

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 8/2021 Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus (8/2021) -finanssipolitiikan tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten valtiovarainministeriö on selkeyttänyt kehysjärjestelmän periaatteita. Tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriöltä selvitystä erityisesti seuraaviin kehysjärjestelmää koskeviin kysymyksiin:

- miten hallituksen vaihtuessa vaalivuoden lisätalousarviot kuuluvat kehysäännön piiriin
- onko kehystason suhde muihin hallitusohjelman finanssipoliittisiin tavoitteisiin huomioitu aiempaa kokonaisvaltaisemmin
- onko seuraavia asioita arvioitu uudelleen osana kehysjärjestelmän kehittämistyötä:
 - tulojen rooli kehysjärjestelmässä
 - kehyksen asettaminen kiinteä- vai käypähintaisena
 - automaattisten vakauttajien suhdanneherkkyyks erityisesti asumistuen osalta.

Jälkiseurannan selvityspyyntö lähetettiin valtiovarainministeriölle 5.3.2024, ja valtiovarainministeriö toimitti vastauksen 8.4.2024. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin ajankohtaisiin julkisiin asiakirja-aineistoihin, kuten pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ja julkisen talouden suunnitelmiin sekä julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raporttiin.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Kehysjärjestelmän periaatteita vaalivuoden lisätalousarviovarauksesta ja sen käytöstä on selkeytetty

Tarkastuksessa havaittiin, että vaalivuonna hallitusvastuun vaihtumisen jälkeen annetut lisätalousarviot eivät kuulu kummankaan vaalikauden kehykseen. Nämä lisätalousarviot tulisi saattaa kehysäännön piiriin, joten kehysäännön periaatteita suositeltiin selkeytettäväksi siten, että lisätalousarviot kuuluisivat joko väistyvän tai uuden hallituksen kehysäännön piiriin.

Valtiovarainministeriö kertoo jälkiseurantaa varten antamassaan vastauksessa, että julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitellyt työryhmä totesi: ”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.”¹ Vaalivuoden lisätalousarviovarausta koskeva selkiytetty kehysperiaate sisältyy myös kehyskäsikirjaan, joka on kuvaus vaalikauden kehysten 2024–2027 laadinnasta ja ylläpidosta².

Valtiovarainministeriön selvityksen ja pääministeri Orpon hallitusohjelman kehysäännön³ perusteella suositus on otettu huomioon kuluvan vaalikauden kehysäännössä: vaalikauden kehuksesta päätettiin varata vuosittain 400 miljoonaa euroa lisätalousarvioita varten. Vuonna 2027 hallitus voi käyttää lisätalousarviovarauksesta korkeintaan 100 miljoonaa euroa. Seuraavalle hallitukselle jää siten 300 miljoonaa euroa käytettäväksi vaalivuoden lisätalousarvioihin. Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti pienentää lisätalousarviovarausta 300 miljoonaa euroon, jolloin seuraavalle hallitukselle jää enää 200 miljoonaa euroa käytettäväksi vaalivuoden lisätalousarvioihin.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella valtiovarainministeriö on ottanut tarkastusviraston suosituksen toiminnassaan huomioon ja pyrkinyt selkiyttämään kehysjärjestelmän periaatteita vaalivuoden lisätalousarviovarauksen osalta. Pääministeri Orpon kehysäännössä on lisäksi määritelty yläraja väistyvän hallituksen osuudelle vaalivuoden lisätalousarviovarauksesta, mikä selkeyttää varauksen käyttöä vuoden aikana. On perusteltua kirjata periaate siten, että aloittavalle hallitukselle jätetään käyttöön suurempi osa lisätalousarviovarauksesta kuin mitä väistyvä hallitus varaa käyttöönsä.

Vaikka edellä läpikäyty täsmennys kehysäännön periaatteisiin ratkaisee kuluvan vaalikauden osalta vaalivuoden lisätalousarvioiden käyttöön liittyvät epäselvyydet, periaatteen jatkuminen myös seuraavan hallituksen kehysäännössä edellyttää poliittista sitoutumista periaatteen noudattamiseen ja ylläpitämiseen yli vaalikausien. Täsmennetty periaate voidaan nähdä toimivana sekä väistyvän että aloittavan hallituksen budjetoinnin kannalta, ja se mahdollistaa vaalivuoden menotason paremman ennakkoinnin. Kevään 2024 kehysriihessä tehty 100 miljoonan euron leikkauspäätös lisätalousarviovaraukseen tuo esiin sen, että hallituskauden alussa astetuista periaatteista kiinni pitämistä tulee seurata läpi vaalikauden. Hallitusten menotavoitteet asetetaan hallituskauden viimeiselle vuodelle, joten niiden toteutumisessa vaalivuodella on suurin painoarvo. Tämä käytäntö heikentää etenkin heikossa taloudellisessa tilanteessa kannustimia sille, että aloittavan hallituksen käyttöön varattaisiin väistyvän hallituksen päätöksellä käyttämätöntä lisätalousarviovarausta. Aloittava hallitus voi kuitenkin omalla päätöksellään lisätä menoja aloitusvuoden ajalle.

2.2 Kehystason suhde muihin hallitusohjelman tavoitteisiin on edelleen epäselvä

Tarkastuksessa havaittiin, että nykyisen kehysjärjestelmän aikana menosääntö on toistuvasti asetettu siten, että valtiontalouden tasapainotavoitteen saavuttaminen on ollut riippuvainen muiden kuin menotavoitteiden, kuten talouskasvua tai työllisyyttä koskevan tavoitteen, saavuttamisesta. Hallituksella on suora päätösvalta valtion menotasoon, mutta ei yhtä suoraa päätösvaltaa siihen, mikä on talouskasvu tai työllisyys hallituskauden lopussa, eli miten valtion tulot kehittyvät. Menosäännön noudattamisesta huolimatta tavoiteltu valtiontalouden nimellinen rahoitusasema voi tästä syystä jäädä saavuttamatta. Tarkastusvirasto arvioi, että olisi hyödyllistä sitoa menosääntö nykyistä suuremmin muihin hallituksen finanssipoliittisiin tavoitteisiin ja arvioida sitä suhteessa muiden tavoitteiden toteutumiseen vaalikauden kuluessa. Tarkastusvirasto suositteli valtiovarainministeriötä huomioimaan nykyistä kokonaisvaltaisemmin kehystason suhteen muihin hallitusohjelman finanssipoliittisiin tavoitteisiin.

¹ Julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitellyt työryhmän raportti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-085-3>

² Kehyskäsikirja. Kuvaus vaalikauden kehysten 2024–2027 laadinnasta ja ylläpidosta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-631-2>

³ Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma, liite A https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165411/VM_2024_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö kertoi, että julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raportissa (s. 12) työryhmä suositteli seuraavaa lähestymistapaa hallitusohjelman finanssipoliittisten tavoitteiden ja kehystason suhteen: ”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.” Lisäksi valtiovarainministeriö katsoi, että työryhmän suositukset vastasivat hyvin tarkastusviraston antamaan suositukseen ja että työryhmän suositus oli huomioitu varsin hyvin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa.

Yhteys rahoitusasematavoitteiden ja hallituksen säästötavoitteiden välillä olisi hyvä tuoda läpinäkyvämmän esille. Hallitusohjelman liite B tarjoaa hyvin yksityiskohtaista tietoa hallituksen menopäätöksistä, mutta hyödyllistä tietoa tarjoaisi myös kehystason kytkeminen osaksi hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa arvioitiin, että velkasuhteen vakauttaminen ja rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttävät 6 miljardin euron sopeutustoimia, joista 4 miljardia päätettiin suoriksi sopeutustoimiksi ja 2 miljardia rakenteellisiksi toimiksi. Suorista sopeutustoimista 3,5 miljardia koostui valtion ja hyvinvointialueiden lisämenopäätösten ja säästöpäätösten yhteissummasta, loput säästöpäätöksistä koskivat sosiaaliturvarahastoja (hallitusohjelman liite B). Hallituksen kehystasopäätöksessä kehysmenoihin tehtiin 0,9 miljardin leikkaus suhteessa kevään 2023 tekniseen kehukseen. Hallitus ei viestiessään säästöistä ole erotellut toisistaan selkeästi sitä, koskevatko päätökset kehysmenoja vai kehysten ulkopuolisia menoja. Lisäksi epäselvyyttä on ollut julkisessa viestinnässä siitä, millä kokonaissummalla hallitus päätti lisämenoista suhteessa säästöihin (VTV 2023⁴). Hallituksen kehystason asettamista koskevassa päätöksessä oli myös epäselvyyksiä. Esimerkiksi kehystaso ei sisältänyt tietoa hallituksen 4 miljardin investointiohjelmasta, vaikka julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitellyt työryhmä oli suositellut investointien sisällyttämistä varauksena kehystasoon ja omaisuustuloilla rahoitettavien investointien välttämistä kokonaan (s. 13–14).

Julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitellyt työryhmä totesi: ”Sääntöjen yksinkertaisuus on keskeistä. Sääntöjen tulee olla selkeitä päättäjille itselleen ja ymmärrettäviä myös suurelle yleisölle.” Julkisen talouden työryhmän suositusten voidaan sanoa olevan oikeansuuntaisia ja VTV:n suosituksen mukaisia, mutta ei voida katsoa, että ne olisi otettu huomioon Orpon hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmissa. Orpon hallitusohjelman kansallisten finanssipoliittikan tavoitteiden viestintään, kehystason asettamiseen ja näiden myötä myös kehystason suhteeseen hallitusohjelman muihin tavoitteisiin liittyy monimutkaisuutta ja läpinäkyvättömyyttä, joka ei täytä VTV:n suosituksen tai julkisen talouden ohjauksen työryhmän kriteereitä yksinkertaisesta tai läpinäkyvästä yhteydestä eri tavoitteiden välillä ja suhteessa rahoitusasematavoitteeseen.

2.3 Tulojen rooli kehysjärjestelmässä on vähäinen

Tarkastuksessa havaittiin, että finanssikriisin jälkeen valtion budjetin reaaliset menot ovat kasvaneet kehysmenojen kasvun takia, mutta BKT:hen suhteutettuna menot ovat pysyneet jokseenkin vakaana. Finanssikriisin jälkeen budjetin tulokertymä on kuitenkin alentunut voimakkaasti. Tulojen ja menojen välisestä epätasapainosta on seurannut alijäämäisiä budjetteja, ja valtion velka on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla kehysten estämättä. Siksi olisi tärkeä huolehtia siitä, että menosääntö kytkeytyy valtion tuloihin. Tulopolitiikalle asetetut selkeät ja seurattavat tavoitteet täydentäisivät hyvin menopolitiikan tavoitteita. Tarkastuksessa suositeltiin arvioimaan uudelleen tulojen roolia kehysjärjestelmässä osana kehysjärjestelmän kehittämistyötä viimeistään vaalikauden 2019–2023 vaihteessa.

⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipoliittikan valvonnan raportti 2023

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö kertoi, että julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitellyt työryhmä on arvioinut tulojen roolia raportissaan (ks. Valtiovarainministeriö, 2022, s. 124–132). Työryhmä suosittelee: ”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.” Työryhmä suosittelee myös: ”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.”

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan selvitystä on tehty riittävästi ja julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raportti vastaa tarkastuksen suositukseen. Orpon hallituksen ohjelmasta (s. 217) löytyy työryhmän suositusta vastaava kirjaus: ”Hallitus ei käytä veronhuojennuksia tai verotuksia 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.” Työryhmän suositusta siitä, että veropoliittisesta linjasta tehdään selkeä päätös hallitusohjelmassa ja ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa, on noudatettu. On kuitenkin epäselvää, onko kokonaisuus ollut linjakas tilanteessa, jossa linjaus siitä, ettei veroaste nouse, korostaa menopoliittikan ja muiden tulojen merkitystä rahoitusasematavoitteen saavuttamisessa.

2.4 Kiinteähintaisen ja käypähintaisen kehysten eroja on arvioitu

Tarkastuksessa havaittiin, että vaalikauden kehys asetetaan kiinteähintaisena, minkä jälkeen vuosittain tehtävät hinta- ja kustannustasotarkistukset heikentävät kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja voivat johtaa finanssipoliittikan myötäsyyllisyyteen. Tarkastuksessa suositeltiin, että kiinteähintaisen kehystason hyötyjä ja haittoja suhdannepoliittikan ja läpinäkyvyyden näkökulmasta uudelleenarvioitaisiin vaalikauden vaihteessa.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö kertoi, että kehysten asettamista kiinteä- vai käypähintaisena on tarkasteltu julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raportin (2022) sivuilla 69–71. Tarkastelussa on todettu muun muassa seuraavaa: ”Käypähintainen kehys on äärimmäisen herkkä ennusteajankohdan hintaennusteille ja toimii ainakin teoriassa vastasyklisesti. Inflaation nopeutuminen yli arvioidun johtaisi automaattisesti menojen rajoittamiseen kehyskaudella, mikä vähentäisi talouden ylikuumenemisriskiä. Todellisessa tilanteessa menojen vähentäminen odotettua nopeamman inflaation vuoksi voisi olla vaikeasti hyväksyttävissä. Arvioitua alhaisemman inflaation (ja usein samalla myös heikomman talouskehityksen) oloissa kehysten muodostuisi liikkumatilaa, jolla voitaisiin rahoittaa talouskasvua tukevaa ekspansiivista finanssipoliittikkaa. Käytännössä tämä kuitenkin saattaisi johtaa pysyvästi korkeampaan menotasoon.”

Kehyksen tehtävät tarkistukset voidaan jakaa lakisääteisiin, sopimusperusteisiin ja harkinnanvaraisiin tarkistuksiin. Julkisen talouden työryhmän raportissa (2022) todetaan: ”Kehyksen luettavista menoista suurin osa on lakisääteisen tai sopimusperusteisen indeksitarkistuksen piirissä. Jos meno on lailla indeksin 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.” Raportissa tuodaan myös esiin, että silloisten hintatarkistusten suurin ongelma on harkinnanvaraisen hintakorjauksen vaikeaselkoisuus ja lukuisat tarkentumiset valmistelun aikana: ”Harkinnanvarainen hintakorjaus tehdään vain kehystasoon, jolloin kehysten syntyy liikkumatilaa. Liikkumatila on kohdentunut vain osittain hinta- ja

kustannustason kompensointiin ja osittain uusiin menolisäyksiin.” Työryhmä esittää harkinnanvaraisen hintakorjauksen tekemisen yksinkertaistamista siten, että se tehdään vain kerran vuodessa käyttämällä pelkkää kuluttajahintaindeksiä (hintakorjaus vuodelle t tehdään tammikuussa t-1 joulukuun t-2 ennusteella).

Kehyksen asettamista kiinteä- vai käypähintaisena on suosituksen mukaisesti arvioitu osana julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän työtä. Työryhmä arvioi laajasti nykyisen järjestelmän eli kiinteähintaisen kehyksen hyviä ja huonoja puolia, mutta varsin suppeasti käypähintaisen kehyksen hyviä ja huonoja puolia. Käypähintaisen kehyksen hyväksi puoleksi todettiin vastasyklisyys, kun taas huonoksi puoleksi arvioitiin poliittisen sitoutumisen heikentyminen tilanteissa, joissa inflaatio olisi arvioitua korkeampaa, ja menotason mahdollinen pysyvä kasvu tilanteissa, joissa inflaatio olisi arvioitua matalampaa. Työryhmä ei pitänyt perusteltuna muuttaa nykytilannetta, koska suurin osa hintakorjauksista kohdistuu lakisääteisesti tai sopimusperusteisesti indeksikorjattaviin menoihin. Niiden maksaminen toteutuneen kustannustason mukaisena on kehyksen kannalta yksinkertaisinta, sillä korjaukset eivät lisää tai laske kehyksen liikkumavaraa.

Työryhmä näki kuitenkin kehitettävää harkinnanvaraisessa hintakorjauksessa sillä perusteella, että ”arvio hintakorjauksen määrästä poukkoilee, hintakorjauksen määrä on helposti myötäsyklinen ja lisäksi hintakorjauksen laskeminen on monimutkaista. Tämä ei tue hallitusta linjakkaassa finanssipolitiikan valmistelussa.” Työryhmä suositteli toteutettavaksi välimallia, jossa säilytetään kiinteähintainen järjestelmä, mutta harkinnanvaraista hintakorotusta yksinkertaistetaan, ja se sidotaan pelkästään kuluttajahintaindeksiin. Suositus on toteutettu Orpon hallitusohjelmassa.

Tarkastuksen suositusta siitä, että kiinteähintaisen kehystason hyötyjä ja haittoja suhdannepolitiikan ja läpinäkyvyyden näkökulmasta uudelleenarvioitaisiin vaalikauden vaihteessa, on noudatettu. Kehyksen hintakorjaukseen julkisen talouden työryhmän suosituksissa ja Orpon hallitusohjelmassa tehdyt muutokset ovat olleet perusteltuja. Harkinnanvaraiseen hintakorjaukseen tehtyjen muutosten vaikutuksia on kuitenkin syytä seurata. Lisäksi käypähintaisen kehyksen hyviä ja huonoja puolia olisi mahdollista arvioida laajemmin ja vertailulaskelmiin perustuen.

2.5 Automaattisten vakauttajien suhdanneherkkyys on parantumassa

Tarkastuksessa havaittiin, että automaattiset vakauttajat ovat toimineet vastasyklisesti 2000-luvulla, mutta asumistuen merkitys automaattisena vakauttajana on heikentynyt. Tarkastuksessa suositeltiin arvioimaan osana kehysjärjestelmän kehittämistyötä uudelleen automaattisten vakauttajien suhdanneherkkyttä erityisesti asumistuen osalta viimeistään vaalikauden 2019–2023 vaihteessa.

Valtiovarainministeriö selvitti automaattisten vakauttajien suhdanneherkkyttä erityisesti yleisen asumistuen osalta (Valtiovarainministeriö, 2022, s. 98–105) tarkastusviraston suositusten mukaisesti. Valtiovarainministeriön arvion mukaan yhtäältä opiskelijoiden mukaantulo yleisen asumistuen piiriin on lieventänyt asumistuen vastasyklisyyttä. Toisaalta valtiovarainministeriö toteaa opiskelijoiden pitämisen yleisen asumistuen piirissä olevan hallinnollisesti kevyempi ratkaisu. Näin ollen valtiovarainministeriö ei nähnyt perusteltuna opiskelijoiden asumisen tukemisen siirtämistä kehyksen ulkopuolelta kehyksen sisään.

Tästä huolimatta nykyinen hallitus on keväällä 2024 päättänyt, että opiskelijat eivät ole enää vuodesta 2025 eteenpäin yleisen asumistuen piirissä vaan siirtyvät opintotuen asumislisän piiriin. Näin ollen opiskelijoiden asumisen tukemiseen liittyvät menot siirtyvät kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin. Muutoksella palataan aiempaan, kehysjärjestelmän periaatteiden ja automaattisten vakauttajien toimivuuden kannalta toimivampaan tilanteeseen.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena oli valtiontalouden kehysjärjestelmä, joka on merkittävin kansallinen finanssipoliittinen sääntö Suomessa. Kehysjärjestelmän tavoite on rajoittaa valtion menojen kasvua. Kehysjärjestelmän menosääntö tulisi asettaa johdonmukaisesti suhteessa muihin hallitusohjelman ja EU:n finanssipolitiikan tavoitteisiin. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, että menosääntö kytkeytyy valtion tuloihin.

Tarkastuksessa havaittiin joitakin epäselvyyksiä kehysäännön periaatteissa. Vaalikauden kehys asetetaan kiinteähintaisena, minkä jälkeen vuosittain tehtävät hinta- ja kustannustasotarkistukset heikentävät kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja voivat johtaa finanssipolitiikan myötäsyklisyyteen. Tarkastuksessa havaittiin myös, että vaalivuoden hallitusvastuun vaihtumisen jälkeiset lisätalousarviot eivät kuulu selkeästi väistyvän tai aloittavan hallituksen kehysäännön piiriin. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että asumistuen suhdanneherkkyys on lieventynyt sen jälkeen, kun opiskelijat siirtyivät yleisen asumistuen piiriin.

Tarkastuksessa esiin nostettuja havaintoja on käsitelty julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raportissa, joka julkaistiin vuonna 2022. Raportti on perusteellinen katsaus kehysjärjestelmään, ja siinä käydään läpi myös järjestelmän roolia osana kansallista finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Raportin valmistelusta vastannut työryhmä on esittänyt suosituksia, joita voi pitää perusteltuina ja jotka vastaavat hyvin tarkastuksen havaintoihin. Joidenkin tarkastushavaintojen osalta raportti olisi voinut olla perusteellisempi. Esimerkiksi tulojen roolia ja käypähintaisen kehysten hyötyjä olisi voinut käsitellä tarkemmin. Lisäksi jotkin työryhmän suositukset eivät ole edenneet käytäntöön asti. Työryhmän suositus kehysäännön kytkemisestä kansallisiin finanssipolitiikan tavoitteisiin on perusteltu, mutta kehysäännön osuutta Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisessa ei ole esitetty läpinäkyvällä tavalla.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteessa on tapahtunut oikeasuuntaista kehitystä. Osa suosituksista ei kuitenkaan ole toteutunut täysimääräisesti julkisen talouden ohjausta kehittäneen työryhmän esittämällä tavalla. Tällaisia ovat esimerkiksi suositus kehysäännön kytkeytymisestä kansallisiin finanssipolitiikan tavoitteisiin ja siihen liittyvä tulojen ja menojen yhteensovittaminen. Kehysjärjestelmän ja kehysäännön seuranta jatkuu osana finanssipolitiikan valvonnan vuosittaista raportointia, ja sen yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota myös tarkastushavaintojen ja suositusten toteutumiseen jatkossa.

Matti Okko
valvontayksikön johtaja

Sini Salmi
ylitarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö