



7.12.2010

**Eero Lehto**  
**Ennustepäällikkö, tutkimuskoordinaattori**  
**PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS**

## Lausunto valtion kehysmenojärjestelmästä

### 1. Valtion menokehykset ja niiden noudattaminen

Jonkinlaista menokehysjärjestelmää on sovellettu valtiontalouteen jo vuodesta 1991.<sup>1</sup> Hallituskaudelle 1999–2003 menokehys koski vielä lähes kaikkia valtion (budjettitalouden) menoja (ml. korkomenot), joiden edellytettiin pysyvän reaalisesti vuoden 1999 varsinaisen talousarvion tasolla. Tuolloinkaan menokehyksissä pysymistä ei juuri dokumentoitu. Valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa (helmikuu 2003) toisaalta todettiin, että budjettitalouden menot ovat reaalisesti (sen jälkeen kun niistä oli poistettu sosiaaliturvamaksujen kompensatiot) vuonna 2003 noin 1,2 miljardia euroa suuremmat kuin 1999. Näin voidaan sanoa, ettei menokehyksissä pysytty. On huomattava, että vielä tuolloin ulkopuolinenkin saattoi melko helposti tarkastella menokehyksissä pysymistä, jos vaivautui keräämään aikasarjan valtion budjettitalouden menoista ja deflatoimaan ne Tilastokeskuksen raportoimalla valtion menojen hintaindeksillä. Mutta kovin helpolla tätä johtopäätöstä ei voitu tehdä, koska numerotietoa reaalisten kehysmenojen kehityksestä yli vuosien ei esitetty.

Vielä ennen vuotta 2004 kehysten yhteydessä puhuttiin yleisesti vaalikauden kehyksistä. Ulkopuolinen sai tästä käsityksen, ettei menokehyksiä pyritty jatkamaan tulevan hallituksen kaudelle. Samassa yhteydessä, kun hallitus vaihtui maaliskuun 2003 vaalien jälkeen, menokehyksiä uudistettiin niin, että kehysten ulkopuolelle jätettiin muun muassa asumistuki- ja työttömyyskorvausmenot, erilaiset verokompensatiomenot, korkomenot, EU-menot ja finanssisijoitusmenot. Kehyksiin sisällytettiin lisätalousarviot. Koska kehysmenoista tuli aivan erityinen menoluokka, ei niiden kehitystä juuri pysty arvioimaan, jos VM ei niitä erikseen raportoi. Koska kehysmenojen kehitystä yli vuosien ei alettu raportoida, tuli kehysmenettelyn seuraaminen ja arviointi ulkopuoliselle lähes mahdottomaksi.

Perustelumuiustiossa valtiontalouden menokehyksistä vuosille 2004–2007 VM toteaa, että hallitusohjelmassa on menojen tasoon sovittu vuodelle 2007 1,12 miljardia euroa lisäyksenä edellisen hallituksen helmikuussa 2003

antamiin kehysiin. Se, minkälaisia muutoksia tämä salisi valtion kehysmenoihin vuosiksi 2003–2007, riippuu tietenkin helmikuussa 2003 määriteltyjen menokehysten tasosta, josta on jo vaikeampi löytää mitään tietoa. Sittemmin keväällä 2004 valtiovarainministeriö<sup>2</sup> kertoi, että uusissa kehyksissä kehysmenot kasvavat 2004 reaalisesti 4,5 prosenttia ja jatkossa 2005 lähes prosentin sekä vuosina 2006 ja 2007 noin 0,5 prosenttia. Jo tällöin ilmeni, että menokehysinstituutiosta menopaineita puretaan hallitusten vaihdosten yhteydessä. Tämä johtaa menohyppyyn vaaleja seuraavana vuotena.

Perustelumuiustiossa ”Valtiontalouden kehitys vuosille 2007–2011” raportoidaan merkittävistä – vuonna 2007 1,3 miljardiin euroon kohoavista – vuoden 2003 toukokuun kehyspäätöksessä sovittujen menolisäysten ylittävistä nettomenolisäyksistä. Siihen, jäikö menokehysten ja alkuperäisten menopäätösten väliin liikkumavaraa, joka salli tämän, on vaikea saada vastausta. Toisaalla valtion budjettikatsauksissa vuosilta 2006 ja 2007 on todettu, että määrärahat ovat pysyneet vuosina 2004–2006 menokehyksissä, mutta tässäkin yhteydessä viitataan (kuvion muodossa) budjetoituihin eikä todellisiin menoihin. Valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa syyskuun 2008 raportoitu valtion budjettitalouden kulutusmenojen ja siirtomenojen kehitys viittaa kehysten ylityksiin, mutta mitään varmaan näistä luvuista ei voi päätellä, koska edellä käytetty menokäsite ei ole sama kuin kehysmeno. Tyypillistä menokehysinstituutiolle on myös se, että hallituskauden viimeisen vuoden, kuten vuoden 2007, kehitystä ei juuri kommentoida millään tavalla valtiovarainministeriön asiakirjoissa ja katsauksissa.

Vuonna 2007 uusi hallitus nosti menokehyksiä 1,3 miljardia suuremmiksi kuin mitä edellinen hallitus oli ennen vaaleja päättänyt. Tiedot valtion budjettitalouden menoista ilman korkoja<sup>3</sup> viittaa siihen, että menot olisivat taas hypänneet vaalivuoden jälkeisenä vuotena eli vuonna 2008. Valtion tilinpäätöskertomuksen 2009 mukaan menot pysyivät myös vuonna 2009 kehysten puitteissa, vaikka valtion budjettimenot ilman korkoja ja verokompensatiota kasvoivat vuonna 2009 reaalisesti noin 4,2 pro-

<sup>1</sup> Ks. Kehyksen puitteissa, Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007.

<sup>2</sup> Ks. Valtiontalouden kehys vuosille 2005–2008. Perustelumuiustio.

<sup>3</sup> Ks. valtiovarainministeriön Taloudellinen katsaus, syyskuu 2009.



senttia! Raportoitujen tietojen perusteella on entistään vaikeampi sanoa mitään menokehysten noudattamisesta, mihin johtopäätökseen myös valtiontalouden tarkastusvirasto on päätenyt.<sup>4</sup>

## 2. Valtion menokehysten tarkoitus ja johtopäätöksiä valtion menokehysten soveltamisesta

Kaiketi kehysmenettelyn tarkoitus on sitoa hallitus, joka Suomessa koostuu useimmiten useita puolueista, yhteiseen menolinjaukseen, ja siten estää lyhytnäköinen politikointi kokonaismenoja lisäävillä esityksillä. Parhaimmillaan kehysmenettely edistää osaltaan myös julkisen talouden vakautta sekä pitää yllä ulkopuolisten luottamusta hallituksen kykyyn ja haluun huolehtia julkisen talouden rahoitusasemasta. Tältä osin kehysmenettelyä voidaan puolustella.

Valtiovarainministeriön raportti ”Kehyksen puitteissa” toteaa, että sääntöjen tehokkuus lisääntyy, jos ne ovat operationaalisia ja läpinäkyviä. Juuri tämä läpinäkyvyys, jota voidaan edellyttää niin hallituksen jäsenten, eduskunnan kuin ulkopuolistenkin tahojen informoimiseksi kehysten noudattamisesta, on kehysmenettelystä puuttunut. Tältä osin koko instituutio on vuosi vuodelta tullut jopa entistä kryptisemmäksi.

Kehysmenettely on myös aikaansaanut merkillisen ”etupainoisen” siirtymän valtion menoihin. Näyttää siltä, että astuessaan virkaan uusi hallitus ensi töikseen purkaa turhat menopaineet pois nostamalla kehyksiä, jotta niitä olisi helpompi noudattaa. Tämä aikaansaa tarpeettoman syklin menoihin, joka ei noudata pyrkimystä tasoittaa suhdannevaihteluita finanssipolitiikalla.

## 3. Menokehysinstituution tarkoituksesta

Taustaraportti ”Kehyksen puitteissa” toteaa varsin suorasukaisesti, että menokehysten (finanssipolitiikan säännön) tarkoitus on ennen muuta julkisten menojen hillintä ja että poliittisessa päätöksenteossa on piirteitä, jotka saattavat johtaa julkisten menojen liialliseen kasvattamiseen. Tässä lämmitellään vanhaa ja mielestäni aikansa elänyttä teesiä byrokratian paisuttamisesta.

Kuten aiemmin on sanottu, niin parhaimmillaan menokehykset ja niistä sopiminen hallituksen alkumetreillä ehkäisee ristiriitojen purkautumisen menojen tarpeettomaan ja hallituksenkin tahdon vastaiseen paisutteluun. Mutta edellä esitetyn sitaatin voisi myös tulkita niin, että sääntöä tarvitaan poliitikkojen pitämiseen aisoissa ja sen vuoksi, etteivät poliitikot itse ymmärrä valtakunnan parasta. Tältä osin on kysymys demokratian rajoittamisesta ja vahvasta luottamuspulasta poliitikkoja ja demokratiaa

kohtaan. Tämä voidaan tulkita myös sen poliittisen tahon tukemiseksi, joka pitää keskeisenä menojen rajoittamista ja verotuksen keventämistä. Tältä osin on kysymys poliittisesta kannanotosta. Onhan ilmeistä, että poliittiset preferenssit yhä jakautuvat sen suhteen, kuinka suurta julkista sektoria pidetään tarpeellisena.

Päätöstä menokehyksistä on pidettävä poliittisena. On muistettava, että valtiontalouden ja koko julkisen talouden rahoituksen vakaudesta vastuullisesti huolehtiva hallitus voi valita erilaisten kokonaismenojen ja kokonaisveroasteiden muodostamien kombinaatioiden väliltä. Tämän vuoksi tuntuu erikoiselta, että istuva hallitus ulottaa nykyisin menokehykset joka vuosi aina 4 vuodeksi eteenpäin ja täten tulevankin hallituksen kaudelle. Miten tätä voisi tulkita? Pidetäänkö todella mahdollisena, että nykyinen hallitus voisi jollakin tavalla rajoittaa tulevan hallituksen poliittisen tahdon toteutumista? Muualla Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa tämä tuskin on mahdollista. Meillä Suomessakaan asia ei ole itsestään selvä, koska virkamiesjohdon ote hallituksista on tunnetusti tiukka. Tältä osin menokehysten ajallisen ulottamisen eteenpäin voidaan tulkita kuvastavan virkamiesjohdon poikkeuksellista vaikutusvaltaa. Toisaalta kuten jo aiemmin on tuotu esiin, uusi hallitus on Suomessakin asettanut menokehykset uuteen asentoon toimintansa alussa, mikä toki osoittaa, että hallituksilla on itsenäistä tahtoa ja valtaa. Mutta jos näin on, niin eikö se riitä, että kehykset ovat vain vaalikauden mittaiset?

## 4. Menokehysten laajuus

Valtion kehysmenot rajoittuivat vuodesta 2004 niin, että valtion velan korkomenot ja erät suhdanneherkät ja automatiikan mukaan määräytyvät menot poistettiin kehysmenoista. Samalla kehyksiin rajattiin myös lisämenoarvioiden menolisäykset. Vuodesta 2008 alkaen kehyksistä taas poistettiin palkkaturvamenot ja valtion osuus toimeentulotukimenoista. Palkansaajien tutkimuslaitos on jo aiemmin antamassaan lausunnossaan pitänyt ongelmana, että valtion investointimenot (pl. finanssijoitukset) sisältyvät menokehyksiin. Pidämme tätä edelleen ongelmana. Infrastruktuuri-investoinnit kasvattavat pääomaa ja niillä on useimmiten pitkäaikainen positiivinen vaikutus talouskasvuun, minkä vuoksi niiden rinnastaminen muihin kehysmenoihin ei ole mielekäästä. Varsinkin tieinfrastruktuurin kohdalla kehykset vääristävät. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut, että ilmeisesti ahtaiden menokehysten vuoksi valtion tieinvestointeja on annettu ulkopuolisten rahoitettavaksi niin sanotulla elinkaarimallilla, jossa valtio maksaa investointikustannukset ulkopuoliselle rahoittajalle jälkikäteen.<sup>5</sup> On selvää, että sikäli kuin tällaisen järjestelyn päävai-

<sup>4</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 13/2010.

<sup>5</sup> Väylähankkeiden perustelut, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 211/2010.



kutin on ahdas menokehys, se ei välttämättä ole valtiolle kustannustehokkain.

Sen perusteella, että hallitusten on ollut vaikea pitää kiinni menokehyksistä ja että kehykset ovat aikaansaaneet valtion menoihin hallitusten ensimmäiseen toimintavuoteen ajoittuvan vaalipiikin, voidaan päätellä, että menokehykset on alun perin asetettu liian ahtaiksi. Vuoden 2009 taantuma myös osoitti, että kehykset eivät juuri salli aktiivista menoelvytykseen perustuvaa suhdanepolitiikkaa vaikeina aikoina. Kuten aiemmin on osoitettu, menokehysten noudattaminen tai noudattamatta jättäminen on vuoden 2009 osalta tosin jätetty täysin hämärään. Ahtaiden kehysten ja toisaalta mahdollisesti aktiivisen finanssipolitiikan harjoittamisen tarpeen välinen ristiriita koskee tuleviakin vuosia. Tämän ongelman ratkaisu edellyttäisi aiempia väljempiä kehyksiä niin, että valtion todelliset menot jäisivät normaalina vuosia selvästi kehysten alapuolelle.

## 5. Esitys menokehysinstituution kehittämiseksi

Edellä esitetyn perusteella voidaan sanoa, ettei kehysmenettely ole ollut läpinäkyvää. Koska tieto kehysten noudattamisesta ei ole ollut yleisesti tiedossa, kehysmenettely

on voinut vain rajallisesti vakuuttaa siitä, että hallitukset pyrkivät edistämään taloudellista vakautta kontrolloimalla valtion menojen kasvua. Kehysmenettely on kaikeksi linjannut hallitusten menopäätöksiä, mutta liian tiukkoina niitä ei ole aina noudatettu ja ovat aikaansaaneet hyppäyksen valtion menoihin hallitusten vaihtuessa. Investointien sisällyttäminen kehyksiin on osoittautunut ongelmalliseksi.

Edellä esitetyn perusteella esitämme, että kehysmenettelyä korjataan seuraavin tavoin:

- ▶ Kehysmenoista ja niiden ulkopuolisista budjettitalouden menoista ja kehyksistä aletaan tuottaa kunnollista aikasarjatietoa yli vuosien. Samassa yhteydessä raportoidaan hintatason ja budjetin teknisen rakenteen aikaansaamista muutoksista itse kehyksiin.
- ▶ Istuva hallitus määrää kehykset vain vaalikauden mittaisiksi.
- ▶ Kehyksistä tehdään nykyistä väljemmät niin, ettei normaalioloissa tavoitteena olekaan mitoittaa menoja kehysten ylärajaan vaan ainoastaan taantumien oloissa.
- ▶ Valtion investointimenot poistetaan kehyksistä. ■