



## **Kertomusluonnoksesta annettu lausunto**

**8/2021 Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus  
– Järjestelmällä voidaan rajoittaa menoja,  
mutta rinnalle tarvitaan muitakin  
finanssipolitiikan sääntöjä  
D/163/04.05.01/2021, 095/51/2020**


**Kirje**

25.5.2021

VN/12413/2021

VN/12413/2021-VM-3

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
 Matti Okko, johtaja, Kestävä julkinen talous  
 Sini Salmi, ylitarkastaja

D/163/04.05.01/2021  
 095/51/2020

**Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta ”Keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelu”**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt valtiovarainministeriöltä (VM) lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta ”Keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelu”. VM kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavan.

On arvokasta, että VTV on syvällisesti perehtynyt kehysjärjestelmään tarkastuskertomuksen muodossa. VM arvostaa VTV:n asiantuntemusta ja näkemyksiä kehysjärjestelmän yksityiskohtiin sekä kehittämiseen liittyen.

**Tarkastusviraston kannanotot ja suositukset**

Ensimmäinen VTV:n esittämästä kolmesta suosituksesta on selkeyttää kehysjärjestelmän periaatteita siten, että hallituksen vaihtuessa vaalivuoden lisätalousarviot kuuluisivat joko väistyvän tai aloittavan hallituksen kehysäännön piiriin. Tarkastusviraston kannanotoissa VTV kirjoittaa myös: ”Vaalivuonna hallitusvastuun vaihtumisen jälkeen annetut lisätalousarviot eivät kuulu kummankaan vaalikauden kehukseen. Nämä lisätalousarviot tulisi saattaa kehysäännön piiriin”.

Tarkalleen ottaen tämä ei pidä paikkaansa. Joskus virkaan astuva hallitus on jatkanut väistyvän hallituksen menokehysten puitteissa. Joskus virkaan astuva hallitus on lopettanut edellisen hallituksen kehysten seurannan ja aloittanut omalla uudella 300 miljoonan euron varauksella. Näin ollen tyypillisesti joko väistyvän tai virkaan astuvan hallituksen kehys on kattanut vaalivuoden lisätalousarviot. On siis väärin sanoa, etteivät lisätalousarviot kuulu kummankaan vaalikauden kehukseen. Mutta se pitää paikkansa, että eri vaalivuosina on toimittu erilaisin toimintatavoin ja periaattein. Olisi varmasti hyvä, että yhdenmukainen toimintatapa olisi käytössä jokaisena vaalivuotena. Tähän on varmasti erilaisia vaihtoehtoja.

Toinen VTV:n suositus on, että VM huomioisi nykyistä kokonaisvaltaisemmin kehystason suhteen muihin hallitusohjelman finanssipoliittisiin tavoitteisiin. Suositus on perusteltu, ja on selvää, että vaalikauden kehystaso tulisi asettaa yhdenmukaisesti muun finanssipoliittikan tavoitteenasettelun kanssa. Toisaalta, tarkastusviraston kannanotoissa, suositus kytketään myös tuloihin. VTV mainitsee tulot myös yhtenä kohtana kolmannessa suosituksessaan. Suositusten sekä lukujen 3.2 ja 3.3 tekstit antavat ymmärtää, ettei ole riittävää, että kehysten asettamisen yhteydessä tehdään arviointi tulojen, menojen ja alijäämien kokonaiskuvasta siten että menotaso yhteensovitetaan arvioidun kokonaiskuvan kanssa. Lukijalle syntyy vaikutelma, että VTV toivoo aktiivisempaa vuosittaista tulo-/veropolitiikkaa, mutta silti tekstistä ei selkeästi avaudu, mitä tavoiteltaisiin. Tekstissä nostetaan esiin se, ettei edes pääministeri Sipilän kauden noususuhdanteessa budjettitalouden alijäämää saatu kurottua kiinni. Myös kysytään, johtuvatko alijäämät menojen kasvusta vai tulojen supistumisesta. Syvällisempi keskustelu tästä asiasta on tarpeen, mutta se ei ehkä suoranaisesti liity kehysjärjestelmään – välillisesti toki. On suurempi talouspoliittinen kysymys,

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

29 516 001  
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

kuinka hallitus tarttuu tulojen ja menojen rakenteisen epätasapainon ongelmaan. Kun ikäsidonnot menot kasvavat, tulisiko silti kehysmenojen tason olla vakaa, eli mistä tehtäisiin säästöt ja uudelleenkohdennukset? Mitkä rakenteiset tekijät ovat alhaisen tulotason taustalla? Tuleeko veroja korottaa, jos tulotaso on liian matala suhteessa menotasoon? Vai onko Suomi siinä tilanteessa, että menoja (mm. palveluita ja etuuksia) tulisi pysyvästi karsia budjetin tasapainottamiseksi? Kyse on hyvin poliittisista ratkaisuista, ei kehysjärjestelmästä itsestään.

On syytä selkeästi todeta, että kehysjärjestelmän yksi perustavoite on katkaista tulojen ja menojen yhteys, jotta ennakoitua parempi tulokehitys ei johda menojen lisäämiseen. Kehysjärjestelmän keskeinen ajatus on siinä, ettei menoja ja tuloja joka vuosi arvioida kokonaisuutena ja toimita ”suu sakkia myöten” -politiikalla myötäsyklisesti. Ei olisi oikein kiristää menorajoitetta, jos verotulot taantumassa alenevat, eikä toisaalta olisi oikein nostaa menokehystä tilanteessa, jossa verotulot kukoistavat noususuhdanteessa. On tarkoituksenmukaista, että vaalivuonna tehdään arvio keskipitkälle ja pitkälle aikavälille järkevästä meno- ja tulopolitiikan linjasta. Mutta ei ole kehysjärjestelmän hengen/tavoitteiden mukaista vuosittain arvioida meno- ja tulopolitiikkaa kokonaisuutena.

Kolmanneksi VTV suosittelee, että VM arvioi uudelleen seuraavia asioita osana kehysjärjestelmän kehittämistyötä viimeistään vaalikauden vaihteessa:

- tulojen roolia kehysjärjestelmässä
- kehyksen asettamista kiinteä- vai käypähintaisena
- automaattisten vakauttajien suhdanneherkkyyttä erityisesti asumistuen osalta.

VM toteaa, että mainittuja yksityiskohtia on syytä tarkastella seuraavassa vaalikauden vaihteessa, osana säännönmukaista kehysjärjestelmän kehittämistyötä. Tulojen osalta viittaamme kuitenkin kommentteihimme edellä.

### **Tarkastuskertomusluonnoksen luku 3 ”Onko kehystason asettaminen ja kehyksen noudattaminen integroitu talousarvioprosessiin siten, että kehysäännön tavoitteet voidaan saavuttaa?”**

VTV kirjoittaa kertomusluonnoksen sivulla 12: ”Kehysäännön tavoite on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tavoite on määritelty suhteessa edellisen hallituksen tekniseen kehykseen, mutta on epäselvää, kuinka veronmaksajan maksurasite huomioidaan.” Veronmaksajan rasitusta käsitellään kertomusluonnoksessa myös ainakin sivulla 16. VTV käsittelee ajatusta veronmaksajan rasituksen rajoittamisesta hieman toisin, kuin mikä on periaatteen tarkoitus käytännössä ollut. Täsmennys veronmaksajan rasituksesta kehysäännön ohjenuorana ja tulkintaohjeena liittyi ennen kaikkea tilanteisiin, joissa tapahtui hyvin poikkeuksellisia rakenteellisia muutoksia eri julkisen talouden sektoreiden välillä. Viittaus tekniseen kehykseen tässä yhteydessä jää epäselväksi.

Osio ”Menosäännön asettaminen vaalikauden vaihteessa” vaatisi tarkentamista. VTV kirjoittaa mm. ”Osa hallitusohjelman menopäätöksistä on sisällytetty menosääntöön ja osa huomioidaan kehystasossa vaalikauden aikana.” Jää epäselväksi tarkoittaako VTV tällä sitä, että vaalikauden alussa asetetun vaalikauden menokehysten ja hallinnonaloille kohdistettujen kehysmenojen väliin jää tilaa (jakamaton varaus ja esim. lisätalousarviovaraukset), jota vaalikauden aikana käytetään. Kehystasoa ei vaalikauden aikana muuteta hallituksen menopäätösten myötä. Lähtökohtaisesti ajatuksena on, että kokonaismenotaso on sitova ja sen sisällä voidaan tehdä uudelleenkohdennuksia. VTV kirjoittaa myös: ”Menosääntöön on laskettu sisään hallitusohjelman päätöksiä, mutta näistä päätöksistä ei useimmiten julkaista yksityiskohtaista tietoa.” Momenttikohdennukset eivät ole sitovia, vaikka laskennan toimintatapana kehyspäätösten valmistelussa onkin se, että kehysmenoja summataan myös ns. bottom up -logiikalla. Monilta osin kyse voi olla vielä hyvinkin epätarkoista päätöslinjauksista ja epätarkoista menoarvioista, sillä hallitusohjelmaneuvoittelujen aikana ei arviointia tehdä samalla yksityiskohtaisuudella kuin myöhemmin mm. HE-valmistelussa. Näin ollen menokehysten kuuluu olla aggregaattitasolla ja se saakin olla tässä mielessä ”epätarkkaa”. On tärkeää erottaa toisistaan vaalikauden menokehys(taso) ja hallinnonalojen määräraha-kehukset.

Samassa kertomusluonnoksen osiossa käsitellään myös vaalikauden vaihteen lisätalousarvioita. Tätä on kommentoitu lausunnossa edellä.

Sivulla 17 VTV toteaa, että kehyksiin kuuluvat hallituksen suoran päätösvallan alaiset menot, minkä johdosta valtionvelan korkomenot ovat kehysten ulkopuolella. VM toteaa, että menokehysten taustalla oleva pääsääntö on, että menot kuuluvat kehykseen, ellei ole finanssipoliittisesti perusteltuja syitä jättää niitä kehyksen ulkopuolelle. Lisäksi on myös joitain poliittisia poikkeuksia, kuten Yle-siirto. On huomattava, että menoa ei määritellä kehyksen ulkopuolelle sen perusteella,

että sen vuosittaisen tason arvioiminen tai siihen vaikuttaminen on vaikeaa tai käytännössä mahdotonta.

Verotulomenetysten kuntakompensaatioita käsittelevässä osiossa VTV kirjoittaa: ”Kun keräämättä jäävät tulot muuttuvat määrärahamuotoiseksi menoksi, valtion menot kasvavat ja tulot täytyy kattaa muista lähteistä. Ratkaisuna on jo pidemmän aikaa pidetty sote-uudistusta, jonka seurauksena suhteellisen suuri osa kunnallisverotuksesta kerätään valtiolle ja samassa suhteessa veromenetysten kompensatiot laskevat.” VM toteaa, että vaikka sote-uudistus pienentää verotulomenetysten kompensatioita ja niihin liittyviä ongelmia, ei se kuitenkaan ratkaise niitä kokonaan. VTV:n mukaan voisi olla syytä harkita, että veromenetysten kompensatiot eivät olisi jatkossa kehyksen ulkopuolella, vaan niistä tehtäisiin vuosittain tarvittaessa kehystason rakennekorjaus. VM toteaa, että veromenetysten kompensatiot ovat olleet kehyksen ulkopuolisia menoja koko nykymuotoisen kehysjärjestelmän olemassa olon ajan, eikä käytäntöä ole tarvetta muuttaa. Se, että kompensatiot ovat kehyksen ulkopuolella, on VM:n mielestä huomattavasti selkeämpi ratkaisu, kuin jatkuvat kehyskorjaukset.

Alaluvussa ”Poliittinen sitoutuminen kehysääntöön on muutoksessa” VTV käsittelee hyvin poliittisen sitoutumisen tärkeyttä sekä sitä, miten erityisesti pääministeri ja valtiovarainministeri voivat hyödyntää kehystä käytännöllisenä apuvälineenä, jolla johdetaan talousarvioprosessia ja menopäätösten tekoa.

#### **Tarkastuskertomusluonnoksen luku 4 ”Ovatko kehysääntöä koskevat tiedot avoimesti ja kattavasti saatavilla?”**

Sivun 53 ja kuvion 23 vaiheet eivät välttämättä avaudu lukijalle. Ao. osiota ja siinä käytettyä terminologiaa tulisi selkeyttää. Esimerkiksi, mitä kuvion kohdassa 2) tarkoittaa ”kehyksen liikkumavaran lisääminen ennen menosäännön laskennan kehystasoa”? Epäselväksi myös jää mihin viittaa seuraava lause: ”Kehysvalmistelussa hallinnonalojen kehyksiin tehtyjen muutosten tarkastelu rullaavan budjetoinnin alusta viimeiseen lisätalousarvioon saakka parantaisi valtion menojen budjetoinnin läpinäkyvyyttä kokonaisuutena.” Jos tällä viitataan teknisessä kehyspäätöksessä hallinnonaloille/momenteille tehtäviin muutoksiin, niin ne tulevat ilmi talousarvioesityksessä, joka esitetään suhteessa edelliseen talousarvioon.

#### **Tarkastuskertomusluonnoksen luku 5 ”Onko kehysäännön suhde EU:n finanssipoliittisiin tavoitteisiin sekä kansallisiin finanssipoliittisiin tavoitteisiin esitetty selkeästi?”**

Luvussa puhutaan säännöistä ja tavoitteista. On epäselvää, mitä näillä termeillä tarkoitetaan ja niiden käyttö on välillä ristiriitaista. Olisi syytä määritellä, mitkä osat kehyksessä ovat sääntöjä ja mitkä tavoitteita ja mikä näiden välinen ero on. Selkeitä sääntöjä ovat perussopimuksen alijäämä- ja velkakriteerit. Kotimaisen lainsäädännön mukaan asetettavat monivuotiset ja sektorikohtaiset tavoitteet taas ovat hyvin selkeästi tavoitteita, jotka asetetaan kotimaisen lainsäädännön mukaisesti eikä niitä valvota EU-tasolla. Olisi selkeämpää puhua EU:n finanssipoliittisesta kehyksestä ja tehdä sen jälkeen selkeä ero EU-tason finanssipoliittisten sääntöjen ja tavoitteiden ja kotimaisten tavoitteiden välillä.

VTV:n mukaan EU-sääntöjen ja menokeyhksen suhdetta vahvistaisi, jos kehystaso asetettaisiin yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa (sivu 57). Valtionhallinnon nimellinen alijäämätavoite on kotimainen sääntö, joka toki sinällään asetetaan yhteensopivaksi MTO:n kanssa, joka on sekä EU-tasolla että kotimaisesti valvottava tavoite. On epäselvää, miten tämä vahvistaisi yhteyttä EU-tason alijäämä- ja velkasääntöihin. Kehystason asettaminen yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa vahvistaisi siis lähinnä kotimaisen tavoitteenasettelun ja menokeyhksen suhdetta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Liitteet	Valtiovarainministeriön teknisluonteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset
Jakelu	Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Tiedoksi	VM KVR EU-sihteeristö johto VM KAO Kunta- ja aluehallinto-osasto VM VO Vero-osasto VM BO Budjettiosasto VM KO Kansantalouselosasto