen, kun yritykset reagoivat verojärjestelmään tekemällä ilmastopäästöjä leikkaavia investointipäätöksiä.

¹⁹ Arvioiden lähteenä ovat Väyläviraston hankearviot vuodelta 2020 (Väylävirasto 2020a, 2020b).

6.5.1 Investoinnin määritelmä on haasteellinen

Investointien erityiskohtelua pohdittaessa tulee ensin määritellä julkiset investoinnit eli ne menoerät, joita mahdollinen siirto kehysjärjestelmän ulkopuolelle koskisi. Euroopan unionin yhteisessä kansantalouden tilinpitojärjestelmässä²⁰ (Eurostat 2013) tunnistetaan seuraavat merkittävät investointityypit²¹:

- Asunnot sekä muut rakennukset ja rakennelmat (sisältäen liikenneinvestoinnit);
- Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet, kuten laivat, autot ja tietokoneet;
- Asejärjestelmät;
- Vapaasti saatavilla oleva T&K-tuotanto sekä tietokoneohjelmistot ja tietokannat.

Edellä mainittujen kategorioiden lisäksi tilinpitojärjestelmässä tunnistetaan investoinneiksi muun muassa kasvatettavat biologiset varat (esimerkiksi puut ja karja), mineraalien etsintä ja arviointi sekä monia muita pienempiä kategorioita, kuten viihteen, kirjallisuuden ja taiteen alkuperäisteokset.

Myös ilmastopolitiikkaa edistävien niin sanottujen vihreiden investointien määrittely on monimutkaista, kuten aiemmin on todettu. Tuoreessa VN TEAS -tutkimushankkeessa julkisiksi (ilmastopolitiikkaan liittyviksi) investoinneiksi luokiteltiin valtion ja kuntien investoinnit sekä valtion tukemat yksityisten yritysten ja kotitalouksien investoinnit, jotka kohdistuvat esimerkiksi uusiutuvan energian käyttöönottoon, julkiseen liikenteeseen sekä turpeen ja kivihiilen käytöstä luopumiseen (Kuusi ym. 2021).

Julkisilla investoinneilla tarkoitetaan usein kansantalouden tilinpidon mukaisen julkisyhteisöt-sektorin investointeja. Valtiontalouden menokehys koskee vain valtion talousarviotaloutta ja sen investoinnit ovat vain osa kaikista julkisista investoinneista. Taulukoista 6.3 ja 6.4 nähdään, että valtionhallinnon investoinnit ovat alle puolet kaikista julkisista investoinneista. Edelleen valtion budjettitalouden investoinnit ovat noin puolet koko valtionhallinnon investoinneista. Näin ollen valtion talousarviotalouden investointierien irrottaminen menokehysten piiristä ei kohdistuisi kuin noin neljännekseen kaikista julkisista investoinneista, mutta heikentäisi valtion menokehysten kattavuutta. Tarkastelussa kannattaa tosin huomata, että kun valtion talousarviosta rahoitetaan esimerkiksi yliopistojen tutkimusmenoja, kirjautuu T&K-investointi ”muiden valtionhallinnon yksiköiden” (S.13119) investoinniksi.

²⁰ European system of accounts – ESA 2010, osiot 3.124–3.138

²¹ Kiinteään pääoman bruttomuodostus (gross fixed capital formation)

Taulukko 6.3 Eri alasektorien osuudet julkisyhteisöjen käypähintaisista investoinneista vuosina 2016–2021.

Julkisyhteisöjen alasektori	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*
S.1311 Valtionhallinto	43,3 %	43,7 %	40,7 %	39,5 %	40,0 %	40,2 %
S.1313 Paikallishallinto	53,9 %	56,0 %	58,9 %	61,2 %	60,2 %	59,9 %
S.1314 Sosiaaliturvarahastot	2,8 %	0,3 %	0,5 %	-0,6 %	-0,3 %	-0,1 %

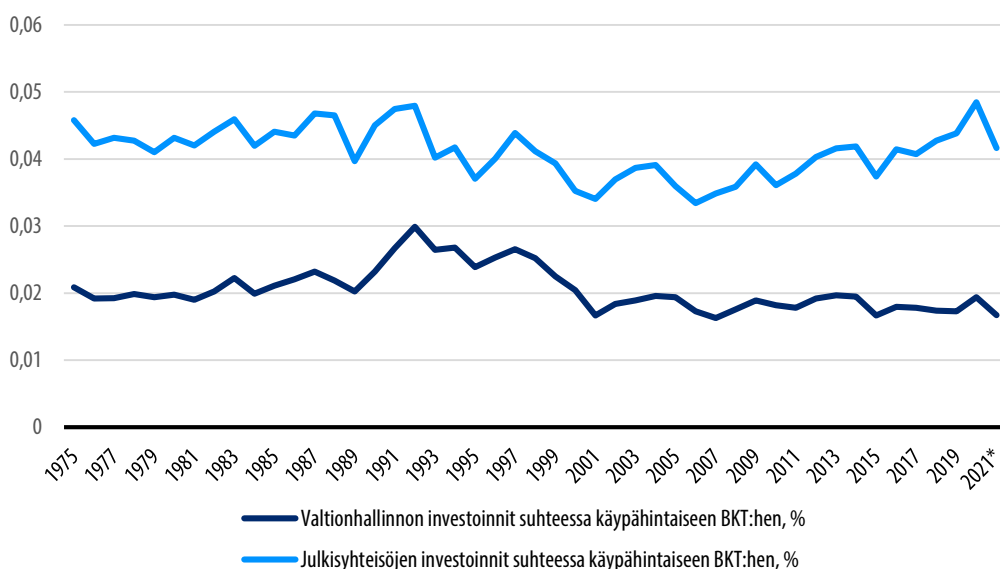
Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Taulukko 6.4 Valtionhallinnon investoinnit (kiinteään pääoman bruttomuodostus) jaettuna valtion budjetitalouteen (S.13111) ja muihin valtionhallinnon yksiköihin (S.13119), milj. euroa ja prosenttia.

Investoinnit varatyypeittäin	milj. euroa			prosenttia		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valtionhallinto	4 149	4 615	4 230	100	100	100
Valtion budjetitalous	1 948	2 269	1 874	47	51	44
N112 Muut rakennukset ja rakennelmat	1 020	1 256	1 125	72	69	71
N113 Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet	167	193	152	64	64	57
N114 Asejärjestelmät	379	491	278	100	100	100
N117 Henkiset omaisuustuotteet	382	329	319	18	17	15
Muut valtionhallinnon yksiköt	2 201	2 346	2 356	53	49	56
N112 Muut rakennukset ja rakennelmat	388	571	457	28	31	29
N113 Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet	97	111	115	37	37	43
N114 Asejärjestelmät	0	0	0	0	0	0
N117 Henkiset omaisuustuotteet	1 716	1 664	1 784	82	83	85

Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Kuvio 6.5 Julkisyhteisöjen ja valtionhallinnon investoinnit (kiinteän pääoman bruttomuodostus) suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1975–2021.



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Kysymyksen tarkastelua varten on lisäksi syytä muodostaa kuva siitä, miten julkiset investoinnit ovat kehittyneet yli ajan. Kuviossa 6.5 on esitetty koko julkisyhteisöjen sekä erikseen valtionhallinnon²² kiinteän pääoman bruttomuodostus käyvin hinnoin suhteessa käypähintaiseen bruttokansantuotteeseen vuosina 1975–2021. Kuvioista nähdään, että julkisten investointien taso suhteessa BKT:hen on ollut hyvin vakaa koko 2000-luvun, eivätkä 2000-luvun hallitusten säästöohjelmat ole vaikuttaneet valtion investointien tasoon. Toisin sanoen säästötoimenpiteet ovat kohdistuneet muihin menoihin kuin valtion rahoittamiin julkisiin investointeihin. Erityisesti valtionhallinnon investointien taso oli kasvussa 1980- ja 1990-luvun taitteessa, mutta taso laski 1990-luvun laman myötä nykyiselle noin 2 prosentin tasolle, jossa se on myös pysynyt. Vastaavasti julkisyhteisöjen investoinnit ovat olleet kasvussa 2000-luvun puolivälistä lukien, mistä voi päätellä, että julkiset investoinnit ovat kasvaneet paikallishallinnossa.

Julkiset investointimenot ovat valtion näkökulmasta käytännössä lopullisia menoja ja siten hyvin lähellä kulutusmenoja. Investointimenot hyödyttävät kuluttajia selvästi kertaluonteista menoerää pidempään, mutta sama pätee myös esimerkiksi terveydenhuollon menoihin. Tulisiko tilinpitojärjestelmässä investoinneiksi luokiteltujen menojen olla eriarvoisessa asemassa suhteessa esimerkiksi ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon

22 Kansantalouden tilinpidon sektorit S.13 ja S.1311.

tai koulutukseen, jotka ovat kulutusmenoja? T&K-menot ovat investoinneiksi luokiteltavia, mutta ei ole kuitenkaan selvää, että niiden yhteiskuntataloudellinen kannattavuus olisi lähtökohtaisesti esimerkiksi terveydenhuollon kulutusmenoja korkeampi, eikä näitä menoeriä tulisi siksi asettaa keskenään erilaiseen asemaan päätöksenteossa. Lisäksi julkisten investointien tuottoa on usein vaikea arvioida ja liiallinen investointi saattaa vaarantaa julkisen talouden kestävyuden kasvattamalla julkista velkaa siten, että tasosta aiheutuu ongelmia ja epävakautta taantuma-aikoina (Busk ym. 2016).

Julkiset investoinnit rahoitetaan samoin verovaroin kuin kaikki muutkin menoerät. Tästäkin näkökulmasta on tärkeää, että valtiontalouden menokehys on kattava, jotta se toimii tehtävässään budjetoitavien menojen rajoittajana asettaen erilaiset menotarpeet ”samalle viivalle”. Mitä vähemmän kehyksessä on poikkeuksia, sitä uskottavampi se myös on pitkäjänteisen finanssipolitiikan raamittajana.

Investointien luokittelussa kehyksen ulkopuolelle törmättäisiin väistämättä määrittelyongelmiin. Tiettyjen fyysisten investointien, kuten liikenneväylien, kohdalla pohdinta voi olla selkeää, mutta erityisesti henkiseen pääomaan liittyvien investointien kohdalla jouduttaisiin vaikeisiin määrittelytilanteisiin. Myös vihreiden investointien määrittely voisi olla vaikeaa. Olisiko esimerkiksi kotitalouksien tai taloyhtiöiden energiaremonttien tukeminen investointi, vaikka määritelmällisesti kyse on valtion avustuksena maksettavasta siirtomenosta? Jos esimerkiksi suomalaisten yliopistojen käytössä olevaa laskentakapasiteettia kasvatettaisiin julkisella investoinnilla, niin se voitaisiin ehdotuksen mukaan mahdollisesti luokitella kehyksen ulkopuoliseksi menoksi. Pitäisikö tällöin myös tietojenkäsittelytiedettä opiskelevien opiskelijoiden koulutuksen kustannukset vastaavasti luokitella kehyksen ulkopuolelle, sillä hyötyjen syntymiseksi jonkun täytyy osata käyttää uutta laskentakapasiteettia? Ja jos tietojenkäsittelytieteen koulutusmenot, niin miksei muidenkin koulutusalojen?

Mikäli kehyksen ulkopuolelle luokiteltavien menojen käsitettä lähdetäisiin laajentamaan esimerkiksi aiemmin mainittuihin terveydenhuollon menoihin, heikentyisi valtion finanssipoliittinen sääntely entisestään. Määrittelyn rajapinnassa ajaututtaisiin myös mahdollisesti epätarkoituksenmukaisiin päätöksiin siinä, pyrittäisiinkö johonkin tiettyyn tavoitteen instrumentilla, joka olisi luettavissa kehyksen ulkopuoliseksi investoinniksi, vaiko jollain toisella ehkä jopa tarkoituksenmukaisemmalla toimella.

6.5.2 Hyvään julkisten investointien suunnitteluun panostettava

Kuten aiemmin todettiin, eräiden suurten liikehankkeiden edistämiseksi on perustettu hankeyhtiöitä. Hankeyhtiöiden yhtenä perusteena on käytetty sitä, että kyseisiä investointeja ei voitaisi edistää kehysjärjestelmän puitteissa. Vuoden 2011 Kehysjärjestelmän

kehittäminen -raportissa (valtiovarainministeriö 2011) käsiteltiin erityisesti liikenneinvestointien suhdetta kehykseen. Työryhmän johtopäätöksissä todetaan, että hallitusohjelman laadinnan yhteydessä tulisi päättää suurimmat reaali-investoinnit ja niiden toteutustapa. Lisäksi menokehyksen tulisi sisältää reaali-investoinnit ja se tulisi mitoittaa kattamaan keskeiset hankkeet. Jotta päätöksentekijöillä on käytettävissään hallitusohjelmaneuvotteiluissa selkeä tilannekuva, tarvitaan huolellista suunnittelua. Tämä koskee niin reaali-investointeja kuin esimerkiksi T&K-rahoitusta ja puolustusinvestointeja.

Julkisten investointien suunnittelua voitaneen myös Suomessa parantaa ja paremmalla valmistelulla voitaisiin ratkaista niitä ongelmia, joiden vuoksi eräät tahot ovat ehdottaneet julkisten investointien eriyttämistä kehysjärjestelmästä.

Euroopan komissio on käynnistänyt keväällä 2022 työryhmän, jonka tehtävänä on kerätä parhaita käytäntöjä eri jäsenmaista liittyen julkisten investointien hallintaan. Työn taustaksi komissio on julkaissut keskustelualoitteen, jossa käsitellään muun muassa julkisten investointien hyvän hallinnan periaatteita (Belu Manescu 2021). Periaatteita noudattamalla voidaan komission mukaan tehostaa julkisten varojen kustannustehokasta käyttöä ja periaatteiden voidaan ajatella koostuvan viidestä peruspilarista:

1. Strateginen pitkän aikavälin suunnittelu;
2. Jatkuva hankkeiden etukäteisarviointi sekä hankkeiden valikointi;
3. Hyvät budjetointikäytännöt;
4. Tehokas toimeenpanoprosessi;
5. Jälkiarviointi sekä tiedon käsittely.

Tekemällä pitkän aikavälin investointien sektorikohtaisia strategisia investointisuunnitelmia²³ on komission mukaan mahdollista tehdä julkisten investointien valmistelusta nykyistä ennakoitavampaa. Tällöin kesken hallituskauden ei jouduta tilanteisiin, joissa nousee esiin merkittäviä perusteltuja investointitarpeita, joille ei ole varattu kehyksessä rahoitusta. Tällöin ei liioin ole perusteita käyttää epätyypillisiä ja epätarkoituksenmukaisia investointien rahoitusmalleja, kuten budjettitalouden ulkopuolisia valtionyhtiöitä.

On myös osin haasteellista hyödyntää julkisia investointeja esimerkiksi elvyttävässä finanssipolitiikassa kesken vaalikauden, koska viiveitä syntyy väistämättä päätöksentekohetken ja hankkeen käynnistymisen välillä. Valmistelutilanteesta riippuen esimerkiksi liikenneinvestointien tapauksessa kaavoitus- ja suunnitteluprosessit voivat viedä vuosia ja

²³ Suomen kohdalla tällaisina voidaan pitää esimerkiksi parlamentaarisesti valmisteltua 12-vuotista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa sekä puolustuspolitiikan investointisuunnitelmia, kuten HX-hanketta

vähintäänkin toteuttajien kilpailutus vie aikaa. (Ks. myös luku 6.8, jossa käsitellään poikkeusmekanismia ja joitakin esimerkkejä suhdannetilanteen kannalta ongelmallisista elvytyshankkeista.)

Jatkuva etukäteisarviointi on komission näkemyksen mukaan keskiössä, jotta julkiset varat olisivat tehokkaassa käytössä ja jotta hankkeita pystytään asettamaan keskenään tärkeysjärjestykseen. Tieto siitä, että jokin investointi on yleisesti käytetyllä mittarilla kannattavampi kun toinen, auttaa päätöksentekijöitä tekemään kustannustehokkuuden näkökulmasta perustellumpia päätöksiä. Tämä voi vastaavasti parantaa ennakoitavuutta valtion investointipolitiikassa. Esimerkkinä edellä mainitun periaatteen toteutumisesta voidaan pitää Väyläviraston tie-, rata- ja vesiväylähankkeiden hankearviointia. Arviointi tuottaa vertailukelpoista tietoa, jota voidaan käyttää strategisessa suunnittelussa. Toisaalta Pohjoismaista on olemassa tutkimusnäyttöä, jonka mukaan huolellinenkaan hankearviointi ei ole vaikuttanut päätöksentekijöiden valintoihin (Eliasson ja Lundberg 2012). Laadukkaan valmistelun näkökulmasta keskeistä onkin se, että arvioiden vaikuttavuutta pystyttäisiin kehittämään arvioinnin kehittämisen lisäksi.

Hyviin investointien budjetointikäytänteisiin kuuluu komission mukaan muun muassa keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelun sekä vuosittaisen talousarviovalmistelun kiinteä yhteys, siirtomäärärahamenettelyn käyttö investointien rahoituksessa sekä budjetin läpinäkyvyys. Kun investointeja rahoitetaan menokehyksen sisällä, täyttyvät Suomessa kaikki edellä mainitut ehdot. Siirtomäärärahamenettely (tai valtuusmenettely) tuo joustoa ajoitukseen, samoin kuin mahdollisuus tehdä kehysneutraalisti mahdollisista viivästyksistä ja muista syistä aiheutuvia ajoitusmuutoksia.

Hankkeiden tehokas toteutus on luonnollisesti hyvin keskeistä, mutta sen tarkastelu ei kuulu tämän raportin aihealueeseen. Lopuksi komissio toteaa, että hankkeiden jälkiarviointi on keskeistä sille, että myös tulevaisuuden investointipäätökset perustuvat parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon. Tästä näkökulmasta julkisten investointien jälkiarviointia valtioneuvostossa voisi vahvistaa nykyisestä.

Suomessa on viime vuosina otettu askeleita suunnitelmallisempaan suuntaan julkisten investointien valmistelussa. Vuonna 2021 valmistui ensimmäinen valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, joka on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä ja joka on laadittu parlamentarisesti. Sen linjauksia on mahdollista hyödyntää vaalikauden kehystasoa asetettaessa. Lisäksi uusi T&K-rahoituslaki tulee edellyttämään suunnitelmallisen T&K-rahoitustason huomioimista vaalikausikohtaisesti. Tämän lisäksi parlamentaarinen TKI-työryhmä ehdotti myös, että parlamentarisesti laadittaisiin kehyskautta pidempi lakisääteinen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen suunnitelma. Myös maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksissa on vuodesta 2020 lähtien pidennetty sopimuskautta 12-vuotiseksi, mikä voi edistää suunnittelun pitkäjänteisyyttä.

Noudattamalla edellä esitettyjä hyvän valmistelun periaatteita on mahdollista toteuttaa merkittäviä ja pitkäkestoisia julkisia investointihankkeita menokehyksen sisällä ilman, että Suomen finanssipoliittista sääntelyä heikennettäisiin. Samalla voidaan parantaa julkisten varojen käytön kustannustehokkuutta. Esimerkkinä onnistuneesta julkisen investoinnin budjetoinnista voidaan pitää HX-hävittäjähanketta, jonka kesto on 10–15 vuotta ja kokonaiskustannukset 10 mrd. euroa. Onkin hyvä pitää mielessä, että tämä investointi on pystytty toteuttamaan kehysjärjestelmän puitteissa, sillä investointiin varauduttiin vaalikauden alussa, kun kuluneen vaalikauden kehystaso asetettiin.

Edellä mainitussa vuoden 2011 Kehysjärjestelmän kehittäminen -raportissa todetaan myös, että kun poliittisessa päätöksenteossa kaikki menot ovat olleet vastakkain, ei julkisia investointimenoja ole kasvatettu kulutusmenojen kustannuksella. Siten on mahdollista, että kevyempi sääntely investointimenoille johtaisi niiden kasvuun. Tämä kuitenkin tapahtuisi käytännössä lisävelanoton kautta, mikä pitkällä aikavälillä johtaisi muiden menojen laskuun ja/tai veroasteen nousuun. Mikäli päätöksentekijät havaitsevat, että esimerkiksi juuri liikenneinvestointien määrätaso on epätarkoituksenmukaisen matala, on niitä mahdollista myös kasvattaa heikentämättä finanssipoliittista sääntelyä. Tämä voitaisiin tehdä rahoittamalla investointihankkeita käyttömaksuilla, jolloin maksukertymällä voitaisiin rahoittaa hankkeiden toteutusta siltä osin kun maksuja ei ole valtiosääntöoikeudellisesti rakennettu veroiksi. Samaa ehdotettiin jo edellä mainitussa vuoden 2011 raportissa.

Lopuksi on syytä todeta, että kehysjärjestelmän tarkoitus on asettaa kaikki eri menolajit tasapuolisesti vastakkain. Mikäli jokin menolaji luokiteltaisiin kehyksen ulkopuolelle, katoaisi järjestelmästä nykyisen kaltainen kannustin tehostaa julkista rahankäyttöä tai toteuttaa investointeja nykyistä kustannustehokkaammin.

Millainen voisi olla erillinen investointikehys ja olisiko se tarpeellinen?

Mikäli investointimenoille haluttaisiin kehysjärjestelmään erityiskohtelu, olisi niille esimerkiksi mahdollista varata erillinen, tarkkaan rajattu kehysvaraus, jota voisi vaalikauden kuluessa purkaa talousarviomomenteille tarpeellisina pidettäviin hankkeisiin. Toisena vaihtoehtona voisi olla erillinen investointikehys, jota hahmotellaan seuraavaksi.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarviossa budjetoitavien menojen määrää. Kehysjärjestelmä ei tarkastele valtion menojen toteutumatieta. Lähtökohtaisesti kaikki määrärahat ovat kehukseen luettavia. Näistä periaatteista seuraa se, että budjettia laadittaessa on pystyttävä yksityiskohtaisesti erottelamaan ne menot, jotka halutaan käsitellä kehuksen ulkopuolisina. Tämä voi tapahtua joko momenttitunnuksen perusteella, tai momentin sisällä muutostekijän perusteella.

Edellä on jo tunnistettu investointien määrittelemisen hankaluus. Seuraavassa asiaa tarkastellaan talousarviokirjanpidon käsitteiden kautta. Menot jaetaan talousarviossa momenteiksi siten, että momentin numerotunnus kertoo menojen laadun. Pääjaottelu on seuraava:

- 1) kulutusmenot (01–29): menot, joiden välittömänä vastikkeena valtio saa varainhoitovuonna käytettäviä tuotannontekijöitä, kuten työpanosta, tavaroita ja palveluksia,
- 2) siirtomenot (30–69): menot, joista valtio ei saa välitöntä vastiketta,
- 3) sijoitusmenot (70–89): menot, joiden välittömänä vastikkeena valtio saa pitkävaikutteisia tuotannontekijöitä tai rahoitusvaateita, joista valtio saa tuloa tai muuta hyötyä useana varainhoitovuonna, ja
- 4) muut menot (90–99): edellä mainittuihin pääryhmiin kuulumattomat menot, kuten valtionvelan hoitomenot.

Tarkemmassa jaottelussa sijoitusmenot sisältävät esimerkiksi reaalijoitukset (70–79), jotka jakautuvat edelleen seuraavasti:

- Koneiden, laitteiden ja kaluston hankintamenot (70–73)
- Talonrakennukset (74–75)
- Maa-alueiden, rakennusten ja kiinteistöjen ostomenot (76)
- Muut rakennustyöt (77–79).

On kuitenkin huomattava, että viraston tai laitoksen toimintamenot momenteilla (01–14) tyypillisesti sisältävät myös määrärahat kaluston ja aineettoman käyttöomaisuuden hankintaan. Tämä vaikeuttaa investointien tunnistamista. Lisäksi muun muassa T&K-panostukset tai monet vihreän siirtymän investoinneiksi tulkittavat avustukset eivät ole investointeja taloudellisen laadun mukaisessa jaottelussa.

Taulukossa 6.5 on eritelty vuosien 2019 ja 2022 varsinaisen talousarvion määrärahat taloudellisen laadun mukaan. Suoraviivaisesti luokittelemalla voidaan menoista tunnistaa investointityypisiksi lihavoinnilla merkityt erät. Myös muista luokista voi tarkemmassa tarkastelussa löytyä investointimenoja sisältäviä momenteja. Esimerkiksi perusväylänpidon momenttitunnus on 20 (31.10.20), jolloin se sisältyy muihin kulutusmenoihin. Suomen Akatemian tutkimusmäärärahat taas ovat 51-numeroisella momentilla valtionapuina.

Taulukosta nähdään, että talousarviosta suoraviivaisesti tunnistettavat valtion omat investointimenot keskittyvät puolustusmateriaaliin ja maa- ja vesirakennuksiin, käytännössä väylähankkeisiin. Esimerkiksi rakennusinvestointeja talousarviossa on hyvin vähän, sillä niistä vastaa pääasiassa Senaatti-kiinteistöt, joka on valtion liikelaitos. Talousarviossa näiden investointien rahoitus näkyy Senaatti-kiinteistöjen virastoilta perimien vuokramenojen muodossa.

Usein budjettivaltion roolina on toimia muiden tahojen tekemien investointien (osittaisena) rahoittajana, jolloin menot sisältyvät tyypillisesti siirtomenomenteille.

Taulukko 6.5 Määrärahat taloudellisen laadun mukaan vuosien 2019 ja 2022 varsinaisessa talousarviossa (milj. euroa).

Määrärahan taloudellinen laatu		TA 2019	osuus investoinneista, %	TA 2022	osuus investoinneista, %
01 - 14	Toimintamenot	6 754		7 469	
15 - 17	Eläkkeet	4 792		5 025	
18 - 19	Puolustusmateriaalin hankkiminen	774	61	2 342	79
20 - 28	Muut kulutusmenot	1 800		2 251	
29	Arvonlisäveromenot	1 178		1 709	
30 - 39	Valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym.	10 958		14 716	
40 - 49	Valtionavut elinkeinoelämälle	3 473		4 027	
50 - 59	Valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille	12 982		14 001	
60	Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin ja kansaneläkelaitokselle	6 889		7 006	
61 - 65	EU:n rakennerahasto-osuudet, muiden EU:n rahastojen rahoitusosuudet, vastaavat valtion rahoitusosuudet ja muut siirrot kotimaahan	1 067		1 164	
66 - 69	Siirrot EU:lle ja ulkomaille	2 796		3 495	
70 - 73	Kaluston hankinta	14	1	11	0
74 - 75	Talonrakennukset	32	3	32	1
76	Maa-alueet, rakennukset ja kiinteistöt	30	2	35	1
77 - 79	Maa- ja vesirakennukset	416	33	561	19
80 - 86	Valtion varoista myönnettävät lainat	140		244	
87 - 89	Muut finanssisijoitukset	180		240	
90 - 92	Valtionvelan korot	1 170		507	

Määrärahan taloudellinen laatu		TA 2019	osuus investoinneista, %	TA 2022	osuus investoinneista, %
93 - 94	Valtionvelan nettokuoletukset ja velanhallinta	0		0	
95 - 99	Muut ja erittelemättömät menot	51		112	
	Yhteensä	55 495		64 946	
	josta: "investointimenot"	1 266	100	2 981	100

Momenttien sisältämät muutostekijät on toinen tapa, jolla investointimenoja voi tunnistaa talousarviosta. Kun budjettiteosta valmistellaan, lisäykset ja vähennykset edelliseen teokseen verrattuna ilmaistaan muutostekijöinä. Jos esimerkiksi hallitus linjaisi investointipaketista, joka koostuisi määrärahalisäyksistä siirtomenomomenteille (eli muille kuin tavanomaisille investointimenojen momenteille), olisi nämä lisäykset mahdollista kattaa investointikehyksestä tunnistamalla oikeat muutosrivit.

Muutostekijöiden avulla voidaan tunnistaa uusia lisäyksiä ja vähennyksiä, mutta ongelmana ovat momentin määrärahapohjaan sisältyvät osuudet. Edellä on kerrottu, että toimintamenomomenteilta maksetaan esimerkiksi kaluston hankintoja. Jos hankinnat tehdään momentin normaalin tason puitteissa, eikä uudella määrärahalisäyksellä, ei hankintaa voi tunnistaa investoinniksi budjetoinnin yhteydessä. Valtion liikekirjanpidon tileiltä nämä tiedot toteutuneiden menojen myötä löytyvät, mutta tieto ei luonnollisesti ole hyödynnettävissä budjetin laadinnassa.

Valtiontalouden menokehyksen eriyttäminen investointimenojen kehykseksi ja muuksi kehykseksi on siis periaatteessa mahdollista, mikäli investointikehykseen sisältyvät menot pystytään määrittelemään tarvittavalla tarkkuudella momenttien ja/tai muutostekijöiden avulla. Lisäksi olisi linjattava, olisiko näillä kehyksillä yhteinen jakamaton varaus vai omat jakamattomat varauksensa, joita ei saisi siirtää kehyksien välillä. Mikäli jakamaton varaus olisi yhteinen (tai siirrettävissä kehyksien välillä), voi kysyä, toisivatko erilliset kehykset erityistä hyötyä, informaatioarvon lisäksi. Erillisen investointikehyksen luominen myös monimutkaistaisi nykyistä kehysjärjestelmää, mitä ei yleisesti voi pitää toivottavana kehitysuuntana.

6.5.3 Työryhmän näkemys

Investointien tulisi kuulua jatkossakin normaalin, mahdollisimman kattavan kehykseen piiriin. Keskeiset (liikenne-, T&K-, puolustus-, vihreän siirtymän ym.) investoinnit tulee huomioida vaalikauden alussa kehystä asetettaessa. Erillinen investointikehys ei ole tarpeen ja voisi vain monimutkaistaa kokonaisuutta.

Investoinnin määritelmään liittyy ongelmia, eikä ole lainkaan selvää, että niiden pidemmän aikavälin kannattavuus olisi aina kulutusmenoja korkeampi. Riskinä on lisäksi, että menoja pyrittäisiin järjestelemään investointiluonteisiksi, mikä heikentäisi finanssipoliittista sääntelyä.

Hyvällä julkisten investointien valmistelulla mahdollistetaan kehysten mitoittaminen tarvittavalle tasolle. Esimerkiksi mittaluokaltaan epävarmoille tai täsmentymättömille investoinneille voi myös tarvittaessa tehdä erillisen kehysvarauksen – kunhan sen sisältö määritellään tarkasti etukäteen.

6.6 Omaisuustuloilla rahoitettavista tulevaisuusohjelmista tulisi luopua

Hallitusohjelmissa asetetaan erilaisia tavoitteita ja määritellään keinoja niiden edistämiseksi. Samalla taloudellisia resursseja kohdennetaan tärkeinä pidettyihin hankkeisiin. Hallitusohjelmissa on usein viitattu myös omaisuustulojen hyödyntämiseen rahoituksen lähteenä. Esimerkiksi pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa korostettiin valtion taseen hyödyntämistä. Tuolloisessa hallitusohjelmassa määriteltiin niin sanotut kärkihankkeet, joiden rahoitus oli tarkoitus hoitaa pääosin omaisuustuloilla. Pääministeri Rinteen ja myöhemmin pääministeri Marinin hallitusohjelmassa linjattiin puolestaan niin sanottujen tulevaisuusinvestointien (ml. yhteiskunnallisesti tärkeiden kokeilujen) rahoittamisesta omaisuustuloilla.

Valtion talousarviossa omaisuustuloja ovat muun muassa osingot, pääomanpalautukset ja osakkeiden myynnistä saatavat tulot. Periaatteessa hallitus voi myötävaikuttaa omistamiansa yritysten osingonjakoon. Viime kädessä osingonjaon mahdollisuuden määrittelee kuitenkin yrityksen taloudellinen asema. Valtio-omistajan mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi pörssilistattujen yritysten osingonjakoon on monessa tapauksessa hyvin rajallinen. Siten omaisuustulojen päätösperäinen lisääminen edellyttäisi käytännössä yleensä valtion omistamien osakkeiden myyntiä.

Toteutuessaan osakemyynnit vähentävät valtion tulevia osinkotuottoja. Viime vuosina poikkeuksellisen alhaisen korkotason myötä osinkotuotto on ylittänyt valtionvelasta maksettavan koron. Kertaluontoisten hankkeiden rahoittaminen omaisuuden myynnistä

saatavilla tuloilla voi kuitenkin joissain tilanteissa olla perusteltua, vaikka menettely pienentää osinkotuloja. Tähän voi liittyä esimerkiksi tavoite vähentää omistamiseen liittyviä riskejä tai tarve hillitä lyhyellä aikavälillä velanottoa. Niin edellisen kuin nykyisenkin vaalikauden aikana niin sanottuihin kärkihankkeisiin ja tulevaisuusinvestointeihin liittyvät kertaluontoiset menot ovat realisoituneet ennen kuin omaisuustuloja on kertynyt tavoitellusti. Tähän on voinut vaikuttaa markkinatilanteen heikkeneminen tai ylipäättänsä poliittinen haluttomuus toteuttaa osakemyyjtejä koskevia kirjauksia käytännössä. Tämä on osaltaan lisännyt valtiontalouden alijäämää verrattuna julkisen talouden suunnitelmassa arvioituun.

Osa kuluvan kauden tulevaisuusinvestointien kokonaisuuteen kuuluvista menoista on ollut pysyväisluonteisia, eikä sellaisten rahoitus kertarahoituksella ole perusteltua. Lisämenoista voi muodostua pysyviä, vaikka ne olisi alun perin tarkoitettu määräaikaisiksi. Tulevaisuusinvestoinnin määritelmä on myös ollut hyvin laava, eikä ole selvää, että kaikilta osin olisi ollut kyse tulevaisuuteen tähtäävistä investoinneista tai kokeiluista. Toimien vaikuttavuutta ei myöskään ole arvioitu.

Hallitusohjelmien kirjaukset toimivat kehyskautta koskevan suunnittelun pohjana. Julkisen talouden suunnitelmiin sisältyneet oletukset myyntituloista on kuitenkin voinut hämärtää kuvaa budjettitalouden todellisesta velanottotarpeesta. Kun osakemyynnit eivät ole toteutuneet oletetulla tavalla, velanotto on tältä osin muodostunut ennustettua suuremmaksi. Tällöin riskinä ovat syytökset siitä, että hallitus pyrki tietoisesti antamaan liian myönteisen kuvan velanottotarpeen kehityksestä kehyskauden osalta. Tämän välttämiseksi ja budjettitalouden alijäämää koskevien arvioiden läpinäkyvyyden edistämiseksi hallitusohjelmaan olisi syytä kirjata riittävän kattavasti omaisuuden myyntituloihin liittyvistä periaatteista. Tämän kirjauksen merkitys korostuu, jos hallitusohjelmaan sisältyy linjauksia omaisuustulojen hyödyntämisestä.

Nykyisellä ja edellisellä vaalikaudella kertaluontoiset menot ovat realisoituneet ennen kuin omaisuustuloista on kertynyt tavoiteltuja tuottoja menojen kattamiseksi. Nykyisen kehysjärjestelmän aikana aiemmilla vaalikausilla (vuoteen 2015 asti) on hallitusohjelmaan sisältyneet osakemyyntituloihin liittyvä poikkeussääntö. Säännön mukaan osakemyyntitulojen ylittäessä tietyn rajan on osan osakemyyntituloista voinut käyttää menojen lisäämiseen kehyksen estämättä, eli menoja on lisätty vasta tulojen saamisen jälkeen. Osakemyyntitulojen käyttäminen lisämenoihin on ristiriidassa kehysjärjestelmän yhden tärkeimmän ominaisuuden eli menojen ja tulojen yhteyden katkaisemisen kanssa. Osakkeiden myyminen heikentää valtion nettovarallisuusasemaa ja vähentää osinkotulovirtaa. Se myös kasvattaa kansantalouden tilinpidon mukaista julkisen talouden alijäämää, mikäli tulot käytetään lisämenoihin.

Vaalikaudella 2015–2019 oli ilmiönä valtion omistamien osakkeiden luovuttaminen suoraan valtion budjettitalouden ulkopuolisille tahoille. Taustalla oli kehyksen niukkuus, kun haluttiin rahoittaa asioita, joita ei vielä ollut ennakoitu vaalikauden kehystä asetettaessa. Kuluvalla kaudella osakeluovutuksia ei ole tehty.

6.6.1 Työryhmän näkemys

Edeltäneillä vaalikausilla omaisuustuloilla on pyritty rahoittamaan hallituksen määräaikaista kärkihankkeita/tulevaisuusinvestointeja. Näissä järjestelyissä sekä omaisuustulojen realisoiminen että määräaikaaisesti rahoitettujen kohteiden vaikuttavuus on osoittautunut ongelmalliseksi eikä vastaavia järjestelyitä tulisi seuraavilla vaalikausilla toteuttaa.

Hallitusohjelmassa tulisi todeta, että hallitus ei käytä valtion varallisuuden luovutuksia (kuten osakeluovutuksia) kehyksen kiertämiseen.

6.7 Kehyksen ulkopuolisten menojen määrittelyyn ei suuria muutostarpeita

6.7.1 Suhdanneluonteiset menot

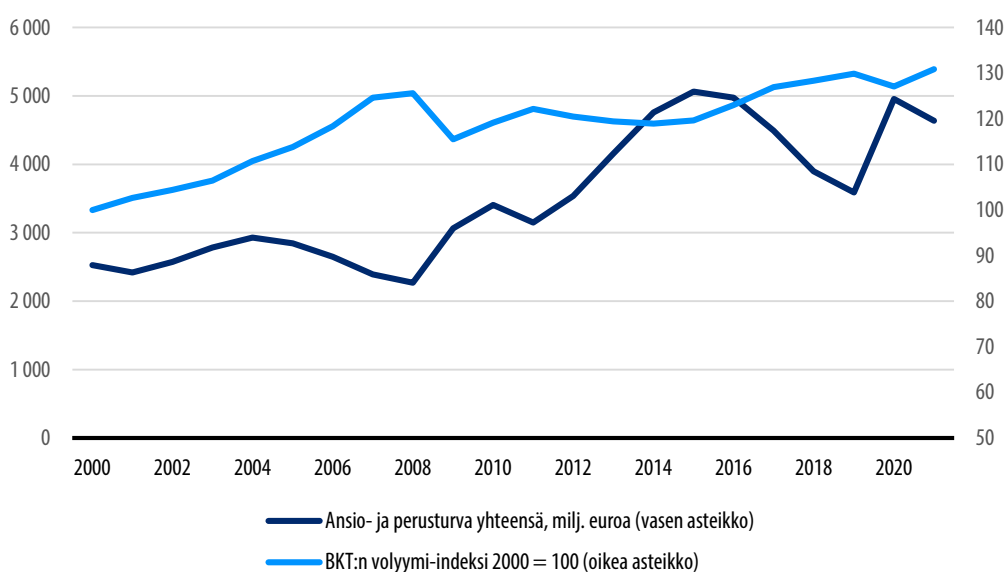
Suhdanneriippuvaiset menot on jätetty valtiontalouden menokehyksen ulkopuolelle, jotta menopuolen niin sanotut automaattiset vakauttajat voisivat toimia vapaasti. Automaattiset vakauttajat koostuvat lähinnä työttömyyteen liittyvistä menoista, jotka kasvavat laskusuhdanteessa lisäten kokonaiskysyntää ja vastaavasti laskevat noususuhdanteessa pienentäen kokonaiskysyntää.

Vaali- ja kehyskauden vaihtuessa on hyvä tarkastella näitä automaattisia vakauttajia eli lähinnä seuraavia valtion talousarvion menomomentteja: työttömyysturva (33.20.50 ja 33.20.52), yleinen asumistuki (33.10.54) ja perustoimeentulotuki (33.10.57). Näihin menoihin on kohdistunut viimevuosikymmenen aikana useita perustemuutoksia ja näin ollen on hyvä arvioida, ovatko yllä mainitut momentit edelleen tarkoituksenmukaista käsitellä kehyksen ulkopuolisina automaattisina vakauttajina.

Työttömyysmenot

Työttömyysturvamenot vaihtelevat selkeästi suhdanteiden mukaan (ks. kuvio 6.6). Työttömyysturvan talousarviomomenteilta rahoitetaan kuitenkin myös esimerkiksi vuorottelukorvausta, jonka ei voi katsoa olevan kovin riippuvainen suhdannetilanteesta. Nämä erät ovat kuitenkin melko pieniä, joten niiden merkitys tarkastelussa on vähäinen.

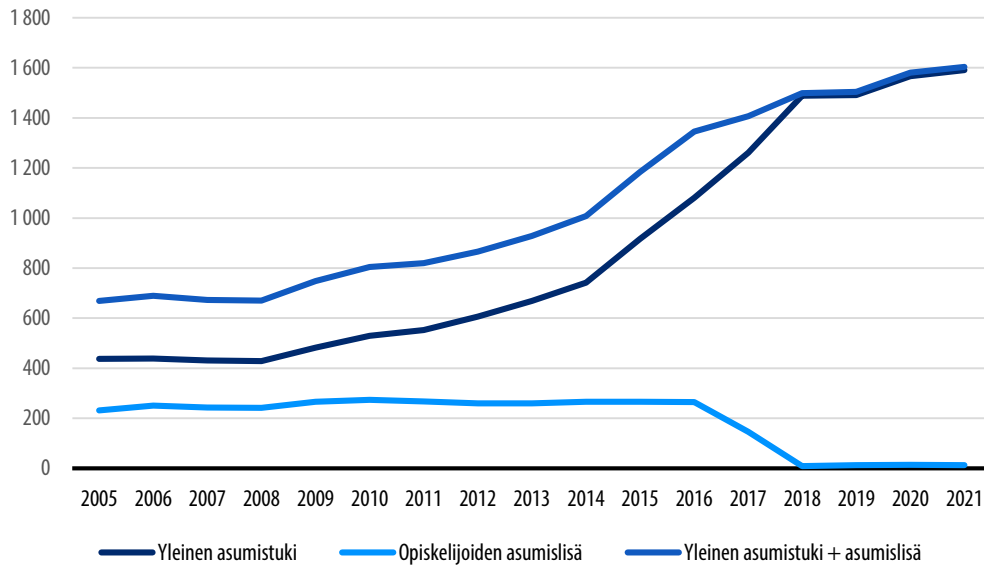
Kuvio 6.6 Työttömyysmenojen ja BKT:n kehitys.



Lähde: Kela, Tilastokeskus

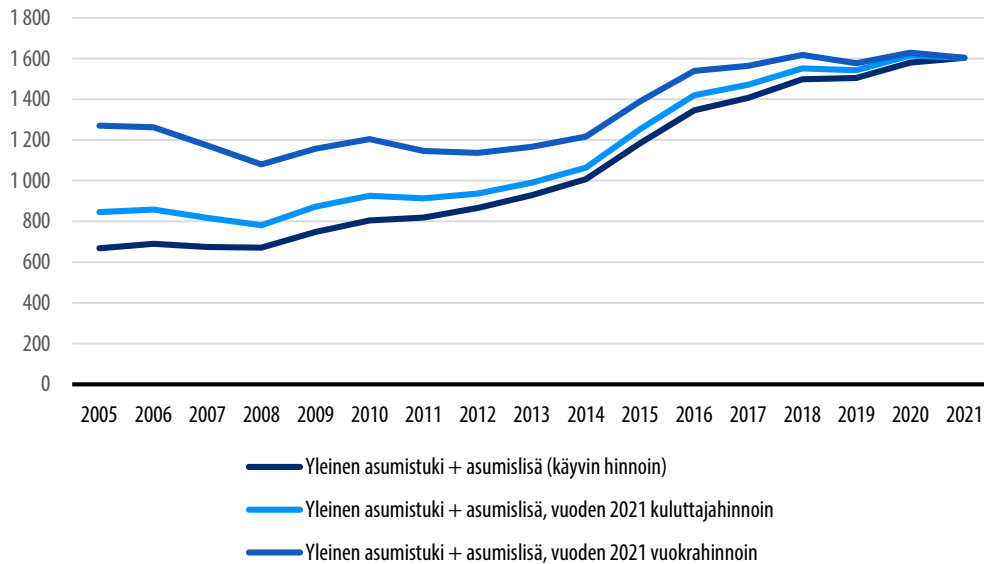
Yleinen asumistuki

Yleisen asumistuen tarkastelu on sen sijaan hankalampaa, koska tuen perusteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Yleisen asumistuen menot kasvoivat vuoden 2015 lakimuutoksen jälkeen, kun tukea yksinkertaistettiin ja sen ehtoja väljennettiin, jolloin asumistuen piiriin tuli uusia saajia muun muassa työssäkäyvistä ruokakunnista. Lisäksi 1.8.2017 opiskelijoiden asumislisä siirrettiin osaksi yleisen asumistuen järjestelmää, minkä seurauksena yleisen asumistuen menot ovat edelleen nousseet ja uusia ruokakuntia on tullut tuen piiriin. Nämä muutokset voi havaita kuvioista 6.7.

Kuvio 6.7 Asumistukimenot, milj. euroa.

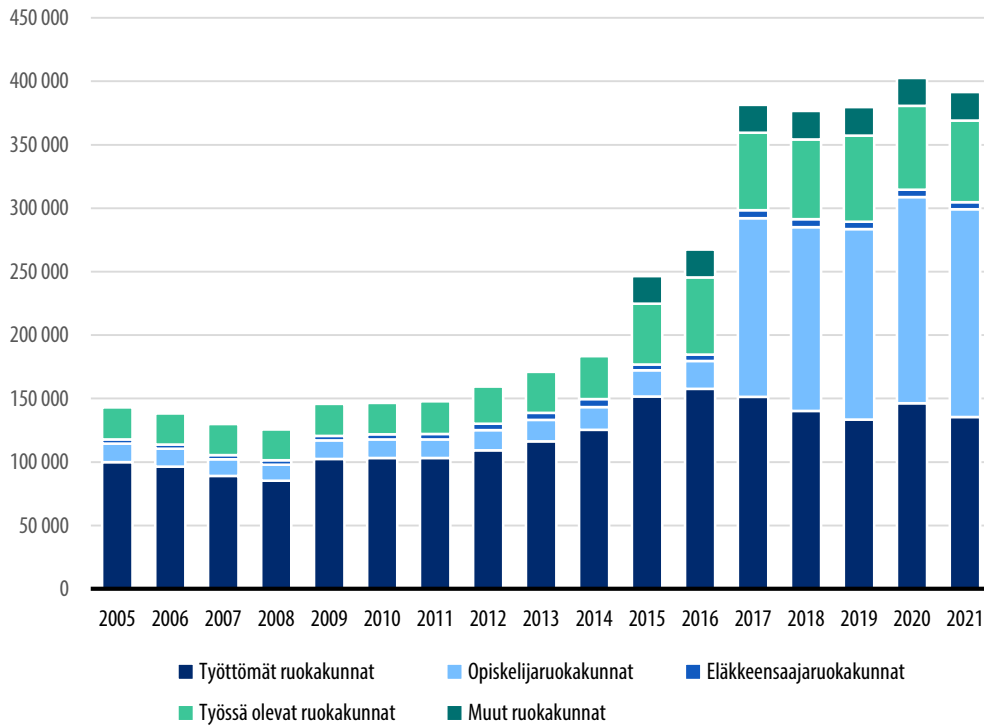
Lähde: Kela

Perustemuutosten lisäksi yleisen vuokratason nopea nousu selittää asumistukimenojen kasvua. Tämä nähdään kuvioista 6.8, jossa on esitetty asumistukimenot (yleinen asumistuki + opiskelijoiden asumislisä) käyvin hinnoin sekä vuoden 2021 kuluttajahinnoin ja vuoden 2021 vuokrahinnoin. Kun katsotaan asumistukimenoja vuoden 2021 vuokrahinnoin, nähdään, että asumistukimenot ovat kasvaneet erityisesti vuodesta 2014 vuoteen 2016 pitkälti vuoden 2015 asumistukiudistuksen seurauksena. Lisäksi opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin näyttäisi kasvattaneen asumistukimenoja kokonaisuutena vuodesta 2016 vuoteen 2018. Vuodesta 2019 lähtien vuokratason muutokset huomioiden asumistukimenojen muutokset näyttäivät noudattaneen suhdannekehitystä.

Kuvio 6.8 Asumistukimenot, käyvin ja kiintein hinnoin, milj. euroa.

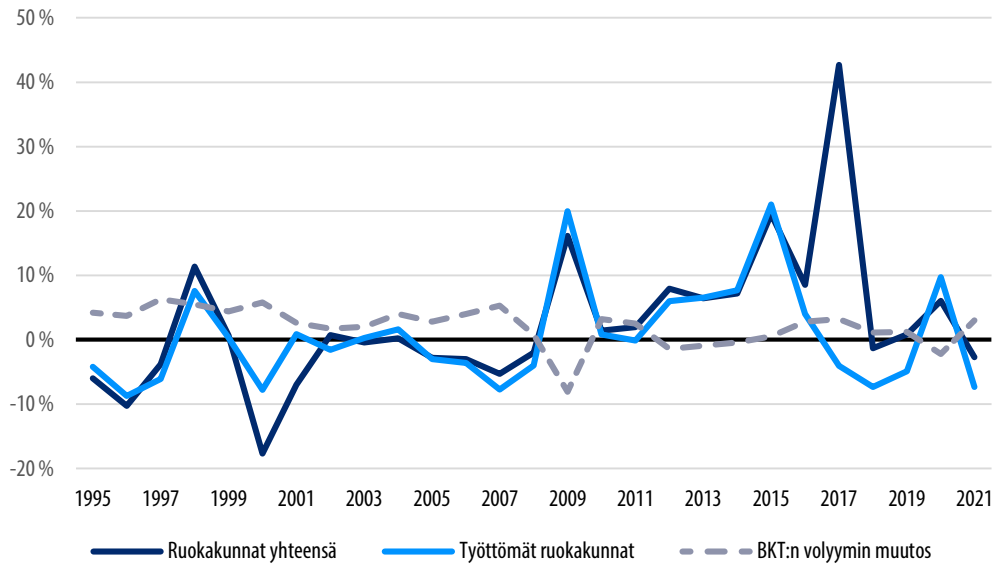
Lähde: Kela, Tilastokeskus

Yleisen asumistuen saajien rakenteellinen muutos voidaan havaita myös kuviosta 6.9. Vuoden 2015 uudistus toi tuen piiriin lisää ruokakuntia ja opiskelija-ruokakuntien määrä kasvoi merkittävästi vuoden 2017 aikana. Vuoden 2021 lopussa yleisen asumistuen saajista 42 % oli opiskelija-ruokakuntia ja 35 % työttömiä ruokakuntia. Näyttää kuitenkin siltä, että asumistukea saavien työttömien ruokakuntien määrä on kehittynyt viime vuosina suhdanteiden mukaan.

Kuvio 6.9 Yleisen asumistuen saajaruokakuntien lukumäärä kunkin vuoden lopussa.

Lähde: Kela

Kuvioon 6.10 on piirretty yleisen asumistuen saajaruokakuntien lukumäärän vuosimuutos yhteensä sekä työttömien ruokakuntien osalta. Vertailuna kuviossa on BKT:n volyymin vuosimuutokset. Kuvioista nähdään, että vuoteen 2015 asti muutokset kaikkien saajien määrässä vastasivat melko tarkasti muutoksia työttömien ruokakuntien määrässä. Opiskelijoiden tulo mukaan yleisen asumistuen piiriin näkyy vuoden 2017 luvuissa. Vuodesta 2018 lähtien on nähtävissä, että muutokset työttömien ruokakuntien saajamäärissä vastaavat yhä suhdanteiden kehitystä. Kaikkien ruokakuntien osalta muutokset ovat myös työttömyyden kehityksen suuntaisia, mutta aiempaa lievempiä. Näin on, koska opiskelijoiden määrä kehittyy melko vakaasti ja he muodostavat merkittävän ryhmän yleisen asumistuen saajista, kuten kuvioista 4 nähtiin.

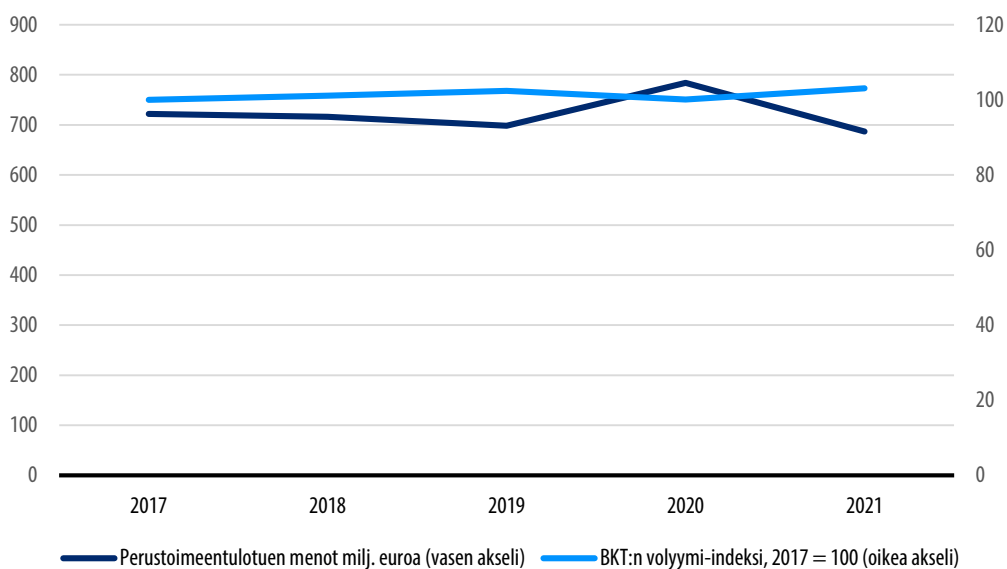
Kuvio 6.10 Yleisen asumistuen saajaruokakuntien lukumäärän ja BKT:n vuosimuutos, %.

Lähde: Kela, Tilastokeskus

Määritelmällisesti opiskeljaruokakunnille maksetun yleisen asumistuen tulisi kuulua kehykseen. Opiskelijoiden mukaantulo yleisen asumistuen piiriin ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että yleisen asumistuen määrärahakehitys on suhdanteista riippuvainen. Lisäksi mahdolliset perustemuutokset yleiseen asumistukeen otetaan kehystasossa huomioon. Siten olisi hallinnollisesti yksinkertaisinta käsitellä jatkossakin koko yleisen asumistuen momentti kehyksen ulkopuolisena menona.

Perustoimeentulotuki

Perustoimeentulotuen maksatus siirtyi Kelalle vuoden 2017 alusta lukien, joskin kunnat edelleen maksavat harkinnanvaraista täydentävää toimeentulotukea. Tämän vuoksi kuviossa 6.11 on tarkasteltu Kelan maksamien perustoimeentulotukimenojen kehitystä vasta vuodesta 2017 lähtien. Kuvion perusteella toimeentulotukimenot alenivat vuodesta 2017 vuoteen 2019 hyvän suhdannekehityksen aikana ja kasvoivat koronakriisin myötä vuonna 2020. Vuonna 2021 toimeentulotukimenot ovat alentuneet, kun talous on toipunut koronakriisin aiheuttamasta taantumasta.

Kuvio 6.11 Perustoimeentulotuki ja BKT.

Lähde: Kela, Tilastokeskus

Suhdanneluonteisten menojen perustemuutokset

Vaikka suhdanneluonteiset menot ovat kehysten ulkopuolella, ovat niihin liittyvät perustemuutokset kehysvaikuttavia. Perustemuutoksella tarkoitetaan harkinnanvaraista päätöstä, joka vaikuttaa menon määräytymiseen ja tasoon. Jos päätetty muutos kasvattaa menoja (esimerkiksi työttömyysturvan parannus), alennetaan vaalikauden kehystä vastaavan suuruisella rakennekorjauksella, jotta kehysten ulkopuolisella menolla olisi kehysvaikutus. Tällöin vaalikauden kehyksessä oleva liikkumatila pienenee. Vastaavasti, symmetrisesti toimien, mikäli suhdanneluonteisen menon määräytymisperusteita kiristetään (esimerkiksi työttömyysturvan heikennys), on kehystasoa korotettu, sillä perustemuutoksen on arvioitu alentavan menoja.

Perustemuutokset, jotka alentavat suhdanneluonteisia menoja, voivat olla säästöpäätöksiä. On myös tavallista, että tietyllä uudistuksella on sekä menoja kasvattavia että menoja alentavia vaikutuksia useisiin suhdanneluonteisiin menomomentteihin (esimerkkinä

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vaikutukset²⁴. VTV on tarkastuskertomuksessaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021b) huomauttanut, että hyvin epävarmaan arvioon perustuvia säästöjä tulisi välttää viemästä kehykseen. VTV kirjoittaa myös (2021b, s. 30): *”Perustemuutoksiin liittyvien rakennekorjausten tekemistä tulisi arvioida myös suhteessa hallitusohjelman muihin tavoitteisiin. Mikäli työllisyystavoitteella pyritään korjaamaan julkisen talouden tasapainoa ja hallitus pyrkii tukemaan työllisyyttä työttömyysturvan heikennyksillä, jää osa säästöstä saavuttamatta, mikäli työttömyysturvan perustemuutosten säästöt budjetoidaan käyttö varaksi kehykseen.”*

Olisi perusteltua toimia jatkossa niin, että mikäli suhdanneluonteiseen menoon liittyvän harkinnanvaraisen päätöksen tarkoituksena on vahvistaa julkista taloutta, ei kehystasoa koroteta kehyksen rakennekorjauksena.

6.7.2 Finanssisijoitukset

Finanssisijoitukset koostuvat lainoista ja muista finanssisijoituksista (momenttipäätte 80–89). Finanssisijoitukset ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai omaisuuden olomuodon muutoksesta. Finanssisijoitukset on määriteltävä lähtökohtaisesti kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi nykymuotoisen kehysjärjestelmän aikana. Joissain tapauksissa finanssisijoitus on kuitenkin poikkeuksellisesti sisällytetty kehykseen, jos sen on katsottu olevan valtiolle lopullista menoa. Vuosina 2015–2017 osa Terrafame Group Oy:n pääomituksista luettiin kehysmenoiksi. Lisäksi vuoden 2020 talousarviossa LVM:n osakehankintojen momentti (31.01.88) muutettiin kehykseen kuuluvaksi. Momentin määräraha oli tarkoitettu hankeyhtiöiden rahoittamiseen.

Ajoittain tulkintavaikeutta on tuottanut se, mitkä finanssisijoitusmenot ovat kehysjärjestelmän hengen mukaisesti kehyksen ulkopuolisia ja mitkä tulisi lukea kehykseen kuuluviksi menoiksi. Pääsääntöisesti finanssisijoitusmomenteille budjetoitavat menot ovat aitoja finanssisijoituksia, joissa valtion rahoitus ei ole niin sanotusti lopullista menoa. Esimerkiksi lainojen osalta lähtökohta on, että ne maksetaan valtiolle takaisin korkoineen. Pääomitusmenojen suhteen tilanteet ovat moninaisempia ja rajanveto kehyksen suhteen on hankalampi.

²⁴ Tyypillisesti suhdanneluonteisiin momentteihin vaikuttavan perustemuutoksen kehysvaikutuksesta on otettu huomioon kehyksen rakennekorjauksena kokonaisuuden nettovaikutus. Momenttikohtaisten (heijaste)vaikutusten arviointiin liittyy luonnollisesti epävarmuutta ja arviot usein tarkentuvatkin hallituksen esityksen laadinnan aikana. TAE:n yleisperusteluissa ja JTS:ssä raportoitavissa kehyksen rakennekorjauksissa ei ole tarkoituksenmukaista raportoida yksityiskohtaisesti kunkin momentin erillisiä vaikutuksia, mutta valtiovarainministeriön tarkemmassa taustaseurannassa on syytä dokumentoida selkeästi eri momenttivaikutukset, jotka kehyskorjauksessa nettoutetaan.

Vuoden 2019 kehyskehittämisen työryhmä (valtiovarainministeriö 2019b) ehdottikin uutta, tarkempaa määritelmää sen suhteen, mitkä finanssisijoitukset olisivat kehyksen ulkopuolisia ja mitkä olisivat kehykseen kuuluvia. Määritelmässä oli vaikutteita kansantalouden tilinpidon ohjeistuksesta. Uutta määritelmää ei kuitenkaan lopulta otettu kuluvaan vaalikauden hallitusohjelman kehysääntöön.

Vuonna 2019 kehitetty tarkempi määritelmä olisi nykyistä määritelmää oikeaoppisempi, mutta myös monimutkaisempi. Koska tällä kertaa työryhmän työn johtoaikutuksena on ollut kehysjärjestelmän ymmärrettävyyden parantaminen, ei tarkempaa määritelmää erityisesti ehdoteta otettavaksi käyttöön.

6.7.3 Läpivirtauserät

Kehyksen ulkopuolelle on jätetty ne menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä. Tällaisia ovat EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot (esimerkiksi maataloustuet ja rakennerahastotuet) sekä erilaiset budjetin tekniset läpivirtauserät. Mikäli EU-tuilla rahoitettavissa menoissa on myös kansallinen rahoitusosuus, vain EU:n rahoittama osuus on kehyksen ulkopuolista menoa. Yksi esimerkki teknisestä läpivirtauserästä ovat muiden eläkelaitosten vastattavaksi kuuluvat eläkemenot, joita vastaava tulo budjetoidaan tulomomentille. Muita säännöllisesti toistuvia läpivirtauseriä ovat kehitysyhteistyön yhteishankkeet ja liikennehankkeiden CEF-tuet.

Talousarviovuoteen 2022 asti myös rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavat menot olivat kehyksen ulkopuolista menoa, sillä valtion talousarvioon sisältyvät tulot ja menot oli kytetty yhteen. Vuodesta 2023 alkaen rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uuden parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin²⁵ mukaisesti kyseiset menot siirrettiin rahoituslähteestä riippumatta ja hallitusohjelmassa linjatusta kehysäännöstä poiketen kehykseen kuuluvaksi menoksi. Vuodesta 2024 alkaen on parlamentaarisesti linjatun mukaisesti tarkoituksena katkaista Veikkaus Oy:n tulouttaman tuoton ja valtionavustusministeriöiden arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Vuodesta 2024 lukien yleishyödyllisten toimintojen rahoitus on tästä syystä siirretty kokonaisuudessaan yleiskatteisesti rahoitettavaksi.

²⁵ Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uusi rahoitusmalli. Yhteisymmärrysmuistio, valtioneuvosto 8.2.2022. https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/104236898/Rahapelituotoilla+rahoitettavien+yleishy%C3%B6dyllisten+toimintojen+uusi+rahoitusmalli_FINAL.pdf

6.7.4 Rahastotalouden menot (VAR, Makera)

Valtiolla on 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa. Niiden perustaminen on mahdollista perustuslain 87 §:n mukaan vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää eivätkä budjettitalouden keinot sovellu tehtävän hoitamiseen. Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto on poikkeus talousarvion täydellisyyperiaatteesta ja kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, mistä johtuen niiden perustamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti. Lähtökohtana on, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Perustuslain esitöiden mukaan rahastojärjestelmää voidaan pitää tarpeellisena erityisesti sellaisissa tilanteissa, jolloin on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat eriluonteisia eivätkä ne ole kehysjärjestelmän kannalta yksi yhtenäinen kokonaisuus. Myös kehyskohtelussa on eroja. Esimerkiksi valtion televisio- ja radiorahastoon vuosittain tehtävän siirron on poliittisesti katsottu riippumattomuuden turvaamiseksi kuuluvan kehyksen ulkopuolelle. Niin sanotun YLE-siirron kehyksen ulkopuolisuudelle ei kuitenkaan ole johdettavissa perusteita kehysajattelusta, ja kyse on verovaroin kustannettavasta menosta. Tämä tietoinen poikkeus voitaneen kuitenkin edelleen säilyttää kehyksen ulkopuolisena menona.

Syksyllä 2022 on tarkoitus antaa hallituksen esitys uuden Ympäristövahinkorahaston perustamiseksi, mutta samassa yhteydessä lakkautettaisiin nykyinen Öljysuojarahasto. Siten rahastojen kokonaismäärä ei kasvaisi.

Eräiden rahastojen suhdetta talousarvioon ja/tai valtionalouden kehysjärjestelmään on käsitelty muun muassa Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa (2015, 2018). Aihetta on käsitelty myös aiemmissa kehysjärjestelmän kehittämistä käsitelleiden työryhmien raporteissa.

Tiivistetysti voidaan todeta näkemyksen olleen se, että mikäli rahastolla on varautumista koskeva vakuutusluonne, joka realisoituu harvoin, voidaan rahastomallia puoltaa, etenkin jos rahasto on taloudellisesti merkittävä. Mutta talousarvioletalouteen sulauttaminen luontevaa, mikäli rahaston toiminta on lähinnä vuotuista toimintamenojen kattamista, avustusten myöntämistä tai vastaavaa talousarvion järjestelmien mukaista toimintaa eivätkä rahastona toimimisen edellytykset täyty. Rahastojen tehtävien ottaminen talousarvion piiriin selkiyttäisi valtionalouden kokonaisuutta, takaisi eduskunnan budjettivallan toteutumisen ja lisäisi sekä talousarvion että kehyksen kattavuutta.

Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) ja Valtion asuntorahaston (VAR) toiminta ei Valtionalouden tarkastusviraston (2018) mukaan nykymuodossa täytä uusilta rahastoilta vaadittuja edellytyksiä. Rahastot on perustettu ennen perustuslakiuudistusta ja niin

sanottuina vanhoina rahastoina ne voivat jatkaa toimintaansa. Jos rahastojen sulauttamista budjettitalouteen ei haluta tehdä, olisi perusteltua sisällyttää etenkin finanssipoliittisesti merkittävien ja jo nyt talousarvion järjestelmien mukaisesti toimivien rahastojen avustukset ja korkotuet kehyksen piiriin.

Valtion asuntorahasto

Yllä kuvattuun kategoriaan lukeutuisivat muun muassa Valtion asuntorahaston avustukset, sillä vastaavia avustuksia voidaan myöntää myös talousarviosta. Esimerkiksi korjausavustuksia (momentti 35.20.55 Avustukset korjaustoimintaan) on myönnetty vaihdellen joko asuntorahastosta, talousarviosta tai molemmista. Vaalikauden 2011–2015 aikana korjausavustuksia rahoitettiin vaihtelevasti valtion talousarviosta tai asuntorahastosta. Vaalikaudella 2016–2019 avustuksia taas on rahoitettu sekä talousarviosta että rahastosta (talousarvion korjausavustuksia supistettiin, mutta vastaavia asuntorahastosta maksettavia avustuksia käytettiin vajeen paikkaamiseen). Näissä tapauksissa asuntorahastoa on käytetty kehysjärjestelmän kiertämiseksi. Valtion asuntorahastosta voidaan myöntää vuonna 2022 yhteensä noin 285 milj. euroa erilaisiin avustuskohteisiin. Eduskunta päättää talousarvion yhteydessä Valtion asuntorahaston varojen käytöstä.

Eduskunnan kirjelmässä (EK 26/2018 vp – O 61/2016 vp) on edellytetty, että hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen. Mietintö ei kuitenkaan ole ristiriitainen sen kanssa, että avustukset voitaisiin ottaa kehysmenettelyn piiriin.

Hallituksen asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa (VNS 12/2021 vp) todetaan, että Valtion asuntorahasto säilyy ympäristöministeriön alaisena valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Selonteossa muistutetaan, että vaikka Valtion asuntorahasto on valtion talousarvion ja kehyksen ulkopuolinen, sen varojen käyttö lisää aina myös valtion velanottoa ja alijäämää. Selonteossa linjataan myös, että valtion tukeman kohtuuhintaisen omistusasumisen mallin tarve ja tarkoituksenmukainen toteutustapa esimerkiksi aravalainoituksen kautta selvitetään. Lisäksi selonteossa linjataan selvitettäväksi Valtion asuntorahaston tulonhankkimiskeinoja ja rahaston kassavirran saamista kiertäväksi, jotta rahaston pääomaa saataisiin ylläpidettyä ja kartutettua. Selonteon linjauksen taustalla on, että Valtion asuntorahaston tulot ovat kertyneet vanhojen aravalainojen koroista ja lainojen takaisinmaksuista, mutta rahastolla ei ole uusia tulonlähteitä aravalainojen tultua maksetuksi takaisin.

Ympäristövaliokunta on mietinnössään (YmVM 6/2022 vp) vahvistanut selonteon näkemysten todeten, että tulonlähteitä arvioitaessa on tärkeää, että perusteena on aito tarve valtion väliintulolle. Valiokunnan arvion mukaan rahastolle voitaisiin hankkia lisätuloja esimerkiksi takausmaksuja tarkistamalla ja laajentamalla.

Rahaston olemassaolon turvaamisen ei kuitenkaan tulisi olla peruste sille, että rahasto alkaisi itsenäisesti esimerkiksi velkaantua ulospäin tulojen hankkimiseksi. Rahoituksen saatavuus on edelleen hyvällä tasolla, eikä valtiolla ole erityistä syytä ryhtyä kilpailemaan rahoituksen tarjoamisessa rahoituslaitosten kanssa.

Maatalouden kehittämisrahasto Makera

Talousarvion järjestelmien mukaisesti toimivat myös Makeran investointiavustukset. Vastaavia avustuksia voidaan maksaa talousarviosta EU-osarahoitteiselta momentilta 30.10.40 (Maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset). Nuoren viljelijän ja nuoren elinkeinonharjoittajan aloittamisavustukset sekä maatalouden investointiavustukset sisältyvät Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2014–2020, tukiohjelman siirtymäkaudelle 2021–2022, ja niitä on tarkoitus maksaa vastaavasti myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudella rahoituskaudella 2023–2027. Investointeja tuetaan kuitenkin tältä momentilta myönnettävien osarahoitteisten avustusten lisäksi korkotuella (30.10.41, Maa-seutuelinkeinotoiminnan korkotuki) sekä Makerasta myönnettävillä kokonaan kansallisesti rahoitetuilla avustuksilla ja valtiontakauksilla. Makerasta maksettavilla tuilla, jotka kohdentuvat talousarvioon sisältyvien tukien tavoin maatilatalouden aloittamis- ja investointitoimintaan, ei siis ole edellä viitattua perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua erityisluonnetta tai eroa valtion talousarviosta maksettaviin vastaaviin tukiin nähden.

Johtopäätökset

Kokonaisuuden ja tukien kokonaismäärän arvioinnin kannalta olisi selkeämpää ja läpinäkyvämpää, jos kaikki avustukset ja korkotuet myönnettäisiin valtion talousarviosta. Tämä toteuttaisi myös sitä, että keskeiset tukimuodot ja niiden rahoitus sisältyisivät kokonaisuudessaan valtion talousarvioon ja eduskunnan välittömän budjettivallan piiriin. Jos asianomaisten tukien sulauttaminen valtion talousarvioon ei ole mahdollista, voitaisiin ne kuitenkin liittää kehysmenettelyn piiriin.

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

6.7.5 Työryhmän näkemys

Edellisillä vaalikausilla suhdanneluonteisina kehyksen ulkopuolisina käsitellyt menot (työtömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki ja palkkaturva) on tarkoituksenmukaista pitää jatkossakin kehyksen ulkopuolella (pl. perustemuutokset, jotka kuuluvat kehykseen). Mikäli harkinnanvaraisen päätöksen tarkoituksena on vahvistaa julkista taloutta, ei kehystasoa kuitenkaan koroteta.

Edelleen on perusteltua, että aidot finanssisijoitukset ovat kehyksen ulkopuolista menoa. Finanssisijoitus luetaan kuitenkin kehykseen kuuluvaksi menoksi, mikäli päätöksentekohetkellä sen katsotaan olevan lopullista menoa. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa sitä, että pääomitus käytetään tavanomaisia talousarviomenoja muistuttavaan käyttötarkoitukseen, ilman että valtiolle on tämän seurauksena odotettavissa tuottoa voitonjaon muodossa tai pääoman palautumisena.

Kehysjärjestelmän piiriin tulisi jatkossa lukea Valtion asuntorahaston (VAR) ja Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) menot siltä osin kuin niistä päätetään talousarviossa. Vastaavasti siirrot talousarviosta näihin rahastoihin jäisivät kehyksen ulkopuolelle.

6.8 Poikkeusmekanismi merkittävien kriisien varalle tarvitaan jatkossakin

Useat maat ottivat julkisen talouden ohjauskehikoissaan käyttöön erilaisia poikkeuslausekkeita (engl. escape clause) finanssikriisin jälkeen (IMF 2020). Myös EU:n talouspolitiikan sääntökehikon poikkeuslausekkeita uudistettiin 2011.

Suomen kehysjärjestelmässä ei ole ollut varsinaista poikkeuslauseketta poikkeuksellisten taantumien varalle ennen kuluva vaalikautta 2019–2023, eikä sellaista valtiovarainministeriön virkamiesraporteissa ole koskaan ehdotettu käyttöön otettavaksi. Osasyynä tähän on, että Suomessa on ollut jo valmiiksi hyvin kattavat automaattiset vakauttajat ja kehysjärjestelmä on alusta asti sallinut näiden automaattisten vakauttajien täyden toiminnan suhdannetilanteen mukaan. Niin sanottu poikkeusolojen mekanismi laadittiin osaksi kehysäännöstöä hallitusneuvotteluissa keväällä 2019. Mekanismi määriteltiin seuraavalla tavalla:

Mekanismin tarkoituksena on osaltaan turvata talouspolitiikan kykyä reagoida taloustilanteen edellyttämällä tavalla. Poikkeusolojen mekanismin käytön sekä työllisyys- ja julkisen talouden tasapainotavoitteen kannalta poikkeukselliset olot vallitsevat, jos maailmantalous ja etenkin euroalue joutuvat vakavaan suhdannetaantumaa, joka ajaa Suomen

talouden samaan tilaan tai Suomen talous joutuu vakavaan suhdannetaantumaa hallituksen toimista riippumattoman tilapäisen häiriön takia.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päättää määritelmän täyttymisestä ja poikkeusolojen mekanismin käyttöä koskevasta suosituksesta valtioneuvostolle valtiovarainministeriön kansantalousosaston valmistelun sekä Suomen Pankin ja taloudellisten tutkimuslaitosten tilannearvion pohjalta.²⁶

Poikkeusolojen mekanismia käyttämällä voidaan vuosina 2020–2022 kohdentaa kehysten estämättä yhteensä enintään 1 miljardi euroa, kuitenkin enintään 500 miljoonaa euroa vuodessa, kertaluonteisiin menoihin.

Mekanismin laadinnan hetkellä arvioitiin, että se olisi lauennut 1990-luvun laman ja vuoden 2008 finanssikriisin kaltaisissa olosuhteissa, mutta ei normaaleissa suhdannetaantumissa. Mekanismin tulikin käyttöä hyvin pian, kun koronaviruspandemia syöksi myös Suomen taantumaa keväällä 2020. Koronaviruspandemia ei kuitenkaan ollut luonteeltaan vain poikkeuksellinen taantuma, vaan laajempi yhteiskuntaan kohdistuva kriisi, joka johti myös poikkeusolojen julistamiseen. Vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä hallitus ei näin ollen ottanut vielä käyttöön kehysjärjestelmän poikkeusolojen mekanismia, vaan totesi:

“Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirusilanteen vuoksi ja antanut eduskunnalle valmiuslain käyttöön-ottoasetukset, jotka eduskunta hyväksyi 18.3.2020. Tässä tilanteessa valtiontalouden meno-kehys ei rajoita kuluva vuotta, jolle kohdentuu määräaikaista ja kohdennettuja toimenpiteitä muun muassa koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan.”

Suomen tilanne ei ollut poikkeuksellinen verrattuna muihin maihin. IMF (2020b) toteaa, että koronakriisin myötä moni valtio luopui asettamistaan finanssipoliittisista säännöistä. Suomenkin kehysäännöstö oli viritetty poikkeuksellisen taantumaa oloihin, mutta ei

²⁶ Poikkeuksellisten suhdanneolojen toteamiseen liittyviä menettelyjä on tarkennettu hallitusohjelman lisäpöytäkirjassa. Lisäpöytäkirjassa todetaan, että poikkeusolojen syntyminen perustuu kokonaisarviointiin talouden tilasta. Arviossa kiinnitetään erityistä huomiota BKT:n ja työttömyysasteen kehitykseen ja muihin merkityksellisiin tekijöihin. Euroalueen vakavaan häiriötilaan viittaa esim. se, että euroalueen BKT on supistumassa vähintään 0,5 % kahtena vuosineljänneksenä peräkkäin ja euroalueen kausipuhdistettu työttömyysaste on nousemassa 3kk aikana kumulatiivisesti vähintään 0,5 %-yksikköä. Suomen talouden vakavaan häiriötilaan viittaa esim. se, että Suomen BKT on supistumassa vähintään 1,0 % kahtena peräkkäisenä vuosineljänneksenä ja työttömyysasteen trendi on nousemassa 3kk aikana kumulatiivisesti vähintään 0,5 %-yksikköä. Analyysissä kiinnitetään huomiota häiriöiden mitatakaan ohella erityisesti niiden arvioituun keston ja lähteeseen.

tilanteeseen, jossa muun muassa julkisen sektorin terveydenhoitomenot kasvaisivat merkittävästi. Lisäksi rajoitustoimien haitallisia vaikutuksia oli tarkoituksenmukaista, ja perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan myös osin välttämätöntä, kompensoida elinkeinoelämälle. Kriisin ja rajoitustoimien epäsuotuisia vaikutuksia kompensoitiin myös laajemmin esimerkiksi kunnille, lapsille ja nuorille sekä liikennesektorille räätälöidyillä toimilla.

Euroopan komissio julkaisi 20.3.2020 tiedonannon²⁷, jossa otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke²⁸. Käyttöönotto perustui koronavirusilanteen aiheuttamaan vakavaan taloudelliseen taantumaan koko EU-alueella, ja tarpeeseen vastata siihen riittävän suurella julkisella panostuksella. Jäsenvaltiot tukivat yhteislausunnossaan 23.3.2020 lausekkeen käyttöönottoa.²⁹ Poikkeuslausekkeen myötä jäsenvaltioiden sallittiin tilapäisesti poiketa julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta.³⁰ Lausekkeen voimassaoloa on sittemmin jatkettu, myös Venäjän aloittaman hyökkäyssodan vuoksi, ja sen voimassaolo päättyy vuoden 2023 lopussa. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotto merkitsi sitä, että poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat koko EU:n alueella, myös Suomessa.

Todettakoon kuitenkin, että terminologisesti toisiinsa ei tule sekoittaa vakaus- ja kasvusopimukseen pohjautuvia *poikkeuksellisia olosuhteita*, muun muassa valmiuslain käyttöönottoon liittyviä *poikkeusoloja* sekä kehysjärjestelmässä kuluneella vaalikaudella käytössä ollutta *poikkeusolojen mekanismia*. Nämä voivat esiintyä ajallisesti yhtäaikaisesti, mutta eivät ole suoraan sidoksissa toisiinsa. Tosiasiallisesti on varsin todennäköistä, että kehysjärjestelmän poikkeusmekanismi tulisi käyttöönotetuksi, jos Suomessa vallitsisivat joko *poikkeukselliset olosuhteet* tai *poikkeusolot*. Näin ei kuitenkaan välttämättä olisi pakko olla. On myös hyvä kysyä, olisiko suotavaa kansallisesti linjata kehysjärjestelmään liittyvän poikkeusmekanismin aktivoinnista, jos meillä eivät vallitsisi joko poikkeusolot tai poikkeukselliset olosuhteet.

27 http://ec.europa.eu/info/files/communication-commission-council-activation-general-escape-clause-stability-and-growth-pact_en

28 Asetus (EY) 1466/97 artiklat 5(1), 6(3), 9(1) ja 10(3), sekä asetus (EY) 1467/97 artiklat 3(5) ja 5(2).

29 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

30 Yleisen poikkeuslausekkeen perusteella jäsenvaltioiden sallittiin tilapäisesti poiketa julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä. Talouden taantumana lisäksi muita tällaisia mekanismin laukaisevia tekijöitä voivat olla esimerkiksi luonnonkatastrofi, yllättävät pakolaisvirrat tai varautumisen menot liittyen terrorismiuhkaan.

Terminologian selkiyttämiseksi kehysjärjestelmän mekanisme ei kannattaisi jatkossa kutsua poikkeusolojen mekanismiksi (kuten Rinteen/Marinin hallitusohjelmassa), sillä poikkeusolot viittaavat vahvasti valmiuslakiin sekä voivat sekoittua poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Tässä raportissa puhutaan näin ollen *kehysjärjestelmän poikkeusmekanismista merkittävien kriisien varalle* (jatkossa *poikkeusmekanismi*).

Seuraavaksi tarkastellaan kuinka kehysjärjestelmään liittyvää poikkeusmekanismia tulisi kehittää huomioiden kuluneen vaalikauden kokemukset. Tarkoituksena ei ole kehittää mekanisme vastaamaan normaaleihin suhdannevaihteluihin tai yksittäisiin kansallisiin kriiseihin (esimerkiksi jonkin elinkeinoalan kriisi, kuntatalouden vaikea tilanne, poikkeuksellinen inflaatio). Lähtökohtaisesti automaattisten vakauttajien toiminnan, normaalien kehysjärjestelmän joustoelementtien sekä riittävän kehyksen liikkumatilan puitteissa näihin tilanteisiin on mahdollista reagoida – tilanteen mukaan myös menokohteita tärkeysjärjestykseen asettaen.

Poikkeusmekanismin olemassaolo on perusteltu, mutta sitä on syytä arvioida ja kehittää. Keskeistä on, että jatkossa kehysjärjestelmän ja poikkeusmekanismin puitteissa voidaan vastata erilaisiin merkittävään mittaluokan yhteiskunnallisiin kriiseihin. Kriisien pitää kuitenkin olla sellaisia, joihin valtion on väistämätöntä reagoida ja joiden menoja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista kattaa kehysten puitteissa. Poikkeusmekanismin laukeamisen kynnyksen on oltava erittäin korkea, ja sen tulee olla myös linjassa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kansallisen niin sanotun finanssipoliittisen lain kanssa.

Kuten IMF (2018) toteaa: Jos käytössä ei ole hyvin muotoiltua poikkeuslauseketta, säännöt laitetaan kriisin tullen helposti kokonaan sivuun tai niihin keksitään erilaisia tilapäisiä poikkeuksia. Näin tapahtui myös Suomessa kuluvalle vaalikaudella, kun erilaisia kehyspoikkeuksia muotoiltiin useissa vaiheissa erilaisissa tilanteissa (ks. tarkemmin luku 6.1). Nopea-tempoisten (ja mahdollisesti epätarkoituksenmukaisten/epälinjakkaiden) tilapäisten poikkeusratkaisujen välttämiseksi poikkeusmekanismia on kehitettävä. Tähän IMF (2018) antaa seuraavan ohjenuoran: Jotta poikkeuslauseke olisi uskottava ja tehokas, tulee määrittely olla selvärajainen ja kattaa vain tilanteet, jotka ovat selvästi hallituksen vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa.

IMF (2020b) listaa eri maiden yleisten kokemusten perusteella, että hyvin määritelty poikkeuslauseke sisältää seuraavia asioita:

1. Poikkeuslausekkeen laukaisee rajoitettu ja selkeä tapahtuma.
2. Määritellään instituutio, joka aktivoi lausekkeen.
3. Sovitaan aikataulu ja menettelytavat, joilla poistutaan mekanismin piiristä.
4. Poikkeuslausekkeella on tehokas ohjaus-/valvontamekanismi.
5. Mekanismilla tulee olla myös selkeä ja hyvä viestintästrategia.

Myös Suomen poikkeusmekanismia tulisi kehittää näiden periaatteiden pohjalta.

6.8.1 Poikkeusmekanismin laukaiseva tapahtuma

Yhtä kaiken kattavaa poikkeusmekanismia ja sen **laukaisevaa tapahtumaa** on mahdollista määrittellä ennakolta. Tällainen ennakkomäärittely tarkoittaisi sitä, että myös kaikki erilaiset merkittävät kriisitilanteet (ja ehkä myös niiden yhdistelmät) olisi pystyttävä etukäteen tunnistamaan.

Vaalikaudella 2019–2023 on ollut lähtökohtana, että poikkeusmekanismin käytön voisi laukaista talouden ja työllisyyden kannalta erittäin poikkeuksellinen tilanne. Tällöin maailmantalous ja etenkin euroalue joutuvat tavallisen suhdannevaihtelun ylittävään vakavaan suhdannetaantumaaan, joka ajaa Suomen talouden samaan tilaan. Toisena vaihtoehtona on ollut tilanne, jossa Suomen talous joutuu vakavaan suhdannetaantumaaan hallituksen toimista riippumattoman tilapäisen häiriön takia. Harkinta poikkeusmekanismin käyttöönotosta perustuu kokonaisarvioon talouden tilasta. Arviossa kiinnitetään erityistä huomiota BKT:n ja työttömyysasteen kehitykseen ja muihin merkityksellisiin tekijöihin.

Kuluneen vaalikauden kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että myös muun epätavallisen tapahtuman tulisi voida laukaista poikkeusmekanismi käyttöön. Keskeistä on, että poikkeusmekanismin laukaisevan tapahtuman tulee olla sellainen, johon hallitus ja Suomi ei voi itse vaikuttaa, ja jolla on merkittävää vaikutusta finanssipoliittisiin tarpeisiin.

Jos tarkastellaan viimeisen 15 vuoden aikajännettä, voidaan tunnistaa kolme hyvin merkittävää kriisitilannetta, joista kaksi on kohdistunut kuluvaan vaalikauteen:

Finanssikriisi (2008–2010)

- Kyseessä oli ensisijaisesti talouden ja rahoitussektorin kriisi.
- Valtion elvytys- ja tukitoimet olivat monelta osin kehyksen ulkopuolisia takauksia tai finanssisijoituksia. Myös veroperusteisiin sekä työnantajamaksuihin tehtiin muutoksia. Lisäksi ajanjaksoon kohdistuivat (onnekkaasti) jo hallitusneuvotteluissa linjatut veronkevennykset.
- Liikkumavara menoelvytykseen kehyksen puitteissa oli niukka ja kohdenusta harkittiin tarkoin muun muassa virkatyönä tai työryhmien työn puitteissa. Kehystä ei ylitetty eikä säännöstöä muutettu.
- Kaikkiaan kriisin hoitamisen kustannukset olivat vuosina 2009–2011 noin 11½ mrd. euroa, josta valtion menoja oli noin 8½ mrd. euroa.
- Hyvä kysymys on, olisiko menoelvytyksen laajempi liikkumavara ollut tarpeen? Luotiinko esimerkiksi sellaisia finanssisijoitusten kaltaisia tukia, jotka olisi ollut tarkoituksenmukaisempaa hoitaa esimerkiksi valtion avustuksina?

Koronakriisi (2020–2021)

- Maailmanlaajuinen pandemia, joka suisti myös Suomen talouden taantumaan.
- EU-tasolla otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke ja kansallisesti valmiuslaki sekä sen mukaiset poikkeusolot.
- Haastetta toivat myös viranomaisten ja terveydenhuollon kasvaneet menot sekä rajoitustoimien kompensatiot elinkeinoelämälle sekä muille rajoitustoimista kärsineille. Kyseessä ei näin ollen ollut kehysjärjestelmän kannalta vain suhdanneongelma.
- Elvytystoimia ja muita koronaliitännäisiä toimia päätettiin kehyksettömässä tilassa vuonna 2020 sekä hallitusohjelman mukaisen poikkeusolojen mekanismin turvin vuosina 2021–2022. Lisäksi käyttöön otettiin vuodelle 2021 ylimääräinen kaikkiaan 1,85 mrd. euron kehyspoikkeus koronavirustilanteen vaatimiin finanssipoliittisiin tarpeisiin. Terveysturvallisuuden menot linjattiin kehyksen ulkopuoliseksi. Edelleen vuonna 2022 linjattiin kehyksen ulkopuolella käsiteltäväksi alkuvuoden rajoitustoimien ajanjaksoon liittyviä menoja.
- Kaikkiaan koronakriisin hoitamiseen kohdennettiin vuosina 2020–2022 päätösperäisesti noin 16 mrd. euroa valtion menoja, josta pääosa kohdentui muuhun kuin varsinaiseen elvytykseen. Lisäksi kriisinhoitoa toteutettiin myös laajemmin julkisen talouden tasolla, kuten väliaikaisella työnantajan työeläkemaksun alentamisella, lukuisilla takauksilla sekä veroja koskevilla maksuhojennuksilla.
- Epäilemättä kaikki vuoden 2020 kehyksettömässä tilassa sekä poikkeuslausekkeiden turvin päätetyt menot eivät kohdentuneet tarkoituksenmukaisesti ja vaikuttavasti koronakriisin olosuhteissa. Vuosina 2020–2021 valtion tilinpäätöksen mukaiset niin sanotut siirtyvät määrärahat ovat kasvaneet uusiin ennätystasoihin, mikä tarkoittaa sitä, että koronaviruskriisin vuoksi päätettyjen toimien ajoituksellisessa kohdennuksessa on ollut ongelmia. Lisäksi edellä mainittuina vuosina valtion tuki kunnille ylitti selvästi niille aiheutuneet menetykset.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja turvallisuustilanteen muutos (2022)

- Toistaiseksi kriisi ei ole muodostunut suhdannetaantumaksi ja aiheuttanut sitä kautta elvytystarvetta.
- Kriisin myötä varautumisen, huoltovarmuuden ja puolustusvalmiuden menopaineet ovat olleet keskiössä, kuten myös Ukrainan ja Ukrainasta pakenevien auttaminen.
- Venäjän hyökkäys myös kärjisti muutoinkin korkealle kohonneen inflaation, jonka vaikutusten lievittämiseksi linjattiin valtion tukitoimia. Lisäksi katsottiin,

että valtiolla tulee olla merkittävä rooli venäläisestä energiasta irtautumisessa sekä vihreään siirtymään liittyvien kokonaisuuksien edistämisessä.

- Asiaan liittyvän kehysten poikkeuslausekkeen puitteissa budjetoitiin vuosille 2022–2026 yhteensä noin 7 mrd. euroa. Lisäksi hallitus teki tilanteeseen liittyen useita päätöksiä, kuten maatalouden tuotantorakennusten kiinteistöveron poiston sekä kansaneläkeindeksin ylimääräisen korotuksen, jotka alensivat verotuottoja.
- Vielä lienee liian aikaista arvioida, kuinka onnistunut kehukseen keväällä 2022 laadittu poikkeuslauseke oli. Myöhemmin on syytä kysyä, olivatko sen alla päätetyt toimet vaikuttavia ja kärjistettiinkö toimilla joltain osin inflaatiotilannetta.

6.8.2 Poikkeusmekanismin sisällön määrittely

Poikkeusmekanismin sisällön määrittelyssä haasteena on se, että erilaisissa kriiseissä tarvitaan todennäköisesti erilaisia kehyspoikkeamia. Kuluneen vaalikauden kokemusten pohjalta voidaan pohtia, oliko käytössä ollut poikkeusmekanismi onnistunut. Tässä arvioinnissa on hyvä muistaa, että kulunut vaalikausi oli vasta poikkeusmekanismin ensimmäinen ”kokeilukausi”. Siten on ymmärrettävää, että mekanismeissa on havaittu kehityskohteita etenkin kun kuluneelle vaalikaudelle osui kaksi poikkeuksellista kriisiä. Lisäksi on hyvä tunnistaa, että linjauksia ja päätöksiä joudutaan tekemään osin epävarmoissa ja epäselvissä olosuhteissa. Usein vasta myöhemmin voidaan todentaa, kuinka merkittäväksi kriisi muodostui ja olivatko finanssipolitiikka ja muut päätökset onnistuneita.

Koronaepidemian aikana huomattiin, että poikkeusmekanismille varattu summa (enintään 1 mrd. euroa) oli selvästi liian pieni kriisin aiheuttamiin tarpeisiin nähden. Osin haaste aiheutui siitä, että elvytyksen ohella myös julkisen vallan omien tehtävien hoitamiseen tarvittiin lisäpanostuksia. Toisaalta ehkä jossain toisenlaisessa tilanteessa poikkeusmekanismiin varattu summa olisi voinut olla liian suuri ja kannustanut ”löysään” rahankäyttöön. Kriisin luonne vaikuttaa merkittävästi käytettäviin instrumentteihin ja edelleen budjettitalouden menotarpeisiin. Kaikkiin tilanteisiin sopivan euromääräisen katon ennakkollinen määrittely voi olla mahdotonta.

Oikean mittaluokan ohella myös ajoitus ja kohdennus ovat olennaisia finanssipoliittisen elvytyksen onnistumisessa. Muun muassa VTV ja Talouspolitiikan arviointineuvosto toivottivat poikkeusmekanismin tervetulleeksi sen lanseerauksen jälkeen, mutta mekaniikkiin liittyi myös kriittisiä huomioita. Esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvosto (2020) totesi: ”Arviointineuvosto suhtautuu myönteisesti tähän hyvin määriteltyyn joustavuuteen, mutta on syytä pitää mielessä, että harkinnanvaraisia menoja koskevia toimenpiteitä toteutetaan hitaasti ja talous reagoi melko heikosti julkisten menojen kasvuun.” Samoin

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019b) huomautti: ”Tällaisen mekanismin olemassaolo on perusteltua, sillä nelivuotista kehystä asetettaessa ei voida ennakoida samalle ajankaksolle osuvaa vakavaa taantumaa, jonka toteutuessa voi olla perusteltua lisätä menoja talouden elvyttämiseksi ilman että kehysääntö sitä estää. – Käytännössä saattaa kuitenkin olla vaikeaa reagoida oikea-aikaisesti suhdannetaantumaa, kun otetaan huomioon esimerkiksi viive BKT:n kehitystä kuvaavien tietojen valmistumisessa, mekanismin käynnistymistä edellyttävän päätöksentekoprosessin kesto ja se, että työttömyys reagoi muutoinkin viiveellä taantumaa.” Finanssipolitiikan mitoituksen ajoitus on yleisesti ottaen vaikeaa, sillä esimerkiksi monet hankkeet voivat lähteä käyntiin viiveellä. Pahimmassa tapauksessa ne voivat ylikuumentaa taloutta, jos ne saadaan käyntiin vasta, kun talous on jo palautumassa kuopasta, jolloin finanssipolitiikka muuttuukin myötäsykliseksi.

Elvytyksen tehokkuuden ja ajoituksen vaikeudesta kertovat myös koronavirustilanteessa päätetyistä varsinaisista ”perinteisistä” elvytystoimista saadut kokemukset. Esimerkiksi vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa budjetoitiin elvytysperusteisesti vuosille 2020 ja 2021 yhteensä 95 milj. euroa väyläverkon kehittämiseen. Keväällä 2021 yksikään hankkeista ei ollut vielä edennyt rakentamisvaiheeseen, mutta suhdannekehitys oli jo kääntynyt myönteisemmäksi. Samoin uusien ulkovartiolaivojen hankintaan budjetoitiin vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarviossa elvytysperusteisesti 120 milj. euron määräraha ja 240 milj. euron valtuus (josta aiheutuisi menoja vuosina 2020–2023). Sittenmin hankinta on siirtynyt eteenpäin (valtuutta ei ole käytännössä käytetty vielä alkusyksyyn 2022 mennessä), ja hankinnan kustannus on myös kasvanut. Monet elvytyksen vuoksi päätetyt määrärahalisäykset ovatkin kasvattaneet valtion tilinpäätöksen siirtomäärärahojen kanta, arviolta yhteensä 2,4 mrd. eurolla. Kanta oli vuoden 2021 lopussa ennätysellisen korkea, yhteensä 10,9 mrd. euroa, kun vuoden 2019 lopussa se oli 4,9 mrd. euroa.

Ajoituksen ohella rahoituksen oikea kohdentuminen on keskeinen kysymys, jota voidaan myös tarkastella kuluneen vaalikauden kokemusten pohjalta. Koronakriisin vuonna 2021 hallituksen päätöksenteolle antoi raamit kokonaisuittaluokka (poikkeusmekanismin sekä erillisen finanssipoliittisen koronavirusvarauksen menoilte asettama katto). Tämä saattoi johtaa siihen, että päätösten sisältöön ja toimien vaikuttavuuteen kiinnitettiin vähemmän huomiota ja osa menopäätöksistä kohdentui epätarkoituksenmukaisesti. Edellä mainittuihin tilanteeseen verrattuna kehyspoikkeukset kuitenkin muuntuivat toisenlaisiksi erityisesti vuonna 2022. Euromääräisten kattojen ja rajoitteiden sijaan poikkeussäännöissä siirryttiin rajoittamaan niistä rahoitettavien menojen sisältöä. Tämä epäilemättä paransi kehysten ulkopuolelle linjattujen toimien ”osumatarkkuutta”.

Kaikki edellä mainittu huomioon ottaen on tärkeää, että poikkeusmekanismi ei määrittele ainoastaan elvytykseen (tai muihin toimiin) käytettävissä olevaa euromääräistä kattoa ja menojen kertaluonteisuutta. Sen sijaan poikkeusmekanismin on syytä sisältää myös ehtoja toimien ajoitukselle, kohdennukselle ja tilanteeseen tarkoin räätälöidylle

tarkoituksenmukaisuudelle kriisin luonteesta riippuen. Tällaisena esimerkkinä toimii vuoden 2022 ensimmäinen lisätalousarvio. Sen yhteydessä linjatussa viimeisimmässä koronavirus-tilanteen poikkeuslausekkeessa pyrittiin käyttötarkoitusta rajaamaan nimenomaisesti ajoituksen ja tarkkarajaisuuden kautta, eikä euromääräistä kattoa asetettu:

Eduskunta on lausumissaan (mm. EV 3/2021) edellyttänyt, että valtio maksaisi koronavirus-tilanteen takia päätetyistä julkisoikeudellisista rajoitustoimista toimien kohteena oleville yrityksille ja elinkeinonharjoittajille kohtuullista korvausta. Hallitus on linjannut, että koronavirus-tilanteen takia päätettyjen julkisoikeudellisten rajoitustoimien ajanjaksolta toimijoille maksettavat korvaukset sekä työttömyysturvaa koskevat väliaikaiset muutokset kateetaan kehysten ulkopuolisina menoina vuonna 2022, samoin kuin viranomaisten rajoitustoimista ja rajoitustoimista aiheutuvien korvausten toimeenpanosta aiheutuvat menot. Em. otetaan huomioon vastaavan suuruisen kehystason rakennekorjauksena.

Poikkeuksessa ei ollut kyse budjettirahoituksen käyttämisestä elvytykseen, mutta tämä toimii esimerkkinä siitä, kuinka poikkeussääntöä on mahdollista tilannekohtaisesti räätälöidä kattavuudeltaan hyvin täsmälliseksi.

6.8.3 Lausekkeen aktivointi ja vastuullinen instituutio

On tärkeää, että poikkeusmekanismin aktivoinnin menettelytavat ja aktivoinnin tarpeellisuuden arvioinnista vastuulliset tahot on selkeästi määriteltä. Vaalikauden 2019–2023 hallitusohjelmaan kirjatussa mekanismissa näin olikin, mutta lopulta yksi keskeinen kuluneen vaalikauden epäonnistuminen oli se, että mekanismin mittaluokan osoittauduttua riittäväksi päädyttiin tilanteeseen, jossa jouduttiin miettimään ”mitä seuravaksi”.

Muuttuneeseen tilanteeseen ei ollut olemassa valmiita käytäntöjä, joten niitä luotiin kriisin edetessä – ja edelleen myös Venäjän aloittaman hyökkäyssodan myötä. Uusia hallituksen kehyslinjauksia päätettiin julkisen talouden suunnitelman tai lisätalousarvioesitysten ohessa melko nopeilla aikatauluilla. Jälkikäteen arvioiden erilaiset kehysten poikkeussäännöt muodostivat lopulta liian monimutkaisen kokonaisuuden, jota ulkopuolisten tahojen oli vaikea enää ymmärtää.

Eräistä epäonnistumisista huolimatta kuluneen vaalikauden alkuperäisessä poikkeusmekanismissa ja erityisesti sen käyttöönottoprosessissa ja kriteereissä oli paljon hyviä elementtejä. Näitä olisi syytä vaalia ja kehittää edelleen. Prosessi, jossa valtiovarainministeriön kansantalousosasto riippumattomana tahona pyytää asiantuntijalausuntoja ja vie päätöslinjan talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan, tuo mahdollisuuden tilanteen monipuoliseen harkintaan asiantuntijoita kuullen. Myös jatkossa olisi hyvä toimintatapa

päättää poikkeusmekanismin aktivoimisesta ja sen sisällöstä talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen kautta.

- Hallitusohjelmassa linjattaisiin poikkeusmekanismin olemassa olosta sekä kynnnyksestä sen aktivoimiseen. Kynnys tulisi järjestelmän uskottavuuden takia linjata hyvin korkeaksi – pienemmät epävakaudet ja normaalit suhdanvaihtelut tulee pystyä hoitamaan normaalin kehyyksen ja uudelleenkehityksen puitteissa.
- Poikkeusmekanismin mahdollistamaa kehyspoikkeaman sisältöä sen sijaan ei olisi tarve linjata yksityiskohtaisesti vielä hallitusohjelmassa. Sisältö voitaisiin räätälöidä juuri käsillä olevaan kriisiin parhaiten sopivaksi – niin siihen sisältyvien toimien, voimassaolon ajanjakson, mittaluokan kuin myös siihen sisältyvien ehtojen (esim. ”omarahoitusosuus”) osalta. Samalla tulee varmistaa myös toimien kertaluonteisuus.
- Valtiovarainministeriön kansantalousosasto vastaisi talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan laadittavan päätösluonnoksen valmistelusta ja kuulisi valmistelun aikana kriisin kannalta olennaisia asiantuntijatahoja esimerkiksi lausuntoja pyytämällä. Ytimenä olisivat taloudelliset tai julkistaloudelliset vaikutukset, joihin lähes kaikilla kriiseillä on vaikutusta. Kokonaisharkintaa käyttäen eri asioita voitaisiin punnita eri näkökulmista, kun valmistellaan päätöstä mekanismin käyttöönotosta ja kehyspoikkeaman sisällöstä.
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjaisi poikkeusmekanismin käyttöönoton myötä kehysjärjestelmään liittyvän poikkeaman sisällön ja asiaan liittyvät ehtolausekkeet sekä antaisi poikkeusmekanismin käyttöä koskevan suosituksen valtioneuvostolle.

Prosessi olisi ryhdikäs ja avoin verrattuna kuluneella vaalikaudella lopulta pääsäännöksi muodostuneeseen tapaan. Kuluneella vaalikaudella hallituksen linjaamat kehyspoikkeamat tyypillisesti kirjoitettiin lisätalousarvioesityksen yleisperusteluihin. Ehdotettu prosessi veisi toki enemmän aikaa, mutta tuottaisi todennäköisesti myös harkitun ja käsillä olevaan kriisiin mahdollisimman hyvin soveltuvan poikkeamasäännösten. Kehysjärjestelmän uskottavuuden lisäämiseksi on myös hyvä, että kynnys kehyspoikkeamille on riittävän korkea.

6.8.4 ”Omarahoitusosuus” ja poistuminen mekanismin piiristä

On myös huomattava, että valtion talousarviossa ja menokehyksissä on tyypillisesti liikkumatilaa muun muassa siirtomäärärahojen, pienien tai suurempien painopistemuutosten mahdollisuuksien sekä jakamattoman varauksen muodossa. Kriisin tullen ei tule ainoastaan kohdistaa katsetta lisämenoihin ja niille luotavaan uuteen liikkumavaraan. Sen sijaan

myös olemassa olevia resursseja ja painotuksia tulee tarkastella kriittisesti resurssien tehokkaan kohdennuksen näkökulmasta, ja jotta lisävelkaantumisen olisi mahdollisimman vähäistä. Merkittävän kriisin tilanteessa lisälainanotto on välttämätöntä, mutta sen ei tule olla ainoa ja automaattinen ratkaisu ongelmaan.

Poikkeusmekanismin tulisi sisältää myös hallituksen ”omarahoitussuosus” velanoton rinnalle. Kriisin luonne määritteli sen, millainen ja minkä mittaluokan ”omarahoitussuosus” tulisi kysymykseen. Merkittävän kriisin puhjettua tulee tunnistaa ja tunnustaa, että kaikki hallituksen suunnittelemat hankkeet ja kokonaisuudet sekä valtion budjetin kaikki osat alueet eivät ole prioriteetteja kriisitilanteessa. Sen sijaan on pysyttävä tekemään painopistemuutoksia. On myös syytä tarkastella, mitä muita rahoitusmuotoja voisi olla käytettävissä lainanoton rinnalla (muun muassa omaisuuden myynnin tai muiden ratkaisujen käyttäminen).

Menojen priorisoiminen edesauttaisi myös sitä, että paluu finanssipolitiikan tavoiteuralle ei olisi niin haastava siinä vaiheessa, kun kriisin jälkeen koittavat normaalimmat ajat. Mekanismin käytön selkeä päättymisajankohta ja paluu normaalille uralle on perusteltua linjata ainakin pääpiireissään jo siinä vaiheessa, kun mekanismi otetaan käyttöön.

Kriisit vääjäämättä kasvattavat alijäämää ja velkaa. Suomessa velka-aste on jokaisen ison kriisin jälkeen jäänyt aiempaa korkeammalle tasolle. Finanssipolitiikan ohjauskehikon perimmäisenä tarkoituksena on turvata velkakestävyys. Näin ollen myös kriisin jälkeen on päästävä takaisin tavoitteen mukaiselle polulle. Siksi jo poikkeusmekanismin käyttöönoton yhteydessä tulee määritellä askelmerkit myös mekanismin käytön päätymiselle sekä mahdollisille korjaaville toimenpiteille. Kriisin luonne ja sovellettava poikkeusmekanismin sisältö vaikuttavat siihen, miten nämä askelmerkit kannattaa asetella. Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Tapahtuuko paluu pidemmän aikavälin tavoitteiden mukaiselle polulle automaattisesti sen myötä, kun kriisin laukaisemat väliaikaiset toimet poistuvat? Vai onko aktiivinen sopeuttaminen välttämätöntä kriisin jälkeisinä aikoina?
- Onko mekanismin aktivoinnin hetkellä jo selkeä näkymä kriisin kestoon ja mekanismin piiristä poistumiseen? Vähintäänkin mekanismin aktivoinnin hetkellä tulee linjata periaatteet ja säännöt seuraavista tarkastelupisteistä ja siitä, kuinka poistuminen ja mahdollinen sopeuttaminen toteutetaan. Myös mekanismin käytön päättymishetken määrittelyn olisi syytä tapahtua valtiovarainministeriön kansantalousosaston esittelystä.

Paluu tavoitteen mukaiselle julkisen talouden kestävyuden turvaavalle polulle on erityisen tärkeää siksi, että tuleviin kriiseihin voitaisiin myös edelleen vastata tarkoituksenmukaisella tavalla ja tiedostaen, että finanssipolitiikan liikkumatila on automaattisesti kaventu-
massa muun muassa väestön ikääntymisen ja kasvavien velanhoidokustannusten myötä.

6.8.5 Valvontamekanismi

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) arvioi osana finanssipolitiikkaan kohdistuvaa valvonta- ja tarkastustoimintaansa kehysjärjestelmälle sovittujen periaatteiden ja menettelyjen noudattamista (ks. tarkemmin kehikko luvussa 3.3). Poikkeusmekanismin osalta VTV:n jälkikäteisarviointi voi koskea esimerkiksi kehyspoikkeaman sisältöä ja mekanismin kriteerien täyttymistä. Vaalikauden 2019–2022 aikana VTV on arvioinut hallitusohjelmaan sisältyvän mekanismin määrittelyä sekä sen mahdollistamien menojen kestoa ja ajoittumista suhdannetilanteeseen nähden.

6.8.6 Selkeä viestintä

Kuten edellä on todettu, kuluneen vaalikauden erilaiset kehyspoikkeamat eivät muodostaneet kaikilta osin selkeää kokonaisuutta. Jatkossa selkeän viestinnän kulmakivenä tulee olla se, että heti vaalikauden alussa hallitusohjelmaa ja vaalikauden kehysääntöä määriteltäessä poikkeusmekanismin kokonaisuus määritellään mahdollisimman selkeästi ja avoimesti.

Lisäksi mekanismin käyttöönoton yhteydessä on varmistuttava käyttöönotettavan poikkeuslausekkeen sisällön selkeästä ilmaisusta sekä valitun linjan perustelusta. Hallituksen päätöksentekoa edeltävä lausuntomenettely ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus osaltaan toisivat avoimuutta, joka mahdollistaisi myös laajemman yhteiskunnallisen keskustelun aiheesta.

6.8.7 Työryhmän näkemys

Työryhmä pitää perusteltuna, että myös jatkossa kehysjärjestelmään määriteltäisiin poikkeusmekanismi. Mekanismin tulisi olla äärimmäinen ”häätäjarru” merkittävien kriisien varalle. Mekanismin laukeamisen kriteerit tulisi hallitusohjelmassa määritellä korkealle (ks. ehdotus hallitusohjelmakirjauksesta).

Mekanismin mahdollistamaa euromäärää ja kehyspoikkeaman sisältöä ei linjattaisi yksityiskohtaisesti vielä hallitusohjelmassa. Sisältö räätälöitäisiin aktiivisuuden yhteydessä juuri käsillä olevaan kriisiin ajallisesti, määrällisesti ja sisällöllisesti parhaiten sopivaksi – sopivia ”omarahoitusosuuden” ehtoja myös soveltaen. Merkittävän kriisin oloissa tulee tunnustaa ja tunnustaa, että kaikki hallituksen suunnittelemat hankkeet ja kokonaisuudet sekä olemassa olevat menot eivät ole prioriteetteja kriisitilanteessa, vaan painopistemuuksia täytyy kriisitilanteessa tehdä. Myös mekanismin piiristä poistumisen askelmerkit tulee linjata käyttöönoton yhteydessä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (riippumaton taho) olisi vastuussa talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan laadittavan poikkeusmekanismin käyttöönottoa ja sisältöä koskevan päätösluonnoksen valmistelusta ja kuulisi valmistelun aikana kriisin kannalta olennaisia asiantuntijatahoja. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjaisi poikkeusmekanismin käyttöönoton ja kehysjärjestelmään liittyvän poikkeaman sisällön sekä asiaan liittyvät ehtolausekkeet ja antaisi poikkeusmekanismin käyttöä koskevan suosituksen valtioneuvostolle.

6.9 Verotukseen liittyvät kehysten rakennekorjaukset

Luvussa 6.4 käsiteltiin kehysten rakennekorjauksia ja tarkemmin ajoitusmuutoksia. Eriksen on hyvä nostaa esille myös kaksi verotukseen liittyvää tilannetta, joissa niissäkin kehysten rakennekorjaus tulisi kyseeseen. Luvun lopussa käsitellään vielä veroperuste-muutosten kompensatioita, jotka luokitellaan kehysten ulkopuolelle.

Jos energiaverotusta kiristetään julkisen talouden sopeuttamistarkoituksessa, voi sillä olla veronpalautuksia viiveellä korottava vaikutus momentilla 28.91.41 (Energiaverotuki). Tällainen tilanne on ollut esimerkiksi vuonna 2011, kun tehtiin yli 700 milj. euron energiaveronkorotukset. Veronkorotus toi nettomääräisesti merkittävän parannuksen valtiontalouden tasapainoon, joten kehystasoon tehtiin energiaverotukiin heijastuvaa menovaikutusta vastaava rakennekorjaus. Ajatuksena oli, että menokehys ei voi olla este valtiontaloutta merkittävästi parantaville toimenpiteille. Lisäksi menokehys ei saisi asettaa erilaisia nettomääräisesti yhtä paljon valtiontalouden tasapainoa parantavia veronkorotustoimia eriarvoiseen asemaan sen takia, että niillä on erisuuruisia menovaikutuksia. Kehysjärjestelmän kehittämistä tarkastelevissa raporteissa on ehdotettu asian sisällyttämistä myös hallitusohjelman kirjaukseen (esim. valtiovarainministeriö 2011): *”Kehystarkistuksen varmistetaan tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on sama julkistaloudellinen vaikutus.”* Riittänee kuitenkin, että asia on yleisesti tunnustettu peruste tehdä kehysten rakennekorjaus ilman, että tätä yksittäistä asiaa mainitaan hallitusohjelman kirjauksessa.

Edellä mainitussa raportissa (valtiovarainministeriö 2011) käsitellään myös verotukien purkamista neutraalisti suoriksi menotuiksi (esimerkiksi vaalikaudella 2007–2011 yliopistoapteekkien tuloverovapauudesta ja apteekkimaksuvapauudesta luopuminen ja muutoksen kompensointi Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille). Raportissa kirjoitetaan: *”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 määrärahoilla, jotka ovat olleet käytettävissä ko. hetkellä. Osin kehysten rakennekorjauksia on jouduttu tarkistamaan*

jälkikäteen.” Jatkossakin on tarpeen huolehtia, että kehystarkistuksin varmistetaan tarvittaessa, että kehys kohtelee samalla tavalla yhtä suurien verotukien ja menojen keskinäisiä vaihdoksia.

Valtion päättämien veroperustemuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille on koko nykymuotoisen kehysjärjestelmän olemassaolon ajan luokiteltu kehyksen ulkopuolelle. Käytännössä kompensatiot koostuvat kunnille maksettavista korvauksista (valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä). Taustalla on veropoliittisen neutraliteetin säilyttäminen. Kehysjärjestelmän ei haluta teknisesti rajoittavan veronkevennysten toteutustapaa esim. ansiotuloverotusta kevennettäessä. Jatkossakin veroperustemuutosten kompensatioiden muille veronsaajille tulisi olla kehyksen ulkopuolella.

7 Veropolitiikan linja tulisi määrittää osana julkisen talouden ohjausta

Tässä luvussa tarkastellaan veropolitiikkaa osana julkisen talouden ohjausta. Aluksi tarkastellaan aiempien vaalikausien ja kuluneen vaalikauden kokemuksia, minkä jälkeen pohditaan veromuutokset huomioivien kehysten tarkoituksenmukaisuutta.

7.1 Hallituskauden veropolitiikan päälinjat on yleensä esitetty hallitusohjelmissa

Keskeisistä veropoliittisista linjauksista on yleensä sovittu hallitusohjelman yhteydessä. Verotusta koskevat muutokset on siten voitu sovittaa yhteen talouden senhetkisten kehitysnäkymien, valtion menoja koskevien linjausten ja muiden finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Hallitusohjelmissa on voinut olla kirjauksia koskien esimerkiksi kokonaisveroastetta tai työn verotuksen tasoa, verotuksen kiristämistä tai keventämisvaraa taikka verotuksen rakenteen uudistamista. Jotkin verotoimenpiteet ovat voineet olla ehdollisia esimerkiksi talouskasvulle tai työllisyyden kehitykselle. Hallitusneuvotteluissa on usein listattu veromuutoksia ja laskettu yhteen niiden tuottovaikutuksia, tavoitteena esimerkiksi tietty veroperustemuutosten loppusumma, kuten tietty verotuoton lisäys. Veroperustemuutosten ajoitus on tyypillisesti määritelty tarkemmin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, ja sitä on tarpeen mukaan täsmennetty myöhemmin. Hallitusohjelmissa on usein ollut myös veroperustemuutoksia, joille ei hallitusohjelmaa laadittaessa vielä ole pystytty esittämään tuottovaikutusarviota, ja osalla toimenpiteistä tuottovaikutusarviot ovat olleet hyvin karkeita ja alustavia.

Hallitusohjelmien veropoliittiset linjaukset eivät ole olleet samalla tavalla sitovia kuin menokehys. Veromuutosten toteutuksessa on ollut joustavuutta, ja toimien ajoitus sekä mittaluokka ovat saattaneet poiketa alun perin hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa linjatusta. Hallitusohjelmassa linjatun lisäksi on voitu toteuttaa muitakin veromuutoksia.

Veropolitiikan päälinjojen lisäksi hallitukset ovat ohjelmissaan tyypillisesti sitoutuneet siihen, että veroperustemuutosten vaikutukset kompensoidaan (nettomääräisesti) kunnille. Tätä linjausta on yleensä noudatettu tiukasti. Veroperustemuutoksista aiheutuvien verotulojen menetysten kompensointi toteutetaan kunnille maksettavina verotulomenetysten korvauksina tai valtion ja kuntien yhteisövero-osuutta muuttamalla. Verotulomenetysten korvauksia varten talousarviossa on oma määrärahansa, aikaisemmin ne toteutettiin osana peruspalvelujen valtionosuutta. Verotulomenetysten korvaukset on toteutusvaiheessa määritelty kehyksen ulkopuoliseksi menoksi, kuten valtion päättämien veromuutosten kompensatiot muillekin veronsaajille. Taustalla on se, että kehysjärjestelmän ei haluta teknisesti rajoittavan veronkevennyksen toteutustapaa esimerkiksi ansiotuloverotusta kevennettäessä. Kuntiin vaikuttavat verolakien muutokset ja niihin liittyvät veroperustemuutosten kompensatiot käsitellään Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Hallitusohjelmissa on yleensä linjattu myös siitä, että veronhuojennuksia tai verotukia ei käytetä menokehysten kiertämiseen. Tätä linjausta ei ole noudatettu aivan yhtä tiukasti kuin kuntakompensaatiota koskevaa linjausta. Osin syynä voi olla se, että välttämättä aina ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, milloin kyse on kehyksen kiertämisestä. Linjauksen noudattamista ei myöskään ole erikseen seurattu.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021b) totesi kehysjärjestelmää koskevassa tarkastuskertomuksessaan, että vuonna 2014 hallituksen tekemä päätös verotuksen lapsivähennyksestä oli selkeästi vastoin verotukien käyttöä koskevaa kehysperiaatetta. Kehyksessä toteutettu lapsilisiin kohdistuva säästötoimi kompensoitiin verotuksessa siten, että säästö ei täysin toteutunut, jolloin toimenpidettä voidaan pitää kehyksen kiertämisenä. Kehyksen kiertämisestä voidaan löytää muitakin esimerkkejä eri hallituskausilta. Kaiken kaikkiaan pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna kehyksen kiertäminen verotuksen kautta ei kuitenkaan ole ollut kovin yleistä. Yleisempiä ovat olleet eri tahoilta tulleet ehdotukset verotoimenpiteistä, joita olisi voitu pitää kehyksen kiertämisenä, mikäli ne olisi toteutettu. Tietyn tavoitteen saavuttamiseksi on saatettu ehdottaa nimenomaan verotoimenpidettä myös sen vuoksi, että toteutusta suorana tukena on pidetty liian monimutkaisena.

Veromuutosten käsittely aikaisemmissa kehysryhmissä

Veropäätösten mahdollista sisällyttämistä kehysmenettelyyn on käsitelty valtiovarainministeriön asettamissa työryhmissä vuosina 2007 ja 2011 (valtiovarainministeriö 2007, 2011). Kumpikaan ryhmä ei ehdottanut valtion tulojen sisällyttämistä kehysmenettelyyn.

Vuoden 2007 työryhmä ehdotti, että tuloille ei muodosteta menokehystä vastaavaa järjestelmää. Työryhmä totesi, että ”Tuloarviot ovat kehyksen mitoituksen taustalla, hallituskauden 2003–2007 valtiontalouden tasapainotavoite sekä 2¾ prosentin alijäämärajoite sisältävät oletukset tulojen kehityksestä. Mikäli tasapainotavoitteen toteutuminen tai alijäämärajoitteessa pysyminen olisivat ennakoitua heikomman tulokehityksen tai ennakoitua nopeamman menokehityksen vuoksi vaarassa, saattaisi verotuksen kiristäminen tai veronkevennysten toteuttamatta jättäminen olla helpommin toteutettavissa kuin budjettitalouden kokonaismenojen vähentäminen. Tällaisissa tilanteissa tulokehyksillä voisi olla merkitystä.”

Vuoden 2011 työryhmä ei nähnyt tarvetta muutoksille verotulojen osalta. Työryhmä totesi, että ”Hallitusohjelmassa tulisi sitoutua sellaiseen veroperustemuutosten kokonaisuuteen (ml. veroasteet, verovähennykset/verotuet, verovapaudet, sosiaalivakuutusmaksut jne.), jonka vaikutus julkiseen talouteen on johdonmukainen suhteessa julkisen talouden tasapainotavoitteeseen. Olisi perusteltua, että tulevan hallituksen linjaus veroperustemuutoksista ja vaalikauden menokehys olisivat johdonmukaisia tavoitellun tasapainouran kanssa.”

Vuosina 2015 ja 2019 kehysmenettelyn muutostarpeita selvitettiin valtiovarainministeriön budjettiosaston laatimissa raporteissa, joissa ei käsitelty verotusta.

7.2 Kehysmenettelyn laajentaminen koskemaan verotusta olisi ongelmallista

Kun menoja säädellään tiukasti kehyksellä ja tuloihin ei kohdistu vastaavaa sääntelyä, vero- ja menotoimenpiteiden valintaan liittyy tiettyä epäsymmetriaa. Lähtökohtaisesti tulisi aina valita joko vero- tai menotoimenpide sen perusteella, kumpi on parempi

annetun tavoitteen saavuttamisen kannalta. Joissain tilanteissa verotoimenpiteiden valintaan saattaa kuitenkin ohjata se, että ne eivät rasita kehystä, eivätkä näin edellytä menojen priorisointia. Tätä päätöksenteon epäsymmetriaa ovat kritisoineet niin SAK (Kaukoranta 2022) kuin STTK (Lainà 2022) avauksissaan, joissa on ehdotettu veromuutosten sisällyttämisestä osaksi valtiontalouden kehysjärjestelmää. Perusteluina näille ehdotuksille on esitetty vero- ja menopäätösten symmetrisen kohtelun ohella myös sitä, että näin voitaisiin lisätä liikkumavaraa kehykseen.

Seuraavassa arvioidaan sitä, voisiko kehysmenettelyn laajentaminen veromuutoksiin olla perusteltua. Tarkastelu koskee verotuksen *päätösperäisiä muutoksia*. Verotuottoja kokonaisuudessaan ei olisi perusteltua sisällyttää osaksi kehystä, sillä verotuottojen kehitykseen vaikuttavat usein merkittävämmiin muut asiat (kuten taloussuhdanteet ja muut veropohjiin vaikuttavat tekijät) kuin verolainsäädännön muutokset. Arviot verotuottojen keskipitkän aikavälin kehityksestä kokonaisuudessaan tulevat lähtökohtaisesti huomioiduksi vaalikauden alussa menokehyksen mitoituksessa ja hallituskauden veropoliittisissa linjauksissa julkisen talouden rahoitusasematavoitteen kautta.

Erikseen tarkastellaan sekä pelkkää veropäätöksiä koskevaa sääntöä (eli erillistä verokehystä) että nykyisenkaltaisen menokehyksen laajentamista koskemaan myös verolainsäädännön muutoksia. Monet tarkastelussa esitetyt argumentit pätevät molempiin.

7.2.1 Erillinen verokehys

Erillinen verokehys voisi tarkoittaa sitä, että hallituskauden alussa hallitus päättäisi kaikista kautensa veronkevennyksistä ja veronkiristyksistä sekä niiden ajoituksesta. Mikäli verotusta tämän lisäksi haluttaisiin keventää tulisi verotusta kiristää saman verran siten, että veromuutosten yhteenlaskettu euromääräinen vaikutus pysyisi sillä tasolla, josta hallitusneuvotteluissa sovittiin. Vastaavasti, mikäli verotusta kiristettäisiin esimerkiksi ohjausvaihtuuden kasvattamiseksi, tämä loisi liikkumavaraa verotuksen keventämiselle.

Erillinen verokehys vahvistaisi veropolitiikan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä, kun veromuutoksista sovittaisiin neljäksi vuodeksi kerrallaan. Se myös vaikeuttaisi menokehyksen kiertämistä verotuksen avulla, kun mahdollisten uusien veronkevennysten rahoittamiseksi tulisi kiristää verotusta vastaavasti. Menettely tukisi näin julkisen talouden tasapaino- ja rahoitusasematavoitteiden saavuttamista.

Tiukka verokehys olisi kuitenkin ongelmallinen, koska arviot sekä verokertymistä että veroperustemuutosten tuottovaikutuksista ovat riippuvaisia veropohjaennusteista ja muuttuvat niiden päivittyessä, toisinaan huomattavastikin. Osalle veroperustemuutoksista voidaan esittää vain karkeita arvioita tuottovaikutuksista, eikä veromuutosten vaikutuksia

usein pystytä erottamaan muista verotuottoihin vaikuttavista tekijöitä edes lopullisten verotustietojen ollessa käytettävissä. Veropäätösten vaikutusten seuranta saattaisi muodostua monimutkaiseksi ja tuottovaikutusarvioiden muuttuminen vaikeuttaisi verokehyksen noudattamista ja heikentäisi sen uskottavuutta. Mikäli veromuutosten loppusummasta pidettäisiin tiukasti kiinni, tuottovaikutusarvioiden muutokset saattaisivat johtaa siihen, että olisi tarpeen tehdä uusia verolainsäädännön muutoksia verokehyksessä pysymiseksi. Tämä taas voisi johtaa hätäisesti valmisteltuihin ja epätarkoituksenmukaisiin veronkiristyksiin. Tuottovaikutusarvioiden muuttuminen voisi toisaalta myös luoda painetta tehdä uusia veronkevennyksiä, mikäli verokehyksen liikkumavara osoittautuisi alun perin arvioitua suuremmaksi. Suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden sijaan verokehys voisi kin aikaansaada epätarkoituksenmukaista poukkoilevuutta veropolitiikkaan. Tiukan verokehyksen aiheuttama jäykkyys voisi myös olla haitallista verojärjestelmän kehittämisen näkökulmasta.

Verotus vaikuttaa taloudelliseen toimeliaisuuteen ja veromuutoksilla voi olla vaikutuksia esimerkiksi kulutukseen, investointeihin, työllisyyteen ja sitä kautta talouskasvuun, sekä muiden verojen veropohjiin. Veromuutoksilla voi olla myös vaikutuksia harmaaseen talouteen tai tulojen ja kulutuksen siirtymiseen maan rajojen yli. Dynaamisten vaikutusten arviointi on tyypillisesti vaikeaa niin menomuutoksissa kuin veromuutoksissa, ja vaikutusarviot ovat riippuvaisia esimerkiksi tutkimuskirjallisuuden perustuvista taustaoletuksista, joista ei välttämättä ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa vaihtoehtoa. Jonkinlaisena riskinä voidaan pitää sitä, että jos tiukka verokehys olisi olemassa, vaikutusarviointiin ja siinä käytettävien oletusten valintaan saattaisi kohdistua painetta eri tahoilta, mikä heikentäisi veropolitiikan ja julkisen talouden ohjauksen uskottavuutta. Kaikista veromuutoksista ei välttämättä pystytä arvioimaan dynaamisia vaikutuksia lainkaan. Niiden arviointi olisi kuitenkin tärkeää etenkin pidemmällä aikavälillä, mikäli eri veromuutoksia asetettaisiin vastakkain siten, että niiden yhteisvaikutuksen julkiseen talouteen tulisi olla neutraali.

Edeltävän tarkastelun perusteella voidaan todeta, että erillisen verokehyksen käyttöönotto ei olisi perusteltua.

7.2.2 Verotulojen sisällyttäminen valtiontalouden kehysjärjestelmään

Veromuutosten mahdollista sisällyttämistä kehysmenettelyyn ei tule arvioida yksinomaan kehysten näkökulmasta, vaan myöskin veropolitiikan tavoitteiden, hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien sekä verotuksen kannustin- ja ohjausvaikutusten näkökulmasta.

Veropäätösten ottaminen osaksi kehysmenettelyä estäisi kehysten kiertämisen verotuksen avulla ja vahvistaisi näin julkisen talouden kestävyyttä ja rahoitusasematavoitteen saavuttamista tukevia rakenteita. Se voisi myös tukea vero- ja menotoimenpiteiden

tasapuolista kohtelua päätöksenteossa, kun verotoimenpiteiden suhteellisena etuna ei olisi se, että ne eivät sisälly kehysrajoitteeseen.

Veromuutosten sisällyttäminen kehysmenettelyyn olisi kuitenkin monin tavoin ongelmallista. Se voisi johtaa sekä menojen että verotuksen tason perusteettomaan nousuun, mikäli uusien menolisäysten toteuttaminen ja alkuperäisen kehystason korottaminen muodostuisi liian helpoksi, koska uudet menolisäykset voitaisiin rahoittaa verotusta kiristämällä. Toisaalta se voisi johtaa verojärjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaisiin veronkiristykseen, etenkin jos kiristyskohteita etsittäisiin kiireellä uusien menolisäysten rahoittamiseksi. Käytännön kokemus on osoittanut, että niin sanotusti hyviä ja helpoja veronkiristyskohteita on vaikea löytää. Viime aikoina tällaisia on etsitty ympäristö- ja terveysveroista, joita kiristämällä on tavoiteltu samanaikaisesti verotuottojen lisäämistä ja vero-ohjauksen vahvistamista. On kuitenkin tärkeä huomioida, että verotuksen ohjausvaikutuksen toteutuessa ohjaavien verojen veropohjat alkavat pienentyä, mikä heikentää julkista taloutta. Ohjaavien verojen korottaminen ei näin ollen ole pitkällä aikavälillä kestävä tapa rahoittaa julkisia menoja.

Verotuksen ennakoitavuus on tärkeää, koska se tarjoaa vakaan toimintaympäristön yrityksille ja kotitalouksille, kun ne voivat taloudellisia päätöksiä tehdessään arvioida niiden verovaikutuksia myös pitkällä aikavälillä. Veromuutosten sisällyttäminen kehysmenettelyyn voisi heikentää verotuksen vakautta ja ennakoitavuutta, mikäli uusien menotarpeiden rahoittamiseksi tehtäisiin ennakoimattomia veronkiristyksiä. Veronkiristykset, joiden lähtökohta ei olisi verojärjestelmässä vaan yksittäisten menolisäysten rahoittamisessa, voisivat myös vähentää verojärjestelmän selkeyttä, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä ja johtaa arvaamattomiin käyttäytymisvaikutuksiin.

Edellä erillistä verokehystä koskevan arvioinnin yhteydessä esitetyt veromuutosten vaikutusten arviointiin liittyvät ongelmat olisivat merkittäviä myös, mikäli veromuutokset liitetäisiin osaksi kehysmenettelyä. Veromuutosten tuottovaikutukset ovat riippuvaisia veropohjista ja arviot muuttuvat veropohjaennusteiden muuttuessa. Johtuen muun muassa aineisto- ja menetelmäpuutteista joidenkin veromuutosten vaikutuksille pystytään esittämään vain karkeita suuruusluokka-arvioita. Koska verotus vaikuttaa taloudelliseen toimintaan, veromuutoksilla voi olla vaikutusta kulutukseen, työllisyyteen ja talouskasvuun. Näiden vaikutusten arviointi on usein vaikeaa ja riippuvaista oletuksista, kuten aiemmin jo todettiin. Pidemmän aikavälin dynaamisten vaikutusten huomioiminen olisi kuitenkin tärkeää, jotta voitaisiin varmistua siitä, että menolisäysten rahoitus olisi kestävällä pohjalla myös pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on syytä huomioida, että vaalikauden kuluessa voi nousta esiin myös teknisempiä, esimerkiksi EU-linjauksiin pohjautuvia, muutostarpeita.

Verotulojen sisällyttäminen kehysmenettelyyn voisi monimutkaistaa kehysjärjestelmää, kun kehysmenojen lisäksi tulisi seurata muuttuvia arvioita veropäätösten

tuottovaikutuksista. Verotulojen liittäminen kehysmenettelyyn voisi myös heikentää koko kehyksen uskottavuutta, mikäli jo kehystasoa asetettaessa olisi tiedossa, että sitä olisi mahdollista korottaa uusien menotarpeiden ilmetessä. Lisäksi verotulojen sisällyttäminen kehysmenettelyyn rikkoisi kahta kehysjärjestelmän keskeistä tavoitetta: 1) menojen priorisointi kehyksen puitteissa ja 2) menojen ja tulojen yhteyden katkaiseminen päivänpoliittisessa päätöksenteossa. Meno- ja tulopäätösten liittäminen yhteen saattaisi johtaa kohti järjestelmää, jossa niin sanottujen korvamerkittyjen verojen määrä kasvaisi. Tämä olisi ongelmallista verotulojen yleiskatteellisuuden periaatteen näkökulmasta, ja voisi johtaa pidemmällä aikavälillä poliittisen päätöksenteon liikkumatilan kapenemiseen.

Yksi perustelu kehysmenettelyn laajentamiselle veromuutoksiin olisi se, että tällöin meno- ja veropäätöksiä arvioitaisiin tasapuolisesti. Nykyjärjestelmässä voidaan argumentoida, että joissain tilanteissa on toteutettu verotoimenpide, vaikka suora tuki olisi ollut tehokkaampi annetun tavoitteen saavuttamiseksi, koska veromuutos ei rasittanut kehystä. Jos veromuutokset sisältyisivät kehykseen, tällaista kannustinta veromuutosten priorisointiin ei olisi ainakaan samassa mittakaavassa. Mikäli veromuutokset olisivat mukana kehyksessä, olisi kuitenkin edelleen mahdollista, että kehysmenettely ohjaisi valitsemaan verotoimenpiteen, mikäli samalla voitaisiin verotusta kiristämällä luoda lisää liikkumavaraa kehykseen. Esimerkkinä tällaisesta voisi olla esimerkiksi ympäristöohjauksen tehostaminen verotusta kiristämällä sääntelyn lisäämisen sijasta.

Edeltävän tarkastelun perusteella voidaan todeta, että kehysmenettelyn laajentaminen veromuutoksiin ei olisi perusteltua.

7.3 Miten veropolitiikalla voisi vahvemmin tukea julkisen talouden kestävyys- ja rahoitusaseman vahvistamista?

Julkisen talouden kestävyyttä ja valtiontalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamista voitaisiin tukea ja kehyksen kiertämistä estää päättämällä hallituksen veropolitiittisesta linjasta selkeästi ja riittävän tarkasti hallitusohjelmassa sekä vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Veropolitiikan linjan tulisi perustua ja olla linjakas suhteessa julkisen talouden ja valtiontalouden rahoitusasematavoitteisiin siten, että se osaltaan tukisi näiden saavuttamista ja julkisen talouden vahvistamista. Hallitusohjelmassa voitaisiin myös määrittää reunaehdot mahdollisille poikkeamisille veropolitiikan linjasta. Koska lähtökohdina veropolitiikan linjan reunaehdoille olisi nimenomaan julkisen talouden rahoitusasematavoite, hallitusohjelmassa voitaisiin linjata, että veropolitiikan linjasta poikkeavia merkittäviä verotuottoja vähentäviä muutoksia ei tehtäisi ilman vastaavista

verotuottojen lisäyksistä päättämistä. Tämä myös estäisi kehyksen kiertämistä verotuksen keinoin.

Erikseen tulisi vielä arvioida sitä, miten veroperustemuutosten tuottovaikutusten arviointiin liittyviä haasteita voitaisiin ratkaista hallitusohjelman veropoliittisesta linjasta päätetäessä ja sen seurannassa. Keskeistä on, että hallitusohjelmaan kirjattavien verotoimenpiteiden tuottovaikutusten tulisi perustua valtiovarainministeriön tekemään huolelliseen vaikutusarviointiin. Kaikista hallitusohjelman veromuutoksista ei kuitenkaan välttämättä ole hallitusneuvotteluvaiheessa käytettävissä tuottovaikutusarviota lainkaan tai arviot voivat olla hyvin alustavia. Joidenkin verolainsäädännön muutosten osalta vaikutusarviot jäävät karkeiksi vielä hallituksen esityksissäkin. Erikseen tulisi pohtia, miten tällaisia arvioita käsiteltäisiin hallituksen veropoliitiikan kokonaisuudessa. Vaikutusarvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida dynaamiset vaikutukset ja arviot tulisi laatia riittävän pitkälle ajanjaksolle, jotta veromuutosten vaikutukset pystyttäisiin huomioimaan julkisen talouden vakautta uskottavasti vaalivalla tavalla.

Sääntökehikko, jossa julkisen talouden rahoitusasemataavoite ja siitä johdettu euromääräinen toimenpidekokonaisuus olisi keskiössä kokonaisuuden kanssa linjakkaasti asetetun menokehysten ja veropoliitiikan linjan kanssa, toisi symmetriaa vero- ja menotoimien väliseen päätöksentekoon. Uudet mittavat veronkevennykset haastaisivat rahoitusasemataavoitteen saavuttamista. Ja toisaalta hallitus joutuisi aktiivisesti päättämään poikkeamisen veropoliitiikan linjalta. Tulevilla vaalikausilla olisi myös mahdollista tehostaa veropoliitiikan linjan toimeenpanon seuranta esimerkiksi osana vuosittaisia julkisen talouden suunnitelmia. Näin poikkeavat veromuutokset saisivat näkyvyyttä.

Jonkinasteinen epäsymmetria edelleen kuitenkin vallitsisi menokehysten ollessa veropoliitiikan linjauksiin verrattuna tiukempi rajoite. Myös tulevaan hallitusohjelmaan olisi näin ollen tärkeää sisällyttää yhteisenä linjauksena se, ettei verotusta käytetä kehyksen kiertämiseen. Käsillä olevat toimenpiteet ja ratkaisuja vaativat ongelmat tulisi aina ratkaista lopullisen tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisinta keinoa käyttämällä – ei verotoimien kehystä kiertäen.

7.4 Työryhmän näkemys

Käytettävät meno- ja veropoliitiikan keinot tulisi valita aina sen perusteella, kumpi väline on parempi lopullisen tavoitteen saavuttamisessa. Hallitusohjelmassa tulisi todeta, ettei kehystä kierretä verotuksen keinoin, ja asian systemaattinen arviointi tulisi sisällyttää osaksi veropoliittista päätöksentekoa.

Ei ole tarkoituksenmukaista, että veromuutoksille otettaisiin käyttöön erillinen tulosääntö tai että veromuutokset sisällytettäisiin kehysjärjestelmään.

Hallituksen veropoliittinen linja tulisi kuitenkin päättää hallitusohjelmassa ja ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa selkeästi siten, että kokonaisuus on linjakas suhteessa julkisen ja valtion talouden rahoitusasematavoitteisiin.

Hallitusohjelmassa tulisi myös määrittää reunaehdot mahdollisille veropoliittisesta linjasta poikkeamisille. Hallitusohjelmaan kirjattavien verotoimenpiteiden tuottovaikutusten tulisi perustua valtiovarainministeriön tekemään huolelliseen vaikutusarviointiin.

8 Hyvinvointialueet

Suomeen on 1.7.2021 lukien muodostettu 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään 1.1.2023 nykyisin kuntien ja kuntayhtymien vastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen ja näistä aiheutuvat kustannukset. Helsingin kaupunki ainoana poikkeuksena vastaa kuntana myös jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä, mutta rahoitus tulee valtiolta, kuten hyvinvointialueilla. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien nettokustannuksia vastaavat siirrot kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta, veromenetysten korvauksista ja kuntien verotuloista hyvinvointialueiden rahoitukseen on otettu vuodesta 2023 lukien huomioon kehysneutraaleina rakennekorjauksina kuluneen vaalikauden julkisen talouden suunnitelmissa.

Kuluneella vaalikaudella hyvinvointialueiden rahoitus on sisältynyt kehysmenoihin. Hyvinvointialueille annettavat uudet tehtävät on luettu kehykseen kuuluvaksi, samoin palvelutarpeen kasvusta ja rahoitusmalliin päätetystä palvelutarpeen kasvun 0,2 prosenttiyksikön korotuksesta aiheutuvat menot. Myös hyvinvointialueiden lisärahoitusta koskeva momentti on kehykseen kuuluva.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin hyvinvointialueiden rahoitusmallia ja hyvinvointialueiden rahoituksen suhdetta kehysjärjestelmään sekä asiaan liittyviä haasteita. Luvun lopussa pohditaan laajemmin valtion hyvinvointialueisiin kohdistamaa ohjausta.

8.1 Hyvinvointialueiden rahoitusmalli turvaa rahoituksen riittävyyttä

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtionrahoitukseen. Yleiskatteisen, laskennallisen valtionrahoituksen lisäksi alueet saavat myös valtionavustuksia. Hyvinvointialueiden tulonlähteitä ovat valtion rahoituksen lisäksi lähinnä asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Alueet voivat ottaa lyhytaikaista lainaa ja lisäksi investointeja varten pitkäaikaista lainaa valtioneuvoston myöntämien lainanottovaltuuksien rajoissa.

Hyvinvointialueiden yleiskatteisen rahoituksen määräytymisestä säädetään laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021, jäljempänä rahoituslaki). Hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus koostuu sosiaali- ja terveyden huollon tehtävien rahoituksesta

(98 %) ja pelastustoimen tehtävien rahoituksesta (2 %). Koko maan tasolla määritelty rahoitus kohdennetaan hyvinvointialueille laskennallisin perustein. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta valtaosa kohdennetaan alueen asukkaiden palvelutarpeen perusteella. Alueellinen palvelutarvearvio pohjautuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimukseen. Lisäksi osa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta määräytyy asukasmäärän, olosuhteita kuvaavien tekijöiden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttavat puolestaan asukasmäärä, asukastiheys sekä alueen riskikerroin. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöihin on ehdotettu lisättäväksi vuodesta 2024 lähtien uusi yliopistosairaалaläisä. Lisän perusteella otettaisiin huomioon yliopistollisista sairaaloista aiheutuvia muita sairaaloita korkeampia kustannuksia.

Koko maan tasolla hyvinvointialueiden rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu alueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Rahoituksen määrää tarkistetaan talousarviovuodelle ottamalla huomioon palvelutarpeen arvioitu kasvu, kustannustason ennustettu muutos hyvinvointialueindeksin mukaisena sekä mahdolliset tehtävien ja velvoitteiden muutokset. Palvelutarpeen kasvuarvio pohjautuu THL:n ylläpitämään SOME-malliin. Sen muutosprosentista säädetään rahoituslain 7 §:ssä, ja palvelutarpeen kasvuarviot tulee päivittää vähintään neljän vuoden välein. Vuosina 2023–2029 palvelutarpeen kasvuarviota korotetaan lisäksi 0,2 prosenttiyksiköllä siirtymävaiheen kustannusten vuoksi. Palvelutarpeen arvioitu kasvu otetaan täysimääräisesti huomioon vuosina 2023 ja 2024, minkä jälkeen se huomioidaan rahoituksen tasossa 80-prosenttisesti. Tämä kannustaa alueita kustannusten kasvun hillintään.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalliin kuuluu myös kustannustason jälkikäteinen tarkistus, jolla varmistetaan se, että laskennallinen rahoitus ei erkaannu todellisista kustannuksista. Koko maan tason laskennallinen rahoitus tarkistetaan kahden vuoden viiveellä toteutuneita kustannuksia vastaavaksi. Esimerkiksi vuoden 2023 toteutuneita kustannuksia verrataan vuoden 2023 laskennallisiin kustannuksiin. Tämä erotus huomioidaan täysimääräisesti talousarviovuoden tasolle indeksikorotettuna valtion vuoden 2025 talousarviossa.

Yksittäisen hyvinvointialueen saama laskennallisen rahoituksen määrä voi erota huomattavasti alueen kuntien yhteenlasketuista nykyisistä nettokustannuksista. Tämän takia rahoitusmalliin kuuluu siirtymäkausi, jonka aikana tasataan alueiden saaman laskennallisen rahoituksen aluekohtaista muutosta vuoden 2022 siirtyviin kustannuksiin verrattuna. Laskennallista rahoitusta täydentävä tai vähentävä niin sanottu siirtymätasaus on mitoitettu siten, että vuoden 2022 poikkileikkaustilanteen tasolla lasketun muutoksen määrä rajataan siirtymäkauden päätteeksi +200 / -100 euroon asukasta kohti. Siirtymätasauksen maksimimuutosta on tarkoitus muuttaa syksyllä 2022 annettavalla esityksellä -100 eurosta asukasta kohden -50 euroon asukasta kohden. Valtio rahoittaa rahoituksen lisäyksen, jos siirtymätasauksena maksetut yhteenlasketut lisäykset ovat suuremmat kuin vähennykset.

Jos rahoituksen taso vaarantaisi perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta valtiolta se määrä, joka on tarpeen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon alueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät (rahoituslain 11 §). Lisärahoitus myönnetään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta. Alueelle annettavasta lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto. Lisärahoituksen valmistelua varten asetetaan valmisteluryhmä, jonka tehtävänä on arvioida lisärahoituksen edellytyksiä ja tarvittavan lisärahoituksen määrää. Lisärahoitukselle voidaan asettaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja. Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle on myönnetty kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana lisärahoitusta.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan tason lähtötasona vuonna 2023 ovat kuntien vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella muodostetut sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannukset. Rahoituksen määrä tarkistetaan kesällä 2023 saatavien kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella niin, että hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoituksen perusteena ovat tarkistettut vuoden 2023 laskennalliset kustannukset.

Edellä kuvattu siirtolaskelmien tarkistaminen vuonna 2023 ja siitä seuraavien muutosten huomioon ottaminen kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksessa tehdään kustannusneutraalisti kunta-valtio-suhteessa. Lisäksi hyvinvointialuekohtaista vuoden 2023 rahoitusta korjataan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella jälkikäteen vuoden 2024 alussa maksettavalla aluekohtaisella kertakorvauksella. Lakia on tarkoitus muuttaa niin, että kertakorvaus voitaisiin kirjata osaksi hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitusta.

Hyvinvointialueiden yleiskatteinen rahoitus ei sisällä erillistä uusien investointien rahoitusta, vaan investoinnit sisällytetään hyvinvointialueiden kustannuksiin investointien pitäjälle jakotettuina poistoina. Hyvinvointialueiden investointien ohjauksesta säädetään erikseen hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021). Koska hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen, hyvinvointialue voi ottaa investointeja varten pitkäaikaisen lainan vain, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden hyvinvointialuelain 15 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston päätös lainanottovaltuudesta perustuu julkisen talouden suunnitelmaan, hyvinvointialueen laskennalliseen enimmäislainamäärään sekä olemassa olevaan lainakantaan. Hyvinvointialueen laskennallinen enimmäislainamäärä määräytyy alueen lainanhoitokyvyn mukaan.

Aiemmin toteutettuja investointeja varten nostettujen lainojen suuresta määrästä johtuen lainanottovaltuus jää ainakin toiminnan alkuvuosina joillain hyvinvointialueilla pieneksi tai sitä ei ole lainkaan. Valtioneuvosto voi muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämistä varten kuuluvien palvelujen

tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttaminen on yksi hyvinvointialueen arviointimenettelyn kriteereistä, sillä se johtaa hyvinvointialueen lainanhoitokykyä suurempaan lainojen määrään.

8.2 Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä tulee tarkastella myös aluekohtaisesti

Valtion vastuu hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyydestä, peruspalveluiden saatavuudesta ja perusoikeuksien toteutumisesta on suurempi kuin kuntien osalta. Tämä johtuu siitä, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta, mutta kunnilla on rajoittamaton verotusoikeus ja mahdolliset budjetin ylitykset kunnat kattavat itse.

Koko maan tasolla edellä kuvattu rahoitusmalli turvaa rahoituksen riittävyyttä, eikä laskennallinen rahoitus pääse irtautumaan toteutuneista kustannuksista. Hyvinvointialueilla on herättänyt huolta se, että kuntien kustannukset ovat nousseet tänä vuonna nopeammin kuin kuntien talousarvioita laadittaessa syksyllä 2021 ennakoitiin. Kustannusten nousuun ovat vaikuttaneet yksittäisinä tekijöinä muun muassa kiihtynyt inflaatio ja kunta-alan palkkaratkaisu. Tästä rahoituksen tasoon mahdollisesti aiheutuva vaje korjataan edellisessä alaluvussa kuvatulla tavalla vuoden 2024 alussa erikseen hyvinvointialuekohtaisesti kertakorvauksena sekä huomioimalla lopulliset kunnilta hyvinvointialueille siirtyneet kustannukset vuoden 2024 rahoituksen pohjana.

Rahoituksen riittävyyttä tulee tarkastella myös hyvinvointialuekohtaisesti. Alueiden välillä saattaa olla palvelutarpeen ja olosuhteiden eroja, joita laskennallinen rahoitusmalli ei pysty täysin huomioimaan. Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämisen alkuvuosina alueiden kustannuskehitystä saattavat eriyttää alueiden väliset erot muun muassa palveluiden nykyisessä järjestämiskäytännössä (maakunnallinen kuntayhtymä vai hajautettu kuntapohjainen), palveluvalikoimassa ja palveluverkossa. Myös henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden erot vaikuttavat palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Nykyinen järjestämiskäytäntö vaikuttaa erityisesti uudistuksesta seuraaviin muutuskustannuksiin, joita ovat muun muassa tietojärjestelmien yhteensovittaminen, hallinnolliset kustannukset ja palkkaharmonisointi. Valtio on osoittanut hyvinvointialueiden toiminnan ja perustamisen välttämättömiin valmistelukustannuksiin vuosien 2021 ja 2022 talousarvioissa valtionavustuksia yhteensä noin 583 milj. euroa. Jatkovuosille valtio ei osoita erillisrahoitusta muutos- ja siirtymäkustannuksiin, vaan alueet kattavat ne yleiskatteisesta rahoituksesta. Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän välttämättömien ICT-muutostöiden korvaamiseen tarkoitettuihin avustuksiin myönnettiin vuoden 2022 toisessa

lisätalousarviossa 150 milj. euron valtuus, josta voi aiheutua valtiolle menoja vielä vuonna 2024 maksupäätösperusteisesti.

Hyvinvointialueiden perustamisessa on kyse valtavasta hallinnonuudistuksesta. Vaikka uudistusta on valmisteltu useiden vaalikausien ajan ja vaikutuksia on pyritty arvioimaan huolellisesti, voi uudistukseen kuitenkin liittyä sellaisia vaikutuksia, joita ei ole pystytty ennakoimaan ja jotka saattavat lisätä kustannuksia. Yksittäisen alueen tasolla rahoituksen riittävyyteen voi vaikuttaa myös se, pystytäänkö alueella tekemään päätöksiä rakenteellisista tai tuottavuutta edistävästä uudistuksista ja onnistutaanko niiden toimeenpanossa.

Sosiaali- ja terveysalan neuvottelujärjestö SOTE ry sekä Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT hyväksyivät 3.10.2022 valtakunnansovittelijan antaman sovintoehdotuksen. Ehdotukseen sisältyy vuosille 2023–2025 ajoittuva yhteensä 6 prosentin korotus palkkojen yhteensovittamiseen ja palkkausjärjestelmien uudistamiseen. Hyvinvointialueita koskee myös kesällä tehty kunta- ja hyvinvointialan sopimusratkaisu, johon kuuluu palkkauksen kehittämisohjelma. Kokonaisuutena hyvinvointialueiden ansiotasokehitys tulee siksi lähivuosina ylittämään yleisen ansiotasokehityksen. Hyvinvointialueiden rahoituksen vuotuisen indeksitarkistus perustuu hyvinvointialueindeksiin, jossa osatekijänä on yleinen ansiotasoindexi hyvinvointialueiden ansiokehityksen sijaan. Yleisen ansiotasoindeksin käytön tavoite on luoda hyvinvointialueille kannuste hillitä kustannusten kasvua valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa. Yleistä ansiotason nousua nopeampi palkkakustannusten nousu edellyttää toiminnan tehostamista alueilla, mutta lisää painetta myös rahoituksen jälkikäteistarkistukseen.

Edellä kuvatusta johtuen hyvinvointialueiden taloudessa tulee olemaan tiukkuutta lähivuosina. On kuitenkin mahdotonta ennakoida, kuinka paljon alueet pystyvät sopeuttamaan talouttaan ja missä määrin paineet realisoituvat lisärahoituspyynnöiksi. Lisärahoituksen tarpeessa tulee todennäköisesti olemaan hyvin merkittävää vuosien välistä vaihtelua. Lisäksi tarvittavan varautumisen mittaluokan arvioiminen on hyvin haasteellista ennen kuin rahoitusmallin toimivuus on testattu käytännössä. Lisärahoitukselle on ehdotettu vuoden 2023 talousarvioon oma arviomäärärahmomentti, jolle on varattu 1 milj. euroa. Kehyksen liikkumatilan mitoituksessa (jakamaton varaus, lisätalousarviovaraus) on otettava huomioon myös mahdolliset lisärahoitustarpeet, joiden todellinen määrärahatarve budjetoidaan edellä todetulle momentille tilanteen mukaan.

8.3 Rahoituksen lakisäateisten tarkistusten mittaluokkaa vaikea ennakoida

Rahoituslain mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuarviota tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein. Käytännössä tarkistusväliksi muodostunee Tilastokeskuksen väestöennusteen tarkistamisväli. Palvelutarpeen vuotuisen kasvuarvion muutokset ovat aiemmissa päivityksissä olleet keskimäärin 0,1–0,2 prosenttiyksikön luokkaa. Hyvinvointialueiden rahoituksessa 0,1 prosenttiyksikön muutos vastaa runsasta 20 milj. euroa. Suhteessa rahoituksen kokonaisuuteen tätä muutoksen suuruusluokkaa voi pitää pienenä, mutta päivitysten tuomiin muutoksiin rahoitustasossa on syytä varautua valtiontalouden menokehyksissä.

Kuntapohjaisessa järjestelmässä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään kuuluva kustannustenjaon tarkistus on usein aiheuttanut ennakoimattomia paineita kehyksiin. Kustannustenjaon tarkistuksen mittaluokan ennakoiminen on ollut käytännössä hyvin vaikeaa, koska tehtäväluokittaisten kustannusten kehitys on selvinnyt vasta tilinpäätöstietojen valmistuttua. Kuntien kustannusten nousu on ollut ennakoitua suurempaa erityisesti sosiaali- ja terveystaloudissa.

Hyvinvointialueiden osalta kustannuskehityksen seuraaminen ja menopaineiden ennakointi on jossain määrin helpompaa. Mikäli alueen kustannukset nousevat nopeammin kuin sen saama rahoitus, tilanne näkyy sen taloudesta saatavissa seurantatiedoissa ja mahdollisesti myös lisärahoituspyyntöinä. Lisäksi alueen saama lisärahoitus otetaan huomioon kustannusten tarkistuksessa, eli lisärahoitus kasvattaa koko maan tasoista jälkikäteistarkistuksen määrää. Jälkikäteistarkistukseen vaikuttavat osaltaan poistojen kautta hyvinvointialueiden toteutuneet investoinnit, joihin valtioneuvosto voi vaikuttaa lainanottovaltuuksin. Jälkikäteistarkistuksesta aiheutuviin rahoituksen mahdollisiin tasomuutoksiin on syytä varautua valtiontalouden menokehyksessä hyvinvointialueiden rahoituksen yli 20 mrd. euron mittaluokan vuoksi; kustannusten prosenttiyksikön ennustettua korkeampi kasvu merkitsee yli 200 milj. euron menolisäystä. On myös syytä huomata, että kuntien kustannustenjaon tarkistuksessa valtion osuus on ollut valtionosuusprosenttia vastaten noin neljännes, mutta hyvinvointialueiden osalta kyse on täysimääräisestä vastuusta.

8.4 Hyvinvointialueiden rahoitus on tarkoituksenmukaista sisällyttää kehyksiin

Hyvinvointialueiden rahoituksen käsitteleminen kehyksessä on tärkeää ratkaista siten, että rahoituksen seuranta on läpinäkyvää ja kehysäännön noudattaminen ei vaaranna vaikeasti ennakoitavien menotason muutosten takia.

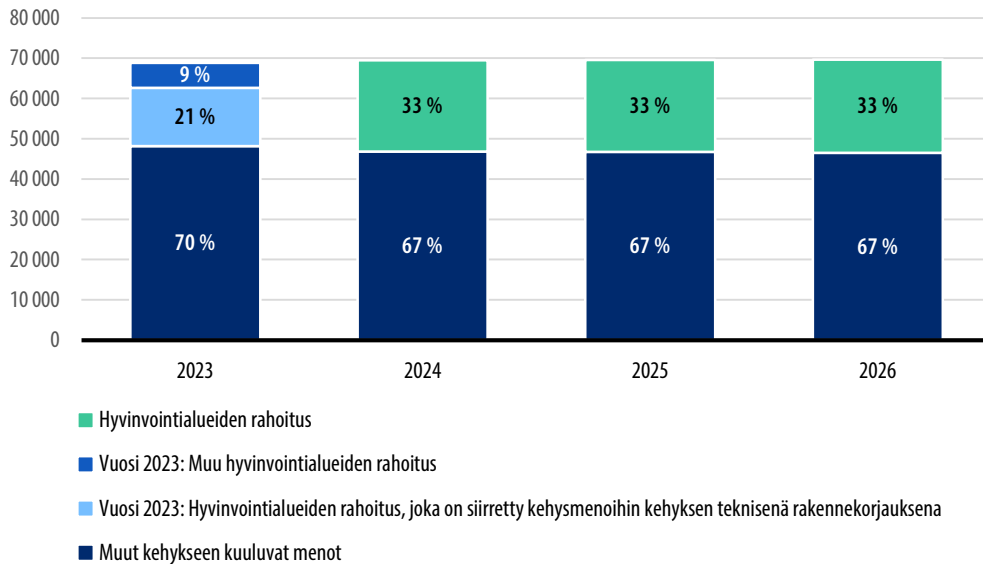
Tyypillisesti menokehyksissä pyritään mahdollisimman laajaan kattavuuteen. Menoja ei tulisi linjata kehysten ulkopuolelle vain, koska niiden arviointi on vaikeaa tai niihin vaikuttaminen on epäsuoraa. Myös hyvinvointialueiden rahoituksen tulee kuulua kehykseen kaikkine päätösperäisine muutoksineen. Ei ole perustetta sille, että sosiaali- ja terveystalveluiden ja pelastustoimen rahoitus olisi kehyksen ulkopuolista menoa ja se asetettaisiin eri asemaan kuin vaikkapa koulutuspalveluiden rahoitus. Jos hyvinvointialueiden rahoitus linjattaisiin kehyksen ulkopuolelle, se herättäisi helposti kysymyksen myös siitä, tulisiko muitakin menoeriä kohdella vastaavasti, mikä rapauttaisi koko järjestelmää.

Työryhmä on tarkastellut yhtenä vaihtoehtona sitä, että hyvinvointialueiden rahoitus jätettäisiin yhden vaalikauden ajaksi kehyksen ulkopuolelle eli hyvinvointialueiden rahoitus ja siihen liittyvät kustannustason ja palvelutarpeen kasvun tarkistukset luettaisiin poikkeuksellisesti kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Hyvinvointialueiden tehtävien ja veloitteiden muutokset ja alueiden lisärahoitus olisivat päätösperäisinä menoina kuitenkin kehyksen piirissä. Vaalikauden aikana saataisiin kokemusta niin rahoitusmallin kuin valtion ohjausjärjestelmän toimivuudesta. Sen lisäksi, että kokemus- ja tietopohja kasvaisivat ensimmäisten vuosien myötä, niin alkuvaiheen jälkeen hyvinvointialueiden menokehitys saataisi myös olla helpommin ennakoitavissa. Näin ollen seuraavalla vaalikaudella hyvinvointialueiden rahoitus olisi siirrettävissä kehykseen.

Tämän ratkaisun etuna olisi se, että hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistukset – jotka voivat olla kehyksen liikkumavaraan nähden suuria – eivät vaarantaisi kehysäännön noudattamista. Toisaalta hyvinvointialueiden rahoitusta voisi olla hankala siirtää takaisin kehykseen ja paine siihen, että muita kehykseen kuuluvia menoja haluttaisiin siirtää kehyksen ulkopuolelle, voisi kasvaa.

Kehysjärjestelmän näkökulmasta ongelmallisin osa-alue tulevat olemaan hyvinvointialueiden ennakoimattomat menotarpeet, joita saattaa aiheutua niin kesken vuoden tulevista lisärahoitustarpeista kuin rahoitusmalliin sisältyvästä jälkikäteisestä kustannustason tarkistuksesta luvuissa 8.2 ja 8.3 kuvatulla tavalla. Kehysjärjestelmästä saadut kokemukset ovat osoittaneet, että uudelleenkehennöksillä ja jakamattoman varauksen käytön harkinnalla voidaan löytää kehyksen sisällä liikkumavaraa ennakoimattomien menotarpeiden kattamiseen. Tämän tulee olla lähtökohta myös tulevilla vaalikaudella. Kehysjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyvinvointialueiden rahoituksen tarpeet voivat olla kuitenkin sellaista mittaluokkaa, että niiden sovittaminen kehyksiin on vaikeaa, ellei asiaan ole etukäteen varauduttu ja tätä haastetta sisäistetty. Varautuminen hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyviin ennakoimattomiin määrärahatarpeisiin tulee ottaa huomioon kehyksen liikkumatilan mitoituksessa. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi vuosittaisella (kumuloiuvalla) varauksella, jota ei voisi käyttää muihin tarkoituksiin. Jos varausta jäisi käyttämättä, kehystasoa laskettaisiin vastaavasti. Varauksen käyttöön liittyen hallitus voisi myös linjata itselleen pidäkkeitä luovia rajoitteita tai ehtoja.

Kuvio 8.1 Hyvinvointialueiden rahoituksen osuus kaikista kehysmenoista (TAE 2023, JTS 2023–2026), milj. euroa ja prosenttia.



Hyvinvointialueiden lisärahoitusprosessit voivat käynnistyä ympäri vuoden. Niiden seurauksena mahdollisesti tehtävät rahoituksen lisäykset sisältyisivät hyvin todennäköisesti lisätalousarvioihin. Tästä syystä on tarpeen arvioida vuotuisen lisätalousarviovarauksen määrän korottamista. Viime vuosina lisätalousarviovaraus on tyypillisesti asetettu 300 milj. euron vuosittaiselle tasolle (kuluneen kauden kehystä asetettaessa kehysmenojen taso oli noin 47–49 mrd. euroa). Vuodesta 2023 lukien kehukseen kuuluvat menot nousevat noin 14 mrd. eurolla sote-uudistuksesta johtuen. Näin ollen olisi hyvin perusteltua korottaa lisätalousarviovarausta suunnilleen samalla suhteella 400 milj. euron tasolle. Hankaluutena on se, että hyvinvointialueiden lisärahoitustarpeita on mahdotonta ennakoita. Niitä ei ole mahdollisesti yhtään tai sitten niitä voi olla useampia vuodessa. Käytäntönä on ollut, että vuoden lopussa käyttämättä olevaa lisätalousarviovarausta siirryy käytettäväksi kertaluonteisiin menoihin seuraavana vuonna. Tämä hallituksen olisi myös hyvä sisäistää, jotta se voisi varautua paremmin mahdollisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyviin yllättäviin menotarpeisiin.

Tulevan vaalikauden aikana saadaan kokemusta niin hyvinvointialueiden rahoitusmallin kuin valtion ohjauksjärjestelmän toimivuudesta. Sen lisäksi, että kokemus- ja tietopohja kasvavat ensimmäisten vuosien myötä, alkuvaiheen jälkeen hyvinvointialueiden menokehitys saattaa olla myös helpommin ennakoitavissa. Kehyksen liikkumatilan tarvetta voitaisiin tuolloin arvioida uudelleen.

8.5 Valtion ohjauksen tulee tukea budjettirajoitteen pitävyyttä

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli sisältää tarvittavat mekanismit, joilla turvataan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä ja siten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden saatavuutta. Rahoituksen yleiskatteellisuus turvaa alueiden itsehallintoa, ja laskennallisuus puolestaan kannustaa tuottavuuteen. Hyvinvointialueiden taloutta koskevat säännökset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden rahoitusmalliin kanssa, ja nämä yhdessä tarjoavat selkeän kehikon hyvinvointialueiden ohjaukselle. Edellä kuvatulla tavalla rahoitusmalliin ja erityisesti uudistuksen alkuvaiheeseen liittyy myös vaikeasti ennakoitavia elementtejä. Yksi näistä on se, että itsehallinnollisen hallinnontason valtion rahoitukseen perustuvasta rahoitusmallista ei ole aikaisempaa kokemusta. Rahoitusmalliin liittyy riski pehmeästä budjettirajoitteesta, etenkin kun alueet vastaavat perusoikeuksien toteuttamistehtävistä.

Valtion ohjauksen painopisteenä tulee olla se, että ohjauksella varmistetaan rahoituslain mukaisen rahoituksen riittävyyttä. Tällä tavoin tuetaan myös alueiden omien tuottavuus- ja muutosohjelmien toteuttamista. Esimerkiksi lisärahoituksen myöntämiselle tulee olla tiukat, selkeät, ja alueiden yhdenvertaista kohtelua varmistavat kriteerit. Lisärahoitukselle tulee asettaa aina myös alueiden taloutta ja toiminnan tehostamista koskevia ehtoja, joita voivat olla esimerkiksi talouden tasapainon varmistavan sopeutusohjelman laatiminen tai palveluverkkouudistuksen käynnistäminen. Sama koskee myös lainanottovaltuuden muuttamisen valmistelua, jossa tulee varmistaa hyvinvointialueiden lainanhoitokyvyn säilyminen pidemmällä aikavälillä. Mikäli lisärahoitusta myönnettäisiin tarpeettoman kevyin perustein, rahoitusmallin uskottavuus heikentyisi ja samoin alueiden kannustimet toimintatapojen uudistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen heikkenisivät. Erityisesti uudistuksen alussa on varmistettava, että valtion ohjaus tukee hyvinvointialueiden riittävää kulukuria ja kannustaa tuottavuuden parantamiseen.

Budjettirajoitteen pitävyyttä voidaan tukea poliittisella sitoutumisella esimerkiksi hallitusohjelmakirjauksena. Myös hyvinvointialueiden rahoituksen sisällyttäminen valtioneuvoston menokehykseen vahvistaa budjettirajoitetta, koska se asettaa hyvinvointialueiden rahoituksen samalla viivalle muiden menojen kanssa.

Hyvinvointialueiden toiminnan ensimmäisinä vuosina valtio voi tukea rahoituslain mukaisen rahoituksen riittävyyttä myös siten, että se antaa alueille työrauhan, esimerkiksi pidättäytymällä rahoitusmallin uudistamisesta ennen kuin sen toimivuudesta on saatu käytännön kokemusta. Myös tehtävien ja velvoitteiden laajentamisessa tulisi käyttää erityistä harkintaa.

8.6 Kustannuksia kasvattavien uusien tehtävien antamisesta hyvinvointialueille tulisi pidättäytyä lähivuosina

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa on jo pidempään rasittanut henkilöstön heikko saatavuus. Tilanteen ennustetaan edelleen heikentyvän vuosikymmenen loppuun mennessä (Keva/Aula Research Oy 2021). Työikäisen väestön määrä vähenee Suomessa, ja samanaikaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarve kasvaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman eläköityminen on keskimääräistä suurempaa: työ- ja elinkeinoministeriön sote-toimiala-raportin (Tevameri 2021) arvion mukaan terveyspalveluissa eläköityy työvoimasta 51 prosenttia ja sosiaalipalveluissa 48 prosenttia vuoteen 2035 mennessä. Henkilöstön saataavuusongelmista johtuen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyy jo nykyisin huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia epävarmuuksia. Henkilöstöstä on pulaa useissa ammattiryhmissä ja kaikkialla Suomessa. Koulutusmäärien lisääminen tai johtamisen ja työolojen kehittäminen eivät yksinään riitä ratkaisuksi, vaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottavuutta tulee pystyä lisäämään.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on lisännyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä ja velvoitteita mittavasti, muun muassa perusterveydenhuollon hoitotakuu, tehostettua palveluasumista koskeva henkilöstömitoitus, kotihoidon kehittäminen, lastensuojelun henkilöstömitoitus, kouluterveydenhuollon kuraattori-/psykologimitoitus sekä vammaispalvelulaki. Uudistuksista johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tarve kasvaa hallituksen esitysten vaikutusarvioiden mukaan laskennallisesti noin 9 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä. Kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat voimassa täysimääräisesti vuonna 2026, lisäys hyvinvointialueiden kustannuksiin on nettomääräisesti noin 610 milj. euroa vuodessa (vuoden 2023 hintatasossa arvioituna).

Näin monen lakimuutoksen yhtäaikainen toimeenpano on jo haaste sinänsä, mutta haastetta lisää samanaikaisesti tapahtuva järjestämisvastuun siirto hyvinvointialueille ja henkilöstön saatavuuden ongelmat. Tässä tilanteessa kasvaa riski siihen, ettei hyvinvointialueilla ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toimeenpanna kaikkia niille asetettuja tehtäviä tai tehtävien järjestäminen lainmukaisina edellyttää ostopalvelujen osuuden merkittävää kasvattamista. Jälkimmäiseen liittyy puolestaan riski kustannusten ennakoitua suuremmasta noususta, jonka valtio kustantaa viimeistään jälkikäteisen tarkistuksen kautta. Merkillepantavaa on se, että hyvinvointialueiden rahoituslain 9 §:n mukaan uudet ja laajentuvat tehtävät eivät saa aiheuttaa lisärahoitustarvetta.

Seuraavalla vaalikaudella ei tulisi antaa hyvinvointialueille merkittäviä uusia tehtäviä tai velvoitteita tai laajentaa nykyisiä, koska hyvinvointialueilla ei ole edellytyksiä ottaa niitä vastaan. Myös julkisen talouden velkaantumiseen ja kestävyyyteen liittyvät ongelmat

edellyttävät pidättäytyvää linjaa uusien tehtävien antamisen tai nykyisten tehtävien laajentamisen suhteen. Välttämättömät lainsäädäntöuudistukset tulisi tehdä siten, että ne eivät laajenna tehtäviä eivätkä lisää kustannuksia. Hyvinvointialueiden aloittamiseen liittyvä muutos on jo itsessään suuri, ja samalla rahoitus- ja investointimalli uudistuu. Lisäksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen toteuttamien tehtävämuutosten toimeenpano jatkuu tulevalla vaalikaudella.

Tulevalla vaalikaudella valtion hyvinvointialuepolitiikan pitäisi olla ennustettavaa. Hyvinvointialueille tulisi siis antaa työrauha, jotta ne pystyisivät toteuttamaan palvelut turvallisiksi, kustannusten nousua hillitseviä ja tuottavuutta lisääviä toiminnallisia muutosohjelmia. Uusien velvoitteiden antamisen sijaan tulee keskittyä seuraamaan sitä, pystyvätkö hyvinvointialueet toimeenpanemaan kuluvan vaalikauden aikana linjattuja uudistuksia vai olisiko näiden uudistusten toimeenpanoon tuotava liikkumavaraa esimerkiksi pidentämällä toimeenpanon siirtymäaikoja. Lainsäädäntöä koskevien uudistusten sijaan tulisi nykyistä enemmän pohtia myös muiden keinojen hyödyntämistä hyvinvointialueiden ohjauksessa. Ylipäätään sääntelyn tarvetta arvioitaessa lähtökohtana tulisi olla se, että hyvinvointialueille jää mahdollisuus ja riittävä väljyys järjestää palvelut joustavasti, huomioon ottaen paikalliset olosuhteet ja asukkaiden tarpeet.

Myös velvoitteiden keventämistä tulee harkita erityisesti, jos työvoiman saatavuuden ja riittävyyden ongelmia ei saada ratkaistua. Tätä tarvetta korostaa myös väestön ikääntyminen ja kasvava palvelutarve sekä huoltosuhteen heikkeneminen.

8.7 Työryhmän näkemys

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli sisältää keinot rahoituksen riittävyyden turvaamiseen. Valtioneuvoston piirissä ohjauksen keskeisenä tavoitteena tulee olla kustannusten nousun hillintä ja budjettirajoitteen pitävyys. Selkeällä ohjauksella tuetaan hyvinvointialueiden rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista, jolla varmistetaan myös toimivat peruspalvelut.

Henkilöstön saatavuus ja riittävyys on muodostunut isoksi haasteeksi niin julkisissa peruspalveluissa kuin laajemminkin kansantaloudessa. Valtion tulisi tulevalla vaalikaudella antaa hyvinvointialueille työrauha pidättäytymällä merkittävien uusien tehtävien antamisesta. Tätä korostaa myös se, että pääministeri Sanna Marinin hallituksen toteuttamat tehtävien ja velvoitteiden lisäykset lisäävät kustannuksia ja kasvattavat henkilöstötarvetta vielä tulevalla vaalikaudella. Hyvinvointialueille on mahdollistettava riittävä väljyys järjestää palvelut itsehallintonsa puitteissa.

Hyvinvointialueisiin saattaa liittyä ennakoimattomia, mahdollisesti suuriakin menotarpeita, joita saattaa aiheutua niin kesken vuoden tulevista lisärahoituspyynnöistä kuin rahoitusmalliin sisältyvästä jälkikäteisestä kustannustason tarkistuksesta. Hyvinvointialueiden rahoituksen tulee kokonaisuudessaan kuulua kehysmenojen piiriin, mutta kehyksen liikkumatilassa on tarpeen varautua mahdollisiin ennakoimattomiin tekijöihin, tarvittaessa esimerkiksi erillisellä varauksella, joka ei olisi käytettävissä muihin menoihin. Vuotuista lisäbudjettivarausta ehdotetaan myös kasvatettavaksi kehysmenojen kasvua seuraten.

9 Kuntatalous

Seuraavassa tarkastellaan kuntatalouden ohjausta – niin nykytilaa kuin kehittämistarpeita. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille vuodesta 2023 alkaen. Edelleen hallitus on antanut eduskunnalle esityksen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi, jossa kunnille muun muassa siirrettäisiin vuodesta 2025 lukien työvoimapalvelujen järjestämisvastuu. Nämä uudistukset muuttavat merkittävästi kuntataloutta.

9.1 Kuntatalouden ohjauksen nykytila

Kuntatalouden ohjausta uudistettiin 2010-luvun puolivälissä osana julkisen talouden kokonaisuohjauksen uudistamista. Vuonna 2014 voimaan tulleen julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaan JTS:ssä tulee asettaa rahoitusasemataavoite kullekin julkisen talouden osa-alueelle, ml. kuntatalouden rahoitusasemalle. Tavoite asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein määritellylle paikallishallinnon rahoitusasemalle. Tämän lisäksi otettiin käyttöön niin sanottu kuntatalouden menorajoite, jonka mukaan JTS:n kuntataloutta koskevassa osassa tulee asettaa kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden menorajoitteen tavoitteena oli hillitä tehtävien lisäyksistä kuntatalouteen kohdistuvaa menopainetta.

Myös kuntalakia uudistettiin vuonna 2015. Kuntia ja kuntayhtymiä koskevia taloussäännöksiä kiristettiin, ja JTS:n ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä alettiin valmistella kuntatalousohjelmaa, jossa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen, kuntatalouden toimintaympäristöä, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutoksia sekä kuntatalouden kehitystä. Lisäksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuslakiin lisättiin vuoden 2015 alusta säännös, jonka mukaan valtionosuusprosentti uusissa tai laajenevissa tehtävissä on 100.

Kuntatalouden menorajoite ei ollut ohjausvälineenä erityisen toimiva (valtiovarainministeriö 2019a, 151; valtiovarainministeriö 2022a, 74–75). Osin tämän ja osin muuttuneen tilanteen johdosta menorajoitteesta on luovuttu vuonna 2022. Sote-uudistus siirtää suurimman menopaineen pois kuntataloudesta, joten menorajoitteen kaltaiselle ohjausvälineelle

ei ole enää tarvetta. Menorajoitteen toteutumisen täsmällinen jälkikäteisseuranta oli mahdollonta, joten menorajoite jäi käytännössä tavoitteelliseksi. Toimenpiteiden toteutuminen on riippuvaista myös kuntien omista päätöksistä niin toimeenpanon laajuuden kuin aika-
taulukin suhteen. Lisäksi ongelmana oli heikko poliittinen sitoutuminen rajoitteeseen.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Tätä säännöstä on sovellettu vuoden 2016 talousarviosta lähtien. Uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden 100-prosenttinen valtionosuus on parantanut rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntatalouden tasolla. Paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Menorajoitesäännöksen merkitys kuntien itsehallinnon turvaamiseen liittyvän rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta on valtionosuustehtävien nykyisestä 100-prosenttisestä rahoituksesta johtuen siten olennaisesti vähäisempi kuin menorajoitteen säätämisaikana vuonna 2014.

Vaikka kuntatalouden menorajoitteesta on luovuttu, julkisen talouden suunnitelmassa kootaan edelleen yhteen hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset. Siinä kuvataan myös valtion kuntatalouteen vaikuttavia toimenpiteitä sekä kokonaisuutena että hallinnonaloittain. Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä kunta-valtio-neuvottelumenettelyssä laadittava lakisäätäinen kuntatalousohjelma syventää kuntataloutta koskevaa arviota. Erityisesti rahoitusperiaatteen toteutumisesta arvioidaan syvemmin kuntatalousohjelmassa niin koko kuntatalouden tasolla kuin kuntakokoryhmittäin.

9.2 Kuntatalouden ohjauksen kehittämistarpeet

9.2.1 Valtionosuusjärjestelmän toimivuutta tulee arvioida rauhassa sote- ja TE-palvelu-uudistusten jälkeen

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirto hyvinvointialueille muuttaa merkittävästi kuntataloutta vuodesta 2023 alkaen. Kuntatalouden koko pienee, ja väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva välitön menopaine siirtyy pois kunnilta. Toisaalta kunnat ovat uudistuksen jälkeenkin merkittävä julkisen talouden toimijoita, joille kuuluu vastuu erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisesta.

Uudistus muuttaa merkittävästi myös kuntien valtionosuusjärjestelmää. Peruspalvelujen valtionosuuksien ja kuntien verotulomenetysten korvausten määrä vähenee uudistuksen yhteydessä noin 70 prosentilla. Peruspalvelujen valtionosuuksien taso alenee muutoksen

seurauksena vuoden 2022 noin 8 mrd. eurosta noin 2,7 mrd. eroon vuonna 2023. Kunta-kohtaisesti muutokset voivat poiketa uudistukseen liittyvien toistaiseksi pysyvien tasauselementtien vuoksi merkittävästi toisistaan. Joillain kunnilla valtionosuuksien osuus tuloista kasvaa, kun taas tämänhetkisen arvion mukaan joillakin kunnilla valtionosuus muuttuu vuonna 2023 negatiiviseksi.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi, jossa kunnille siirrettäisiin työvoimapalvelujen järjestämistä vastaava ja kuntien rahoitusvastuuta työttömyysturvasta laajennettaisiin ja varhennettaisiin. Siirtyvien palveluiden osalta kyse olisi vuoden 2022 tasossa noin 700 milj. euron mittaluokkaa olevasta kokonaisuudesta. Työvoimapalvelut muodostaisivat uuden valtionosuustehtävän, ja niihin osoitettaisiin 100-prosenttinen valtionosuus. Työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentamisesta ja varhentamisesta kunnille aiheutuvat lisäkustannukset, arviolta noin 350 milj. euroa, kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti vuoden 2022 poikkileikkaustilanteen mukaisina valtionosuuden lisäyksellä. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2025.

TE-palvelu-uudistus ja erityisesti sitä edeltävä sote-uudistus ovat isoja muutoksia kuntien tehtäviin ja talouteen. Kunnat tarvitsevat riittävästi aikaa sopeuttaa toimintojaan, mikä myös valtion pitäisi ottaa huomioon omassa kuntapolitiikassaan. Valtionosuusleikkauksista tulisi pidättäytyä, jos niihin ei liity tehtävien ja veloitteiden vähentämistä. Valtionosuusleikkaukset eivät välttämättä vahvista julkista taloutta kokonaisuutena, vaan ne voivat lisätä painetta kuntien veroprosenttien korotuksiin tai velkaantumiseen. Lisäksi sote-uudistuksen jälkeen kuntien sopeutusmahdollisuudet ovat tehtäväkentän kapenemisesta johtuen huomattavasti pienemmät kuin nykyisin.

Mahdollisia valtionosuusjärjestelmän perusteisiin tarvittavia muutoksia on tarpeen arvioida, mutta kuntien talouden kehitystä ja rahoitusjärjestelmän toimivuutta on syytä ensin seurata uudistusten jälkeen. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen kannattaa toteuttaa vasta sitten, kun järjestelmän toimivuudesta on saatu kokemusta ja valtionosuuskriteereistä lisää tutkimustietoa.

9.2.2 Kuntien eriytyminen tulisi tunnistaa valtion kuntiin kohdistamassa ohjauksessa

Valtion kuntatalouden ohjausmahdollisuuksia heikentävät osittain kuntarakenteen hajanaisuus ja kuntien erilaisuus. Hajanainen kuntarakenteen vaikeuttaa kuntatalouden kokonaisuudesta, koska samojen ohjauskeinojen tulisi soveltua sekä suurten että pienten kuntien ohjaukseen.

Antaessaan kunnille uusia tehtäviä ja velvoitteita valtion on samalla rahoitusperiaatteen mukaisesti varmistettava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Yleisesti ajatellaan, että 100-prosenttinen valtionosuus kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttäen, että kustannusvaikutukset on arvioitu oikein. Tässä ajattelutavassa ei kuitenkaan tunnisteta kuntien erilaisuutta: erikokoisissa ja olosuhteiltaan erilaisissa kunnissa uuden tehtävän toimeenpanon kustannukset voivat olla hyvinkin eri suuruisia. Lisäksi henkilöstön saatavuus voi vaihdella kunnittain ja vaikuttaa keskeisesti uusien tai laajenevien tehtävien toteuttamismahdollisuuksiin ja myös kustannuksiin. Hajanainen kuntarakenne vaikeuttaa siten kunnille annettavien uusien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointia. Taloudellisten vaikutusten arviointia lainvalmistelussa on kehitetty, mutta jatkossa huomiota tulisi kohdentaa entistä enemmän vaikutusten ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin erilaisten kuntien tai kuntaryhmien osalta.

Kuntien tehtäviä koskevan normiohjauksen sijasta tulisi arvioida aina myös vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Jos kuntien palveluissa havaitaan ongelmia tai osaa-misvajetta, pitäisi tällöin pureutua tarkasti siihen, onko kyseessä yksittäistapaus vai laajempi ilmiö. Jos kyseessä on yksittäistapaus, niin keinot tilanteen korjaamiseksi ovat täysin erilaiset kuin koko kuntakenttää koskevissa tilanteissa.

9.2.3 Uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta kunnille tai nykyisten tehtävien laajentamisesta tulisi pidättäytyä

Tulevalla vaalikaudella kunnille annettaviin uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti. Kunnille tulisi antaa työrauha niiden sopeutuessa sote-uudistuksen ja TE-palvelu-uudistuksen tuomiin muutoksiin tehtävissä ja toimintaympäristössä.

Kokemus on myös osoittanut, että tehtäviä ja niiden laajennuksia on helppo antaa mutta erittäin vaikea poistaa. Lakisääteiseksi kerran määritellystä tehtävästä luopuminen on osoittautunut poliittisesti hyvin vaikeaksi. On vaikea saada aikaan yhteistä tahtotilaa etenkin sellaisten tehtävien vähentämisessä, joilla on taloudellista merkittävyyttä, sillä näillä tehtävillä on usein myös merkittäviä vaikutuksia kuntien asukkaiden arkeen. Mahdollisuuksia toteuttaa olemassa olevaa palvelulupausta tulisi kuitenkin arvioida myös julkisen talouden kestävyys huomioiden.

Kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevien päätösten yhteydessä tulisi entistä enemmän arvioida myös työvoiman saatavuuteen liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita. Näitä on tarpeen arvioida osana julkisen talouden ja talouspolitiikan suunnittelua jo hallitusohjelmaa

laadittaessa. Tehtäviä koskevissa päätöksissä tulisi huomioida väestön ikääntymistä ja eläköitymistä koskevien kehitysnäkymien ohella myös yksityisen sektorin työvoiman tarve.

Ylipäätään tulisi tehdä huolellista punnintaa eri ohjauskeinojen välillä. Jos päädytään ohjaamaan lailla, tulisi huolehtia siitä, että lainsäädännössä jätetään kunnille mahdollisuus järjestää palvelut joustavasti paikalliset olosuhteet ja asukkaiden tarpeet huomioon ottaen. Viime aikoina on ollut havaittavissa erilaisten suunnittelu- ja seurantavelvoitteiden määrän kasvua, vaikka suunnitteluvetoisten vaikuttavuudesta ei ole juurikaan tietoa saatavilla. Usein näillä velvoitteilla on yksinään pienet lisäkustannukset, mutta yksittelen eri lakeihin lisättyinä niistä saattaa muodostua huomattavakin työmäärä varsinkin, jos eri lakeihin sisältyvät suunnitteluvetoiset ovat keskenään kovin erilaisia tai jopa osin päällekkäisiä.

Mikäli uusien tehtävien ja velvoitteiden antaminen kunnille katsotaan välttämättömäksi, tulisi kuntien tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä uusista tehtävistä ja velvoitteista arvioida sekä yksittäisten tehtävien ja velvoitteiden osalta että kokonaisuutena jo hallitusohjelman valmisteluvaiheessa. Tässä vaiheessa tehtyihin – usein alustaviin – vaikutusarvioihin ei tulisi kuitenkaan lukittautua, vaan arviot tulisi päivittää lainvalmistelun edetessä. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuntatalouden tilan ja kehitysnäkymien lisäksi toimenpiteiden vaikutukset myös yksittäisten kuntien talouteen ja henkilöstötarpeeseen yli vaalikauden.

Hallitusohjelmassa tulee jatkossakin olla kirjaus kunnille annettavien uusien tai laajenevien tehtävien täysimääräisestä korvaamisesta, sillä muuten 100-prosenttinen valtionosuus koskee vain peruspalvelujen valtionosuuslain mukaisia valtionosuustehtäviä. Mahdollisten uusien tehtävien antaminen ja täysimääräinen kompensointi kunnille tulisi yhdistää koko julkisen talouden tavoitteenasetteluun ja menojen kasvun hillintää koskeviin tavoitteisiin. Uusien tehtävien aiheuttamien kustannusten korvaaminen 100 prosentin valtionosuuksilla ei ole pidäke lisätä tehtäviä kunnille, jos budjettirajoite ei pidä koko julkisen talouden osalta.

9.2.4 Valtionavustuksia tulisi käyttää harkiten ja entistä koordinoidummin

Kuntasektorille myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat merkittävä osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Korvamerkityt valtionavustukset ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia täydentävä ja niitä kohdennetumpi tapa osoittaa erillisrahoitusta kunnille. Niitä käytetään esimerkiksi toiminnan kehittämiseen, kokeiluiden ja toiminnan käynnistämiseen sekä erityistehtäviin. Valtionavustuksiin liittyy myös poliittista mielenkiintoa: valtionavustuksilla tukea voidaan kohdentaa tarkasti rajoitetulle kohderyhmälle tai

esille nousseen ongelman hoitamiseen. Avustukset ovat myös valtion keino ohjata kuntien toimintaa. Sen lisäksi, että valtionavustuksilla ohjataan kehittämisen kohteiden valintaa, avustusten myöntämiseen liittyvillä kriteereillä ja ehdoilla säädellään joskus tiukastikin toteutuksen tapoja.

Valtionavustusten hajanaisuudesta johtuen niiden mittaluokasta ja kohdentumisesta on vaikea saada kokonaiskuva. Valtiovarainministeriössä valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeessa ja sen kuntajaostossa on kuitenkin selvitetty, että kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonserneille myönnettiin vuonna 2020 noin 2,5 mrd. euroa valtionavustuksia, ja haettavana oli yli 200 erilaista avustusta (valtiovarainministeriö 2022b).

Valtionavustustoimintaan liittyy työläitä haku-, hallinnointi- ja raportointimenettelyjä, jotka ovat usein erilaisia eri hallinnonaloilla. Kunnilla on erilaiset edellytykset hakea avustusta, sillä avustusten hakeminen ja hallinnointi vaativat henkilöstöresursseja. Lisäksi rahoituksen saaminen edellyttää pääsääntöisesti myös omarahoitusosuutta. Kunnat ovatkin kritisoineet valtionavustuksista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä kehittämistoiminnan pistemäisyyttä ja lyhytjänteisyyttä. Hankemuotoisen kehittämisen sijasta kestävämpään tulokseen voitaisiin päästä kehitystyöllä osana perustyötä ja -rahoitusta. Erityisesti investointiavustusten kohdalla olisi tarpeen arvioida kunnan talouden kestävyyttä ja kykyä vastata avustushankkeen mukanaan tuomista mahdollisista riskeistä tai pidemmän aikavälin kustannuksista.

Samaan toimintaan tai aihepiiriin saatetaan myöntää valtionavustuksia useammalta hallinnonalalta ilman keskinäistä koordinaatiota. Tuolloin kunnalle jää yhteensovittajan rooli. Hallinnonalojen tulisikin tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä, koordinoida paremmin avustustoiminnan kokonaisuutta ja yhdistää samoihin aiheisiin kohdistuvat valtionavustukset nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Valtion ohjauksen näkökulmasta valtionavustustoiminnan yksi ongelma liittyy seurantaan. Valtionavustuksilla tuettavan toiminnan tuloksista tai valtionavustusten vaikuttavuudesta on saatavilla huonosti tietoa edes niitä myöntävillä tahoilla saati laajemmin julkisuudessa.

9.3 Kuntien valtionrahoitus osana kehysjärjestelmää

Kuntien valtionosuudet ja valtionavustukset sisältyvät valtiontalouden menokehyksiin, mutta kunnille maksettavat veromenetysten korvaukset veroperustemuutoksista eivät sen sijaan sisälly. Tämän osalta ei ole muutostarpeita. On keskeistä, että valtion linjaamista veroperustemuutoksista muille veronsaajille aiheutuvat lisäykset tai vähennykset huomioidaan kehysneutraalisti, jotta kehysjärjestelmä ei aseta erilaisia veroratkaisuja epätarkoituksenmukaisesti eriarvoiseen asemaan.

Julkisen talouden ohjausta on tärkeää kehittää kokonaisuutena, jotta voidaan estää haitallinen osaoptimointi julkisen talouden eri sektoreiden välillä. Näin voi tapahtua, jos yhden sektorin ohjaus on tiukempaa kuin muiden sektoreiden. Osaoptimoinnin riskiä vähentää valtio-kunta-suhteessa osaltaan se, että kuntien valtionosuudet ja valtionavustukset sisältyvät valtion menokehysiin ja että julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan finanssi-poliittiset tavoitteet kaikille julkisen talouden sektoreille, mukaan lukien kuntataloudelle. Valtiontalouden kehysten tiukkuus on voinut kuitenkin ajoittain johtaa tilanteeseen, jossa kunnille on annettu uusi tehtävä alimitoitettulla rahoituksella tai jonkun toimenpiteen kompensatiokeinoksi on valittu verotuksen toimenpide, vaikka valtionosuuslisäys kohdentaisi kompensatian paremmin. Kompensatiotapa tulisi valita aina sen mukaan, mikä on tarkoituksenmukaisin ja parhaiten kohdentuva instrumentti.

Valtionosuusjärjestelmään kuuluu lakisääteinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, jonka mittaluokkaa on tähän asti ollut vaikea ennakoita. Sille on ajoittain ollut vaikea löytää tilaa kehyksistä, jos kustannustenjaon tarkistus on edellyttänyt kuntien valtionosuuksien merkittävää kasvattamista³¹. Sote-uudistuksen myötä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen mittaluokka kuitenkin pienenee, kun kuntien lakisääteiset tehtävät vähenevät. Kunnissa säilyvien lakisääteisten tehtävien kustannuskehitys on jatkossa todennäköisesti aiempaa maltillisempaa, sillä kustannusten nousu on tyypillisesti ollut ennakoitua suurempaa erityisesti hyvinvointialueille siirtyvissä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuntien valtionosuuksissa tapahtuviin muutoksiin ml. kustannustenjaon tarkistukseen on jatkossa mahdollista varautua normaaleilla kehysjärjestelmän joustoilla, kuten riittävällä jakamattomalla varauksella.

9.4 Yksittäistä kuntaa koskeva talouden ohjaus ja sen kehittämistarpeet

Koko kuntatalouden ohjauksen perustana on toimiva kunnan talouden ohjaus eli kuntalain mukaisen kuntien tasapainovaatimuksen, alijäämän kattamisvelvollisuuden sekä erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn toimeenpano.

Kansantalouden tilinpidon mukaisen paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen vaikutus yksittäisen kunnan toimintaan on välillinen, kun taas kuntalain ja kirjanpitosäännösten

³¹ Kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuusjärjestelmän pohjana olevat laskennalliset kustannukset tarkistetaan koko maan tasolla vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Jos laskennallinen kustannus on ollut toteutuneita kustannuksia alhaisempi, valtio maksaa valtionosuusprosentin mukaisen osuuden erotuksesta. Vastaavasti valtionosuuksia vähennetään, jos toteutuneet kustannukset ovat olleet laskennallisia pienemmät.

mukaisella kuntien ohjauksella on suora vaikutus yksittäiseen kuntaan. Kuntien laajasta itsehallinnosta johtuen valtio ei voi yksin omilla toimillaan taata koko kuntatalouden rahoitusasematarvitteiden saavuttamista, vaan voi ainoastaan luoda edellytyksiä siihen. Lopulta kuitenkin kuntien omilla toimilla on suuri merkitys sille, miten kuntatalous kehittyy.

Yksittäisten kuntien ohjauksen kehittämistarpeita on arvioitu vuonna 2022 julkaistussa Kuntapolitiikka käännekohtassa? -raportissa (valtiovarainministeriö 2022b). Yleisesti ottaen uusia finanssipoliittisia sääntöjä, kuten kuntien lainanoton, investointien tai verotuksen rajoittamista, ei raportissa pidetty Suomen kontekstissa tarkoituksenmukaisina. Sen sijaan raportissa nostettiin esiin nykyisten ohjausvälineiden kehittämismahdollisuuksia muun muassa arviointimenettelyyn, investointien ja niitä vastaavien sopimusten suunnitteluun, talouden ja toiminnan raportointiin sekä tilinpäätösinformaatioon ja kuntien talouden ja toiminnan ulkoiseen tarkastukseen liittyen.

Kuntalain kuntien taloutta ohjaavat säännökset

Talouden tasapainovaatimus

Kunnan talouden tasapainottamista koskeva vaatimus sisältyy kuntalain 110 §:n talousarviota ja -suunnitelmaa koskevaan sääntelyyn. Lain mukaan talousarviovuoden ja vähintään kaksi seuraavaa vuotta kattavan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Esimerkiksi yksittäinen vuosi taloussuunnitelmassa voi siten olla negatiivinen, jos muina suunnitelmakauden vuosina kertyy vähintään vastaava määrä ylijäämää.

Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Taloussuunnitelma voi siten olla alijäämäinen, mutta vain enintään siihen määrään kuin talousarvion laadintavuoden lopussa arvioidaan kertyvän ylijäämää. Ylijäämän määrän arvioinnissa otetaan huomioon edellisen vuoden tilinpäätöksen lisäksi laadintavuoden talousarvio ja siihen tehdyt muutokset sekä muut tiedossa olevat laadintavuoden tulokseen vaikuttavat tekijät.

Talouden tasapainovaatimus koskee myös kuntayhtymiä. Tämä varmistaa sen, että kuntayhtymän jäsenkunnat kattavat maksuosuuksillaan kuntayhtymän kulut ja että jäsenkuntien talouden tasapainosta syntyy oikea kuva.

Alijäämän kattamisvelvollisuus

Kuntalain 110 § sisältää myös säännökset kunnan alijäämän kattamisesta. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Alijäämän kattamisen toimenpiteiden tulee olla ensisijaisesti reaalitalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä.

Jos kunnan taseeseen kertyneet alijäämät saadaan katetuksi nopeammassa ajassa kuin neljässä vuodessa, kattamiskausi katkeaa. Sen jälkeen seuraavina tilikausina mahdollisesti kertyvät alijäämät aloittavat taas uuden kattamiskauden ja toimenpideohjelman laatimisvelvollisuuden.

Arviointimenettely

Eriytyisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn tarkoituksena on turvata se, että kunnalla on riittävät taloudelliset edellytykset kunnan asukkaiden peruspalvelujen turvaamiseksi.

Arviointimenettely voidaan käynnistää silloin, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää kuntalain mukaisessa määräajassa. Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

- 1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia,
- 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
- 3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla ja
- 4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Arviointimenettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa. Selvityksen kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lakisääteiset palvelut tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella.

Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaisissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Valtiovarainministeriön ratkaisu voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja kunnan päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen.

Kuntayhtymän arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää kuntalain mukaisessa määräajassa. Kuntayhtymän arviointimenettelyssä valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi.

9.4.1 Arviointimenettelyn kehittämistä tulee jatkaa

Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä on viime vuosina kehitetty ja tätä kehitystyötä on hyvä jatkaa. Menettely tulisi voida käynnistää perustuen oikeaan tietoon kunnan talouden tilasta. Arviointimenettely tulisikin voida käynnistää myös silloin, jos edellytysten täyttymiseen on vaikutettu esimerkiksi kirjanpitolain vastaisilla kirjauksilla. Koska menettelyn tavoitteena on kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen, tulisi jatkossa arvioida myös mahdollisten muiden kuin taloudellisen

tunnuslukujen käyttöä arviointimenettelyyn käynnistämisen kriteereinä. Lisäksi arviointimenettelyssä olisi mahdollista tapauskohtaisesti käyttää nykyistä enemmän myös muiden ministeriöiden kuin valtiovarainministeriön asiantuntemusta. Kehittämistarpeen taustalla on kuntien talouden eriytymiskehitys, joka voi johtaa perustuslain turvaamien asukkaiden peruspalvelujen vaarantumiseen. Sääntelyn ja kunnan toiminnan kehittäminen on perusteltua myös kunnan taloudesta ja toiminnasta olevien tietojen vertailukelpoisuuden ja oikeellisuuden parantamiseksi.

Oma erityinen kysymyksensä on poliittinen sitoutuminen arviointimenettelyyn. Viime hallituskausien aikana se on vaihdellut merkittävästi. Arviointimenettely on ajoittain nähty poliittisessa valmistelussa vahvasti kunnalliseen itsehallintoon ja kuntarakenteeseen liittyvänä kysymyksenä, vaikka menettelyssä on kysymys kunnan asukkaiden perusoikeuksista, jotka ovat ensisijaisia suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi arviointimenettelyyn liittyvä poliittinen kannanmuodostus on ollut ajoittain etupainotteista, mikä on heikentänyt menettelyn uskottavuutta ja kaventanut virkavalmistelun liikkumavaraa. Arviointimenettelyyn liittyvä virkavalmistelu ja poliittinen kannanmuodostus tulisikin erottaa jatkossa selkeämmin toisistaan. Lähtökohtana tulisi olla se, että arvio kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lakisääteiset palvelut tehdään ministeriön asettamassa arviointiryhmässä, ja että ratkaisu kuntarakennelaisissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi tehdään virkamiesvalmistelun pohjalta. Mahdollisesta kuntajaon muuttamisesta päättää lopulta valtioneuvosto.

9.4.2 Investointien kestävyteen ja riskienhallintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota

Kunnan tehtävien ja talouden tasapaino edellyttää kunnan toiminnan ja talouden tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta sekä pidemmän aikavälin strategista näkemystä toimintaympäristön kehityksestä. Pidemmän aikavälin suunnitelmallisuuden, kestävyys- ja riskien hallinnan tulisi korostua erityisesti investointien ja niihin verrattavien pitkäaikaisien sopimusten valmistelussa. Niiden suunnitteluun ja vaikuttavuuden sekä vaihtoehtojen tarkasteluun tulisi panostaa jatkossa selvästi nykyistä voimakkaammin. Investointipäätösten tulisi perustua pidemmän aikavälin tarvearvioihin, realistisiin kustannusarvioihin ja eri vaihtoehtojen esittelyyn sekä kustannusvertailuun. Tarve korostuu sote-uudistuksen jälkeen, kun kuntien talouden sopeutusmahdollisuudet ja riskinsietokyky kaventuvat. Tämä voidaan toteuttaa lähtökohtaisesti ilman säännösmuutoksia. Sääntelyn täsmentämistarpeita tulisi kuitenkin arvioida investointien riskien hallitsemiseksi koko kuntakonsernin tasolla.

9.4.3 Kuntien päätöksenteon ja ohjauksen tietopohjaa ja sen luotettavuutta tulee edelleen parantaa

Toimivan kuntien ohjauksen pohjana on oikea ja oikea-aikainen sekä varmennettu tieto kunnan taloudesta ja toiminnasta. Kunnan kuntalaissa säädetty tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen raportointivelvoitteet eivät välttämättä anna nykyisin tarpeeksi kattavaa kuvaa kunnan toiminnasta, eivätkä näin ollen aina palvele parhaimmalla tavalla kunnan omaa päätöksentekoa tai valtion kuntatalouden seuranta. Kuntien raportointivelvoitteita olisi mahdollista sekä keventää että tarkentaa. Erilaisten kunnan päättämien tavoitteiden raportointia voitaisiin yhdistää nykyistä paremmin tilinpäätösraportointiin, jotta olennaiset kunnan toimintaa kuvaavat asiat olisivat kootusti saatavilla niin kunnan oman päätöksenteon kuin valtion ohjauksen näkökulmasta. Myös muiden kuin taloudellisten tietojen esittäminen tulisi saada osaksi säännöllistä tilinpäätösraportointia koko kuntakonsernin tasolla.

Myös kunnan tilintarkastuksen ja tilinpäätöstietojen luotettavuutta tulisi edelleen kehittää. Kuntien tilintarkastuksen laatua ja toimivuutta on selvitetty valtioneuvoston TEAS-hankkeessa ([Oulasvirta ym. 2021](#)). Ulkoista tarkastusta voitaisiin kehittää esimerkiksi julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan avulla ja raportointikäytäntöä parantamalla. On kuitenkin tarpeellista, että selvitetään erikseen, tulisiko myös kuntalakia muuttaa. Lisäksi on tarpeen pohtia, millä tavalla voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa tilintarkastuksen riippumattomuus sekä riittävä resursointi. Riippumattomuuden osalta tulisi pohtia, tulisiko myös kuntatarkastuksessa säännöksiin rajoittaa muiden palvelujen tarjoamista tilintarkastusasiakkaalle. Kuntalain tilintarkastusta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää siten, että valtuustolla on aina mahdollisuus päättää tilintarkastuskertomukseen sisältyvien tarkastuksen tulosten ja lausuntojen perusteella tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.

9.5 Työryhmän näkemys

Kuntia voidaan ohjata erityisesti kehittämällä kuntalain kunnan taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä. Tulee varmistaa, että kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa ja taloudenhoidossa otetaan entistä paremmin huomioon pidemmän aikavälin kestävyys ja oikea kuva kunnan toiminnasta. Kuntalain muutostarpeet tulisi arvioida ainakin investointien kestävyys, tilintarkastuksen ja arviointimenettelyn toimivuuden osalta.

Uusien tehtävien antamisesta kunnille tai nykyisten tehtävien laajentamisesta tulisi pidättäytyä antaen kunnille työrauha sote-uudistuksen ja tulossa olevan TE-palvelu-uudistuksen muuttaessa toimintaympäristöä. Työvoiman saatavuus vaihtelee kunnittain ja on uusien tehtävien ja velvoitteiden toimeenpanoa rajoittava tekijä koko maan tasolla.

Kuntien tehtäviä koskevan yksityiskohtaisen normiohjauksen sijasta tulisi arvioida vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen ottaen huomioon myös kuntakentän erilaisuus ja eriytymiskehitys.

Jos uusia tehtäviä kuitenkin annetaan, hallitusohjelmassa tulisi olla kirjaus uusien tai laajenevien tehtävien täysimääräisestä korvaamisesta tai muiden tehtävien vastaavan suuruisesta vähentämisestä. Valtion toimenpiteistä aiheutuvien menolisäysten tai tulomenetysten korvaustapa tulisi valita aina sen mukaan, mikä on tarkoituksenmukaisin ja parhaiten kohdentuva instrumentti. Valtionosuusleikkauksista tulisi pidättäytyä, jos niihin ei liity tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

10 Sosiaaliturvarahastot tulisi huomioida entistä paremmin osana julkisen talouden ohjausta

Tässä luvussa tarkastellaan mahdollisuuksia kehittää sosiaaliturvarahastojen ohjausta osana koko julkisen talouden ohjausta. Aluksi tarkastellaan sosiaaliturvarahastojen luonnetta sekä niiden roolia osana julkista taloutta. Tämän jälkeen pohditaan, minkälaisia muutoksia sosiaaliturvarahastojen ohjaukseen voisi olla tarpeen tehdä.

10.1 Sosiaaliturvarahastoilla on merkittävä rooli osana julkista taloutta

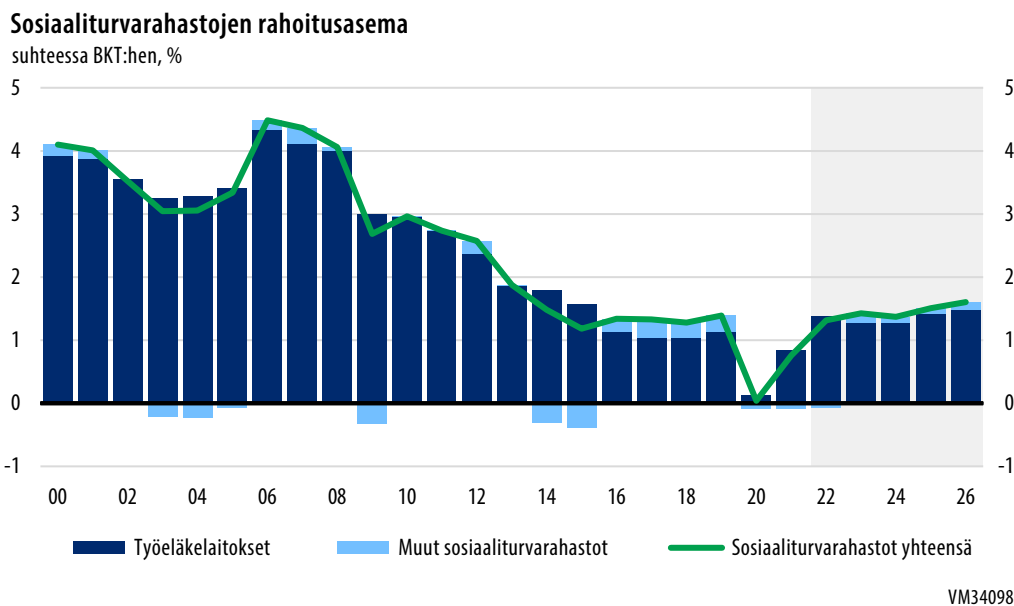
Sosiaaliturvarahastot koostuvat työeläkelaitoksista (mm. yksityisen alan työeläkeyhtiöt, Keva ja VER) sekä muista sosiaaliturvarahastoista (mm. Kela, Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat). Merkittävä osa sosiaaliturvarahastojen menoista rahoitetaan vuosittain perittävillä sosiaaliturvamaksuilla, jotka tulee asettaa riittävälle tasolle menoihin nähden. Osa Kelan menoista on kuitenkin suoraan valtion rahoittamia, jolloin etuusmenojen muutokset näkyvät valtiontalouden tasapainossa, koska kyseiset Kelan etuusmenot ovat sosiaaliturvarahastoille ikään kuin läpivirtauserä. Sosiaaliturvarahastoihin luettavista toimijoista vain Työllisyysrahasto voi ottaa merkittäviä määriä velkaa ja tällöinkin vain tilapäisesti suhdanteiden tasaamista varten. Lisäksi sosiaaliturvarahastojen talous on suhdanteille herkkä työllisyyden ja työeläkevarojen sijoitustuottojen kehittymisen kautta. Edellä kuvatuista syistä johtuen julkista taloutta on hankala pyrkiä vahvistamaan asettamalla sosiaaliturvarahastoille kunnianhimoisia lyhyen aikavälin rahoitusasemataavoitteita.

Kokonaisuutena sosiaaliturvarahastojen talouteen vaikuttaminen on mahdollista, koska ne toimeenpanevat lakisääteistä sosiaaliturvaa. Erityisesti työeläkkeiden osalta päätösten vaikutukset näkyvät kuitenkin pitkällä viiveellä. Yhtäältä työeläkevarojen sijoittaminen on pitkäjänteistä toimintaa ja toisaalta jo ansaittujen eläkeoikeuksien on katsottu nauttivan perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Sen sijaan työeläkkeiden karttumasäännöksiin ja maksussa olevien eläkkeiden indeksikorotuksiin on mahdollista vaikuttaa. Lisäksi

käytännössä perinteenä on ollut, että työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta on vahva valmisteltaessa työeläkejärjestelmää ja ansiosidonnaista sosiaaliturvaa koskevia päätöksiä.

Sosiaaliturvarahastojen talous vaikuttaa myös suoraan valtion ja kuntien talouteen. Useimmat sosiaaliturvamaksut ovat sekä palkansaajien että yritysten verotuksessa täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Siten esimerkiksi palkansaajien työeläkevakuutusmaksujen korotus pienentää valtion ja kuntien saamia ansiotuloverotuloja. Samoin työntajien eläkemaksujen korotus lähtökohtaisesti pienentää yritysten voittoja ja siten yhteisöverotuloja. Lisäksi sosiaaliturvamaksut ovat osa verokiilaa, mikä rajoittaa valtion ja kuntien mahdollisuutta hankkia lisätuloja veronkorotuksilla. Useasti on myös käynyt niin, että palkansaajien sosiaaliturvamaksujen korotuksia on kompensoitu alentamalla ansiotuloveroa.

Kuvio 10.1 Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema suhteessa BKT:hen, %.



Lähde: Tilastokeskus, VM

10.2 Sosiaaliturvamaksujen tasolle tulisi asettaa tavoitteita

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (JTS-asetus) mukaan sosiaaliturvarahastoille on asetettava rahoitusasematavoite (vaalikauden viimeiselle vuodelle) muiden julkisen talouden alasektoreiden tapaan. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasematavoite on monesti asetettu lähelle asettamishetken ennustetta rahastojen yli- tai alijäämästä. Näin on toimittu, koska edellä kuvatuista syistä johtuen sosiaaliturvarahastojen

rahoitusasematavoitteen roolin on hankala olla kovin ohjaava. Vain sosiaaliturvamaksujen muutoksilla voi käytännössä nopeasti vaikuttaa rahastojen tasapainoon ja tarkoituksenmukaista olisi pyrkiä vakaaseen maksutasoon.

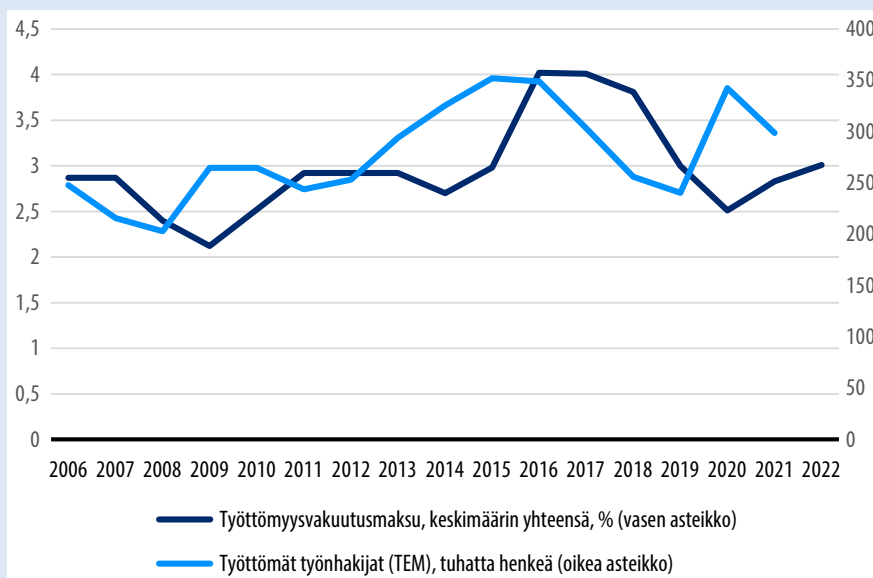
Voisi kuitenkin olla perusteltua, että osana julkisen talouden kokonaisohjausta rahoitusasematavoitteen lisäksi myös sosiaaliturvarahastojen perimien maksujen pitkän aikavälin tasolle asetettaisiin tavoitteita. Maksutaso vaikuttaa muiden julkisen sektorin tuloihin merkittävästi, sillä maksut ovat osa verokiilaa ja valtaosa maksuista on täysimääräisesti verövähennyskelpoisia. Tämä menettely tukisi käytäntöä, jossa valtiolta on monesti asettanut työmarkkinajärjestöille ylätasoa tavoitteita ja järjestöt ovat miettineet keinoja niihin pääsemiseksi. Mikäli tämä keino ei vaikuta riittävästi, tulisi valtion roolia vahvistaa esimerkiksi työttömyysvakuutusmaksujen tasoa koskevien päätösten valmistelussa.

Sosiaaliturvarahastot ja niihin vaikuttavat päätökset tulisi jatkossa huomioida nykyistä paremmin osana hallituksen finanssipoliittisten päätösten kokonaisuutta. Toisin sanottuna säädösmuutoksia ja niihin liittyviä kehys- ja budjettipäätöksiä valmistellessa ei tulisi rajoittaa vain valtion budjettitaloutta koskeviin vaikutuksiin. Sen sijaan tulisi arvioida koko julkiseen talouteen, ml. sosiaaliturvarahastot, kohdistuvat vaikutukset. Veropolitiikan puolella tilanne on parempi, sillä jo nykyisellään uusista toimista päätettäessä arvioidaan aina kokonaistilannetta ja -vaikutuksia (ml. sosiaaliturvamaksut).

Työttömyysvakuutusmaksu tulisi kyetä pitämään nykyistä vakaampana

Koska suhdanteen arvioiminen etukäteen on hyvin hankalaa, automaattisten vakauttajien tulisi voida toimia vapaasti ilman erillisiä päätöksiä. Automaattisilla vakauttajilla tarkoitetaan esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmää tai vero- ja maksutuloja, joiden määrä kasvaa tai vähenee automaattisesti suhdanteen mukaan.

Työttömyysvakuutusmaksut ovat viime aikoina vaihdelleet vuosittain suhdannenäkymien muuttuessa. Ihannetilanteessa maksu pysyisi tasaisena, eikä muuttuisi suhdanteita vahvistavasti, niin että maksua korotetaan matalasuhdanteessa ja lasketaan korkeasuhdanteessa (ks. kuvio 10.2). Esimerkiksi maksua korotettiin vuodelle 2016, kun työttömyys oli vielä korkealla eikä talouskasvun ripeytymistä vielä ennustettu toteutuneessa määrin. Toisaaalta maksua laskettiin vuosille 2019 ja 2020, kun talous oli korkeasuhdanteessa eikä koronakriisistä ollut vielä tietoa.

Kuvio 10.2 Työttömyysvakuutusmaksun ja työttömien työnhakijoiden lukumäärän kehitys.

Lähde: TEM Työnvälitystilasto, VM

Työttömyysvakuutusmaksun pitämiseksi vakaana Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri, johon voi kerätä hyvinä aikoina varoja noin 2,2 mrd. euron verran. Suhdannepuskurin määrä on sidottu 6 prosentin työttömyyttä vastaavien vuosittaisten työttömyysmenojen määrään. Symmetrisesti suhdannepuskuriin voidaan huonoina aikoina ottaa velkaa saman verran. Suhdannepuskurin lähestyessä ylärajaa tulisi työttömyysvakuutusmaksuja alentaa ja alarajaa lähestyessä korottaa. Päätöstä alentaa maksua voidaan lykätä kaksi kertaa kolmen vuoden aikana, vaikka yläraja näytetään saavutettavan. Alarajaan ei ole vastaavaa joustomahdollisuutta. Päätökset seuraavan vuoden maksusta tehdään edellisen vuoden syksyllä, joten ne tehdään luonnollisesti epävarmuutta sisältävien ennusteiden pohjalta.

Vuonna 2019 tehdyssä uudistuksessa suhdannepuskurin määrää kasvatettiin 5 prosentista 6 prosenttiin ja lisättiin harkinnanvaraisuutta, jos puskurin yläraja lähestyy. Uudistuksen tavoitteena oli vakaa maksukehitys. Uudistukset suhdannepuskurin tasoon olivat kuitenkin maltillisia, eikä niiden voida katsoa olennaisesti parantaneen tilannetta. **Suhdannepuskurin koko on edelleen liian pienen tasaisen maksukehityksen turvaamiseen.** Tästä osoituksena on, että maksua on ehdotettu muutettavan joka vuosi vuosina 2019–2021, vaikka valtio on erikseen rahoittanut esimerkiksi Työllisyysrahaston rahoitettavaksi normaalisti kuuluneita lomautusajan etuuksia vuonna 2020.

Jotta työttömyysvakuutusmaksun taso voitaisiin pitää helpommin tasaisena, tulisi Työllisyysrahaston suhdannepuskurin koko vähintään kaksinkertaistaa tai kehittää muita keinoja tasaisen maksutason turvaamiseksi.

10.3 Työryhmän näkemys

Sosiaaliturvarahastoille asetettavan rahoitusasematavoitteen on hankala olla yksinään kovin ohjaavassa roolissa. Siksi osana julkisen talouden kokonaisohjausta tulisi myös sosiaaliturvarahastojen perimien maksujen pitkän aikavälin tasolle asettaa tavoitteita.

Jotta työttömyysvakuutusmaksun taso voitaisiin pitää tasaisena, tulisi Työllisyysrahaston suhdannepuskurin koko vähintään kaksinkertaistaa tai kehittää muita keinoja tasaisen maksutason turvaamiseksi.

Säädösmuutoksia ja niihin liittyviä kehys- ja budjettipäätöksiä valmistellessa tulisi nykyistä järjestelmällisemmin arvioida vaikutukset koko julkiseen talouteen, ml. sosiaaliturvarahastot.

11 Ehdolliset vastuut

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi valtion ehdollisten vastuiden, kuten takaus- ja takuuvastuiden, kehitystä. Tämän jälkeen tarkastellaan ehdollisten vastuiden hallinnon nykytilannetta ja tehdään ehdotuksia hallinnon kehittämiseksi.

11.1 Ehdollisten vastuiden kehitys

Valtion takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet huomattavasti jo reilun vuosikymmenen ajan. Voimassa olevat takausvastuut olivat 23 mrd. euroa vuonna 2010 kun vastaava luku viime vuoden lopussa oli yli 64 mrd. euroa. Takaus- ja takuukanta on jatkanut kasvuaan myös tämän vuoden ensimmäisellä puoliskolla kannan ylittäessä 66 mrd. euroa kesäkuun 2022 lopulla.

Takaus- ja takuukannan kasvu on ollut selvästi voimakkaampaa kuin yleinen talouskasvu. Tämä on johtanut takausvastuiden BKT-suhteen kasvuun. Viime vuosikymmenen alussa valtion takaus- ja takuuvastuut olivat 12 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuoden 2021 lopussa vastuukannan suhde kokonaistuotantoon oli noin 26 prosenttia. Merkillepantavaa on myös, että ehdolliset vastuut ovat nousseet niin hyvän kuin heikonkin suhdannetilanteen aikana.

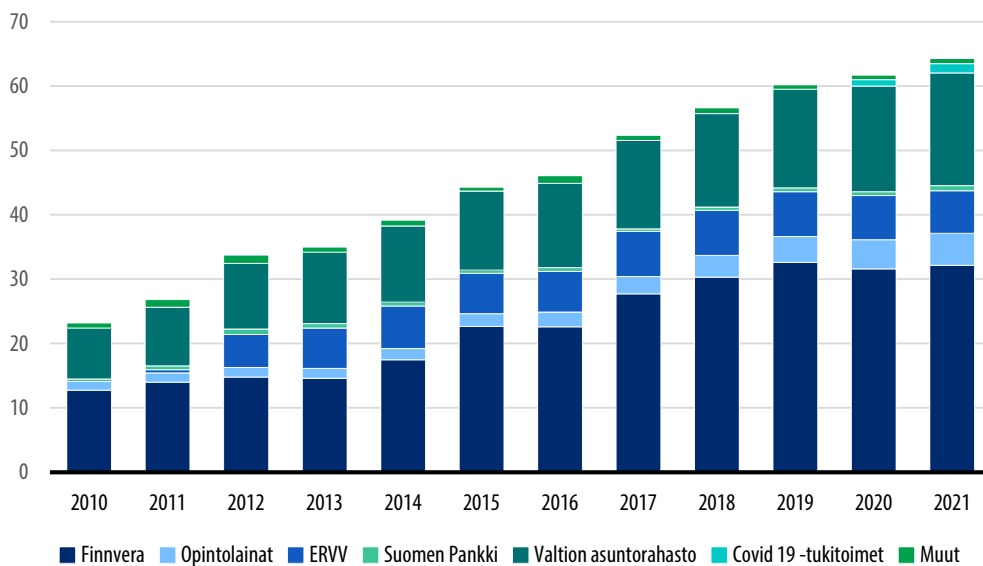
Vastuiden nousun taustalla ovat vaikuttaneet elinkeino- ja asuntopoliittiset valinnat. Kehityksen ajureina ovat toimineet erityisesti Finnveran vientitakuutoiminta, missä on tehty huomattavia panostuksia varsinkin alustoimialalle, sekä Valtion asuntorahaston takaustoiminnan tasainen kasvu.

Eduskunnan hyväksymä takaus- ja takuuvastuiden enimmäisvaluusmäärä on vastaavasti kasvanut viimeisten vuosien aikana ollen viime vuoden lopussa yli 135 mrd. euroa. Valuuskorotukset ennakoivat, että valtion takausvastuiden kasvu tulee jatkumaan myös tulevina vuosina ilman politiikkamuutoksia.

Valtiota rasittavien ehdollisten vastuiden määrä on vielä merkittävästi suurempi kuin takauksista ja takuista muodostuvat vastuut, sillä valtio on sitoutunut myös muun muassa pääomavastuisiin. Näitä kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavia pääomia voidaan joutua maksamaan rahoituslaitoksen tappioiden kattamiseksi tai

maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Pääomavastuut ovat kasvaneet erityisesti johtuen Euroopan vakausmekanismin perustamisesta. Pääomavastuiden huomioiminen lisää Suomen ehdollisia vastuita noin 18 mrd. eurolla. Pääomavastuut on syytä kuitenkin erottaa takauksista ja takuista, sillä niissä kansallinen päätöksenteko ei ole niin voimallisesti läsnä kuin valtiontakauksissa ja -takuissa.

Kuvio 11.1 Voimassa olevat valtiontakaukset ja -takuut, mrd. euroa.



Lähde: Valtiokonttori

Ehdollisten vastuiden voimakas kasvu on lisännyt julkisen talouden riskejä. Riskejä edelleen lisää ehdollisten vastuiden keskittynyt luonne tietyille toimialoille ja tiettyihin isoihin asiakaskokonaisuuksiin. Ehdollisten vastuiden riskit ovatkin perusteltua nostaa nykyistä selkeämmin esille osaksi julkisen talouden laajempaa ohjausta.

11.2 Ehdollisten vastuiden hallinnoinnin nykytilanne

Ehdolliset vastuut ovat tällä hetkellä julkisen talouden ohjauksen katveessa. Siinä missä suorien vastuiden riskejä rajoitetaan erilaisin finanssipolitiikan säännöin, vastaavan kaltaiset säännöt puuttuvat takaus- ja takuuvastuiden osalta. Kansalliset finanssipolitiikan säännöt – hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehukset – eivät aseta rajoitteita ehdollisten vastuiden kehitykselle. Myöskään valtion talousarviossa takaus- ja takuuvastuiden kustannuksia ei täysimääräisesti huomioida.

Sama koskee EU:n finanssipoliittista säännöstöä. Vakaus- ja kasvusopimuksessa sekä budjettikehysdirektiivissä on ehdollisten vastuiden raportointia koskevia vaatimuksia, mutta ehdollisten vastuiden määrälle tai niiden kasvulle ei niissä ole asetettu rajoitteita.

Se, että ehdollisia vastuita ei tunnisteta nykyisessä julkisen talouden ohjauksessa ja kehysjärjestelmässä, luo osaltaan kannustimen niiden käyttämiseen talousarvioon sisällyttävien menojen sijasta, vaikka menettely ei taloudellisessa mielessä olisi mielekäs.

Ehdollisten vastuiden yleiseen myöntöprosessiin ja lainsäädännölliseen kehukseen liittyy kuitenkin elementtejä, joiden voidaan katsoa toimivan ainakin jonkinlaisena rajoitteena ehdollisten vastuiden kasvulle. Perustuslain mukaan valtioneuvostolle ja -takuille tarvitaan eduskunnan suostumus. Tämä voidaan hankkia joko budjettimenettelyn kautta tai hallituksen esityksellä. Molemmista tapauksista takauksien enimmäismäärä ja käyttötarkoitus tulee määrittellä, samoin kuin valtion vastuun voimassaoloaika.

Takauksien ja takuiden riskejä on pyritty rajaamaan myös lainsäädännön kirjauksilla koskien vaatimusta vastavakuuksista ja takausmaksujen perimisestä. Valtion takauksille vaaditaan aina vastavakuus, ellei eduskunta toisin päättä. Samoin lainsäädännössä on lähtökohdaksi takausmaksun periminen valtioneuvostolta. Valtioneuvosto voi kuitenkin erityisistä syistä päättää olla määräämättä takausmaksua. Näitä syitä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty.

Vaatimukset vastavakuuksista ja takausmaksuista ovat tärkeitä välineitä ehdollisten vastuiden riskienhallinnassa. Niiden avulla voidaan pyrkiä ohjaamaan takauksen saajaa ottamaan huomioon takauksen riskit ja kustannukset omassa päätöksenteossaan. Osassa tapauksia ne ohjaavat toimijoita siirtymään markkinaehtoiseen rahoitukseen valtion tarjoamien takausohjelmien sijaan. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että edellä mainittujen erityisten syiden on katsottu olleen käsillä suurimmassa osassa säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Lisäksi on olemassa erityislainsäädäntöön perustuvia takauksia, joista ei lähtökohtaisesti peritä takausmaksua. Merkittävin tällainen takauksen osa-alue on sosiaalisen asuntorahoituksen vuokra- ja asumisoikeustalojen rakentamiseen myönnettävä täytetakauksellinen korkotukilainoitus.

11.3 Ehdotuksia ehdollisten vastuiden hallinnoinnin kehittämiseksi

Kuten edellä on todettu, ehdollisten ja suorien vastuiden huomioimisessa julkisen talouden ohjauksessa vallitsee tällä hetkellä huomattava epäsuhta. Valtioneuvoston takaukset ja -takaukset ovat luottoriskin näkökulmasta kuitenkin velan kaltaisia vastuita ja vastaavalla tavalla kuin

korkea velkaantuminen lisää julkisen talouden riskejä, niin ehdollisten vastuiden riskit ja haitalliset vaikutukset julkiseen talouteen kasvavat vastuiden määrän kasvaessa. Tämän vuoksi ehdollisiin vastuisiin sisältyviä riskejä, odotettuja tappioita ja tuottoja tulisi arvioida ja huomioida nykyistä järjestelmällisemmin julkisen talouden ohjauksessa. Esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää osiota valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä tulisi kehittää siten, että siinä olisi tietoa vähintäänkin toteutuneista luotto- ja takaustapiomääristä ja toteutuneesta takausmaksujen tulovirrasta sekä arvioita näiden tulevasta kehityksestä.

Ehdollisten vastuiden ulottaminen talousarvion tai kehysjärjestelmän piiriin ei ole suora- viivaista. Ottaen huomioon niiden suuri nimellismäärä, ehdollisten vastuiden sisällyttäminen sellaisenaan nykyisen kaltaiseen kehysjärjestelmään olisi epätarkoituksenmukaista. Sen sijaan järjestelmää voisi ehdollisten vastuiden hallinnoinnin osalta pyrkiä kehittämään Ruotsin mallin mukaiseen suuntaan. Keskeinen periaate Ruotsin tavassa hallinnoida ehdollisia vastuuta on vastuusta perittävän maksun määrittäminen siten, että se kattaa vähintään vastuun odotetun kustannuksen sisältäen myös sen hallinnointiin liittyvät kustannukset. Mikäli takauksesta perittävä maksu on pienempi kuin takauksen odotettu kustannus, niin tällöin takaukseen sisältyvää tukielementtiä käsitellään samalla tavalla kuin mitä tahansa budjetin menoerää.

Kyseistä periaatetta noudatetaan jossain määrin jo tällä hetkellä myös Suomessa. Esimerkiksi Finnveran toiminnalle on asetettu pitkän aikavälin itsekannattavuusvaatimus. Finnveran tulee hinnoitella liiketoimintansa siten, että se pystyy kattamaan yhtiön vastuulla oleva osuus takaus- ja takuutappioista toiminnan tuotoilla (muun muassa takauksista perittävät maksut). Sen sijaan asuntorahoituksen puolella on huomattavia vastuukokonaisuuksia, joista ei erityislainsäädäntöön perustuen peritä nykykäytännön mukaisesti lainkaan takausmaksuja. Merkittävin tällainen takausten osa-alue on sosiaalisen asuntorahoituksen vuokra- ja asumisoikeustalojen rakentamiseen myönnettävä täytetakauksellinen korkotukilainoitus. Vuokratulo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen takauskanta oli kesäkuun 2022 tilanteen mukaan noin 16 mrd. euroa. Takausmaksujen piirissä olevan lainakannan määrä oli vain noin 800 milj. euroa.

Sosiaalisessa asuntorahoituksessakin takausmaksujen perimistä tulisi kuitenkin tarkastella osoitettavissa olevan markkinapuutteen kautta. Mikäli sellaista ei kyettäisi osoittamaan, tulisi takauksesta periä riskejä vastaava maksu. Muussa tapauksessa valtion myöntämä takaus pienentäisi vastaavalla määrällä kehysten liikkumatilaa. Tietyt erityisryhmien, kuten vanhuksien ja vammaisten, kohteet voisivat kuitenkin muodostaa poikkeuksen yleissääntöön takausmaksujen perimisestä.

Yleisperiaatetta siitä, että valtiontakaus pienentäisi kehysten liikkumatilaa siltä osin kuin takauksesta perittävä maksu ei kata sen riskejä, tulisi lähtökohtaisesti soveltaa ainakin kotimaisiin takauksiin, jotka ovat kiinteästi kansallisen päätöksenteon piirissä.

Ehdollisten vastuiden hallinnointia voidaan kehittää myös kehysjärjestelmästä irrallaan olevilla toimilla. Keskeinen kehittämisen osa-alue tältä osin koskee vastuiden arviointi- ja käsittelyprosessia, jotka eivät nykyisellään vastaa hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. Takauksia ja takuita myönnetään hajanaisesti lainsäädännön tai budjettivaltuuden puitteissa tai yksittäisinä takauspäätöksiä joko erillisenä esityksenä eduskunnalle tai osana budjettiesityksiä. Samoin vastuiden riski- ja kustannusarvioiden kattavuudessa on vaihtelua. Vastuita arvioidaan lisäksi yksittäistapauksina, jolloin kokonaiskuva ehdollisten vastuiden riskeistä jää puutteelliseksi.

Ehdollisten vastuiden riskienhallinnan kehittämiseksi vastaamaan paremmin parhaita käytänteitä tulisivat yhdenmukaistaa nykyistä hajanaista valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia. Arviointiprosessin kehittämiseksi tulisi määritellä vähimmäistietovaatimukset ehdollisiin vastuisiin sisältyvistä riskeistä ja niiden merkityksestä valtion riskiasemaan laajemmin. Vähimmäistietovaatimusten tulisi sisältää myös näyttövelvoite siitä markkinapuutteesta, jonka olemassaololla takausta tai takuuta voitaisiin perustella. Vähimmäistietovaatimusten laatiminen lisäisi arviointi- ja päätöksentekoprosessin systemaattisuutta, jota voitaisiin edelleen vahvistaa edellyttämällä riippumattoman tahon arviointia esitettävästä takauksesta tai valtuuskorotuksesta. Tämä arviointi tulisi suorittaa prosessin alkuvaiheessa ennen kuin takaus tai valtuuden korotus on saanut edes alustavan tai periaatteellisen hyväksynnän.

Olisi tärkeää, että seuraava hallitus tunnistaisi ohjelmassaan takaus- ja takuuvastuisiin liittyvän julkisen talouden riskin ja sitoutuisi kehittämään valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia siten että se huomioisi riskit kattavammin. Hallitusohjelmassa tulisi myös todeta pyrkimys käyttää laajasti takauksen riskit kattavia takausmaksuja.

11.4 Työryhmän näkemys

Ehdollisiin vastuisiin sisältyviä riskejä, odotettuja tappioita ja tuottoja tulisi arvioida ja huomioida nykyistä järjestelmällisemmin julkisen talouden ohjauksessa. Esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää riskikatsausta tulisi kehittää lisäämällä tietoa toteutuneista luotto- ja takaustappiomääristä ja toteutuneesta takausmaksujen tulovirrasta sekä esittämällä arvioita näiden tulevasta kehityksestä.

Valtion takausten ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia yhdenmukaistetaan mm. määrittelemällä vähimmäistietovaatimukset ehdollisiin vastuisiin sisältyvistä riskeistä ja niiden merkityksestä valtion riskiasemaan laajemmin.

Valtion takauksista tulee periä asianmukainen takausmaksu. Takauksista perittävien maksujen tulisi kattaa niihin arvioitavat riskit. Myös asuntorahoituksessa takausmaksut tulisi ottaa kattavasti käyttöön.

12 Julkisen talouden suunnitelman sisältöä on tarpeen kehittää

Työryhmä on myös arvioinut julkisen talouden suunnitelman (JTS) sisällön kehittämistarpeita. Julkisen talouden suunnitelman sisältöä olisi hyvä kehittää entistä lukijaystävällisemmäksi. Ensimmäinen askel tähän oli, kun keväällä 2022 asiakirjasta tehtiin ensimmäistä kertaa taitettu versio.

JTS-asiakirjaan voitaisiin lisätä olennaisimmat asiat kokoava ja esiin nostava lyhyehkö yhteenveto talousarvioesityksen yleisperusteluiden yhteenvetoluvun tapaan. Myös tekstin havainnollistaminen esimerkiksi useammin kuvioin voisi olla paikallaan.

Hallinnonalakohtaisia tekstejä puolestaan voisi kehittää siten, että niissä yhtäältä kuvattaisiin kokonaiskuvaa määrärahojen kehityksestä sekä toisaalta yksityiskohtaisempia nostoja uusimmista päätöksistä (molemmat omien alaotsikkojensa alla). Lisäksi voisi myös arvioida, selkiyttäisikö kokonaiskuvaa se, jos myös tiedot momenttien määrärahatasoista julkaistaisiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019a) on antanut suosituksen, jonka mukaan julkisen talouden suunnitelmassa tulisi esittää eri aikavälejä kuvaavia julkisen talouden kestävyystarkasteluja usean eri skenaarion mukaisena. VTV suositteli asian säätämistä JTS-asetuksessa, mutta raportointia on mahdollista kehittää pysyvästi myös ilman asetusmuutoksia. Yksi vaihtoehto olisi laajentaa JTS-asiakirjan sisältöä yhtä laajaksi, kuin jo nykyisellään julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden raportointi (ml. herkkyystarkastelut) on valtiovarainministeriön taloudellisissa katsauksissa. Samaan yhteyteen olisi myös mahdollista lisätä noin 15 vuoden päähän ulottuvia velkakestävyystarkasteluja. Tätä syvällisempien tarkasteluiden tuottaminen JTS-asiakirjan laatimisen aikataulussa on hyvin hankalaa, jos tarkasteluihin halutaan mukaan kaikki hallituksen uusimmat päätökset.

Kuntataloutta käsittelevää osiota ja sen suhdetta julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valmisteltavaan Kuntatalousohjelmaan tulisi tarkastella siten, että vältettäisiin tarpeetonta päällekkäisyyttä. Lisäksi uutta hyvinvointialueiden taloutta käsittelevää osiota tulee arvioida paitsi suhteessa julkisen talouden suunnitelman muihin osioihin, myös suhteessa lakeihin, joissa säädetään hyvinvointialueiden ja julkisen talouden suunnitelman suhteesta. Tässä tarkastelussa tulee huomioida kussakin valmistelun tilanteessa

myös toimintaympäristön muutos järjestämisvastuun siirtymisestä toiminnan vakiintumiseen. Hyvinvointialueiden kokonaisuudesta ei laadita Kuntatalousohjelman kaltaista erillistarkastelua. Tämä yhdessä hyvinvointialueiden valtionrahoituksen merkittävän mitta-luokan kanssa puoltaa hyvinvointialueiden muodostaman kokonaisuuden syvempää ja kokoavampaa tarkastelua julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalousosiin nähden. Julkisen talouden suunnitelma on keskeinen instrumentti hyvinvointialueiden ohjauksen kokonaisuudessa.

Valtion taloudellisia vastuita ja riskejä koskevaa osiota voitaisiin kehittää esimerkiksi lisäämällä tietoa toteutuneista luotto- ja takaustappiomääristä ja toteutuneesta takausmaksujen tulovirrasta sekä esittämällä arvioita näiden tulevasta kehityksestä.

Yksi kehittämiskohde olisi myös osio ”Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla”. Tämän osion tuotannon automatisoiminen ja sisällön virtaviivaistaminen olisi tärkeää, sillä osio on nykyisellään hyvin monimutkainen ja työläs laatia. Tämä JTS:n osio on kuitenkin hyvin keskeinen hallituksen päätösperäisten toimien seurannassa. Esimerkiksi tulevalla vaalikaudella hallituksen linjaamaa toimenpidekokonaisuutta voitaisiin seurata tässä JTS:n osiossa kattavasti koko julkinen talous huomioiden.

Tulevassa kehittämisessä on myös huomioitava, että EU:n finanssipoliittisen säännösten muutokset aiheuttavat varmasti muutostarpeita JTS-asiakirjan (ja sen liitteenä olevan vakausohjelman) sisältöön.

Liitteet

Liite 1. Kooste työryhmän kuulemien eduskuntapuolueiden näkemyksistä

Työryhmän työn aikana työryhmän puheenjohtajisto ja sihteeristö tapasivat niitä eduskuntaan vaaleilla valittujen puolueiden edustajia, jotka tapaamispyyntöön vastasivat. Tavattuja puolueita olivat kokoomus, keskusta, vihreät, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit. Seuraavassa on koottu aihealueittain puoluetaapaamisissa esiin nousseita näkemyksiä julkisen talouden ohjaamisesta.

Yleistä julkisen talouden kokonaisuohjauksesta

1. Julkisen talouden ohjauskehikon tulisi olla päätöksentekijälle helposti ymmärrettävä ja hallittavissa. Säännöstössä tulisi myös huomioida EU:n asettamat finanssipoliittiset säännöt, mutta kotimaisten sääntöjen tulisi olla keskiössä, ja tarpeen tullen EU-sääntöjä tiukemmat.
2. Hallituksen johdolla, pääministerillä ja valtiovarainministerillä, pitää olla käytössä toimivat välineet finanssipolitiikan johtamiseen. Tällä hetkellä on olemassa melko pitkä ja monimutkainen lista tavoitteista, joihin pitäisi sitoutua.
3. Kehyksen uskottavuus pitää palauttaa. Menokehys on valittu aikoinaan sen takia, että ei ”ruokita” suhdannevaihteluita vahvistavaa finanssipolitiikkaa.
4. Kehysjärjestelmän olemassaolon peruste pitää olla julkisen talouden tasapainon vaaliminen ja järjestelmän tulisi olla poliittisesti neutraali.
5. Tulisi pohtia, pitäisikö julkisen talouden ohjauksesta ja finanssipolitiikan säännöistä säätää nykyistä selkeämmin laissa, esimerkkinä Ruotsin kaltainen tasapainotavoite. Lakitasoisia säännöksiä poliitikkojen olisi hankalampi muuttaa kuin vain poliittiseen sitoutumiseen perustuvia sääntöjä. Toisaalta ohjauskehikosta säätäminen laissa ei kuitenkaan takaisi mitään, sillä lakeja on mahdollista muuttaa. Lisäksi kehysjärjestelmä on toiminut menneisyydessä jopa hämmästyttävän hyvin, vaikka se on perustunut vain poliittiseen sopimiseen.
6. Julkisen talouden ohjaukseen pitäisi saada lisää joustavuutta, sillä neljä vuotta on pitkä aika. Lisäksi kehys ei saisi olla pullonkaula, joka estää järkevien asioiden tekemisen. Poliittisilla päätöksentekijöillä pitää olla tilaa tehdä päätöksiä, jotta kyse ei ole pelkästä teknokratiasta. Esimerkiksi vihreä siirtymä pitäisi olla mahdollinen, mutta samalla tulee varoa, ettei ylielvytetä ja aiheuteta sitä kautta muita ongelmia.

7. Muiden maiden parhaista kokemuksista voisi ottaa oppia, esimerkkinä Sveitsin velkajarru.
8. On olemassa selkeä tarve menokartoitukselle sekä analyysille siitä, olivatko kaikki kuluneella vaalikaudella poikkeusmekanismin ja poikkeuslausekkeiden perusteella rahoitetut menot todella perusteltuja.
9. On ongelmallista, että tulevalle hallitukselle jätetään menoperintöä, joka tulee voimaan vasta seuraavan hallituksen kaudella lakimuutosten myötä.

Velka-ankkurin asettaminen parlamentaarisesti

10. Pidemmän aikavälin velka-ankkuri kuulostaa jatkoselvittämisen arvoiselta ajatukselta. Toisaalta pohdittiin, mahdollistaisiko velka-ankkuri kasvupolitiikan, kuten T&K-investoinnit? Lisäksi velka-ankkurin ongelmana nähtiin se, että ei ole mahdollista määritellä mitään tarkkaa velka-asteen rajaa, jonka jälkeen talouskasvu heikkenee ja/tai velkataso muuttuu kestävämmäksi. Tästä huolimatta nähtiin, että ikääntymisen haasteeseen pitää vastata kurinalaisella finanssipolitiikalla.
11. Julkisen talouden ohjauksessa voisi olla tarvetta parlamentaarille työlle, ja sitä voisi yrittää. Parlamentaarinen sopiminen olisi hyvä, kun valtasuhteet vaihtelevat, kunhan keskustelu käydään valtiovarainministeriön lukujen pohjalta. Toisaalta parlamentaarinen työ ei välttämättä johtaisi mihinkään. Eri-laisissa parlamentaarisisissa ryhmissä on yleensä helpointa päästä yhteisymmärrykseen silloin, kun on mahdollisuus lisätä julkisen rahan käyttöä (esim. T&K-rahoituslaki). Lisäksi aiempien kokemusten perusteella ongelmana voi olla, että parlamentaarisesti sovitusta asioista ei lopulta pidetä kiinni.
12. Tarvetta olisi puolueiden yhteiselle sitoutumiselle siihen, että jos talous on ylikuumentumassa, kiristettäisiin finanssipolitiikkaa. Velka-ankkuri ei kuitenkaan saisi johtaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa sovitaan tavoitteesta 12 vuoden päähän ja ensimmäisinä kahdeksana vuonna ei tehdä mitään ja viimeisen neljän vuoden työ osoittautuu mahdottomaksi.

Veropäätöksiä koskevat säännöt

13. Mahdollisuus nostaa kehystasoa päättämällä veronkorotuksista jakoi puolueita. Osan mielestä tällaista käytäntöä ei pitäisi ottaa käyttöön, osan mielestä taas pitäisi.
14. Kannattajien mukaan tulopuoli tulisi huomioida nykyistä paremmin julkisen talouden ohjauksessa tavalla tai toisella, sillä kehysjärjestelmän nähtiin olevan nykyisellään osin poliittisesti harhainen eli se estää tietynlaiset poliittiset valinnat. Eri instrumenttien tulisi olla keskenään neutraaleja.

15. On tärkeää, että kehysjärjestelmä on ylipäätään neutraali ja että sen peruseriaatteilla olisi mahdollisimman laaja parlamentaarinen tuki. Epäneutraali järjestelmä voi lisätä kansalaisten yleistä epäluottamusta eliittiä ja hallintokoneistoa kohtaan. Siksi on tärkeää, että asiat pystytään objektiivisesti perustelevaan, koska viesti siitä, että ”meillä ei ole muuta vaihtoehtoa”, voi johtaa vastauksena totaaliseen selänkääntöön.
16. Nykyisellään kehysjärjestelmä mahdollisesti ohjaa ratkomaan ongelmia tulo puolen kautta, kun menokehyksessä ei ole liikkumatilaa. Siten kehysjärjestelmä on saattanut kannustaa tekemään kalliita veroratkaisuja tai voinut johtaa ”kehysten kiertämiseen” epätarkoituksenmukaisilla ratkaisuilla. Menotoimet voisi usein kohdistaa paremmin, sillä veroinstrumentit ovat monesti tylppiä.
17. Päätösperäisille veronalennuksille pitäisi olla menokehysten kaltaisia rajoitteita, paitsi, jos suhdannepoliittisten syiden takia olisi tarvetta veroelvytykselle, joka tosin voi olla menoelvytystä tehottomampaa.

Poikkeusmekanismi

18. Jonkinlainen poikkeusmekanismi on syytä olla olemassa. Poikkeusmekanismi tulisi kuitenkin määritellä siten, että se ei laukea jokaisessa suhdannetaantumassa, vaan vain merkittävässä kriiseissä. Poikkeusmekanismista voisi olla hyvä säätää lain tasolla.
19. Poikkeusmekanismi pitäisi olla ennakolta tarpeeksi tarkkaan määritelty, sillä kriisin tullen tulee aina paljon määräraahapyyntöjä ja -ehdotuksia, jotka eivät välttämättä liity käsillä olevaan tilanteeseen. Poikkeusmekanismiin on kuitenkin hankala kirjoittaa sääntöä koronaviruspandemian kaltaisten, mittaluokaltaan poikkeuksellisten kriisien varalta. Lisäksi etukäteen ei voida varmuudella tietää, minkälaisia kriisejä tulevaisuudessa tulee.
20. Poikkeusmekanismin käytössä voisi olla myös mukana omavastuuajattelua eli poikkeusmekanismin käyttö voisi edellyttää osittain päätettyjen menolisäysten tai olemassa olevien menojen uudelleenkohdennuksia. Priorisointien sopiminen etukäteen on kuitenkin hankalaa, koska siinä sanottaisiin ääneen, että tietyt hankkeet ovat toisia tärkeämpiä.
21. Suomessa on julkisessa taloudessa jo valmiiksi suuret automaattiset vakauttajat moneen muuhun maahan verrattuna, joten tarve poikkeusmekanismille pitää miettiä tarkkaan. Lisäksi poikkeuksen tullen voisi Ruotsin tapaan edellyttää hallitusta antamaan selvityksen, miten palataan tavoitellulle julkisen talouden uralle. Poikkeuslausekkeen menot pitäisi pystyä hoitamaan muutoin kuin pysyvällä uudella velalla.

22. Toisaalta kuluneella vaalikaudella käytössä ollut poikkeusmekanismia pidettiin aika vaatimattomana. Tarve voisi olla jopa elvytysvaralle, joka olisi 3–4 % suhteessa BKT:hen (ml. verotoimet). Elvytyksen käytölle pitäisi kuitenkin olla reaalityaloudellinen peruste siten, että elvytysvara kasvaisi liukuvasti kriisin koon mukana. Jos pystyttäisiin kehittämään luotettava tuotantokuiluarvio, elvytysvara voisi kasvaa liukuvasti negatiivisen tuotantokuiluarvion mukana. Tätä samaa tuotantokuiluarviota voisi käyttää rakenteellisen jäämän ja sitä kautta julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä tukevan politiikan arvioinnissa.

Investointien käsittely kehysjärjestelmässä

23. Suurimmalla osalla kuulluista puolueista ei ollut kannatusta ”hyvä velka, huono velka” -ajattelulle, eli kaikkien tai vain vihreiden investointien erityiskohtelulle kehysäännössä. Näin nähtiin etenkin, jos kehys olisi menojen ja tulojen suhteen symmetrinen ja poikkeusmekanismi mahdollistaisi riittävän elvytyksen.
24. Investointien erityiskohtelussa vaarana on, että näillä menoilla ei olisi mitään rajoitteita. Lisäksi törmättäisiin määrittelyongelmiin, vaikka toisaalta esitettiin, että investointien erityiskohtelu voisi perustua esimerkiksi EU:n elpymisvälineen osalta käytössä olleeseen investointien määrittelyyn.

Kehysjärjestelmän muiden yksityiskohtien kehittäminen

25. Poliittisessa päätöksenteossa jakamaton varaus on aina liian pieni, eikä isompi jakamaton varaus parantaisi tilannetta, sillä kaikki liikkumavara kuitenkin lopulta käytetään. Siten ei ole tarvetta suuremmalle jakamattomalle varaukselle.
26. Kehys on nykyisellään myötäsyklinen, sillä harkinnanvarainen hintakorjaus tuo kehukseen liikkumatilaa, kun inflaatio on iso korkeasuhdanteessa. Lisäksi harkinnanvaraisen hintakorjauksen päivittyminen useasti aiheuttaa sen, että näkymä jakamattoman varauksen kehitykseen on heikko, mikä vaikeuttaa päätöksentekoa.
27. Tulevaisuusinvestointien ym. määräaikaisten hankkeiden pitäisi olla oikeasti määräaikaaisia ja on mietittävä, tarvitaanko niitä ollenkaan. Tulevaisuusinvestointien varjolla on yritetty viedä budjettiin menolisäyksiä, joilla on pysyvä luonne.
28. Valtion asuntorahaston menot pitäisi saada kehysten piiriin.

Hyvinvointialueet

29. Hyvinvointialueiden rahoitus ei voi olla kokonaan kehysten ulkopuolella. Onko kuitenkin vaara, että hyvinvointialueiden mahdolliset rahoitusylitykset syövät kehysten uskottavuutta, jos niihin ei ole etukäteen riittävästi varauduttu? Siltä kannalta kehyksessä ja lisätalousarvioissa tulisi varmaankin olla riittävät varaukset hyvinvointialueiden aiheuttamille yllätyksille, sillä pienetkin muutokset voivat merkitä kymmenien miljoonien eurojen vaikutuksia.
30. Valtiovarainministeriössä pitää olla riittävät resurssit ja osaaminen käydä neuvotteluita, kun alueilta tulee lisärahoituspyyntöjä.

Viestinnän kehittäminen

31. Kokeneellekin kansanedustajalle julkisen talouden suunnitelma ja talousarvioesitys ovat vaikeaselkoista luettavaa, joten niiden sisällössä olisi kehitettävää.
32. Iso osa kansanedustajista ei tunne kehysjärjestelmää kunnolla ja siksi siitä kertominen kannattaisi ottaa mukaan muun muassa uusien kansanedustajien perehdytysohjelmaan.
33. Eri ministeriöiden erilaiset vaikutusarviolaskelmat vaikeuttavat päätöksentekoa.

Liite 2. Kooste työryhmän kuulemien asiantuntijoiden näkemyksistä

Työnsä aikana työryhmä kuuli asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: työelämäprofessori (entinen valtiovarainministeriön kansliapäällikkö) Martti Hetemäki, Tullin pääjohtaja (entinen valtiovarainministeriön budjettipäällikkö) Hannu Mäkinen, Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja (entinen valtiovarainministeriön budjettipäällikkö) Sami Yläoutinen, Tilastokeskuksen pääjohtaja (entinen valtiovarainministeriön talouspolitiikan koordinaattori) Markus Sovala, Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) johtaja Penna Urrila sekä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) silloinen pääekonomisti Ilkka Kaukoranta.

Valtiovarainministeriön entisten virkamiesten kuulemisissa korostuivat seuraavat näkökohdat:

1. Budjettivalmisteluun kohdistuu paljon ja voimakkaita poliittisia paineita, jolloin teoreettisesti oikea toimintatapa ei välttämättä käytännössä onnistu. Tällaisissa tilanteissa valtiontalouden kehyyksen tulisi olla selkeästi ensisijainen muuhun hallitusohjelmaan nähden. Lisäksi hankalissa painetilanteissa tarvitaan rohkeutta, ja joskus myös luovuutta. Keskeistä on valtiovarainministerin sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin sekä valtiovarainministerin ja pääministerin välisen yhteistyön toimiminen. Myös keskeisillä virkamiehillä on merkittävä rooli päätöksenteon tukena.
2. Valtiontalouden kehysjärjestelmästä tulisi pitää jatkossakin kiinni ja sen uskottavuus tulisi palauttaa, sillä on parempi linjata ensin menojen kokonaistaso ja vasta sen jälkeen allokaatio. Tämä vaatii sitoutumista hallituspuolueilta, mutta sitoutumista varmasti tukee se, että yleinen korkotaso on nousussa. Kehysjärjestelmää voi pitää kaikkien vastuuntuntoisten poliitikkojen selkänäjänä ja siksi kehysjärjestelmää tulee puolustaa.
3. Kehys tuo julkiseen talouteen suunnitelmallisuutta. Samalla se syystäkin jäykistää poliittista päätöksentekoa. Lisäksi kehys katkaisee yhteyden tulojen ja menojen välillä, joten laskusuhdanteessa se suojaa hyvinvointipalveluita ja noususuhdanteessa estää myötäsyklisiä reaktioita.
4. Kehyyksen pitää olla realistinen, jotta siinä on mahdollista pysyä. Tätä tukee mm. se, että kehys olisi yhä jatkossa reaalin eli siihen tehtäisiin vuosittain hintakorjaus. Nykyistä hintakorjausta voisi kuitenkin olla järkevä joiltain osin yksinkertaistaa.
5. Usein törmätään esimerkiksi tilanteeseen, jossa hallitusohjelman määrärahamitoitus on puutteellinen. Tämä korostaa kehyyksen riittävän liikkumatilan tärkeyttä.

6. Usein vaalikauden aikana nousee esiin myös uusia ja yllättäviä menopaineita. Myös näiden huomioimiseksi tarvitaan kehukseen riittävä liikkumatila sekä huolella harkitut joustot.
7. Kehysjärjestelmä on siitä hyvä, että se on poliittiselle päätöksentekijälle helpposti ymmärrettävä, mitattavissa oleva sekä lähellä sitä todellisuutta, jota päätökset koskevat eli valtiontalouden menoja.
8. Suomen kehysjärjestelmän tapaiset menosäännöt ovat yleistyneet IMF:n mukaan viimeisen 15 vuoden aikana, mutta niihin tehtiin kattavasti väliaikaisia poikkeuksia eri maissa koronaviruspandemian alkuaikoina (Davoodi ym. 2022).
9. Jos jollain maalla, kuten Suomella, on hyviä näyttöjä julkisen talouden hoitoa ohjaavien sääntöjen noudattamisesta, se luo uskoa, että kriisien jälkeen on olemassa hyvät mahdollisuudet palauttaa sääntöjen uskottavuus. Erityisen tärkeää on poliittinen sitoutuminen, ei niinkään esimerkiksi sääntöjen vieminen lainsäädäntöön. Toisaalta kehys voi olla jatkossa helpompi rikkoa, kun se on kerran rikottu.
10. Hallituksen talouspolitiikalla tulisi olla suunta, tavoitteet ja keinot. Parhaimmillaan keinot ovat hallituksen vallan alla eli hallitus pystyy vaikuttamaan niihin itse. Hallituksella ei esimerkiksi ole valtaa vaikuttaa siihen, miten kansainvälinen suhdannekehitys heijastuu Suomen talouteen. Siten huonossa suhdannetilanteessa julkisen talouden nimellisistä tasapainotavoitteista voidaan jäädä kauas, vaikka kaikki olisi tehty oikein. Toisaalta hyvässä suhdannetilanteessa tavoitteet voi olla mahdollista saavuttaa hyvinkin helposti.
11. Finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet ovat hallitsevia. Sen sijaan finanssipoliittisen lainsäädännön mukaan asetetut tavoitteet ovat jääneet hyvin vähälle huomiolle. Sama koskee myös EU-sääntöjä, jotka ovat hyvin monimutkaisia ja joiden tulkinnassa Euroopan komissiolla on suuri harkinnanvalta.
12. Julkisen talouden hoidossa näkökulmaa tulisi laajentaa siten, että huomioitaisiin myös riskit ja vastuut. Tätä voisi tukea esimerkiksi se, että pieni prosenttiosuus myönnettyistä valtiontakauksista olisi kehysmenoja, mikä pidättelisi takausten ja takuiden kasvua. Lisäksi bruttovelan ja alijäämän ohella tulisi tarkastella nettovarallisuuden ja taseen kehitystä.
13. Kehysjärjestelmään ei tulisi tuoda tuloja mukaan, sillä kehysjärjestelmän tavoitteena on hillitä valtion ja koko julkisen talouden menojen kasvua ja sitä kautta veronmaksajien kokonaisrasitusta. Toisaalta kannatettiin sen selvittämistä, miten tulot voitaisiin vahvemmin huomioida julkisen talouden ohjauksessa, sillä vastuullinen veropolitiikka on myös osa kestävästä julkisen talouden hoitoa. Tätä varten voisi olla esimerkiksi indikaatiiviset erilliskehykset päätösperäisille verotoimille sekä kuntien menoille.

14. Investointeja tulisi ensisijaisesti käsitellä osana normaalia kehysmenettelyä. Periaatteessa mahdollinen voisi olla erillinen kehys investoinneille, jos sitä koskisivat samat säännöt ja se huomioitaisiin alijäämätavoitteessa. Kun risti-siirrot alakehysten välillä todennäköisesti sallittaisiin, kyseessä olisi tosiasiallisesti vain lisätieto päättäjälle.
15. Valtion omaisuuden myyntituotoille tulisi laatia uudet käsittelysäännöt, sillä houkutusta budjetin ulkopuolisiin operaatioihin tulisi vähentää. Jos olisi erillinen investointikehys, voisi harkita ratkaisua, jossa esim. yksi kolmasosa tai puolet omaisuuden myyntitulosta tuloutettaisiin investointikehykseen ja loput käytettäisiin velan lyhentämiseen.
16. Kehysjärjestelmässä pitäisi olla mekanismi poikkeuksellisia taantumia ja muita oikeasti merkittäviä kriisejä varten, jotta kehyksistä ei tällöin luovuttaisi kokonaan. Tulisi miettiä, voisiko mekanismin tarvetta ja tarpeen kokoa olla arvioimassa jokin ulkopuolinen, riippumaton taho.
17. Hyvinvointialueiden kannustimiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta niiden toiminta olisi mahdollisimman kustannustehokasta.
18. Hyvinvointialueiden menojen tulee kuulua kehykseen, mutta pedagogisesti voisi harkita päätösperäisten muutosten erottamista tarvetekijöiden (ikäryhmen) muutoksesta. Joka tapauksessa kehysten kattavuus paranee huomattavasti hyvinvointialueiden aloittaessa.

Työmarkkinajärjestöjen ekonomistien kuulemisissa korostuivat seuraavat näkökohdat:

1. Suomen julkisen talouden ohjausjärjestelmä oli 2000- ja 2010-luvuilla melko toimiva kokonaisuus, joka johti pitkäjänteisempään julkisten menojen suunnitteluun. Lisäksi poliittinen sitoutuminen julkisen talouden kokonaisuohjaukseen oli kohtalaisella tasolla.
2. Järjestelmän perusteita on kasvavasti kyseenalaistettu poliittisilta tahoilta 2010-luvun loppua kohti, kun kehysten on nähty rajoittavan talouspolitiikan liikkumavaraa ja mm. (vihreän siirtymän) investointimahdollisuuksia. Lisäksi poikkeuksellisen matala korkotaso on osaltaan pehmentänyt koettua budjettirajoitetta.
3. Kuluvalla vaalikaudella kehykseen kriisien takia tehdyt poikkeukset ovat olleet sinänsä tarpeellisia. Ne ovat kuitenkin olleet julkisen talouden ohjausjärjestelmän uskottavuuden kannalta hyvin hankalia, mikä korostaa tarvetta palata normaaliin päiväjärjestykseen heti tilanteen vakaannuttua. Siksi kynnysten erilaisille poikkeusratkaisuille pitäisi olla korkea ja tulisi miettiä, olisiko parempi euromääräinen varaus vaiko sopimus siitä, että mitkä tietyt menot voi siirtää poikkeustapauksen tullen väliaikaisesti kehyksen ulkopuolelle.
4. Miten varmistetaan parhaiten vahva ja kattava poliittinen sitoutuminen ohjausjärjestelmän tavoitteisiin jatkossa? Olisiko tältä kannalta "puhtaalta

pöydältä” aloittaminen ts. isompi uudistus parempi? Joka tapauksessa kehkyksiä tulisi uudistaa, jotta järjestelmään sitoudutaan.

5. Uskottava ja pitkäjänteinen julkisen talouden hoito loiventaa suunnanmuutoksia ja ennakoi julkisten menojen kehitystä, mikä luo vakautta myös yrityksille tärkeään veropolitiikkaan. Toimiva, pitävä, mutta samalla riittävän joustava ohjausmenettely on tässä avainasemassa.
6. Kehysjärjestelmän rapautuminen olisi ongelmallista, koska se on aidosti hyödyllinen apuväline julkisen talouden suunnittelussa. Kehysjärjestelmä ei kuitenkaan ole täydellinen, joten sitä pitäisi uudistaa. Järjestelmän valuvikojen korjaaminen voisi samalla vahvistaa sitoutumista kehkyksiin.
7. Yksi kehysjärjestelmän kehityskohde on sen suhde verotukseen. Veroperusmuutosten huomioiminen kehysjärjestelmässä poistaisi jatkuvan houkuttuksen kiertää kehkyksiä luomalla uusia verotukia. Vastaavasti menokattoa voisi kasvattaa veronkorotuksilla, jolloin mahdollistettaisiin menojen ja verojen poliittinen vertailu. Verotuksen huomioiminen tarkoittaisi myös sitä, että veronkevennykset pienentäisivät menokattoa vastaavasti. Tämä olisi julkisen talouden kestävyuden kannalta tervetullutta. Toisaalta verotuksen mukanaolo kaventaisi mahdollisuuksia aktiiviseen finanssipolitiikkaan, mikä korostaisi tarvetta elvytysvaraukselle tai muulle vastaavalle ratkaisulle.
8. Investointien rajaaminen kehkyksen ulkopuolelle olisi ongelmallista, koska ideaaliksi kaikkea julkista rahankäyttöä kannattaisi verrata toisiinsa. Investoinneista on pitkän aikavälin hyötyjä, mutta niin on muistakin menoista. Eriytetty kohtelu pakottaisi hankalaan tai poliittisesti kiistanalaiseen rajanvetoon investointien ja muiden menojen välillä.
9. Hyvinvointialueiden rahoitus luo sellaista epävarmuutta, johon pitäisi jotenkin järkevästi osata varautua.

Liite 3. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke käytössä vuosina 2020–2023

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön keväällä 2020.³² Yleisen poikkeuslausekkeen perusteella jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta, jos se johtuu sellaisesta epätavallisesta tapahtumasta, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai jos euroalueen tai koko unionin talous on vakavassa taantumassa. Lisäksi edellytyksenä on, että poikkeama ei vaaranna julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä.³³

Komissio totesi toukokuussa 2022³⁴, että poikkeuslausekkeen voimassaoloa tulee jatkaa vuoden 2023 loppuun saakka, sillä EU-alue ei ole vielä palautunut pandemian aiheuttamasta merkittävästä taloudellisesta laskusuhdanteesta. Muita perusteita olivat korkea epävarmuus, sodan synnyttämät talouden näkymien suuret negatiiviset riskit, ennennäkemättömän suuri energian hintojen nousu sekä yhä jatkuvat tarjontaketjujen häiriöt.

Suomen julkisen talouden suunnitelmassa vuosina 2020, 2021 ja 2022 katsottiin yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon tarkoittavan myös kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön (finanssipoliittinen laki, 869/2012, ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus, 120/2014) mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden olevan voimassa. Tämä tarkoittaa sitä, että monivuotisten ja sektorikohtaisten tavoitteiden asettamisen ei tarvitse johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen.

32 Euroopan komissio antoi maaliskuussa 2020 tiedonannon (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123>) vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. EU:n valtiovarainministerit antoivat tämän jälkeen yhteisen julkilausuman, jossa yhdyttiin komission arvioon siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Komissio totesi syksyllä 2020 yleisen poikkeuslausekkeen olevan voimassa vuonna 2021. Kevään 2021 finanssipoliittista ohjausta koskevassa tiedonannossa komissio ilmoitti taloudellisista ehdoista, joiden täytyessä poikkeuslausekkeen voimassaolo voidaan päättää. Tämän pohjalta komissio totesi kevätennusteen 2021 perusteella voimassaolon jatkuvan myös vuoden 2022 loppuun asti. Kevään 2022 finanssipoliittista ohjausta koskevassa tiedonannossa komissio totesi yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon päättyvän vuoden 2023 alussa. Komissio totesi asiaa kuitenkin arvioitavan vielä komission kevätennusteen perusteella valitsevan epävarmuuden vuoksi.

33 Asetus (EY) 1466/97 artiklat 5(1), 6(3), 9(1) ja 10(3), sekä asetus (EY) 1467/97 artiklat 3(5) ja 5(2)

34 https://ec.europa.eu/info/system/files/2022_european_semester_spring_package_communication_en.pdf

Liite 4. Finanssipoliittiset ohjauskehikot Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa

Finanssipolitiikan ohjauskehikolla tarkoitetaan finanssipoliittisen päätöksenteon prosessia, finanssipoliittisten tavoitteiden asettamista ja finanssipoliittisia rajoitteita. Lisäksi olennaista on, näiden tavoitteiden ja rajoitteiden sitovuus, niiden noudattamisen ulkoinen valvonta sekä se, miten näistä tavoitteista ja rajoitteista poikkeamista käsitellään (Calmfors 2020, s. 11). Joissakin maissa muodollisten ohjauskehikkojen perinne on vuosikymmeniä pitkä. Kaikissa EU-maissa on otettu keskipitkän aikavälin budjettikehikot käyttöön viimeisen 10 vuoden aikana. Pohjoismaissa ja monissa pohjoisen Euroopan maissa numeeriset finanssipoliittiset säännöt ovat ohjanneet finanssipoliittista päätöksentekoa ja tavoitteen asettamista jo 1990-luvun alusta lähtien. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden finanssipoliittisia ohjauskehikkoja.

Ruotsissa tavoitteena on varmistaa kestävä ja läpinäkyvä finanssipolitiikka pitkällä aikavälillä

Ruotsin finanssipoliittinen ohjauskehikko on otettu käyttöön 1990-luvun alkuvuosien valtiontalouden kriisin jälkeen ja sittemmin se on kehittynyt ja täydentynyt. Kehikon tavoitteena on varmistaa kestävä ja läpinäkyvä finanssipolitiikka pitkällä aikavälillä. Kehikko koostuu seuraavista elementeistä: finanssipoliittiset tavoitteet, kurinalainen budjettiprosessi, ulkoinen finanssipolitiikan valvonta sekä avoimuus ja selkeys. Finanssipolitiikan tavoitteilla on avainrooli ohjauskehikossa. Niitä ovat koko julkisyhteisöjä koskeva ylijäämä-tavoite, katto valtion menoille, paikallishallinnon budjettien tasapainovaatimus sekä julkista velkaa koskeva velka-ankkuri.³⁵

Finanssipoliittisena tavoitteena julkisyhteisöjen rakenteellinen ylijäämä

Ruotsin talousarviolain mukaan hallituksen tulee asettaa tavoite julkisyhteisöjen **nimelliselle** rahoitusasemalle kokonaisuutena. Ruotsin valtiopäivät puolestaan asettavat tavoitteen julkisyhteisöjen **rakenteelliselle** rahoitusasemalle.³⁶ Tämä rakenteellisesti määritelty

35 <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-fiscal-policy-framework/>

36 Ruotsi ei ole euromaa eikä se ole allekirjoittanut euromaille pakollista finanssipoliittista sopimusta (fiscal compact). Siksi rakenteellisen jäämän tavoitteesta ei Ruotsissa ole tarvinnut säätää lailla, toisin kuin Suomessa. EU-lainsäädännön nojalla Ruotsi joutuu kuitenkin asettamaan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) EU-sääntöjen mukaisesti. Ruotsin valtiopäivien asettama tavoite rakenteelliselle jäämälle (0,33 % suhteessa BKT:hen) on kuitenkin tiukempi kuin EU-lainsäädännön mukaisesti asetettu MTO (-1,0). Myös finanssipoliittinen sopimus edellyttäisi Ruotsilta vain -1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen, sillä Ruotsin velka-suhde alittaa selvästi 60 prosentin rajan.

ylijäämätavoite oli 2 % suhteessa BKT:hen vuosina 2000–2006, 1 % vuosina 2007–2018 ja vuodesta 2019 eteenpäin se on ollut 0,33 %. Ylijäämätavoitteen alentaminen vuonna 2019 ei kuitenkaan merkinnyt todellista muutosta finanssipoliittikan tiukkuuteen, sillä se tehtiin Ruotsin lisäeläkejärjestelmää koskeneen tilastointimuutoksen seurauksena.³⁷

Rakenteellisen ylijäämän tavoite on voimassa toistaiseksi, mutta sitä uudelleenarvioidaan joka toinen vaalikausi. Hallituksen on raportoitava kaksi kertaa vuodessa valtiopäiville tavoitteen toteutumisesta ja esitettävä toimet, miten tavoitteeseen palataan, jos siitä on merkittävästi poikettu. Merkittävää poikkeamaa ei kuitenkaan ole määritelty numeerisesti (Calmfors 2020).

Ohjauskehikkoa täydennetty velka-ankkurilla vuonna 2019

Ruotsin finanssipoliittista ohjauskehikkoa on täydennetty vuonna 2019 julkista velkaa koskevalla velka-ankkurilla, jonka mukaan julkinen velka saa olla korkeintaan 35 % suhteessa BKT:hen. Ruotsin julkinen velka oli 36,7 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Velka-ankkurista ei kuitenkaan ole säädetty lailla. Hallituksen tulee joka kevät antaa kuvaus julkisen velan kehityksestä. Jos velka ylittää velka-ankkurin enemmän kuin 5 % suhteessa BKT:hen, tulee hallituksen antaa valtiopäiville tiedonanto velka-ankkurin ylityksen syistä ja toimista velan sopeuttamiseksi samanaikaisesti kevään kehyspäätöksen kanssa.

Menokatto on olennainen osa kurinalaista budjettiprosessia

Kurinalainen budjettiprosessi on keskeinen osa Ruotsin finanssipoliittista ohjauskehikkoa. Menokatto asetetaan siten, että budjetoitujen menojen kasvu ei vaaranna ylijäämätavoitteen saavuttamista. Tällä tavoin varmistetaan, että yksittäiset määrärahaesitykset eivät johda suurempaan menojen kokonaismäärään kuin mitä kestävä finanssipoliittikka edellyttää. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että menolisäykset jollain hallinnonalalla on rahoitettava menoleikkauksilla samalla hallinnonalalla. Hallituksen talousarvioesityksen on sisällettävä kaikki tulot ja menot ja muut maksut, jotka vaikuttavat julkisyhteisöjen velkaantumiseen. Hallitus voi esittää uutta valtiontalouden menokattoa hallituskauden vaihtuessa tai taloudellisessa kriisissä.

³⁷ Valtiopäivien ylijäämätavoitetta käsitellyt parlamentaarinen toimikunta ehdotti viimeisintä muutosta, koska Eurostatin tilastointimuutoksessa Ruotsin lisäeläkejärjestelmää ja sen säästöjä ja niille kertyviä tuloja ei enää sisällytetty julkisen sektoriin kansantalouden tilinpidossa. Muutos vähensi julkisen talouden ylijäämää noin 1 prosentilla suhteessa BKT:hen, minkä vuoksi ylijäämätavoitetta alennettiin vastaavasti. (Överskottsmålskommittén, 2016 s. 29.)

Ruotsin talousarviolain mukaan hallituksen tulee esittää menokatto valtiontalouden ja eläkejärjestelmän menoille kolmen vuoden päähän. Valtiopäivät asettavat menokaton. Menokatosta säädettiin jo vuonna 1997 talousarvioissa. Menokatto ja rakenteellisen ylijäämän tavoite yhdessä muodostavat käytännössä rajoitteen myös veroasteelle, vaikka varsinaista tavoitetta veroasteelle ei olekaan.

Menokatto on nimellinen ja sisältää asteittain kasvavan jakamattoman varauksen

Menokatto asetetaan Ruotsissa nimellisenä kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Nimellinen kehystaso perustetaan tällöin ennustetun hintakehityksen varaan. Tämän vuoksi Ruotsin budjettiprosessissa yksittäisen määrärahan arvioidun käytön ja menokaton väliin jätetään jakamaton varaus. Vuosina 1998–2006 tämä budjettimarginaali oli hyvin pieni ja se tyypillisesti käytettiin kokonaan. Vuodesta 2007 lähtien jakamattoman varauksen on pitänyt olla vähintään 1,5 % seuraavana talousarviovuonna, 2 % sitä seuraavana vuonna ja 3 % kolmantena vuonna budjetoitujen määrärahojen suuruudesta. Suuren jakamattoman varauksen tavoitteena on varmistaa, ettei menokatto ylity esimerkiksi tilanteessa, jossa toteutunut hintakehitys on voimakkaampaa kuin ennustettu hintakehitys. Ruotsissa monet sosiaaliturvaetuudet on sidottu hinta- tai elinkustannusindeksiin.

Vuosina 2010–2012 budjettimarginaali oli lopulta edellä kuvattuakin suurempi, koska ennustettua vaatimattomampi hintakehitys vähensi määrärahojen budjetointia ja budjettimarginaali kasvoi vastaavasti. Koronapandemian myötä hallitus esitti menokaton nostoa vuonna 2020 ja valtiopäivät hyväksyivät menokaton noston vuosille 2020–2022. Menokattoa nostettiin 350 miljardilla kruunulla (n. 32,5 mrd. eurolla) vuodelle 2020, 252 miljardilla kruunulla (n. 23 mrd. eurolla) vuodelle 2022 ja 132 miljardilla kruunulla (n. 12 mrd. eurolla) vuodelle 2023. Seurauksena budjettimarginaali kasvoi 1,5 prosentista 13,4 prosenttiin vuodelle 2021 ja 2 prosentista 10,5 prosenttiin vuodelle 2022 suhteessa aiemmin arvioituun määrärahojen käyttöön.

Nimellinen menokatto voi tukea vastasyklisiä finanssipolitiikkaa

Nimellinen menokatto eli kehystaso on ulkopuoliselle helposti seurattava ja siten läpinäkyvä, koska siihen ei tehdä hintakehitystä vastaavia tarkistuksia vaalikauden aikana. Suhdannepoliittisesta näkökulmasta Ruotsin käytäntö asettaa menokatto nimellisenä toimii vastasyklisesti – ainakin teoriassa. Jos toteutunut hintakehitys eli inflaatio on nopeampaa kuin mitä on ennustettu kehystason asettamisvaiheessa, kehyskaudella menoja rajoitetaan automaattisesti. Tämä vähentää talouden ylikuumenemisen riskiä. Vastaavasti talouden laskusuhdanteessa toteutunut hintakehitys hidastuu ennustetusta. Ennustetun hintakehityksen mukaisena asetettu menokatto mahdollistaa kuitenkin lisämenoista päättämisen, koska hintakehitykseen sidottujen määrärahojen määrä pienenee. Tämä luo lisää

budjetin liikkumavaraa eli kasvattaa budjettimarginaalia menokaton sisällä, mikä mahdollistaa kokonaiskysynnän kasvattamisen ja siten talouden elvyttämisen.³⁸

Jakamatonta varausta ei tyypillisesti käytetä kokonaan

Julkista taloutta koskeissa ennusteissa ei oleteta käytettävän jakamatonta varausta kokonaan. Sen sijaan ennuste määrärahojen kehityksestä perustuu ennusteeseen makrotalouden kehityksestä ja jatkuvasti päivitettyyn arvioon verotulojen ja määrärahojen kehityksestä.³⁹ Hallitus jättääkin tyypillisesti suuren osan jakamattomasta varauksesta käyttämättä (Fiscal Policy Audit Network 2022).

Ruotsin talousarviolaki ei säädi siitä, mitkä määrärahat on sisällytettävä menokaton piiriin. Vakiintunut käytäntö on kuitenkin ollut, että ainoastaan valtionvelan korkomenot ovat menokaton ulkopuolisia menoja. Menokaton kattavuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista on noin 55 %.

Menokattoa ei ole kertaakaan ylitetty, mutta koronapandemian myötä sitä nostettiin merkittävästi vuosille 2020–2022. Ruotsin tarkastusviraston mukaan menokaton nosto vuodelle 2020 oli finanssipolitiikan ohjauskehikon mukaista, mutta nosto vuosille 2021–2022 ei ollut (Riksrevisionen 2020). Sen sijaan finanssipoliittinen neuvosto piti menokaton nostoa kaikille kolmelle vuodelle perusteltuna (Finanspolitiska rådet 2021). Menokatto vuodelle 2023 on asetettu pandemiaa edeltävällä tasolle, mutta valtiovarainministeriön huhtikuun 2022 ennusteessa menokatto rikkoontuisi. Myös Konjunkturinstitutet ja Ekonomistyrningverket ennustavat menokaton rikkoontuvan vuonna 2023, kuin myös vuonna 2024. Finanssipoliittinen neuvosto on kritisoinut hallitusta toimien puutteesta menojen pitämiseksi menokaton puitteissa (Finanspolitiska rådet 2022).

Finanssipoliittista ohjauskehikkoa täydennetty paikallishallintoa koskevalla tasapainoisen budjetin vaatimuksella

Paikallishallinnon budjettiprosessien vahvistamiseksi tasapainoisen budjetin vaatimus on koskenut paikallishallintoa vuodesta 2000. Jos kunnan tai alueen taloudellinen asema on vahva, voi se tehdä tilapäisesti alijäämäisen budjetin. Sama sääntö pätee, jos kunta tai alue

38 Käytännössä on kuitenkin myös tilanteita, jolloin toteutunut hintakehitys on nopeampaa kuin ennustettu samalla kun talouskehitys heikkenee (ja on potentiaalinsa alapuolella). Vastaavasti hintakehitys voi myös olla ennustettua vaatimattomampaa samaan aikaan kun talous kasvaa voimakkaasti. Näissä tilanteissa Ruotsin käytäntö voimistaa suhdannevaihteluita.

39 Sähköposti tarkastusjohtaja Helena Knutssonilta (Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto).

tekee toimia, jotka maksavat ensin, mutta tuottavat säästöä tulevaisuudessa. Mikäli kunta tai alue tekee toistuvasti alijäämäisen tilinpäätöksen, pääsääntö on, että alijäämä on korjattava kolmen vuoden sisällä. Vuodesta 2005 paikallishallinnon yksiköiden on täytynyt asettaa tavoitteita, joilla pyritään terveeseen taloudenpitoon.

Ulkoinen valvonta on tärkeä osa finanssipoliittista ohjauskehikkoa

Finanssipolitiikan kurinalaisuutta tukee ulkoinen valvonta. Ruotsissa on useita riippumattomia hallituksen talouspolitiikkaa valvovia elimiä.

Riippumaton finanssipoliittinen neuvosto (Finanspolitiska rådet) koostuu tieteenekijöistä ja kommentoi hallituksen päätöksiä ja asetettujen tavoitteiden toteumista – erityisesti ylijäämätavoitteen toteumista. Lisäksi neuvosto arvioi finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa taloussuhdanteeseen ja arvioi hallituksen talousennusteiden realistisuutta ja politiikkatoimenpiteiden kustannuksia. Neuvosto julkaisee raportin arvioistaan kerran vuodessa.

Riippumaton kansallinen taloudellinen tutkimuslaitos (Konjunkturinstitutet, NIER) tuottaa ennusteen makrotalouden ja julkisen talouden kehityksestä keskipitkällä aikavälillä sekä arvion julkisen talouden kestävydestä pitkällä aikavälillä. Myös kansallinen varainhoitoviranomainen (Ekonomistyrningverket, ESV) tuottaa keskipitkän aikavälin ennusteen makrotalouden ja julkisen talouden kehityksestä, keskittyen erityisesti valtiontalouteen. Heidän julkisen talouden ennusteensa perustuu muuttumattoman politiikan oletukseen. ESV:llä on käytössään reaaliaikainen tieto määrärahojen käytöstä, kun taas NIER:n ennuste perustuu kansantalouden tilinpidon lukuihin. Valtiovarainministeriön ennustetta julkisesta taloudesta verrataan näiden kahden riippumattoman instituution ennusteisiin ja käytännössä valtiovarainministeriön ennuste (johon pohjautuen budjetti valmistellaan) on poikennut vain vähän niistä.⁴⁰

Valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen) puolestaan toimii valtiopäivien yhteydessä. Se tarkastaa riippumattomasti, mihin valtion varoja käytetään, miten niistä raportoidaan ja kuinka tehokkaasti niitä käytetään. Kun valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut tuloksellisuustarkastuskertomuksen ja tarkastussuosituksen, hallituksen on annettava neljän kuukauden kuluessa tiedonanto valtiopäiville niistä toimista, mihin se on ryhtynyt tai ryhtymässä tarkastuksen perusteella.

40 Sähköposti varajohtaja Niklas Frankilta (Finanspolitiska rådet).

Tanskan finanssipoliittisen kehikon tavoitteena on vakaa julkinen talous ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Tanskan finanssipoliittinen ohjauskehikko on ollut käytössä 1990-luvulta lähtien. Ajan saatossa kehikko on tiukentunut ja kehittynyt, minkä seurauksena sen ohjausvaikutus on voimistunut. Ohjauskehikon tavoitteena on ollut hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen pitkällä aikavälillä ja työllisyyden vahvistaminen erilaisten rakenteellisten uudistusten kautta. Käytännössä on pyritty varmistamaan meno- ja veropolitiikan linjakkuus, jotta asetetut finanssipoliittiset tavoitteet on voitu saavuttaa.

Rakenteellisen alijäämän tavoite on ollut näihin päiviin asti tiukka

Julkisyhteisöjen rakenteellisen tasapainon tavoite on ollut voimassa vuodesta 1990 lähtien. Tavoitteesta tehtiin lakisääteinen vuonna 2012.⁴¹ Laissa määritelty rakenteellisen alijäämän tavoite oli korkeintaan 0,5 % suhteessa BKT:hen vuosina 2012–2021.

Tanskan valtiovarainministeriö on pitkään ajanut rakenteellisen alijäämän tavoitteen laskemista 1 prosenttiin suhteessa BKT:hen, koska ikääntyminen kasvattaa menopaineita erityisesti 2030–2050-luvuilla. Lisäksi Tanskan julkisyhteisöillä on huomattava nettovarallisuus (ilman työeläkelaitosten varallisuuttakin) ja valtiovarainministeriö ei näe syytä kasvattaa sitä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan keskimäärin 0,5–0,6 prosentin alijäämä riittää pitämään velkasuhteen vakaana, jos talouskasvu on nimellisesti keskimäärin 3 %. Vasta Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan seurausten (energiakriisi ja Ukrainasta saapuneet pakolaiset) myötä myös poliittinen tahtotila kääntyi, ja rakenteellisen alijäämän tavoitetta päätettiin laskea.⁴² Heinäkuussa 2022 tuli voimaan talousarviolain muutos, joka sallii rakenteellisen alijäämän olevan 1 % suhteessa BKT:hen.⁴³

Keskipitkän aikavälin suunnitelma yltää 8–9 vuotta eteenpäin

Tanskan talousarviolaisissa säädetyn rakenteellisen alijäämän tavoitteen lisäksi hallitus asettaa rakenteellisen jäämän tavoitteen keskipitkän aikavälin suunnitelmissaan. Keskipitkän aikavälin suunnitelma ulottuu Tanskassa hallituskautta pidemmälle – tyypillisesti 8–9

41 Rakenteellisen jäämän tavoitteesta säätäminen Tanskan talousarviolaisissa juontuu finanssipoliittisesta sopimuksesta (fiscal compact), jonka allekirjoittaja Tanska on. Tanskan lakisääteinen tavoite rakenteellisesta jäämästä oli kuitenkin pitkään tiukempi kuin mitä finanssipoliittinen sopimus olisi edellyttänyt. Finanssipoliittinen sopimus sallii rakenteellisen alijäämän olevan jopa 1 % suhteessa BKT:hen, mikäli maan julkinen velka on merkittävästi alle 60 % suhteessa BKT:hen ja pitkän aikavälin kestävyysriski on alhainen, kuten Tanskalla (Calmfors 2020).

42 Sähköposti johtaja Mads Von Fyren Kieleriltä (Tanskan valtiovarainministeriö).

43 <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/886>

vuotta eteenpäin. Keskipitkän aikavälin suunnitelmaa ei tehdä vuosittain, vaan vasta siinä vaiheessa, kun edeltävä suunnitelma on umpeutumassa tai hallitus on vaihtunut.

Esimerkiksi vuonna 2001 annettu (ja vuonna 2003 uudistettu) hallituksen keskipitkän aikavälin suunnitelma ulottui vuoteen 2010 asti. Siinä tavoitteeksi asetettiin julkisen velan puolittaminen vuoteen 2010 mennessä työllisyyttä lisäämällä ja menojen kasvua hillitsemällä. Seuraava suunnitelma annettiin vuonna 2007 ja se ulottui vuoteen 2015. Viimeisin suunnitelma ulottuu vuoteen 2025 ja se annettiin alun perin vuonna 2016. Asettuja tavoitteita kuitenkin lievennettiin vain vuotta myöhemmin tehdyssä suunnitelman päivityksessä. Koronaviruspandemian vuoksi suunnitelmaa uudistettiin jälleen vuonna 2020 ja siinä asetettuja tavoitteita lievennettiin entisestään. Lievennyksestä huolimatta tavoitteena on edelleen rakenteellisen jäämän tasapaino vuonna 2025.⁴⁴ Vielä vuoden 2022 kuluessa on tarkoitus antaa vuoteen 2030 ulottuva suunnitelma.⁴⁵

Hallituksen vaihtuessa on voitu antaa uusi suunnitelma, vaikka edellinen olisi vielä voimassa. Tällöin on kuitenkin tyypillisesti pidetty rakenteellisen jäämän⁴⁶ tavoite ennallaan ja ainoastaan muutettu rakenteellisen jäämän polkua kohti tavoitetta. Lisäksi on voitu vaihtaa painotusta verojen ja menojen (tai rakenteellisten uudistusten) kesken.

Tanskalla ei ole numeerista tavoitetta julkiselle velalle. Tanskan hallitukset ovat kuitenkin tavoitelleet riittävää turvamarginaalia EU:n perussopimuksen mukaiseen julkisen velkasuhteen 60 prosentin viitearvolle (Calmfors 2020).

Menokaton asettaminen perustuu keskipitkän aikavälin tavoitteeseen julkisen talouden tasapainosta

Tanskan talousarviolaki vuodelta 2012 säätää, että hallituksen on asetettava katto erikseen valtion, alueiden ja kuntien menoille. Menokatot otettiin käyttöön vuonna 2014. Menokatto asetetaan reaalisena ja sitä muutetaan vuosittain hintakehityksen mukaisesti. Menokaton asettaminen neljännelle vuodelle perustuu keskipitkän aikavälin arvioon Tanskan talouden kehityksestä. Käytännössä arvio kertoo, kuinka paljon Tanskalla on varaa julkiseen kulutukseen annetulla julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoitteella. Mikäli arvio rakenteellisesta jäämästä neljän vuoden päähän on muuttunut edellisvuodesta, menokattoa neljän vuoden päähän lasketaan/nostetaan vastaavasti

44 Keskipitkällä aikavälin rakenteellinen jäämä ja nimellinen alijäämä eivät eroa toisistaan.

45 Sähköposti johtaja Mads Von Fyren Kieleriltä (Tanskan valtiovarainministeriö).

46 Yli neljän vuoden päähän asetettu rakenteellisen jäämän tavoite vastaa nimellisen alijäämän tavoitetta, koska talousennusteissa tyypillisesti oletetaan, että talous ei ole nousu- eikä laskusuhdanteessa neljäntenä vuonna ennustehetkestä.

tai syntynyt finanssipoliittinen liikkumavara käytetään muulla tavoin, esimerkiksi velan lyhentämiseen.

Käytännössä reaalin menokasvu menokattojen sisällä on ollut suhteellisen vakaata seuraavista syistä. Muutokset rakenteellisen jäämän arviossa ovat usein pieniä⁴⁷ ja hallitus voi myös muuttaa rakenteellisen jäämän tavoitteen vastaamaan arviota vuodelle t+4, jolloin tarvetta menokaton muuttamiselle ei ole. Tämä on mahdollista, koska ainoastaan yllä tarkemmin esitellyssä keskipitkän aikavälin suunnitelmissa asetettu tavoite rakenteellisesta jäämästä on sitova ja välivuosien tavoitteet eivät. Lisäksi on mahdollista käyttää liikkumavaraa menokaton ulkopuolisiin menoihin, kuten investointeihin tai veronalennuksiin.⁴⁸

Valtionhallinnolla on erikseen katto valtion toimintamenoille ja tulonsiirroille. Valtionvelan korkomenot, investointimenot ja työttömyysturvaetuudet (ml. palkkatuki ja aktiivisen työvoimapolitiikan menot) ja kuntien ja alueiden ALV-palautukset eivät sisälly menokaton piiriin. Alueille on erikseen katto terveysmenoilta ja kehitysmenoille. Valtiovarainministeri voi muuttaa asetettuja menokattoja (Tanskan parlamentin talousvaliokunnan hyväksynnällä) tietyissä, talousarviolaisissa erikseen mainituissa tilanteissa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi lainsäädäntömuutokset, jotka vaikuttavat alueiden tai kuntien tehtäviin, veroperustemuutokset tai menokaton ulkopuolisiin työttömyysturvamenoihin tehtävät perustemuutokset.⁴⁹ Mikäli hallitus haluaa päätösperäisesti lisätä menokaton ulkopuolisia menoja tai tehdä veronalennuksia, hallitus voi päättää jättää osan valtion toimintamenoille asetetusta menokatosta käyttämättä. Lisäksi menokattoja voidaan muuttaa, mikäli halutaan muuttaa valtion, alueiden tai kuntien keskinäistä tehtäväjakoja. Menokaton kattavuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista on noin 75 %. Menokattoja ei Tanskassa ole rikottu. (Calmfors 2020.)

Tanskan menokatto on sitova sekä ex-ante että ex-post. Talousarviolaisissa säädetään automaattisista toimita, jotka on toteutettava, mikäli valtionhallinnon menokatto uhkaa rikkoontua.⁵⁰ Mikäli kuluvan vuoden menot uhkaavat ylittää menokaton, pitää kuluvan vuoden menoja supistaa vastaavalla määrällä. Mikäli taas viime vuoden menot olisivat ylittäneet menokaton, tulee kuluvan vuoden menoja supistaa vastaavalla määrällä.

47 Tanskan valtiovarainministeriö käyttää eri menetelmää rakenteellisen jäämän arviointiin kuin Suomen valtiovarainministeriö, joka käyttää EU:n komission ja jäsenmaiden yhteisesti sopimaa menetelmää.

48 Sähköposti johtaja Mads Von Fyren Kieleriltä (Tanskan valtiovarainministeriö).

49 Ks. talousarviolain 8 §.

50 <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2012/547>

Mikäli alueiden ja kuntien menokatot ylittyvät, voidaan niille asettaa taloudellisia sanktioita valtionapujen vähennyksen muodossa.⁵¹ Sanktioista 40 % jaetaan asukasluvun perusteella kaikkien kuntien kesken ja 60 % niiden kuntien kesken, jotka ovat ylittäneet budjettinsa. Tähän mennessä sanktioita ei kuitenkaan ole tarvinnut toimeenpanna. (Calmfors 2020.) Lisäksi talousarviolaki säättää, että erityistapauksissa voidaan käynnistää aluetta koskeva ylimääräinen talousseuranta. Tällöin voidaan asettaa sitovat tavoiteluvut alueen tai kunnan taloudelliselle kehitykselle määrätyksi ajanjaksoksi sekä vahvistaa alueen tai kunnan likvidien varojen tallettamista koskevat vaatimukset, mukaan lukien talletuksen tapa.

Ulkoisella valvonnalla on Tanskassa pitkä perinne

Tanskan talouspoliittisesta neuvostosta (Det Økonomiske Råd) säädettiin lailla jo vuonna 1962. Neuvoston tehtävänä on valvoa suhdannekehitystä ja analysoida pitkän aikavälin talouskehitystä sekä koordinoida yhteiskunnan eri toimijoiden taloudellisia intressejä talouspolitiikassa. Vuonna 2007 neuvoston yhteyteen perustettiin ympäristötaloudellinen neuvosto (Det Miljøøkonomiske Råd).

Vuonna 2012 solmitun finanssipoliittisen sopimuksen myötä neuvoston rooliksi tuli ensi sijassa finanssipoliittisen valvojan rooli. Siten neuvoston lakisääteinen tehtävä on myös arvioida julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä ja keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista sekä menokehysten noudattamista ja niiden linjakkuutta suhteessa muihin finanssipoliittisiin tavoitteisiin. Lisäksi neuvoston tehtävänä on arvioida etukäteen hallituksen talouspoliittisten toimien valmistelussa tehtyjen oletusten realistisuutta. Talouspoliittinen neuvosto julkaisee kaksi raporttia vuodessa keskittyen talouden ja julkisen talouden kehitykseen mukaan lukien ennuste talouskehityksestä ja arvio julkisen talouden kestävydestä. Lisäksi neuvosto julkaisee yhden raportin ympäristöaiheista ja yhden tuottavuuskehityksestä.⁵²

Valtiontalouden tarkastusvirasto (Rigsrevisionen) puolestaan toimii parlamentin yhteydessä. Se tarkastaa valtion varojen käyttöä ja niistä raportointia (tilintarkastus), noudattavatko valtion rahoittamat viranomaiset lainsäädäntöä (laillisuustarkastus) sekä kuinka tehokkaasti valtion varoja käytetään (tuloksellisuustarkastus).

51 Sääntö on koskenut kuntia vuodesta 2011 lähtien ja alueita vuodesta 2013 lähtien.

52 Vuonna 2017 talouspoliittiselle neuvostolle annettiin myös tuottavuuslautakunnan rooli (EU-tason suositus kansallisista tuottavuuslautakunnista), jonka tehtävä on analysoida tuottavuuskehitystä ja antaa suosituksia kehityksen parantamiseksi, ks. lisää <https://dors.dk/english>

Alankomaiden finanssipoliittisen ohjauskehikon tavoitteena on kontrolloida valtion menoja ja edistää taloudellista vakautta

Alankomaiden finanssipoliittikkaa ohjaavaksi tavoitteeksi otettiin jo vuonna 1994 alijäämä-tavoite, joka yhdenmukaistettiin vastaamaan Maastrichtin perussopimuksen mukaista 3 prosentin alijäämän viitearvoa. Vuotta myöhemmin siirryttiin niin kutsuttuun trendipohjaiseen budjettikehykseen. Tämä tarkoitti monivuotisia, sitovia budjettikehyksiä menoille (eli menokatot) ja taloussuhdanteen mukaisesti muuttuvia verotuloja. Hyvän suhdannekehityksen myötä syntyneet, ennakoitua suuremmat verotulot (nk. windfall-tulot) pitää säännösten mukaan käyttää alijäämän pienentämiseen menolisäysten sijaan, jotta finanssipoliittikka olisi vastasyklisiä. Trendipohjaisen budjettikehyksen käyttöönotosta huolimatta finanssipoliittikan ohjauskehikon keskeisenä ankkurina säilyi hallituskauden viimeiselle vuodelle asetettava 3 prosentin nimellinen alijäämätavoite, jota silmällä pitäen menokatot asetetaan.⁵³

Finanssipoliittinen sopimus edellyttää, että kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetään rakenteellisen jäämän tavoite. Alankomailla, kuten useimmilla muillakin euromailla, se on minimitasolla -0,5 % suhteessa BKT:hen. Lakisääteisyydestä huolimatta rakenteellisen jäämän tavoite ei ole saanut merkittävää ohjausroolia ja sitä on toistuvasti rikottu (Vierke ja Masselink 2017). Yhä edelleen ohjauskehikon keskeisinä elementteinä ovat nimellinen alijäämätavoite sekä monivuotiset menokatot.

Finanssipoliittinen päätöksenteko perustuu Alankomaiden riippumattoman, talouspolitiikkaa analysoivan instituutin (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CBP) makrotaloudelliseen ennusteeseen vähintään neljälle seuraavalle vuodelle ja arvioon julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä. Tämä keskipitkän aikavälin ennuste puolestaan on pohjana kansallisen, riippumattoman neuvonantajan elimen (Studiegroep Begrotingsruimte, SBR) suosituksille finanssipoliittisesta liikkumavarasta ja numeerisista tavoitteista sekä arviolle ohjauskehikon tehokkuudesta ja budjettisääntöjen mahdollisista muutostarpeista. Näillä suosituksilla on tyypillisesti ollut suuri vaikutus hallituspuolueiden hallituskauden alussa sopimiin finanssipoliittisiin tavoitteisiin ja budjettisääntöihin.

Menokatto asetetaan perustuen kestävyysvajearvioon

Monivuotiset menokatot ovat olleet käytössä Alankomaissa vuodesta 1995. Menokatto asetetaan koko hallituskauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi reaalisena (yhden vuoden hintatasossa). Menokattoa muutetaan vuosittain budjettiprosessin yhteydessä hintakehityksen

53 Tämä vuodesta 1994 asti vakiintunut käytäntö tuli lakisääteiseksi vuonna 2013, kun käyttöön otettiin laki kestävästä julkisesta taloudesta. Lailla toimeenpantiin finanssipoliittinen sopimus.

mukaisesti seuraavan talousarviovuoden hintatasoon. Koko julkisyhteisöjä koskevaan menokattoon perustuen asetetaan erilliset menokatot valtion menoille, terveydenhuololle ja sosiaaliturvalle. Lisäksi hallitusohjelmassa vuonna 2021 sovittiin neljänneistä menokatosta investoinneille. Koko julkisyhteisöjä koskeva menokatto kattaa noin 80 % julkisista menoista. Menokaton ulkopuolisia menoja ovat korkomenot ja verotuet. Lisäksi menokattoa sosiaaliturvalle muutetaan etuuskien suhdanteesta johtuvien määrärahatarpeiden muutosten mukaisesti. Hallitus voi tehdä päätöksen menojen uudelleenallokoinnista ja muuttaa alamenokattoa siten, että koko julkisyhteisöjä koskeva menokatto ei kuitenkaan muutu. Käytännössä näin tapahtuukin säännöllisesti. Käyttämättä jääneitä määrärahoja voi myös osittain siirtää seuraavalle vuodelle.

Menokaton asettaminen hallituskaudelle perustuu Alankomaiden riippumattoman talouspolitiikkaa analysoivan instituutin (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CBP) arvioon julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä eli nk. kestävyysvajeesta. (Fiscal Policy Audit Network 2022.) Mikäli kestävyysvajetta ei ole (tai se on positiivinen), voimassa olevan lainsäädännön mukaisia julkisia tulonsiirtoja ja palveluita voidaan rahoittaa ilman että julkinen alijäämä ja velka kasvaisi pitkällä aikavälillä. Jos CBP:n arvio kestävyysvaje puolestaan on negatiivinen, riippumaton neuvoa-antava elin (Studiegroep Begrotingsruimte, SBR) suosittelee hallitukselle sopeutustoimia, mikä tarkoittaa joko menokaton asettamista edellistä hallituskautta tiukemmaksi ja/tai verojen nostoa. (Vierke ja Masselink 2017.)

Menokaton ja tiedossa olevien määrärahatarpeiden väliin ei jätetä niin sanottua jakamantonta varausta yllättäviä menotarpeita varten. Ministeriöt voivat kuitenkin esittää kehysvarauksia ei vielä tiedossa olevia määrärahatarpeita varten. Valtiovarainministeriön ennusteissa nämä kehysvaraukset otetaan huomioon valtiontalouden ali-/ylijäämässä. Sen sijaan CBP:n ennusteissa näiden kehysvarausten vaikutus rahoitusasemaan arvioidaan tapauskohtaisesti.⁵⁴

Menokattoa rikottiin vuosina 2001–2002 ja uudelleen vuonna 2007. EU:n perussopimuksen alijäämän 3 prosentin viitearvo puolestaan rikkoontui vuosina 2003 ja 2009, vaikka kumpanakin vuonna menokattoa noudatettiin. Vastaavasti menokattoa on noudatettu vuosina 2014–2019, mutta rakenteellisen jäämän tavoitetta on noudatettu ainoastaan vuonna 2014. Vierken ja Masselinkin (2017) mukaan tämä kertoo siitä, että menokatot eivät aina ole linjassa EU:n taloussääntöjen kanssa. Lisäksi vuoden 2008 finanssikriisissä ja sen jälkeisinä vuosina valtion tuet rahoitussektorille päätettiin siirtää menokaton ulkopuoliseksi menoiksi.

54 Sähköposti Claudia Deilj (Netherlands Centre for Economic Policy Analysis).

Vaikka menokattoja on noudatettu vuosina 2014–2019, finanssipolitiikan ohjauskehikon keskeisistä periaatteista on Alankomaiden valtioneuvoston kanslian mukaan joustettu. Ennakoitua pienemmät menot terveydenhuollossa ja sosiaaliturvassa vuonna 2018 käytettiin uusiin menolisäyksiin, mikä on ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että ennakoimattomia, satunnaisia tuloja ei saisi käyttää pysyviin menolisäyksiin. Lisäksi hallitus nosti hallituskauden alussa (vuonna 2017) sovittua menokattoa vuodelle 2019. Koronapandemian vuoksi hallitus korotti menokattoa myös vuonna 2020. (Fiscal Policy Audit Network 2022.)

Alankomaissa on myös tulosääntö

Tulosäännön mukaan hyvän suhdannekehityksen myötä syntyneet, ennakoitua suuremmat verotulot pitää käyttää alijäämän pienentämiseen menolisäysten sijaan vastasyklisen finanssipolitiikan varmistamiseksi. Vastaavasti suhdanteen vuoksi ennakoitua heikommät verotulot eivät johda päätösperäisiin veronkiristyksiin/menoleikkauksiin. Lisäksi hallitus sopii kautensa alussa halutusta veropohjan kehityksestä hallituskauden ajaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että päätösperäiset veronkiristykset on kompensoitava veronkevennyksillä ja päinvastoin. Lisäksi vuodesta 2010 lähtien oli voimassa sääntö, että mikäli rakenteellisen jäämän tavoite ylitetään, puolet ylijäämästä on käytettävä julkisen velan lyhentämiseen.⁵⁵ Nykyisin sääntö on, että mikäli rakenteellisen jäämän tavoitteen (-0,75 % suhteessa BKT:hen) ja nimellisen rahoitusaseman erotus on positiivinen koko seuraavan neljän vuoden ennustejaksolla, puolet erotuksesta käytetään velan lyhentämiseen ja puolet veronalennuksiin.

Ulkoisella valvonnalla on voimakas finanssipolitiikkaa ohjaava rooli

Finanssipolitiikan ulkoista valvontaa hoitaa Alankomaissa valtioneuvoston kanslia (Raad van State) ja riippumaton talouspolitiikkaa analysoiva instituutti (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB). Ennen parlamenttivaaleja CPB julkaisee keskipitkän aikavälin ennusteen (vuoteen t+8 asti) muuttumattoman politiikan oletuksella sekä arvion julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä. Lisäksi ennen vaaleja CPB julkaisee arvion potentiaalisista politiikkatoimista seuraavalle hallituskaudelle. CPB on jäsen myös neuvonantavassa ryhmässä (Studiegroep Begrotingsruimte, SBR), jonka suosituksilla finanssipolitiikasta on käytännössä ollut voimakas vaikutus hallitusohjelmissa sovittuun finanssipoliittiseen linjaan. Vaalien jälkeen CPB päivittää keskipitkän aikavälin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteensa hallitusohjelman perusteella. Hallituskauden aikana CPB ennusteet muodostavat pohjan finanssipoliittiselle päätöksenteolle (keväisin ja syksyisin). Talousarvioesityksen antamisen yhteydessä CPB julkaisee arvionsa menokattojen noudattamisesta ja päätösperäisistä veromuutoksista. Valtioneuvoston kanslian ulkoisen valvojan

55 https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-rules-database_en

rooli on jäänyt merkittävästi vähäisemmäksi, vaikka sillä on laissa säädetty rooli (Vierke ja Masselink 2017).

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion varojen käytön taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastusviraston lakisääteinen tehtävä on valtion menot ja tulot (tilintarkastus), josta se antaa tarkastuskertomuksen parlamentille joka kevät.

Taulukko L4.1 Finanssipoliittiset ohjaukkehikot Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa.

Tapahtuma	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Ohjaukkehikko otettu käyttöön	1991	1993	1990	1991
Ohjaukkehikkoa uudistettu	2004 ja 2014	1997, 2000, 2019	2012, 2022	1994, 2013, 2021

Keskeiset elementit

Ohjaukkehikon elementti	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Julkisyhteisöjen keskipitkän aikavälin tavoite (medium-term budgetary objective, MTO)	-0,5 % suhteessa BKT:hen (Suomi on sitoutunut euromaille pakolliseen finanssipoliittiseen sopimukseen, jonka mukaan rakenteellisen jäämän tavoitteesta tulee säätää kansallisessa lainsäädännössä)	0,33 % suhteessa BKT:hen (Ruotsi ei ole sitoutunut finanssipoliittisen sopimukseen, mutta talousarviolaki edellyttää tavoitteen asettamista, joskaan ei säädä, mikä tavoitteen tulisi olla).	-1 % suhteessa BKT:hen (Tanska on sitoutunut finanssipoliittiseen sopimukseen, vaikka se ei ole euromaa, ja on siksi säätänyt rakenteellisen jäämän tavoitteesta lailla)	-0,75 % suhteessa BKT:hen (Hollanti on euromaana sitoutunut finanssipoliittiseen sopimukseen ja säätänyt rakenteellisen jäämän tavoitteesta lailla)
Lakisääteinen	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä
Velka-ankkuritavoite	Ei. Hallitusohjelmista riippuen käytössä on ollut erilaisia tavoitteita julkiselle velalle. Pääministeri Marinin hallituksen kestävyystiekartassa asetettu tavoite velkasuhteen vakauttamisesta v. 2025 mennessä. Suomea sitoo julkisyhteisöjen velan viitearvo 60 % suhteessa BKT:hen EU:n perussopimuksen mukaisesti.	35 % suhteessa BKT:hen (vuodesta 2019 alkaen)	Ei. Laadullinen tavoite ”riittävästä turvamarginaalista suhteessa EU:n perussopimuksen 60 %:n viitearvoon”.	Finanssipolitiikan tulee varmistaa, että velka on korkeintaan 60 % suhteessa BKT:hen (EU:n perussopimuksen mukaisesti).
Lakisääteinen	Ei	Ei	Ei	Kyllä

Ohjauskehikon elementti	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Menokatto	4-vuotinen	Rullaava 3-vuotinen	Rullaava 4-vuotinen	4-vuotinen
Nimellinen vai reaalin	Reaalinen	Nimellinen	Reaalinen	Reaalinen
Lakisääteinen	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Lisätalousarviovaraus + jakamaton varaus	Kyllä. Jakamattoman varauksen suuruus vaihtelee. Tyypillisesti lisätalousarviovaraus 300 milj. e./vuosi (n. 0,6 % budjetoiduista määrärahoista)	Kyllä. Vähintään 1,5 % seuraavana talousarviovuonna, 2 % sitä seuraavana ja 3 % kolmantena vuonna budjetoitujen määrärahojen suuruudesta.	Kyllä koskien valtion tulonsiirtojen menokattoa (2 % budjetoiduista määrärahoista).	Ei. Ministeriöt voivat kuitenkin esittää kehysvarauksia vielä kohdentumattomille menoille.
Menokaton ulkopuoliset määrärahat	Korkomenot, automaattiset vakauttajat eli pääasiassa työttömyyteen liittyvät määrärahat, finanssisijoitukset, YLE-rahoitus, verotulomenetyksen kompensatiot kunnille, nk. läpivirtauserät	Korkomenot	Korkomenot, investointimenot, suhdanneluontoiset menot eli pääasiassa työttömyyteen liittyvät määrärahat (ml. palkkatuki ja aktiivinen työvoimapolitiikka), kuntien ja alueiden kuntien ja alueiden ALV-palautukset	Korkomenot ja verotuet. Menokattoa sosiaaliturvalle muutetaan etuuskien suhdanteesta johtuvien määrärahatarpeiden mukaisesti.
Mahdollisuus muuttaa menokattoa hallituskauden aikana	Ei (voidaan laskea kesken hallituskauden). Hallituskaudella 2019–2023 poikkeuslauseke sallii menokaton noston poikkeuksellisessa suhdannetilanteessa.	Kyllä, mikäli Ruotsia kohtaa kriisi, jolla on vakavia taloudellisia seurauksia.	Kyllä. Nämä tilanteet määriteltä erikseen budjettilaissa (esimerkiksi uuden verolainsäädännön vaikutuksesta).	Ei
Poikkeuslauseke	Ei (paitsi vaalikaudella 2019–2023)	Ei	Ei	Ei

Ohjauskehikon elementti	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
<p>COVID-19 pandemian vaikutus menokattoon</p>	<p>Menokatto eli kehys ei ollut voimassa vuonna 2020. Poikkeusolojen mekanismi aktivoitiin vuosille 2021–2022 (yht. 1 mrd. euroa), sillä kehys ei ollut voimassa vuonna 2020. Lisäksi koronaan liittyvät välittömät terveysturvallisuusmenot ja jotkin poikkeusolojen vaikutukset on luokiteltu kehyksen ulkopuoliseksi menoksi vuosille 2021–2023. Lisäksi vuodelle 2021 kehystasoa nostettiin 1,85 mrd. eurolla kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin varautumiseksi.</p> <p>Keväällä 2021 kehystasoa korotettiin 900 miljoonalla eurolla vuodelle 2022 ja 500 milj. eurolla vuodelle 2023 koronaan liittymättömistä syistä.</p>	<p>Koronapandemian myötä hallitus esitti menokaton nostoa vuonna 2020 ja valtiopäivät hyväksyivät menokaton noston vuosille 2020–2022. Seurauksena budjettimarginaali kasvoi 1,5 %:sta 13,4 %:iin vuodelle 2021 ja 2 %:sta 10,5 %:iin vuodelle 2022 suhteessa aiemmin arvioituun määrärahan käyttöön. Vuodelle 2023 menokatto on asetettu pandemiaa edeltävälle tasolle, mutta se on valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rikkoontumassa.</p>	<p>Pandemiaan liittyvät välittömät menot olivat menokaton ulkopuolisia.</p>	<p>Menokattoa korotettiin vuodelle 2020. Lisäksi luovuttiin monista finanssipoliittisista säännöistä ja prosesseista, jotka rajoittavat valtion myöntämiä lainoja ja takauksia. COVID-19 liitännäiset menot (testaus ja rokotus, lomautusjärjestelmän menot ja yritystuet) olivat menokaton ulkopuolisia menoja.</p>

Ohjauskehikon elementti	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Venäjän hyökkäyssodan ja energiakriisin vaikutukset menokattoon tai finanssipoliittisiin tavoitteisiin	<p>Tilanteeseen välittömästi liittyvät välttämättömät menolisäykset katetaan kehyksen ulkopuolisina.</p> <p>Menokaton ulkopuolisina rahoitetaan myös vuosien 2022–2023 määräaikaista huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä toimia (mm. energiainvestointeja ja energiahintojen nousun sopeutustoimia), yht. noin 2 mrd. euroa v. 2022.</p> <p>Lisäksi 10 mrd. euron valtuus sekä määräraha sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille lainojen ja takauksien myöntämiseen.</p>	<p>Keväällä ja kesällä 2022 hallitus päätti menolisäyksistä mm. asevoimille ja kotitalouksille korkeiden sähkön hintojen kompensoimiseksi ja tuesta Ukrainalle yht. noin 3,9 mrd. kruunua (n. 354 milj. euroa) vuonna 2022. Nämä toimet on toteutettu menokaton puitteissa. Syksyn vaalien jälkeen uutta hallitusta ei ole vielä muodostettu. Talousarvioesitys vuodelle 2023 pitää antaa viimeistään 15. marraskuuta 2022. Valtiovarainministeriö ennakoii jo keväällä 2022, että menokatto ylittyy vuonna 2023 vuoden 2022 budjetissa päätettyjen eläkkeiden korotuksen ja Ukrainan ja energiakriisin tukitoimien vuoksi.</p>	<p>Heinäkuussa 2022 astui voimaan budjettilain muutos, joka sallii rakenteellisen alijäämän olevan 1 % suhteessa BKT:hen aiemmin voimassa olleen 0,5 %:n sijaan.</p>	<p>Hallitus on ehdottanut hintakattoa energialle ja vähävaraisimpien kotitalouksen energialaskujen maksamista sekä etuuksien korotuksia kotitalouksille ja työn verotuksen keventämistä yht. noin 17 mrd. eurolla. Vielä ei ole päätetty, miten nämä tukitoimet rahoitetaan.</p>
Menokaton kattavuus	Valtion budjettitalous	Valtionhallinto ja vanhuuseläkejärjestelmä	Valtiohallinto ja paikallishallinto	Valtionhallinto, sosiaaliturva ja terveydenhuolto ja investoinnit
Menokaton kattavuus julkisyhteisöjen kokonaisuudesta, %	45 %	55 %	75 %	80 %
Hallitusta sitovat menettelyt menokaton rikkoontuessa	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei

Ohjauskehikon elementti	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Tulosääntö	Ei, mutta kehysjärjestelmän uudistuksessa vuonna 2004 lisätalousarviot sisällytettiin kehysjärjestelmän piiriin. Tällä haluttiin varmistaa se, että ennakoitua suurempia verotuloja ei käytetä pysyviin lisämenoihin, vaan niillä lyhennetään valtionvelkaa.	Ei, mutta käytännössä rakenteellisen jäämän tavoite ja menokatto muodostavat rajoitteen myös veroasteelle, vaikka varsinaista tavoitetta veroasteelle ei olekaan.	Ei, mutta käytännössä rakenteellisen jäämän tavoite ja menokatto muodostavat rajoitteen myös veroasteelle, vaikka varsinaista tavoitetta veroasteelle ei olekaan.	Kyllä. Ennakoitua suuremmat verotulot pitää käyttää alijäämän pienentämiseen menolisäysten sijaan. Vastaavasti ennakoitua heikommat verotulot eivät johda päätösperäisiin veronkiristyksiin/ menoleikkauksiin. Hallitus sopii hallituskautensa alussa halutusta veropohjan kehityksestä hallituskauden ajaksi. Tämä tarkoittaa, että päätösperäiset lisäveronkiristykset on kompensoitava veronkevennyksillä ja päinvastoin. Lisäksi vuodesta 2010 lähtien on ollut voimassa sääntö, että mikäli rakenteellisen jäämän tavoite ylitetään, puolet ylijäämästä on käytettävä julkisen velan lyhentämiseen.
<i>Paikallishallintoa koskevat numeeriset säännöt</i>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Menokatto	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Rahoitusasematavoite	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Tasapainoisen budjetin vaatimus	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Taloudelliset sanktiot budjetista poikkeamiselle	Ei	Ei	Kyllä	Ei
Lakisääteinen mahdollisuus valtion puuttua yksittäisen kunnan talouden ohjaukseen	Kyllä (kuntalaissa säädetty nk. kriisikuntamenettely)	Ei	Kyllä	Kyllä, jos kunta hakee ylimääräistä valtionavustusta.
Kuntien mahdollisuus rahoittaa investointeja velalla	Kyllä	Kyllä	Ei (vain hyvin rajatuissa tapauksissa)	Kyllä

Ohjauskehikon elementti	Suomi	Ruotsi	Tanska	Alankomaat
Ulkoisen valvonta	<p>(1) VTV:n finanssipolitiikan valvonta (finanssipoliittisessa laissa² v. 2012 VTV:lle osoitettu valvontatehtävä)</p> <p>(2) Talouspolitiikan arviointineuvosto (asemasta säädetty asetuksella v. 2014)</p> <p>(3) Valtiontalouden tarkastusvirasto (Laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta säätää VTV:n tehtäväksi tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista³ (asemasta säädetty lailla v.1947)</p>	<p>(1) Finanssipoliittinen neuvosto (Finanspolitiska rådet), perustettu v. 2007</p> <p>(2) Kansallinen taloudellinen tutkimuslaitos (Konjunkturinstitutet), perustettu v. 1937</p> <p>(3) Kansallinen varainhoitoviranomainen (Ekonomistyrningverket)</p> <p>Elinten (1)-(3) asemasta ei ole säädetty lailla, vaan niiden asema perustuu hallituksen asetukseen</p> <p>(3) Valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen)</p>	<p>(1) Talouspoliittinen neuvosto (Det Økonomiske Råd), jonka asemasta säädetty lailla v. 1962</p> <p>(2) Ympäristötaloudellinen neuvosto (Det Miljøøkonomiske Råd), jonka asemasta säädetty lailla v. 2007</p> <p>(2) Valtiontalouden tarkastusvirasto (Rigsrevisionen) perustettu v. 1976, mutta tehtävistä säädetty jo perustuslaissa v. 1849.</p>	<p>(1) Valtioneuvoston kanslia (Raad van State)</p> <p>Laissa julkisen talouden kestäväyydestä säädetty asema v. 2013</p> <p>(2) Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis:n (CPB), perustettu v. 1945</p> <p>(3) Riippumattoman neuvoa-antava elin, (Studiegroep Begrotingsruimte) perustettu 1971</p> <p>(4) Valtiontalouden tarkastusvirasto (Rekenkamer), tehtävistä säädetty perustuslaissa v. 1814</p>

1) Prosenttiosuudet on laskettu käyttäen lähteenä s. 16 taulukkoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020–2023 (7.10.2019).

2) Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

3) Tarkastusoikeus koskee (1) valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja; (2) valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä ja muita 19 §:ssä tarkoitettuja yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty; 2 a) hyvinvointialueiden ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 4 §:ssä tarkoitettuun hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta; 2 b) Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tulokellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta.

Liite 5. Fiscal Rule -indeksin kriteereistä yksityiskohtaisempaa informaatiota

Kriteeri 1: Säännön lakisäätäinen / oikeudellinen perusta

- Perustuslaki (3)
- Tavallinen laki (2)
- Hallitusohjelma (tai hallituksen alasektorien välinen sopimus, joka ei ole laki) (1)
- Tietyn viranomaisen poliittinen sitoutuminen. (0)

Kriteeri 2: Säännön sitovuus

- Hallitus ei voi muuttaa tai väliaikaisesti keskeyttää säännön tavoitetta, sellaisena kuin se on määritelty perustamissääöksessään, paitsi hyvin määritellyissä tilanteissa (poikkeusmekanismit) (3)
- Hallitus voi eduskunnan hyväksynnän mukaisesti muuttaa tavoitetta väliaikaisesti tai se on valtuutettu päättämään tavoitteesta (jos tavoitetta ei ole määritelty sen perustamissääöksessä) (1)
- Hallitus voi muuttaa säännön tavoitetta milloin tahansa ilman eduskunnan hyväksyntää. (0)

Kriteeri 3a: Sääntöjen seurannasta ja korjausmekanismista vastaavan tahon luonne

- Riippumattoman tahon suorittama valvonta (3)
- Tarkastusvirasto (2)
- Ainoastaan valtiovarainministeriön tai muun valtion hallinnon tahon valvonta. (1)
- Ei säännöllistä julkista valvontaa. (0)

Kriteeri 3b: Sääntöjen reaaliaikainen valvonta

- Reaaliaikainen seuranta (neljännesvuosittain tai useammin), ja säännön lakisäätteisessä perustassa määritellään korjaavat toimenpiteet (jotka on toteutettava talousarvion toteuttamisen aikana), jos reaaliaikaisen hälytysmekanismin avulla havaitaan riski, että sääntöä ei noudateta. (1)
- Reaaliaikainen seuranta (neljännesvuosittain tai useammin), mutta säännön lakisäätteisessä perustassa ei määritellä korjaavia toimenpiteitä jos reaaliaikaisen hälytysmekanismin avulla havaitaan riski, että sääntöä ei noudateta. (0,5)
- Ei reaaliaikaista seurantaa. (0)

Kriteeri 3c: Korjausmekanismin valvonnasta vastaavan tahon luonne

- Riippumaton taho (2)
- Tarkastusvirasto (1)
- Valtiovarainministeriö tai muu valtion hallinnon taho (0)
- Ei erikseen määriteltyä tahoa (0)
- Ei korjausmekanismia (0)

Kriteeri 3d: Riippumaton taho, joka tuottaa/hyväksyy reaalityalouden ja julkisen talouden ennusteet

- On olemassa riippumaton taho, joka tuottaa tai hyväksyy viralliset reaalityalouden ja julkisen talouden ennusteet, joista vuotuinen talousarvio laaditaan. (2)
- On olemassa riippumaton taho, joka tuottaa tai hyväksyy viralliset reaalityalouden tai julkisen talouden ennusteet, joista vuotuinen talousarvio laaditaan. (1)
- Ei ole olemassa riippumatonta tahoa, joka tuottaisi tai hyväksyisi viralliset ennusteet. (0)

Kriteeri 4: Korjausmekanismit jos säännöstä poiketaan

- Korjausmekanismi laukeaa automaattisesti ja on olemassa ennalta määrättyt säännöt, jotka rajaavat korjauksen luonnetta/laajuutta ja/tai aikataulua. (3)
- Korjausmekanismi laukeaa automaattisesti tai on olemassa ennalta määrättyt säännöt, jotka rajaavat korjauksen luonnetta/laajuutta ja/tai aikataulua. (2)
- Hallitus on velvollinen toteuttamaan tai esittämään korjaavia toimenpiteitä eduskunnalle tai asianomaiselle viranomaiselle, mutta ilman ennalta määritettyä aikataulua ja sääntöjä, jotka määrittelevät korjauksen luonteen/laajuuden ja/tai aikataulun. (1)
- Hallitus ei ole velvollinen toteuttamaan tai esittämään korjaavia toimenpiteitä eduskunnalle tai asianomaiselle viranomaiselle, eikä ole olemassa ennalta määrättyjä sääntöjä, jotka määrittelevät korjauksen luonteen/laajuuden ja/tai aikataulun. (0)

Kriteeri 5: Shokkien sietokyky

- Onko säännölle olemassa poikkeusolojen mekanismi? (1/0)
- Onko olemassa budjettimarginaali, joka on määritelty suhteessa sääntöön (eli suunnitellut menotavoitteet on asetettu menokattoja alemmalle tasolle). Tai onko olemassa (lainsäädännössä vahvistettuun) keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyvää varmuusmarginaalia? (1/0)
- Onko tavoitteet määritelty suhdannekorjattuihin muuttujiin tai huomioidaanko talouden suhdannetta mitenkään? (1/0)
- Onko säännön ulkopuolelle jätetty sellaisia eräiä, jotka jäävät viranomaisten hallinnan ulkopuolelle ainakin lyhyellä aikavälillä (esim. korkomaksut, työttömyysetuudet)? (1/0)

Liite 6. Muut tärkeät seurattavat julkisen talouden indikaattorit

Julkisen talouden seurannassa päähuomio on yleensä vuosittaisten tulojen ja menojen tasapainossa ja varantosuureista lähinnä bruttovelkaantuneisuudessa. Julkisen sektorin varat velkojen lisäksi ovat myös tärkeitä julkisen talouden tilanteen arvioinnissa. Pelkästään velkojen seuraaminen voi antaa yksipuolisen kuvan todellisesta tilanteesta. Se voi antaa myös kannusteita toimia lyhytnäköisesti tai epätarkoituksenmukaisesti. Bruttovelkaantumista voidaan esimerkiksi vähentää myymällä pois varallisuutta vain tunnusluvun parantamiseksi.

Julkisyhteisöillä on omistuksessaan rahoitus-, kiinteää tai aineetonta varallisuutta, joita voidaan omistaa esimerkiksi jonkin politiikkatavoitteen, julkisten palvelujen tuottamista tai omaisuustulojen, kuten korko- tai osinkotulojen saamista varten. Suomessa julkiseen talouteen luetuilla työeläkerahastoilla on esimerkiksi merkittävä määrä rahoitusvarallisuutta (mutta myös merkittävät eläkevastuut, joita ei julkisessa velassa tavallisesti tarkastella). Myös valtiolla on omistuksessaan merkittävästi rahoitusvarallisuutta, mutta myös kiinteää varallisuutta, kuten rakennuksia, maata ja infrastruktuuria. Valtio omistaa myös välillisesti monia erityistehtävayhtiöitä. Kuntatalouden varat taas keskittyvät palvelujen tuottamisessa tarvittaviin varoihin, kuten kouluihin, sairaaloihin ja katu- ja liikenneverkkoon.

Varojen seurantaan liittyy myös haasteita, jotka vaikeuttavat niiden käyttöä indikaattorina yksin. Rahoitusvarojen arvonmuutokset voivat olla nopeita, mikä vaikeuttaa julkisen talouden tilanteen hahmottamista. Rahoitusvarojen mukaan lukeminen voi myös voimistaa indikaattoreiden vaihtelua, sillä arvonmuutokset osakemarkkinoilla voivat olla suuria ja toimia myötäsyklisesti, parantaen asemaa nousukaudella ja romahduttaen tilanteen laskusuhdanteessa.

Lisäksi joidenkin varojen, erityisesti kiinteiden varojen kuten rakennusten ja teiden, arvon määrittäminen on vaikeaa. Myös listaamattomien yhtiöiden arvon määrittely on hankalaa. Merkittävä haaste on myös tietojen ajantasaisuus ja päivittyminen. Tuloista ja menoista saadaan tietoa neljänneksittäin ja jopa kuukausittain. Tasetiedot päivittyvät osittain vain vuosittain ja jotkin tiedot hyvin myöhään. Toisaalta monet taseen eristä ovat melko stabiileja.

Seurattavassa indikaattorissa olisi Suomen kohdalla huomioitava työeläkerahastojen erityisluonne. Niitä ei voida käyttää muiden sektoreiden alijäämien kattamiseen, vaan niiden tuotoilla rahoitetaan eläkemenoja. Lisäksi tilastoissa ei huomioida myöskään eläkerahastojen eläkevastuuta. Työeläkelaitosten haasteiden takia tarkastelussa onkin selkeämpää keskittyä julkiseen talouteen ilman eläkerahastoja.

Julkisen talouden ohjauksessa olisi hyödyllistä seurata erikseen julkisyhteisöjen varojen tilannetta ottaen huomioon työeläkerahastojen erityisaseman. Seurannassa voisi myös yhdistää varallisuus- ja velkatietoja laskemalla nettovelkalukuja. Mittaus- ja määrittelyongelmien takia on kuitenkin syytä pitää bruttovelkaa edelleen tärkeimpänä mittarina.

Julkisyhteisöjen tase

Julkisyhteisöjen tase voidaan esittää kansantalouden tilinpidon tiedoin (taulukko ohessa). Tiedot esitetään tässä sekä työeläkerahastojen kanssa että ilman niitä. Julkisyhteisöjen (pl. työeläkerahastot) reaaliarallisuuden arvo on noin 130 % suhteessa BKT:hen ja rahoitusvarallisuuden arvo noin 60 % suhteessa BKT:hen sekä velat noin 85 % prosenttia suhteessa BKT:hen. Nettorahoitusvarallisuus on siis negatiivinen, mutta reaaliaravat mukaan lukien varat ylittävät velat. Jos mukaan otettaisiin työeläkerahastot, olisi myös rahoitusvarallisuus positiivinen, mutta jo kertyneet eläkevastuut kääntäisivät kokonaisuuden noin 180 % suhteessa BKT:hen negatiiviseksi.

Kun tarkastellaan tasetta ilman työeläkerahastoja, nähdään että julkisyhteisöjen varoista yli puolet on reaaliarallisuutta. Reaaliarallisuudesta merkittävimpiä ovat rakennukset ja rakennelmat sekä maa-omaisuus. Tämä omaisuuserä sisältää mm. infrastruktuurin kuten tiet ja julkiset rakennukset. Rahoitusvarallisuutta on hieman vähemmän, 58 % suhteessa BKT:hen. Tästä merkittävin omaisuuserä on osake- ja rahasto-omistus. Lisäksi omaisuutena on myös muita rahoitusvaroja, jotka liittyvät mm. antolainaukseen. Rahoitusomaisuutta omistetaan mm. huoltovarmuussyistä, mutta myös puhtaasti sijoitusmotiivilla. Bruttokokonaisvelka on noin 85 % suhteessa BKT:hen. Rahoitusnettovarot ovat siis velkoja pienemmät, mutta reaali- ja rahoitusvarat yhteensä ylittävät velan määrän.

Taulukko L6.1 Julkisyhteisöjen varat ja velat kansantalouden tilinpidon mukaan, prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021 (reaalivarallisuus v. 2020 tasossa).

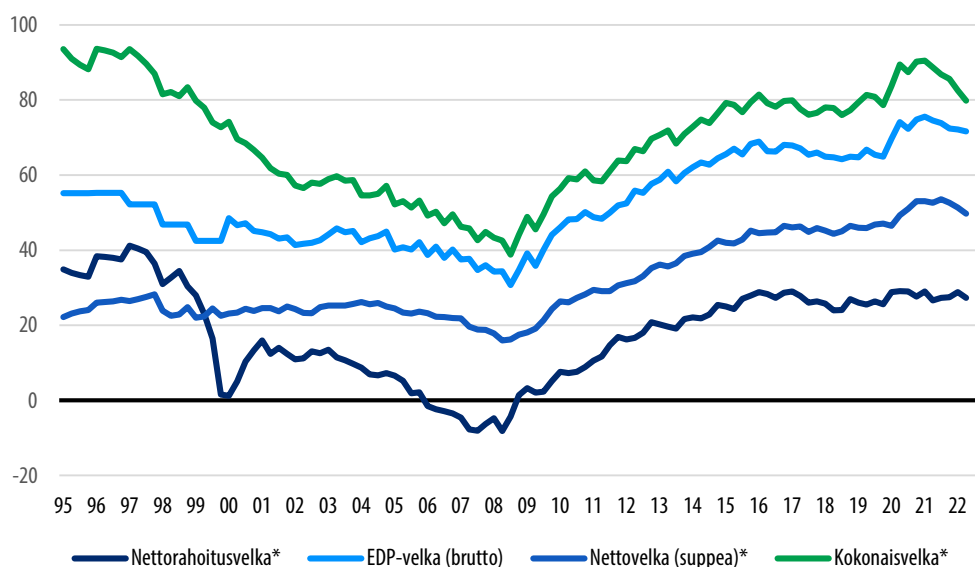
% / BKT	A Julkisyhteisöt	B Julkisyhteisöt ilman työeläkerahastoja
A Varat	233	131
B Reaalivarallisuus, v. 2020	73	73
Rakennukset ja rakennelmat	48	48
Maa	14	14
Koneet ja laitteet	6	6
Aineettomat hyödykkeet	4	4
C Rahoitusvarallisuus	160	58
Käteinen	9	5
Osakkeet ja rahastot	113	33
Muut rahoitusvarat	38	20
D Velat	88	85
E Eläkevastuut	327	
Nettorahoitusvarat (C-D)	72	-27
Nettovarallisuus (A-D)	146	46
Nettovarallisuus - eläkevastuut (A-D-E)	-181	46

Lähde: Tilastokeskus, eläkevastuiden lähteenä Tilastokeskus/ETK

Nettovelkatunnusluvut

Julkisyhteisöjen velkaa voi seurata yhdessä varojen kanssa laskemalla nettovelkaindikaattorin, jossa julkisesta velasta vähennetään julkisten varojen arvo. Nettovelkaa kuvaavissa tunnusluvuissa varoina voidaan huomioida vain rahoitusvarallisuus, rahoitus- ja reaali- varallisuus tai soveltavia osia näistä. Nettovelkaa käytettäessä on sovittava, mitkä varoista otetaan mukaan käsitteeseen. Valitut varat riippuvat käyttötarkoituksesta. Usein reaali- varallisuus jätetään pois mittausongelmien vuoksi, kuten myös epälikvidit tai arvostukseltaan epävarmat rahoitusvarallisuuden erät. Jos nettovelan avulla halutaan kuvata maksu- valmiutta, otetaan mukaan vain likvidit varat, kuten talletukset.

Kuvio L6.1 Julkisyhteisöjen tunnuslukuja (ei sisällä työeläkerahastoja) vuosina 1995–2022, prosenttia suhteessa BKT:hen.



Lähde: Eurostat

Useissa maissa nettovelka lasketaan vähentämällä EDP-velasta ainoastaan talletusvarat, velkakirja-omistukset ja lainasaatavat. Euroopan komissio ja IMF on käyttänyt raporteissaan myös vastaavanlaista käsitettä. Lisäksi seurataan nettorahoitusvarallisuutta (eli käänteisesti nettorahoitusvelkaa). Nettorahoitusvarallisuudessa otetaan huomioon kaikki rahoitusvelat ja rahoitusvarat. Seuraavassa kuviossa verrataan kokonaisvelkaa, EDP-bruttovelkaa, IMF:n ja Eurostatin määritysten mukaista nettovelkaa ("suppea nettovelka") ja nettorahoitusvelkaa. Tunnusluvut on laskettu ilman työeläkerahastoja. Tarkastelu ilman työeläkerahastoja on perusteltua, koska niiden varat on varattu tulevien eläkkeiden maksuun, eikä muun julkisen talouden rahoitukseen.

Eri tunnuslukujen käyttö ei juuri muuta yleiskuvaa julkisen talouden kehityksestä, sillä jos tasoeroa ei huomioida, on tunnuslukujen kehitys ollut pääosin samanlaista yksittäisten vuosien vaihtelusta huolimatta. Koronakriisissä tosin nettorahoitusvelka ei juuri näytä kasvaneen, johtuen varojen arvon kasvusta. Brutto- ja nettovelan taso on noussut 2010-luvulla aiempia vuosia korkeammalle tasolle.

Yhteenvedon nettovelkaa (tai nettovarallisuutta) voidaan käyttää yhtenä julkisen talouden tilaa kuvaavana lisäindikaattorina, mutta sillä ei voi korvata bruttovelan tarkastelua. Yksittäisenä tavoitteena tai mittarina käsite ei ole toimiva monien mittausongelmien vuoksi. Brutto- tai nettovelka eivät myöskään huomioi tulevaisuuden menopaineita julkiselle taloudelle.

Liite 7. Valtiontalouden kehysjärjestelmän historiaa

Kehyspäätöksiä on tehty vuodesta 1991 lähtien

Nykymuotoinen kehysjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2003, mutta neljä vuotta kattavia kehyspäätöksiä on tehty 1990-luvun alusta lähtien. Valtioneuvosto päätti 18.10.1990, että vuodesta 1991 alkaen laadittaisiin vuosittain menokehykset, joita noudattaen ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä talousarvioehdotukset tehtäisiin. Ensimmäiset kehykset koskivat vuosia 1992–1995. Ne laadittiin hallinnonalojen sisällä tehtäväalueittain, minkä lisäksi joillekin yksittäisille määrärahoille tehtiin erilliset menokehykset. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kehysalueita olivat mm. toimeentuloturva, kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto, tutkimuslaitokset sekä hallinto. Kun valtiontalous ajautui seuraavina vuosina kriisiin, kohdistui suurin huomio kokonaismenotason hallittavuuteen. Tämän seurauksena käytännöksi muotoutuikin alkuperäisestä tavoitteesta poiketen kehyksien antaminen vain hallinnonalatasolla.

Toiminta- ja taloussuunnittelun eli virastojen muutaman seuraavan vuoden suunnittelun aikataulu sovittiin yhteen määrärahakehysten laadinnan kanssa vasta 1990-luvun lopulla. Alkuvuosina kehykset olivat myös täysin hallituksen sisäinen asia, ja eduskuntaa alettiin informoida kehyksistä vasta 1990-luvun loppupuoliskolla.

Kehyskäytännöstä ei 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa tullut sellaista finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin suunnitteluvälinettä kuin alun perin oli ollut tarkoitus. Lamavuosina kehykset jäivät sivuasiaksi, koska talousarviotaloudessa jouduttiin toteuttamaan kehysprosessista riippumatta mittavia säästöpäätöksiä. Kehykset saattoivat ”vanhentua” muuttamassa kuukaudessa.

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

Hallituskaudella 1999–2003 kehystaso määriteltiin vuosittain mm. edellisvuoden talousarvioesitysten menoista. Nykyjärjestelmään verrattuna menokuri oli vähäisempää eikä hallituksen tavoitteessa pitää menot reaalisesti ennallaan pysytty. Menot lisääntyivät erityisesti hallituskauden lopulla.

Nykymuotoinen kehysjärjestelmä otettiin käyttöön vaalikaudelle 2003–2007

Vaalikaudelle 2003–2007 otettiin käyttöön uudistettu, nykymuotoinen valtiontalouden kehysjärjestelmä. Järjestelmän kehittämistä pohtinut työryhmä ehdotti, että kehys asetetaan vain menosäännön piirissä oleville menoille. Menosäännön piiristä ehdotettiin jätettäväksi pois mm. keskeisimmät ns. automaattiset vakauttajat sekä finanssisijoitukset. Lisätalousarviot taas sisällytettäisiin kehyksen piiriin. Työryhmä ehdotti myös, että kehyslukuja tarkistetaan teknisesti, jos budjettitaloudessa tapahtuu lukujen vertailukelpoisuuteen vaikuttavia rakenteellisia muutoksia.

Menosäännön lisäksi budjettitaloudelle ehdotettiin otettavaksi käyttöön tasapainotavoite ja alijäämärajoite, joiden piiriin myös menosäännön ulkopuolelle jäävät menot kuuluisivat.

Työryhmän mukaan meno- ja tasapainosääntöjen asettaminen oikealle tasolle edellytti talouden kehitystä koskevan näkemyksen lisäksi tietoa mahdollisten verotuksen muutosten mittaluokasta. Työryhmä ei kuitenkaan käsitellyt veropolitiikkaan eikä muutenkaan valtion tuloihin liittyviä finanssipoliittisia kysymyksiä. Työryhmän näkemyksen mukaan menojen rajoittaminen tiukalla menosäännöllä on perusteltua rahoitusresurssien näkökulmasta. Menoilla on taipumus joustaa ylöspäin eikä juuri lainkaan alaspäin, minkä vuoksi menojen kasvuun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Työryhmä arvioi, että hallitus voi vaikuttaa menojen määrään astetta suuremmin kuin tulojen määrään, minkä vuoksi menojen säätely on oltava keskeinen finanssipoliittikan ohjausväline.

Menosääntö ehdotettiin asetettavaksi käypähintaisena, sillä se nähtiin läpinäkyvänä ja suhdannepoliittisesti vastasyklisesti toimivana. Käypähintaisuuteen arvioitiin liittyvän myös merkittäviä vaaroja järjestelmän toimivuudelle. Mikäli inflaatio olisi vaalikaudella arvioitua nopeampaa, voisi osoittautua poliittisesti hankalasti hyväksyttäväksi leikata menoja sillä perusteella, että inflaatio on kiihtynyt. Hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä kehys asetettiin lopulta kiinteähintaisena, vuoden 2004 hinnoin, minkä jälkeen siihen tehtiin vuosittain hinta- ja kustannustasotarkistukset.

Lisätalousarviovarauksella lisättiin järjestelmän joustavuutta

Kehysjärjestelmän kehittämistarpeita vaalikaudelle 2007–2011 laajasti selvittänyt työryhmä arvioi, että vuonna 2003 käyttöön otettu, uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä oli pääpiirteissään toiminut hyvin ja tarkoituksenmukaisesti. Kehysjärjestelmä oli tuonut pitkäjänteisyyttä taloussuunnitteluun sekä vakautta ja ennakoitavuutta finanssipoliitiikkaan ja hillinnyt valtion menojen kasvua. Ensimmäistä kertaa koko vaalikaudeksi asetettu menokehys oli pitänyt, eikä kehystasoa reaalisesti muutettu hallituskauden aikana, vaikka useita ennakoimattomia menotarpeita oli ilmennyt. Tämän katsottiin olevan seurausta hallituksen vahvasta poliittisesta sitoutumisesta kehyksen noudattamiseen. Kehyksessä pysymistä tuki myös myönteinen talouskehitys.

Vaalikaudella 2003–2007 valtion tulot olivat kasvaneet paljon arvioitua enemmän, mutta tämä ei vuotanut menojen kasvuun. Menot pidettiin reaalisesti niissä puitteissa, jotka vuonna 2003 hallitusohjelmassa päätettiin. Vuoden 2007 työryhmän mukaan kansainväliset arviot ja kotimainen kokemus viittaavat siihen, että finanssipolitiikan onnistumisen kannalta on olennaisempaa säädellä menojen kasvua kuin esim. valtiontalouden tasapainon kehitystä. Tämä johtuu mm. siitä, että menojen liialliseksi pääsyyttä kasvua on hyvin vaikeata myöhemmin oikaista.

Työryhmän arvion mukaan kehysjärjestelmän perusteita ei näin ollen ollut tarkoituksenmukaista muuttaa, mutta työryhmä ehdotti kuitenkin useita kehittämistoimia.

Eräs menneen vaalikauden ongelmista oli ollut jo lähtökohtaisesti olematon liikkumatila menokehityksen puitteissa. Varsinkin tilanteissa, joissa on ilmennyt yllättäviä tai muuten uusia menotarpeita, tämä oli tuottanut vaikeuksia. Kuitenkin hyvästä talouskehityksestä johtuen kehyksessä oli onnistuttu pysymään. Työryhmä arvioi, että on kuitenkin varauduttava siihen, että heikommassa olosuhteissa voi tulla etupäässä pettymyksiä eli ennakoimattomia lisämenoja, jolloin kehys murtuisi ilman riittävää liikkumatilaa. Työryhmä ehdottikin järjestelmän joustavuuden lisäämiseksi, että lisätalousarvioita varten varattaisiin erillinen varaus, ja että riittävä osa vaalikaudelle päätettävästä menojen määrästä jätettäisiin kohdennettavaksi vasta vaalikauden aikana. Lisätalousarvioille ehdotettiin vuosittaista 300 milj. euron varausta, ja uusia menokohdennuksia varten ehdotettiin asteittain 300 milj. euron tasolle vaalikauden loppuun mennessä nousevaa varausta.

Teknisempiä muutoksia työryhmä ehdotti mm. ajoituskorjauksiin ja uudelleenbudjetoimiteihin liittyen. Lisäksi kehysten ulkopuolelle ehdotettiin jätettäväksi uusia menoja, esimerkiksi arvonlisäveromäärärahat. Työryhmä päätyi ehdottamaan kehysten asettamista kuluneen vaalikauden käytännön mukaan kiinteähintaisena, vaikka edellinen työryhmä oli ehdottanut käypähintaista kehystä.

Kuluneella vaalikaudella oli keskusteluttanut liikenteen väyläinvestointien suhde kehukseen. Käsiteltyään teemaa työryhmä ehdotti, että väylärakentamisen menot pidetään edelleen kehysten piirissä, mutta ehdotti useita muutoksia väylärakentamista koskevaan päätöksentekoon. Työryhmä käsitteli raportissaan myös verotuksen suhdetta kehukseen. Uudistettu kehysjärjestelmä ei vielä ollut johtanut selkeisiin esimerkkeihin, joissa verotukea olisi käytetty kehysten kiertämiseksi, mutta riski tällaiseen tunnistettiin. Työryhmä ehdotti verotukien seurannan tehostamista, sekä sitä että seuraava hallitus ottaisi selkeästi kantaa verotukien käyttöön ja toteaisi, ettei hallitus käytä uusia verotukia kehysjärjestelmän kiertämiseen.

Vuoden 2011 kehystyöryhmän raportti oli kattava

Vaalikauden 2007–2011 kokemuksiin pohjaten vuoden 2011 kehystyöryhmä esitti kattavan tarkastelun jälkeen lukuisia kehittämisehdotuksia.

Työryhmä suositteli, että alijäämä sääntöä ei enää tulisi sisällyttää hallituksen finanssipoliittisiin linjauksiin, koska säännön vaikuttavuus voi jäädä vähäiseksi ja suhdannekehitys voi ajaa säännöstä poikkeamiseen, kuten oli käynyt vaalikaudella 2007–2011. Tämä taas heikentää sääntöjen yleistä kunnioitusta. Työryhmä muistutti, että Suomea sitovat joka tapauksessa EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määritellyt 3 prosentin julkisen talouden alijäämäsuhdetta sekä 60 prosentin julkisen talouden velkasuhdetta koskevat rajat.

Aiemmat kehystyöryhmät olivat suosittelleet osakemyyntitulojen käyttöä koskevaa sääntöä, jonka mukaan poikkeuksellisen korkeita osakemyyntituloja oli kehyksen estämättä voinut käyttää mm. investointeihin. Nyt työryhmä suositteli, että osakemyyntitulojen käytön poikkeussäännöstä tulisi luopua, koska sille ei löydetty finanssipoliittisia perusteita. Työryhmän mukaan osakkeita myydessä koko kassavirta tulisi käyttää valtionvelan lyhentämiseen nettovarallisuusarvon säilyttämiseksi ennallaan.

Kehystyöryhmä pohti vaalikauden 2007–2011 aikaisen talouskriisin valossa tulisiko kehysääntöihin liittää ns. poikkeusklausuuli, joka sallisi kehystason muuttamisen kehyskauden keskellä esimerkiksi syvässä laskusuhdanteessa. Työryhmä päätyi ehdotukseen, jonka mukaan 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 pysyttäytyä päiväkohtaisten yhteiskunnallisten paineiden ulkopuolella. Vaalikauden 2011–2015 hallitusohjelman kehysääntöön ei tullut mainintaa poikkeusklausuulista.

Työryhmän raportissa käsiteltiin jälleen myös reaali-investointeja. Työryhmä kirjoitti, että parasta olisi, jos hallitusohjelman yhteydessä asetettavassa menoraamissa varauduttaisiin riittäviin reaali-investointipanoksiin. Tämä tapahtuisi parhaiten, jos suurimmat vaalikaudella toteutettavat hankkeet voitaisiin tuolloin päättää. Tähän arvioitiin olevan tekniset edellytykset, koska olennainen tieto potentiaalisista hankkeista on saatavilla hyvissä ajoin ennen hallitusohjelman neuvotteluita.

Veronmaksajan maksurasite otettiin käyttöön yleisenä ohjenuorana

Ennen vaalikautta 2015–2019 kehysjärjestelmän kehittämistä pohdittiin valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkатыönä. Työryhmän raportissa kerrotaan, että vaalikausi 2011–2015 oli ollut monella tavoin poikkeuksellinen kehysjärjestelmän historiassa:

kehystasoa oli muutettu (alennettu) ensimmäistä kertaa kesken vaalikauden järjestelmän historian aikana, kehys oli kahteen otteeseen tietoisesti ylitetty järjestelmämuutosten suurien rahastosiirtojen yhteydessä ja kehys oli ollut koetuksella erityisesti hallituksen vaihduttua kesken kauden. Kehyksen pitävyydellä ja kehysääntöjen noudattamisella oli kuitenkin ollut poliittinen tuki, ja vaikka muista finanssipoliittisista säännöistä oli jouduttu joustamaan, oli kehyksessä pysymistä vaalittu.

Työryhmä ei ehdottanut muutoksia niinkään kehysjärjestelmän pääpiirteisiin, mutta nosti esille käytännön soveltamiseen liittyviä kehityskohteita, mm. kehysneutraalit hankkeiden ajoitusmuutokset.

Jo edellinen kehystyöryhmä oli ehdottanut hallitusohjelmaan kirjattavaksi yleisen säännön, joka kuvaisi kehysjärjestelmän ajatusta ja auttaisi tulkitsemisessa ja soveltamisessa. Hallitusohjelman kehysäännössä ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia vaalikauden aikana esiin tulevia tilanteita eikä olisi järkevääkään laatia yksityiskohtaista säännöstöä, joka huomioisi kaikki mahdolliset tapaukset. Nyt hallitusohjelmaan ehdotettiin seuraavaa tekstiä, joka vaalikauden 2015–2019 hallitusohjelmasta löytyykin: ”Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.”

Finanssisijoituksille ehdotettiin uutta määrittelyä

Vuoden 2015 tavoin kehysjärjestelmän kehittämistä vaalikaudelle 2019–2023 valmisteltiin valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkatyönä.

Raportissa todetaan, että kehysjärjestelmän olemassa olon aikana valtion budjetin ulkopuolisia rahastoja, verotukia sekä osakeluovutuksia erilaisille toimijoille on ajoittain käytetty kehysjärjestelmän kiertämiseen. Lisäksi valtioneuvokset ja takuut olivat kasvaneet merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Se, että kehysjärjestelmä kattaisi koko valtiontalouden nähtiin kuitenkin mahdottomana ja epätarkoituksenmukaisena. Ratkaisuksi hallitusohjelmaan ehdotettiin kirjattavaksi poliittisena tahtotilana, että hallitus ei käytä verotukia, valtion varallisuuden luovutuksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, takauksia tai muita keinoja kehysten kiertämiseen. Lisäksi todettiin, että käytettäessä edellä mainittuja instrumentteja olisi hyvä perustella, miksi asianomainen keino on valittu esimerkiksi talousarvion sijaan.

Hävittäjähankintoihin oli varauduttu kevään 2019 teknisessä kehyspäätöksessä. Määrärahamitoituksesta oli tarkoitus päättää poliittisesti myöhemmin. Kehystasoon voidaan tehdä ajoitusmuutokset kehysneutraalisti, mutta arvioitiin, että edessä saattaisi olla myös tilanne, jossa hävittäjähankintaan tarvittaisiin varattua vähemmän määrärahoja kaudella

2020–2023. Tässä tilanteessa kokonaiskehystä tulisi alentaa erotusta vastaavalla määrällä, jotta tuntuva varautuminen hävittäjähankintaan ei olisi käytettävissä muiden menojen lisäämiseen. Hallitusohjelmaan ehdotettiin tähän liittyen erityistä kirjausta.

Finanssisijoitukset on kehysjärjestelmän aikana määritelty lähtökohtaisesti kehyksen ulkopuolisiksi menoiksi. Joissain tapauksissa finanssisijoitus on kuitenkin poikkeuksellisesti sisällytetty kehykseen, jos sen on päätöksenteon vaiheessa katsottu olevan lopullista menoa. Vaalikaudella 2015–2019 oli ollut runsaasti kehyksen ylittäviä menopaineita, jolloin ratkaisua oli pyritty hakemaan myös kehyksen ulkopuolelta finanssisijoituksista. Ajoittain tulkintavaikeutta on tuottanut se, mitkä finanssisijoitusmenot ovat kehysäännön hengen mukaisesti kehyksen ulkopuolisia ja mitkä tulisi lukea kehykseen kuuluviksi. Vuoden 2019 raportissa kehyksen ulkopuolelle luokiteltavien finanssisijoitusten määritelmää ehdotettiin tarkennettavaksi, ja tässä hyödynnettiin kansantalouden tilinpidon ohjeistuksia. Tarkennettua määritelmää ei kuitenkaan sisällytetty vaalikauden 2019–2023 hallitusohjelman kehysääntöön.

LÄHTEET

- Basdevant, Olivier & Chaponda, Taz & Gonguet, Fabien & Honda, Jiro & Thomas, Saji 2020. Designing fiscal rules to protect investment. Teoksessa Well Spent. How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Toim. Gerd Schwartz, Manal Fouad, Torben Hansen ja Genevieve Verdier. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Belu Manescu, Cristiana 2021. Public Investment Management in the EU. Key Features & Practices. European Economy, Discussion Paper 154. European Commission, Brussels.
- Belu Manescu, Cristiana & Bova, Elva 2020. National Expenditure Rules in the EU. An Analysis of Effectiveness and Compliance. European Economy, Discussion Paper 124. European Commission, Brussels.
- Busk, Henna & Huovari, Janne & Härmälä, Valtteri 2016. Talouspolitiikan säännöstö ja julkisten investointien rahoitus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2016. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Calmfors, Lars 2020. Fiscal frameworks and fiscal sustainability in the Nordics. Nordic Council of Ministers.
- Caselli, Francesco & Wingender, Philippe 2018. Bunching at 3 Percent. The Maastricht Fiscal Criterion and Government Deficits. IMF Working Papers 18/182. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cordes, Till & Kinda, Tidiane & Muthoora, Priscilla & Weber, Anke 2015. Expenditure Rules. Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF Working Paper, WP/15/29. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Davoodi, Hamid & Fotiou, Alexandra & Elger, Paul & Garcia-Macia, Daniel & Han, Xuehui & Lagerborg, Andresa & Lam, Raphael & Medas, Paulo 2022. Fiscal Rules and Fiscal Councils. Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. IMF Working Paper, WP/22/11. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Debrun, Xavier & Moulin, Laurent & Turrini, Alessandro & Ayuso-i-Casals, Joaquim & Kumar, Manmohan & Drazen, Allan & Fuest, Clemens 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy* 23 (54), 297–362.
- Eliasson, Jonas & Lundberg, Mattias 2012. Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews* 32:1, 29–48.
- European Commission 2021. European Economic Forecast. Autumn 2021. European Economy, Institutional Paper 160. European Commission, Brussels.
- Eurostat 2013. European system of accounts. ESA 2010. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Finanspolitiska rådet 2021. Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2021. Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet 2022. Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2022. Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Fiscal Policy Audit Network 2022. Joint report on the results of the parallel audit on Medium-Term Budgetary Frameworks Participating SAIs. Finland, France, Italy, the Netherlands, Portugal, Slovakia and Sweden. Contact Committee, Fiscal Policy Audit Network.
- Government Offices of Sweden, Ministry of Finance 2018. The Swedish Fiscal Policy Framework. Regeringens skrivelse 2017/18:207.
- Heinemann, Friedrich & Moessinger, Marc-Daniel & Yeter, Mustafa 2018. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.
- Holm-Hadulla, Frédéric & Hauptmeier, Sebastian & Rother, Philipp 2012. The Impact of Numerical Expenditure Rules on Budgetary Discipline over the Cycle. *Applied Economics* 44 (25), 3287–3296.
- IMF (2020a). Finland. 2019 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report. IMF Country Report No. 2020/005. International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF (2020b). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF (2022). Finland. 2021 Article IV Consultation-Press Release, Staff Report and Statement by the Executive Director for Finland. IMF Country Report No. 22/25. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Kaukoranta, Ilkka 2022. Valtiovarainministeriön salajuoni vai aidosti hyödyllinen työkalu? SAK:n verkkosivuilla julkaistu blogi. Osoitteessa: <https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogi/valtiovarainministerion-salajuoni-vai-aidosti-hyodyllinen-tyokalu>. Viitattu 18.10.2022.
- Keva/Aula Research Oy 2021. Kuntien työvoimaennuste 2030. Analyysi kuntien työvoima- ja osaamistarpeista. Osoitteessa: https://www.keva.fi/contentassets/9034ce5888f14123996a6b41b9c315ea/kevan_kuntien_tyovoimaennuste_2030_esitys_180221.pdf. Viitattu 18.10.2022.
- Kopits, George & Symansky, Steven 1998. Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper 162. International Monetary Fund, Washington, DC.

- Krogstrup, Signe & Wyplosz, Charles 2009. Dealing with the Deficit Bias. Principles and Policies. Teoksessa Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. Toim. Joaquim Ayuso-i-Casals, Servaas Deroose, Elena Flores ja Laurent Moulin. Palgrave Macmillan, s. 23–50.
- Kuusi, Tero & Pohjola, Johanna & Kaskinen, Tuuli & Kaitila, Ville & Karhinen, Santtu & Kauhanen, Antti & Lintunen, Jussi & Reinikainen, Tapio & Savolainen, Hannu & Sillanaukee, Otso & Suikkanen, Henrik 2021. Vihreät toimet. Ilmastopolitiikan vaikutuksia työllisyyteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:22. Valtioneuvoston kanslia Helsinki.
- Lainà, Patrizio 2022. Kehysbudjetoinnin kehittäminen. STTK:n esitys. Osoitteessa: <https://www.sttk.fi/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/sttk-kehysbudjetointi2022-patrizio-laina.pdf>. Viitattu 18.10.2022.
- Lundback, Erik 2008. Medium-Term Budgetary Frameworks. Lessons for Austria from International Experience. IMF Working Paper, Working Paper No. 2008/163. International Monetary Fund, Washington, DC.
- OECD (2020), OECD Economic Surveys: Finland 2020, OECD Publishing, Paris. Osoitteessa: <https://doi.org/10.1787/673aeb7f-en>.
- Oulasvirta, Lasse & Uoti, Asko & Ojala, Hannu & Saastamoinen, Jani & Pesu, Jarkko & Kettunen, Jaana & Paananen, Mikko & Anttila, Veera & Lindgren, Heta 2021. Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus. Nykytila ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-025-7>.
- Reuter, Wolf 2015. National numerical fiscal rules. Not complied with, but still effective? *European Journal of Political Economy* 39, 67–81.
- Reuter, Wolf 2019. When and why do countries break their national fiscal rules? *European Journal of Political Economy* 57, 125–141.
- Reuter, Wolf 2020. Benefits and drawbacks of an “expenditure rule”, as well as of a “golden rule”, in the EU fiscal framework. Study Requested by the ECON committee. Economic Governance Support Unit, European Parliament.
- Rikksrevisionen 2020. The fiscal policy framework. Application by the Government in 2020. RiR 2020:29, Rikksrevisionen.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto 2020. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2019. Suomenkielinen käännös. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Helsinki.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto 2021. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2020. Suomenkielinen käännös. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Helsinki.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto 2022. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2021. Suomenkielinen käännös. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Helsinki.
- Tanninen, Hannu & Tuomala Matti 2022. Onko kehysmenettely finanssipolitiikkaa ohjaava vai kahlitseva väline? Impulsseja, Kesäkuu 2022. Kalevi Sorsa -säätiö, Helsinki.
- Tapsova, René 2012. Do National Numerical Fiscal Rules really shape fiscal behaviours in developing countries? A treatment effect evaluation. *Economic Modelling* 29 (4), 1356–1369.
- Tevameri, Terhi 2021: Katsaus sote-alan työvoimaan. Toimintaympäristön ajankohtaisten muutosten ja pidemmän aikavälin tarkastelua. TEM toimialaraportit 2021:2. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-812-7>.
- Turrini, Alessandro 2008. Fiscal Policy and the Cycle in the Euro Area. The Role of Government Revenue and Expenditure. *European Economy, Economic Papers* 323. European Commission, Brussels.
- Valtioneuvosto 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtion kokonaistase. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2015.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtion rahastojen pääoman hoito. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2018.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019a. Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019b. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle. Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020. Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2020.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021a. Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021b. Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus. Järjestelmällä voidaan rajoittaa menoja, mutta rinnalle tarvitaan muitakin finanssipolitiikan sääntöjä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021c. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle. Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2022. Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2022.

- Valtiovarainministeriö 2003. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2003.
- Valtiovarainministeriö 2007. Kehyksen puitteissa. Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007.
- Valtiovarainministeriö 2011. Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011.
- Valtiovarainministeriö 2015. Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2015.
- Valtiovarainministeriö 2019a. Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:11. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-992-4>.
- Valtiovarainministeriö 2019b. Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019–2023. Valtiovarainministeriön julkaisu 33/2019.
- Valtiovarainministeriö 2019c. Taloudellinen katsaus, talvi 2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 69/2019.
- Valtiovarainministeriö 2020. Kehyksen kirjelmä. Kuvaus vaalikauden kehysten 2020–2023 laadinnasta ja ylläpidosta (päivitetty elokuussa 2021). Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2020.
- Valtiovarainministeriö 2022a. Kuntapolitiikka käännekohtassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:5. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>.
- Valtiovarainministeriö 2022b. Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:48. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-192-8>.
- Valtiovarainministeriö 2022c. Taloudellinen katsaus, syksy 2022. Valtiovarainministeriön julkaisu 58/2022.
- Velasco, Andrés 2000. Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking. *Journal of Public Economics* 76 (1), 105–125.
- Vierke, Hauke & Masselink, Maarten 2017. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules. *European Economy, Economic brief* 027. European Commission, Brussels.
- Von Hagen, Jürgen & Harden, Ian 1995. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review* 39 (3), 771–779.
- Väylävirasto 2020a. Turun tunnin junan hankearviointi. Väylävirasto 2020.
- Väylävirasto 2020b. Itärataselvitys. Väylävirasto 2020.
- Wierdsma, Peter 2008. How do expenditure rules affect fiscal behaviour? De Nederlandsche Bank, Working Paper 166.
- Överskottsmålskommittén 2016. En översyn av överskottsmålet. Betänkande. SOU 2016:67, Stockholm.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-085-3 (pdf)

Marraskuu 2022