

Tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen

Eduskunnan budjettivalta tarkastajan näkökulmasta

1 Johdanto

Helmikuussa 2025 Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi laillisuustarkastuskertomuksen aiheesta Siirtomäärärahojen mitoittaminen. Tarkastuksen kannanotoissa todettiin, että siirtomäärärahat ja suuret siirtyvät erät hämärtävät menojen budjetoinnin läpinäkyvyyttä ja siten eduskunnan budjettivaltaa. Kannanottoa avattiin toteamalla, että siirtomäärärahat katetaan sen varainhoitovuoden talousarviossa, johon ne on otettu. Käyttämättä jäänyt määrärahan osuus siirretään seuraavalle vuodelle, ja sitä seurataan talousarviokirjanpidossa tunnuksella, joka osoittaa, että kyseessä on siirtynyt erä. Varainhoitovuoden talousarvion näkökulmasta siirtomäärärahat merkitsevät menojen etupainotteista rahoittamista. Valtion virastojen ja laitosten menojen supistaminen ei toteudu lyhyellä aikavälillä, koska useimmilla niistä on käytettävissä siirtyneitä eriä, joita ei ole sidottu tiettyihin menoihin. Edelleen todettiin, että monivuotiseen siirtomäärärahaan sisältyy riski, että alkuperäinen käyttötarkoitus muuttuu, jos määrärahaa on jäljellä ja sen voimassaoloaika on päättymässä. Vuosittain samaan tarkoitukseen myönnetyt siirtomäärärahat tyypillisesti kasautuvat. Kokonaisuus hämärtyy lisää, kun monivuotisen siirtomäärärahan yhteydessä käytetään valtuutta, mikä on hyvin yleistä. Sekä siirtomääräraha että valtuus ovat poikkeuksia perustuslaista ilmenevästä talousarvion vuotuisuusperiaatteesta, eikä niiden budjetointi yhdessä ole pääsääntöisesti tarpeellista.¹

Siirtyvän erän määrä osoittaa karkeasti sen, kuinka paljon vuotuisuusperiaatteesta on poikettu. Tietty määrä on perusteltavissa niillä syillä, joilla siirtomäärärahaa koskevaa säännöstä aikanaan perusteltiin. Virastojen toimintamenojen käytössä haluttiin varmistaa se, että määrärahoja käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla myös vuodenvaihteessa. Samoin siirtomääräraha koettiin tarkoituksenmukaiseksi menettelyksi budjetoida monivuotisista investoinneista aiheutuvia menoja. Nykyisin siirtomäärärahojen käyttö on laajentunut kattamaan lähes kaikki valtion menot, jotka eivät ole lakisääteisiä. Siirtomäärärahojen lisääntynyt budjetointi on myös johtanut siirtyvän erän kasvuun. Vuoden 2023 tilinpäätöksessä vuodelle 2024 siirtyneestä 9,8 miljardin euron erästä huomattava osa oli perusteltuja ja sidottuja menoja, mutta merkittävä osa oli tilinpäätöshetkellä vielä menoon sitomatta.²

¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Siirtomäärärahojen mitoittaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2025, s. 6; ks. myös Myrsky, Matti & Svensk, Niko & Voutilainen, Tomi: Suomen finanssioikeus. Lakimiesliiton kustannus. Vantaa 2014 s. 388: ”budjetin vuotuisuusperiaate edellyttää, että budjetin oikeusvaikutukset rajoittuvat asianomaiseen varainhoitovuoteen. Se merkitsee esimerkiksi sitä, että varainhoitovuoden säästö peruuntuu eikä sitä voida käyttää enää seuraavana varainhoitovuonna. Vuotuisuusperiaatteella pyritään turvaamaan eduskunnalle säännöllinen mahdollisuus ohjata valtiontaloutta ja päättää valtion tuloista ja menoista. Yhtä vuotta on pidetty tarkoituksenmukaisena tulojen ja menojen riittävän tarkan suunnittelun kannalta. Vuotuisuus mahdollistaa tulojen ja menojen tarkistamisen muuttuneita tarpeita ja olosuhteita vastaavasti. Yhden vuoden pituinen varainhoitokausi mahdollistaa myös tarkan ja riittävän ajoissa tapahtuvan talouden tarkastuksen ja seurannan.”

² Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 4.

Edelleen todettiin, että vuotuinen kehysbudjetointi osana monivuotista kehysmenettelyä on olennaisin siirtomäärärahojen mitoittamista ohjaava menettely. Kehysmenettely asettaa julkisen talouden vuosille 2025–2028 laaditun suunnitelman mukaan enimmäismäärän noin 85 prosentille valtion talousarviomenoista. Käytännössä vuotuinen kehys asettaa myös vähimmäismäärän, koska hallinnonaloilla ei ole kannustimia poiketa talousarvioehdotuksessaan kehyksestä myöskään alaspäin. Siirtomäärärahan suuruus ei välttämättä perustu määrärahan käyttötarkoituksen mukaiseen perusteltuun mitoitukseen vaan harkinnanvaraisissa menoissa hallinnonalan menokehysten kohdentamiseen eri momenteille. Menettely on johtanut myös siihen, että ministeriöiden talousarvioehdotuksissa ja niiden mahdollisissa liitemuistioissa ei ole kaikilta osin asianmukaisesti perusteltu siirtomäärärahojen mitoitusta.³

Kertomuksessa todettiin myös, että siirtomäärärahojen harkinnanvarainen mitoittaminen talousarvio-menettelyissä on ensisijaisesti muutosten budjetointia edellisen vuoden talousarvioon verraten. Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset eritellään vakiomuotoisesti kunkin menomomentin selvitysosassa. Kehysbudjetoinnissa esitetyt muutokset ovat osittain laskentateknisiä, eikä niistä voi suoraan päätellä sitä, koskeeko yksittäinen muutos vain määrärahaa vai sekä määrärahaa että käyttötarkoitusta. Enimmillään yksittäisellä siirtomäärärahamomentilla oli vuoden 2023 talousarvioehdotuksessa 57 määrärahan mitoituksessa huomioon otettua muutosta. Samanaikaisesti kun määrärahan mitoitukseen vaikuttavina erinä esitetään lukuisia suhteellisen pieniäkin eriä, heikentää budjetoinnin läpinäkyvyyttä se, että aiemmilta vuosilta siirtyneitä eriä ei pääsääntöisesti talousarviossa momenttikohdaisesti esitetä. Toimintamenomäärärahat ovat tästä pääsäännöstä ainoa poikkeus. Määrärahoja uudelleenkohdennetaan eli siirretään momentilta toiselle vuosittain runsaasti, jolloin yhteys asetettuihin tulostavoitteisiin voi hämärtyä. Mitoittaminen on osa määrärahan perustelua, ja perustelu on puolestaan osa ennakkollista tilivelvollisuutta. Määrärahan käyttötarkoituksen perustelu ja siihen liittyvä mitoitus jäävät budjetoinnissa vähälle huomiolle. Valtion talousarvion ja tilinpäätöksen ohjauksen merkitys on selvästi vähentynyt. Talousarvion todellisesta menotasosta ei ole saanut pitkään aikaan selkeää kuvaa.⁴

Edelleen kannanotoissa todettiin, että talousarviomenettelyiden valintaa ohjaavat enemmän menettelyiden joustavuus ja vakiintuneet käytännöt kuin talousarviota koskevat säädökset ja määräykset. Ministeriöillä on talousarvioprosessissa aiempaa laajemmin harkintavaltaa ehdottaa menojen uudelleenkohdentamista menokehysten sisällä.⁵

Tarkastuskertomukseen sisältyi myös oheinen kuvio, jossa on havainnollistettu talousarviomenettelyitä jaotteleamalla ne muutosidonnaisiin ja joustaviin ja toisaalta läpinäkyviin ja tulkinnanvaraisiin. Pelkistäen voidaan todeta, että hallitsevina ovat ne talousarviomenettelyt, jotka sijoittuvat luokkaan joustavat ja tulkinnanvaraiset.

³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 4.

⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 5.

⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 5.

	Läpinäkyvyys	Tulkinnanvaraisuus
Muoto- sidonnaisuus	<ul style="list-style-type: none"> Budjettiperiaatteiden noudattaminen Vakiosisältöiset menomomentit ja niiden käyttötarkoitus Vakiokohdentamisperusteet 	<ul style="list-style-type: none"> Nettobudjetointi, rajoitettu nettobudjetointi Toimintamenomomentit rajattuun käyttötarkoitukseen Tietojärjestelmähankkeiden budjetointi Sisäiset toiminnan kulut ja tuotot
Joustavuus	<ul style="list-style-type: none"> Siirtomäärärahat määräysten mukaisesti Valtuudet määräysten mukaisesti Asianmukaiset perustelut poikkeaville ratkaisuille 	<ul style="list-style-type: none"> Sekamomentit Poikkeavat kohdentamisperusteet Siirtomäärärahojen ja valtuuksien yhdistäminen Epätäsmälliset valtuudet 3-vuotiset siirtomäärärahat muihin kuin valtion investointihankkeisiin Kehysbudjetointi Uudelleenbudjetointi

Kuvio 1: Talousarviomenettelyiden luokittelu keskeisten piirteiden perusteella

Talousarviomenettelyt liittyvät kiinteästi kulloinkin sovellettuun ohjausmalliin. Tässä kirjoituksessa peilataan tuoreen laillisuustarkastuskertomuksen havaintoja ensiksikin 1990-luvun alkuun, jolloin otettiin ensiaskeleita tulosohjaukseen siirtymisessä. Toiseksi nykymenttelyille haetaan ikään kuin selitystä käymällä läpi joitakin tulosohjauksen arviointiraportteja, joista ensimmäinen on julkaistu vuonna 2005 ja viimeisin vuonna 2021.

Valtiontaloutta koskevat säännökset uudistettiin 1990-luvun alussa lailla Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta (1077/1991). Lakiin sisällytetyt säännökset ja lainvalmistelussa esitetyt perustelut loivat pohjan nykymuotoisille valtiontaloutta koskeville säännöksille. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa ja turvata eduskunnan budjettivaltaa sekä mahdollistaa valtion taloudenhoidon kehittäminen myös pitkällä aikavälillä.

2 Eduskunnan budjettivalta

2.1 Valtiontaloutta koskevien säännösten uusiminen 1990-luvulla

Lailla Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta uudistettiin valtiontalouden perustuslaillinen sääntely. Laki tuli voimaan 1.3.1992, ja se kumottiin Suomen perustuslailla (731/1999), joka tuli voimaan 1.3.2000. Voimassa olevaan perustuslakiin sisällytettiin hallitusmuodon VI luvun säännökset osin sellaisenaan ja osin eräiltä kohdin tarkistettuna. Tällöin katsottiin, että perustuslain valtiontaloussäännökset uudistettiin vuonna 1991 (1077 ja 1078/1991), eikä niihin ollut siksi tarvetta tehdä merkittäviä muutoksia.⁶

⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 134.

Hallitusmuotoa uudistettaessa muutettiin nimitykset valtion tulo- ja menoarvio sekä lisäys tulo- ja menoarvioon nimityksillä valtion talousarvio ja lisätalousarvio, ja raha-asia-aloite muutettiin talousarvio-aloitteeksi.⁷

Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi keskeiset valtion taloudenhoidon pääperiaatteet - talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaate - haluttiin edelleen vahvistettaviksi hallitusmuodossa. Lisäksi hallitusmuodosta tuli ilmetä aiempaa selkeämmin periaate, jonka mukaan menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta. Tätä ilmensi muun muassa se, että lainanottovaltuuksien ja muiden valtuuksien sekä valtioneuvoston ja valtioneuvoston antamista koskevat säännökset sisältyivät vuoden 1991 uudistukseen.⁸

Hallitusmuodon VI luvun muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä käsitellään myös tulohajusta todeten, että valtion tulo- ja menoarviossa sovellettava tulohajustajärjestelmä on vasta alkuvaiheessa. Sanamuoto korostaa sitä, että tulohajustus lähti käytännössä käyntiin nimenomaan tulobudjetoitintina. Tulohajustus oli suunniteltu toteutettavaksi siten, että lähinnä ministeriöt asettavat tulostavoitteita, joita esitetään tulo- ja menoarvioesityksen perusteluiden selvitysosassa. Silloisten suunnitelmien mukaisen tulohajustuksen ei katsottu edellyttävän säännöksiä hallitusmuotoon. Tulohajuksesta todettiin edelleen, että valtionhallinnon tulohajustajärjestelmän vakiinnuttua tulisi erikseen selvittää eduskunnan toimivalta ja asema tulohajustajärjestelmän mukaisia tulostavoitteita päätettäessä.⁹ Lisäksi hallituksen esityksessä todettiin, että valtion budjetointimenettelyä on tarkoitus kehittää siten, että määrärahojen hajusta vähennetään sekä tavoite- ja tulohajusta lisätään.¹⁰

Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain (423/1988) säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin, että tarkoituksena on ensimmäistä kertaa vuoden 1989 tulo- ja menoarvioesityksessä selkeästi erottaa erilleen ne esityksen perustelut, joiden hallitus edellyttää tulevan myös eduskunnan kannanotoiksi. Tällaiset perustelut koskisivat pääasiassa määrärahojen käyttötarkoituksia ja käyttöehtoja sekä myönnettäviä valtuuksia.¹¹ Vuoden 1989 tulo- ja menoarviossa perustelut jaettiin siten erikseen eduskunnan hyväksyttäviksi esitettäviin perusteluihin ja hallituksen selvityksiin.¹² Yksityiskohtaisten perustelujen alussa todetaan, että vuoden 1989 tulo- ja menoarvioesityksessä perustellaan määrärahat kokonaisuudessaan.¹³ Vastaava kohta vuoden 1988 tulo- ja menoarviossa oli muodossa ”Vuoden 1988 tulo- ja menoarvioesityksessä perustellaan kaikkien momenttien määrärahojen käyttötarkoitus ja mahdollinen määrärahan muutos.”¹⁴

Hallitusmuotoon sisällytettiin edelleen myös säännös niin sanotusta virement-kiellosta, jonka mukaan tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja ei saa siirtää eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen. Hallituksen esityksen mukaan määrärahojen siirtokielloa on sovellettu siten, että eduskunnan tiettyyn tarkoitukseen hyväksymää määrärahaa hallitus saa käyttää vain menoarviossa hyväksyttyn tuon määrärahan tarkoitukseen. Määrärahan mahdollista säästöä ei saa esimerkiksi käyttää eduskunnan menoarvioon hyväksymän jonkin muun määrärahan lisäämiseen.¹⁵

Hallituksen esityksen mukaan tulojen ja menojen ottaminen tulo- ja menoarvioon bruttomäärin oli edelleen keskeinen valtion taloudenhoidon pääperiaate, jota tuli vahvistaa hallitusmuodossa. Se mahdollistaa eduskunnan laajan vaikutusmahdollisuuden valtion tuloihin ja menoihin, turvaa

⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtioneuvoston toimintajärjestyksen muuttamisesta 262/1990 vp, s. 1.

⁸ HE 262/1990 vp, s. 6.

⁹ HE 262/1990 vp, s. 30.

¹⁰ HE 262/1990 vp, s. 16.

¹¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tulo- ja menoarviosta 108/1987 vp, s. 7.

¹² HE 262/1990 vp, s. 7.

¹³ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1989 104/1988 vp, s. 53.

¹⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988 50/1987 vp, s. 57.

¹⁵ HE 262/1990 vp, s. 21.

täydellisyysperiaatteen toteutumista, helpottaa valtion tulojen ja menojen kohdentamisen kokonaisarviointia sekä varmistaa valtion tulojen ja menojen julkisuuden. Edelleen todettiin, että hallitusmuodossa tulee kuitenkin sallia tietyissä rajoissa myös nettobudjetoinnin soveltaminen. Nettobudjetointi yksinkertaistaa virastojen ja laitosten budjetointia ja lisää niiden mahdollisuutta päättää taloudenhoidostaan. Nettobudjetoinnin soveltamistarve oli hallituksen esityksen mukaan lisääntynyt siirryttäessä virastojen ja laitosten tulohajukseen. Hallitusmuodon tuli mahdollistaa myös valtionlainojen ottaminen tulo- ja menoarvioon nettomäärin.¹⁶

Hallituksen esityksen mukaan lailla voitaisiin säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Toisiinsa välittömästi liittyvillä tuloilla ja menoilla tarkoitettiin erityisesti valtion maksullisen palvelutoiminnan tuloja ja menoja, joissa saatava tulo kertyisi asianomaisen tehtävän hoidosta. Tarkoitus oli, että nettobudjetointia voitaisiin soveltaa ensisijaisesti niissä valtion harjoittamissa tehtävissä, joissa toiminta pystytään pääsääntöisesti kattamaan tehtävän hoidosta saatavilla tuloilla. Nettobudjetointia voitaisiin soveltaa niin ikään valtiolle tarpeettomaksi käyneen irtaimen omaisuuden myynnissä, jolloin myynnistä saatavat tulot voitaisiin suoraan käyttää uuden korvaavan omaisuuden hankintaan. Nettobudjetoinnilla ei ollut tarkoitus rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa enempiä kuin nettobudjetoinnin tarkoitus välttämättä edellyttää.¹⁷

Hallituksen esityksen mukaan hallitusmuodossa tuli edelleen vahvistaa tulo- ja menoarvion vuotuisuus taloudenhoidon pääperiaatteeksi. Vuotuisuuden vaatimuksen katsottiin turvaavan eduskunnalle säännöllisen mahdollisuuden päättää valtion tuloista ja menoista. Toisaalta katsottiin tarpeelliseksi, että hallitusmuodossa lisätään edellytyksiä siirtää määräraha käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Vaikeutena katsottiin olevan muun muassa virastojen ja laitosten toiminnan menoista säästyneen määrärahan peruuntuminen, jos määräraha on merkitty kiinteäksi. Tarvetta poiketa vuotuisuuden vaatimuksesta katsottiin olevan myös pitkävaikutteisissa hankkeissa, joissa toiminnasta saadaan tuloa. Katsottiin tarpeelliseksi, että hallitusmuodossa tulee mahdollistaa tietyissä rajoissa monivuotinen budjetointi.¹⁸

Hallitusmuotoon otettiin säännös, jonka mukaan määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu. Säännös vastaa voimassa olevan perustuslain 85.1 §:n säännöstä.

Hallituksen esitykseen sisältyi määrärahalajeja koskeva ehdotus, joka olisi mahdollistanut kiinteän määrärahan ja siirtomäärärahan ylittämisen sekä kiinteän määrärahan ja arviomäärärahan siirtämisen käytettäväksi seuraavana varainhoitovuonna. Lailla olisi säädetty ne erityiset edellytykset, joiden toteutuessa määrärahojen ylitys ja siirto olisi sallittu. Ehdotus olisi siis mahdollistanut aiemmista poikkeavienkin määrärahatyyppien muodostamisen.¹⁹

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että on perustuslain tasolla määriteltävä eduskunnan määrärahapäätösten tyypit ja niiden oikeusvaikutukset, eikä tavallisella lailla pidä voida säätää, kuinka eduskunta tekee päätöksiä talousarviosta. Hallituksen esitys poikkesi perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean ehdotuksesta. Valiokunta muutti sääntelyn komitean ehdotuksen mukaiseksi.²⁰ Eduskuntakäsittelyssä päädyttiin siis perustuslakivaliokunnan kannan mukaiseen tiukempaan sääntelyyn, mikä on edelleen voimassa. Argumentointi osoittaa, että määrärahalaji on eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeä.

¹⁶ HE 262/1990 vp, s. 31.

¹⁷ HE 262/1990 vp, s. 58.

¹⁸ HE 262/1990 vp, s. 31.

¹⁹ HE 262/1990 vp, s. 60.

²⁰ Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta 17/1990 vp, s. 6.

Hallitusmuotoon sisällytettiin säännökset myös valtuusmenettelystä. Hallituksen esityksen mukaan valtuusmenettely on olennainen poikkeus tulo- ja menoarvion vuotuisuuden vaatimuksesta, mutta valtuudet ovat vakiintunut osa budjettijärjestelmää. Valtuutta luonnehdittiin hallinnollisesti yksinkertaiseksi ja joustavaksi menettelyksi. Varoja ei tarvitse kerätä etukäteen odottamaan myöhemminä vuosina tulevia maksuja. Valtuudet mahdollistavat suurienkin hankkeiden nopean aloittamisen, koska kokonaisrahituksen järjestäminen voidaan ajoittaa pitemmälle aikavälille. Hankkeiden toteuttamisessa voidaan valtuuksilla turvata riittävä sopeutumis- ja suunnittelu-aika sekä edellytykset tehdä sopimukset riittävän ajoissa. Valtuudet nähtiin myös joustavan talouspoliittisen säätelyn välineinä.²¹

Eduskunnan edellytyksiä valtion taloudenhoidon arviointiin parantaisi hallituksen esityksen mukaan ehdotus, jonka mukaan valtioneuvosto voisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi selontekona tai tiedonantona monivuotisen valtiontalouden suunnitelman.²² Valtiontalouden suunnittelun liittyminen tulo- ja menoarviomenettelyyn tuli ilmaista hallitusmuodossa. Tämän katsottiin olevan tärkeää erityisesti siksi, että tarkoituksena on edelleen vahvistaa valtiontalouden suunnittelua ja siirtyä käsittelemään toiminta- ja taloussuunnitelmia tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Eduskunnalle tuli myös antaa vaikutusmahdollisuuksia ja tietoa valtiontalouden ja muun julkisen talouden kehittämisen suuntaviivoista ja linjoista varainhoitovuotta pitemmältä ajalta.²³ Ehdotuksessa otettaisiin samalla myös huomioon suunnittelujärjestelmien merkitys valtiontalouden ohjauksessa ja päätöksenteossa.²⁴ Vastaavaa säännöstä ei sisällytetty enää voimassa olevaan perustuslakiin. Perusteluna oli se, että suunnitelma voidaan antaa eduskunnalle ilman nykyisenkaltaista erityissäännöstäkin ehdotetun selontekoa ja tiedonantoa koskevan yleissäännöksen nojalla (44 §). Käytännössä tällaisia valtiontalouden monivuotisia suunnitelmia ei oltu hallituksen esityksen mukaan eduskunnalle annettu.²⁵

Hallituksen esityksen mukaan hallitusmuodon 65 §:n momentin sisältämä valtion virkoja koskeva säännös oli menettänyt olennaiselta osaltaan aikaisemman itsenäisen merkityksensä valtion virkojen perustamismenettelyn uudistuttua. Eräitä ylimpiä virkoja lukuun ottamatta virkoja ei enää eritelty tulo- ja menoarviossa. Lisäksi merkittävän osan valtion viroista perustivat virastot ja laitokset omilla päätöksillään.²⁶ Hallitusmuotoon ei enää ehdotettu säännöstä valtion viroista. Virat tulisi perustaa menojen si-
tomista koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti.²⁷

Hallituksen esityksen mukaan hallitusmuodossa säädettäisiin talousarvioon otettavaksi nimenomaisesti myös talousarvion perustelut eli eduskunnan päättämät talousarvion sanalliset osat. Merkittävimmät perustelut koskisivat määrärahojen käyttötarkoituksia, jotka mainittaisiin erikseen. Perustelut sisältäisivät myös muita määrärahojen ja tuloarvioiden käyttöä koskevia ehtoja ja määräyksiä. Valtaosan talousarvion perusteluista katsottiin sisältyvän laajasti tulkittuna jo tuloarvioiden ja määrärahojen käsitteisiin. Perusteluja pidettiin niin keskeisenä talousarvion rakenneosana, että ne oli syytä erikseen hallitusmuodossa mainita. Perusteluiden käsite mainitaan valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 8 §:ssä.²⁸

Perustuslain tarkistamista varten asetettiin komitea, joka antoi mietintönsä vuonna 2010. Komitea ei ehdottanut muutoksia perustuslain valtiontaloutta koskeviin säännöksiin. Komitea kuitenkin käsittelee talousarvion tasapainoperiaatetta, joka nousi komitean käsiteltäväksi valtiovarainministeriön aloitteesta. Komitea totesi kannanottonaan, että tarve luopua perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetyistä valtion talousarvion tasapainovaatimuksesta tulisi arvioida erillisenä hankkeena ottaen huomioon

²¹ HE 262/1990 vp, s. 32–33.

²² HE 262/1990 vp, s. 6.

²³ HE 262/1990 vp, s. 34.

²⁴ HE 262/1990 vp, s. 57.

²⁵ HE 1/1998 vp, s. 134

²⁶ HE 262/1990 vp, s. 36.

²⁷ HE 262/1990 vp, s. 48.

²⁸ HE 262/1990 vp, s. 57.

valtiovarainministeriössä valmisteltavana oleva talousarviolainsäädännön uudistus.²⁹ Komiteatyön pohjana oli Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio.³⁰

Perustuslain valtionaloutta koskeviin säännöksiin ei siten ole tehty muutoksia 2000-luvulla lukuun ottamatta valtionalouden valvontaa ja tarkastusta koskevia säännösmuutoksia (596/2007). 90 §:ään liitettiin säännökset eduskunnan tarkastusvaliokunnasta ja sekä tarkastusvaliokunnan ja valtionalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta.

2.2 Eduskunta budjettivallan käyttäjänä

Eduskunta on perustuslain 2.1 §:n nojalla ylin julkistalouden tavoitteita asettava elin. Eduskunnan mahdollisuus rajoittuu tässä suhteessa lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttöön perustuslain 3.1 §:ssä säädetyllä tavalla. Hallitusvaltaa perustuslain 3.2 §:n mukaan käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Myllymäen mukaan kiistattomana voitaneen pitää sitä, että keskeinen julkistaloudellinen tavoiteasetanta tosiasiaassa tapahtuu juuri valtioneuvoston toiminnan tuloksena. Vaikka hallitusohjelma ei ole oikeudellisesti sitova, sen tosiasiallinen sitovuus on Myllymäen mukaan sitäkin vahvempi.³¹

Valtionaloudellisen päätösvallan käyttöön liittyvistä yleisistä budjettiperiaatteista säädetään perustuslain 84 §:ssä. Niiden merkitys on oikeudellisesti erittäin tärkeä eduskunnan valtaoikeuksien turvaamiseksi ja budjetin päätöksentekoprosessin ohjaamiseksi. Periaatteiden ehdottomuudesta on kuitenkin käytännön syistä jouduttu tinkimään.³² Budjettiperiaatteilla on keskeinen merkitys eduskunnan budjettivallan kannalta: ne on tarkoitettu budjettivallan suojaksi.³³

Valtion talousarviolla katsotaan olevan ainakin kolme perustehtävää: 1) perustuslaillinen tehtävä, 2) hallinnollinen tehtävä ja 3) poliittinen tehtävä.³⁴ Kun eduskunta hyväksyy vuotuisen talousarvion, se käyttää yhtä merkittävintä valtiosääntöistä valtaoikeuttaan. Menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Eduskunta asettaa oikeudelliset rajat valtioneuvostolle ja muille budjettiin sidotuille viranomaisille. Tältä osin tärkeitä ovat talousarvion perustelut, jotka Myllymäen mukaan lähtökohtaisesti ovat sitovia. Rajojen asettamisen lisäksi eduskunta oikeuttaa ja myös velvoittaa talousarviopäätöksessään valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon toimimaan hyväksytyin talousarvion rajoissa.³⁵

Talousarvion hallinnollinen tehtävä saa Myllymäen mukaan lähtökohdan perustuslaillisesta tehtävästä. Eduskunta voi käyttää talousarviopäätöksen yhteydessä merkittävää hallinnollista ohjausta. Hyväksytty talousarvio luo perustan viraston ja laitosten toiminnalle. Talousarviossa ja sen perusteluissa asetetaan

²⁹ Oikeusministeriö: Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 9/2010, s. 128–131.

³⁰ Oikeusministeriö 2010, s. 8; Oikeusministeriö: Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8.

³¹ Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. 2007, s. 31; Myrsky ym. 2014, s. 351–352: käyttävät termiä finanssivalta, johon kuuluvat päätöksenteko verolaeista, budjettivalta sekä valta osallistua muiden valtionalouden hoitoa koskevien oikeusnormien eli tuloja ja menoja koskevien lakien säätämiseen. Finanssivaltaan he sisällyttävät myös vallan päättää valtioneuvostosta ja -takuusta. Eduskunnan budjettivallalla he tarkoittavat eduskunnan oikeutta päättää vuosittain valtion talousarviosta sekä oikeutta valvoa budjetin noudattamista. Kysymys on tällöin oikeudellisesta toimivallasta osallistua budjettiprosessiin sen eri vaiheissa ja samalla vallasta päättää reaalisesti ja näkyvällä tavalla valtion tuloista ja menoista.

³² Myllymäki 2007, s. 38.

³³ Myrsky ym. 2014, s. 384.

³⁴ Vrt. Myrsky ym. 2014, s. 378–379: erittelevät budjetin tehtävät perustuslailliseen tehtävään, poliittiseen tehtävään, oikeudelliseen tehtävään ja finanssipoliittiseen tehtävään.

³⁵ Myllymäki 2007, s. 57.

rajoja ja annetaan myös laajoja toimintavapauksia. Varojen käytön laillisuuden rinnalle on Myllymäen mukaan noussut varojen käytön tarkoituksenmukaisuus, joka ilmenee korostuneesti tulokellisuusvaatimuksena.³⁶

Poliittisena tehtävänä hyväksytty talousarvio on Myllymäen mukaan enemmistövallan ilmentäjä. Talousarvion päätöksenteko on osoitus parlamentarismien toimivuudesta. Talousarvio on Myllymäen mukaan merkittävin asiakirja, jossa hallitusohjelman poliittiset tavoitteet muunnetaan valtiosääntöiseksi päätöksenteoksi.³⁷

Oheisessa taulukossa on kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot vuosilta 2023–2025. Taulukosta käy ilmi hallituksen talousarvioesitykseen sisältyvät menot (HE) ja eduskunnan hyväksymän varsinaisen talousarvion menot (EK). Eduskunnan vuoden 2024 talousarviokäsittelyssä menot vähenivät talousarvioesitykseen verrattuna 11,5 milj. euroa. Vuonna 2023 menot kasvoivat 0,8 miljardia eli 1 %. Vastavasti vuonna 2025 menot kasvoivat 0,45 miljardia eli 0,5 %.

Vuonna 2023 suurimmat lisäykset kohdistuivat Rajavartiolaitoksen investointeihin, pääomasijoitukseen Ilmastorahasto Oy:lle ja Business Finland Venture Capital Oy:lle sekä asumistukeen. Vuonna 2025 suurimmat lisäykset kohdistuivat perustoimeentulotukeen, perusväylänpitoon ja energiatukeen. Eduskuntakäsittelyssä myös vähennettiin menoja eri momenteilta. Suurin vähennys vuonna 2025 kohdistui valtion korvauksiin kotoutumisen edistämisestä ja puolustusmateriaalihankintoihin. Vuonna 2023 vähennettiin eduskuntakäsittelyssä menoja puolestaan toimista työurien pidentämiseksi, perustoimeentulotuesta ja hyvinvointialueilta.

Taulukko 1. Kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot (miljoonaa euroa) eduskunnan hyväksymässä talousarviossa verrattuna talousarvioesitykseen.

Vuosi	Kehystieto	HE	EK	Ero
2023	Kehys	68 831 883	69 258 118	426 235
2023	Kehyksen ulkopuoliset	11 713 914	12 082 266	368 352
2023	Yhteensä	80 545 797	81 340 384	794 587
2024	Kehys	74 962 739	75 054 247	91 508
2024	Kehyksen ulkopuoliset	12 916 172	12 813 141	-103 031
2024	Yhteensä	87 878 911	87 867 388	-11 523
2025	Kehys	76 828 560	76 925 293	96 733
2025	Kehyksen ulkopuoliset	11 924 953	12 287 738	362 785
2025	Yhteensä	88 753 513	89 213 031	459 518

Vertailun vuoksi on mielenkiintoista tarkastella viime vuosien muutoksia vuoden 2010 tilanteeseen. Viherkentän vuonna 2010 julkaiseman artikkelin mukaan eduskuntakäsittelyn säännönmukainen tulos on, että hallituksen budjettiesitykseen tehdään pieniä määrärahalisäyksiä. Käsittelyn yksityiskohtaisuuteen nähden eduskunnan tekemät muutokset budjettiesitykseen ja budjettilakiesityksiin ovat tavallisesti vähäisiä. Määrärahalisäysten yhteismäärä on Viherkentän mukaan ollut suuruusluokaltaan tyypillisesti yhden promillen tasoa suhteessa budjetin loppusummaan.³⁸

³⁶ Myllymäki 2007, s. 57.

³⁷ Myllymäki 2007, s. 57.

³⁸ Viherkenttä, Timo: Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon menettelyt ja kehittämistarpeet. Sisältyy Valtioneuvoston kanslian julkaisuun: Finanssipoliittikan instituutiot. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010, s. 97.

3 Budjetointi osana ohjausmuotojen muutosta

3.1 Kameralismista kohti tulokulttuuria

Valtion taloudenhoidolle oli 1990-luvulle asti tyypillistä kameralistisesta periaatteesta kiinni pitäminen. Kameralismi merkitsi tarkkaa, sitovaa tulojen ja menojen vuotuista budjetointia sekä varojen käytön kontrollointia etu- ja jälkikäteen. Kameralistisesta ajattelutavasta siirryttiin tulokulttuuriin.³⁹

Tulokulttuuriin kuuluu valta päättää toiminnasta ja taloudesta, mutta siihen sisältyy myös vastuu aikaansaannoksista. Kameralismissa vastuu oli enemmänkin vastuuta rahan käyttämisestä säännösten mukaisesti kuin siitä, mitä rahalla saatiin aikaan. Kameralismissa tyypillistä oli myös talouden ja varsinaisen toiminnan näkeminen toisistaan erillisinä. Tulokulttuurissa toiminta ja talous taas liittyvät kiinteästi yhteen. Olennaista siinä on aikaansaannoksien ja rahoituksen kytkeminen toisiinsa.⁴⁰

Talousarvion rakenteen kannalta merkittävä uudistus toteutettiin vuoden 1968 tulo- ja menoarvioesityksessä. Tällöin ryhdyttiin soveltamaan nykyisinkin budjetin perusrakenteen muodostavaa menolajikäytäntöä ja siihen liittyvää numerotunnusjärjestelmää, otettiin käyttöön uusia menojen jaottelutapoja, jaettiin budjetti yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin, otettiin käyttöön alamomentti- ja käyttösuunnitelmajaottelut sekä vakiinnutettiin määrärahojen perustelukäytännöt. Ulkoisesti budjettiesitys uudistui vuodesta 1968 vuoteen 1988 huomattavan vähän.⁴¹

Harrinvirran mukaan uudistuksista vaikutusvaltaisoin oli siirtyminen menolajibudjetointiin. Menolajibudjetointi merkitsi sitä, että valtion kaikki menot jaettiin kulutus-, siirto- ja sijoitusmenoihin menojen käytön laadun mukaisesti. Uudistus oli omiaan selventämään budjetointia.⁴²

Budjetin kirjallisten perustelujen suoranaista väheksymistä kuvasi Harrinvirran mukaan vuonna 1968 käyttöön otettu ja 1980-luvun loppuun asti jatkunut referenssibudjettikäytäntö. Referenssibudjettikäytäntö merkitsi sitä, että määrärahojen perusteluja ei toistettu, ellei perusteluihin tullut muutoksia tai lisäyksiä. Tästä seurasi, että määrärahan käyttötarkoituksen ja muut perustelut joutui etsimään useiden vuosien takaa. Ilmeisesti referenssibudjettikäytännöllä haluttiin hillitä budjetin sivumääräistä laajuutta, joka olikin merkittävä johtuen suuresta luku- ja momenttimäärästä ja äärettömän yksityiskohtaisista jaotteluista momenttien sisällä.⁴³

Budjetin rakenteen ja perustelukäytäntöjen muotoutumisen on määrittänyt se, mitä tehtäviä budjetilla on haluttu korostaa. Määrärahojen yksityiskohtaisten perustelujen tehtävänä on talousarvion toimeenpanon ohjaus, talousarvion seurannan ja valvonnan mahdollistaminen ja eduskunnassa tehtävän talousarviopäätöksen tukeminen. Talousarvion toimeenpanossa määrärahan suuruus, määrärahalaji, menolaji, jaottelut ja perustelut antavat toimeenpanijoille ohjeen siitä, miten määrärahaa saa ja pitää käyttää. Samat osatekijät muodostavat lähtökohdan talousarvion noudattamisen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden seurannalle ja valvonnalle. Toisaalta perusteluissa on eduskuntaa varten informaatiota määrärahan mitoituksista, käytöstä, toiminnasta ja muista seikoista, jotka periaatteessa viittaavat syihin, jotka puolustavat määrärahan ottamista budjettiin ja määrärahan suuruutta.⁴⁴

Tiivistetysti budjettikäytäntöä 1960-luvun lopulta 1980-luvun loppuun Harrinvirta kuvailee toteamalla, että siinä on korostunut oikeudellinen toimeenpanon ohjaus ja valvonta. Valtion budjettiesityksien

³⁹ Myrsky, Matti: Valtiontalousoikeus. Talentum Media Oy, 2010, s 50–51.

⁴⁰ Myrsky 2010, s. 51; Myrsky ym. 2014, s. 353–354.

⁴¹ Harrinvirta, Markku: Miksi ja miten budjettia perustellaan? Perustelukäytäntöjen merkitys, muutos ja ongelmat. Hallinnon tutkimus 2/1997, s. 154–155.

⁴² Harrinvirta 1997, s. 155.

⁴³ Harrinvirta 1997, s. 155.

⁴⁴ Harrinvirta 1997, s. 155.

rakenne ja perustelut ovat silmiinpistävästi ilmentäneet yksityiskohtaista resurssi- ja normiohjauksen perinnettä. Huomattavasti vähäisemmässä määrin ja vain ajoittain budjetin uudistamisessa ja perusteluissa on näkynyt taloudellisen suunnittelun painotuksia. Perustelujen puhtaasti toimeenpanoa ohjaava ja valvovaa roolia on kuvastanut mm. se, ettei määrärahojen perusteluja toistettu budjettiesityksessä, ellei perusteluihin tullut muutoksia. Käytäntö heijasti äärimmilleen vietyä perusteluniukkuuden periaateita, jossa tekstiperustelu nähtiin tarpeelliseksi vain silloin, kun määrärahan normiluonne muuttui. Toisaalta inkrementalismiin perinnettä kuvasi käytäntö, jossa vain määrärahan lisäykset perusteltiin: saavutettu määräraha oli viraston tai ministeriön legitiimi budjettiosuus, jota oli vaikea kyseenalaistaa. Vasta vuoden 1989 budjetista eteenpäin on pidetty periaatteena, että määrärahat perustellaan joka vuosi uudelleen.⁴⁵

Tärkein budjettiuudistus vuoden 1968 uudistuksen jälkeen ja ennen tulosohjaisuudistusta on ollut vuonna 1988 toteutettu tulo- ja menoarvion uudistaminen. Uudistus astui voimaan vuoden 1989 valtion tulo- ja menoarvioesityksessä. Tässä uudistuksessa ratkaistiin klassinen ongelma perustelujen sitovuudesta, vahvistettiin vallitseva budjettikäytäntö, poistettiin perusteluihin liittyviä epäselvyyksiä ja omakuttiin vuosittaisperustelu perustelukäytäntöön. Keskeisin osa uudistusta oli perustelujen jakaminen budjetin toimeenpanoa sitovaan päätösosaan ja päätöksenteon taustainformaatioksi luokiteltuun selvitysosaan.⁴⁶ Valtion tulo- ja menoarvion yleisperusteluissa todettiin, että valtiovarainministeriön johdolla jatketaan valtion tulo- ja menoarvion kehittämistä hallinnon tuloksellisuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi. Virastojen ja laitosten tuloksellisuuden mittausta kehitettiin hyödyntäen kokeiluyksiköinä tullihallintoa, tie- ja vesirakennushallintoa sekä patentti- ja rekisterihallitusta.⁴⁷

Nykyisin voimassa olevan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) säätämiseen johtanut hallituksen esitys annettiin lokakuussa 1987. Valmistelun loppuvaiheessa lakiehdotukseen sisällytettiin säännös muusta laskentatoimesta. Hallituksen esityksessä todettiin, että voimavarojen uudelleensuuntaaminen sekä toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisuuden parantaminen edellyttävät valtionhallinnossa tulosajattelun lisäämistä ja laskentatoimen kehittämistä.⁴⁸

3.2 Tulosohjauksen ensimmäisessä vaiheessa painottui tulosbudjetointi

Tulosohjaisuudistuksen vaikutus talousarvioon ja varsinkin budjetin perusteluihin on Harrinvirran mukaan ollut huomattavin sitten vuoden 1968 budjettiuudistuksen.⁴⁹ Tulosohjaisuudistuksen katsotaan alkaneen valtion liikelaitoslain (627/1987) mukaisten liikelaitosten perustamisella.⁵⁰ Seuraavana vaiheena oli budjettiuudistus, jossa kehysbudjetoinnin ja tulosohjauksen periaatteita sovellettiin myös muihin virastoihin ja laitoksiin.⁵¹

Vuonna 1988 Patentti- ja rekisterihallitus, Tielaitos ja Tullilaitos lähtivät valtiovarainministeriön aloitteesta kokeilemaan tulosbudjetoinniksi nimettyä uudenlaista budjetointimenettelyä. Vuonna 1990 tulosbudjetointia sovellettiin ensimmäisen kerran näiden kolmen kokeiluviraston talousarviossa. Seuraavana vuonna tulosbudjetointiin mukaan lähteneiden virastojen määrä kasvoi kahdeksaan. Valtionhallinnon tulosohjaisuudistuksesta valtioneuvosto teki päätöksen lokakuussa 1990. Ministeriöt ja niiden alaiset tilivirastot veloitettiin siirtymään tulosohjaukseen viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Siirtymällä yhteen toimintamäärärahaan haluttiin korostaa virastojen toiminnallista vapautta, toiminnan taloudellisuutta ja tuloksia koskevaa vastuuta. Määrärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi toi

⁴⁵ Harrinvirta 1997, s. 155–156.

⁴⁶ Harrinvirta 1997, s. 156.

⁴⁷ HE 104/1988 vp, s. Y 35.

⁴⁸ HE 108/1987 vp, s. 9.

⁴⁹ Harrinvirta 1997, s. 153–154.

⁵⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta 291/1993 vp, s. 19; Myrsky ym. 2014, s. 354.

⁵¹ Myrsky ym. 2014, s. 354.

toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen pitkäjänteisyyttä. Vastapainonoksi vapaammalle voimavarojen käytölle tuli vuosittaisten tulostavoitteiden sopiminen ministeriön kanssa ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi.⁵²

Tulosohjauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan toimii mahdollisimman tuloksellisesti eli toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti eduskunnan ja valtioneuvoston tarkoituksia. Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.⁵³

Tulosohjaus rakentuu tulosbudjetoinnille, jossa valtion talousarvioesitys sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat tuotetaan siten, että tulostavoitteet ja niitä koskevat määrärahapäätökset on kytketty yhteen. Virastoissa ja laitoksissa tulosbudjetoinnissa määritellään tulostavoitteet, tulosbudjetit, toimenpiteet ja resurssitarpeet ja näitä kuvaavat suunnitelmat.⁵⁴

Tulosohjauksessa virasto sitoutuu täyttämään ministeriön sille asettamat tavoitteet toiminnan tuottavuudelle, taloudellisuudelle, palvelutasolle ja muulle vaikuttavuudelle. Vuosittaisista tulostavoitteista ministeriö ja virastojen johto sopivat alustavasti talousarvioesityksen julkistamisen jälkeen, jolloin viraston budjettivuonna käytettävissä olevat resurssit ovat esityksen mukaisina tiedossa. Lopulliset budjetivuotta koskevat tulostavoitteet vahvistetaan eduskunnan hyväksyttyä talousarvion.⁵⁵

Ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten välisten tulosneuvottelujen perusteella asetetaan tulostavoitteet, joita varten kukin virasto ja laitos saa omaan toimintaansa tarvittavat varat yhtenä määrärahana (toimintamäärärahana). Ministeriö, valtioneuvosto ja viime kädessä eduskunta päättävät ainoastaan niistä rahoituspuutteista, joissa viraston toiminta tapahtuu. Menettely myös antaa vapaammat kädet tulostavoitteiden toteuttamiseen. Ohjattavalla yksiköllä on lähtökohtaisesti valta päättää siitä, miten tulostavoitteet saavutetaan. Ministeriöiden keskeinen tehtävä on eduskunnalle ja hallitukselle kuuluvan poliittisen päätöksenteon valmistelu. Päätösten toimeenpanosta vastaavat pääosin virastot ja laitokset, joita ministeriöt tulosohjaavat.⁵⁶

Edellä kuvattu ideaalitalanne ei käytännössä toteudu useimmilla hallinnonaloilla, vaan virastojen ja laitosten rahoitus on sirpaloitunut toimintamomenttien ohella useille muille momenteille, jotka voivat olla rajattuun käyttötarkoitukseen budjetoituja toimintamomentteja tai ns. sekamomentteja.

Virkamieslain (750/1994) säätäminen liittyi kiinteästi tulosohjaukseen ja tulosbudjetointiin. Lain esitöissä todettiin, että tulosbudjetointiin siirtyneillä virastoilla on tarvittava toimivalta ja vastuu asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta eduskunnan myöntämän määrärahan puitteissa. Henkilöstömäärää ei tulosbudjetointiin siirtyneissä virastoissa enää vuoden 1992 alusta lukien säännelty valtion talousarviossa henkilötöyvuosikehyksellä. Tulosohjaukseen ja toimintameno- ja tulosbudjetointiin siirtynyt virasto sai talousarviossa eriteltäviä virkoja lukuun ottamatta perustaa virkansa ja tehdä virkajärjestelyjä sekä päättää valtion talousarvion rajoissa ja vähintään virkaehtosopimuksessa sovitun tasoisesti virkamies- tai -naisen palkkauksesta.⁵⁷

Virkamieslain 4.1 §:n mukaan virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. 9.1 §:n mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos

⁵² Valtiovarainministeriö: Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005, s. 15–16.

⁵³ Myrsky ym. 2014, s. 354.

⁵⁴ Myrsky ym. 2014, s. 356.

⁵⁵ Myrsky ym. 2014, s. 356.

⁵⁶ Myrsky ym. 2014, s. 357.

⁵⁷ HE 291/1993 vp, s. 19-25.

työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräraikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan virkaa ei näissä tapauksissa olisi tarpeen perustaa.⁵⁸

Tästä voitaneen päätellä, että lähtökohtana on viran perustaminen ja virkoja voidaan perustaa vain palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Virkamies voidaan nimittää virkaa perustamatta virkasuhteeseen tietyin edellytyksin. Koska virkaa ei perusteta, ei tulevien vuosien palkkamenoihin sitouduta yhtä tiukasti. Onko silloin riittävää, että talousarviossa määrätään, että ”Muun momentin määrärahaa saadaan käyttää henkilöstön palkkaamiseen virastoihin ja laitoksiin vain, jos palkkauksesta ja momentin määrärahalla palkattavien henkilöiden enimmäismäärästä ilmaistuna henkilötyövuosina on maininta momentin päätösosassa.” Erikseen määrätään, että ”Virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkauksia ei saa maksaa muilta kuin toimintamenomomenteilta.”

Harrinvirran mukaan tulosohjausjärjestelmän omaksuminen oli muuttanut talousarvioesityksen sisältöä ennen kaikkea uusitun perustelukäytännön, budjetin rakenteen ja nettobudjetoinnin muodossa. Tulosbudjetoinnissa oleellista oli Harrinvirran mukaan ollut yksityiskohtaisen normi- ja resurssiohjauksen vähentäminen, könttäsommaperiaate sekä budjetoinnin monivuotistaminen sekä tuloksellisuuden ja tavoitteellisuuden painottaminen. Lähes kaikilta osiltaan tulosbudjetointi oli merkinnyt pyrkimystä irtaantua hallintolegalistisesta finanssikameralismista, joka oli perinteisesti dominoinut budjetointia. Tulosohjauksella on tavoiteltu resurssiohjauksen tehostamista kiinnittämällä huomio määrärahojen käytön juridisesta oikeellisuudesta toiminnan saavutuksiin ja resurssien ja tuloksien suhteeseen.⁵⁹

Tulosbudjetoinnissa hallintoyksiköt on veloitettu perustelemaan talousarvioesityksiään palvelutasoa, kustannuksia, laatua ja tuloksia kuvaavilla tavoitteilla ja tiedoilla. Hallituksen budjettiesityksessä toimintamenojen tulostiedot esitetään lukujen tai momenttien selvitysosissa, joten ne ovat luonteeltaan päätöksenteon suunnittelu- ja taustatietoa.⁶⁰

3.3 Toimintamenomäärärahat tulosohjauksen välineenä

Talousarviolaissa ja -asetuksessa ei ole säännöksiä virastojen toimintamenoista tai toimintamenomäärärahoista. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain nimike muutettiin nykymuotoon laiksi valtion talousarviosta vuonna 1992. Siinä yhteydessä talousarviolakiin sisällytettiin nettobudjetointia koskeva 3a §, jolloin viraston ja laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot oli mahdollista nettobudjetoida. Lakimuutokseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan muutos lisäisi virastojen ja laitosten mahdollisuutta nykyistä itsenäisemmin ja joustavammin päättää toimintaansa koskevista taloudellisista kysymyksistä. Nettobudjetoinnin rajoittaminen koskemaan viraston tai laitoksen toiminnasta aiheutuvia menoja ja toiminnasta kertyviä tuloja sitoo hallituksen esityksen mukaan nettotutettavien menojen kohteen ja tulojen perusteen riittävän selkeästi siihen hallintotoimintaan ja palvelus- tai tavaratuotantoon, jota virasto harjoittaa.⁶¹

Hallituksen esityksen mukaan 16 §:n (Muu laskentatoimi) sanamuotoa muutettiin vastaamaan tulosbudjetoinnissa omaksuttua käytäntöä ja tietovaatimuksia, joissa korostuvat toiminnan kustannuksien ja toiminnalle asetettujen tuloksellisuustavoitteiden toteutumisen seuranta. Vuoden 1992 talousarviolain uudistus oli siten kiinteä osa tulosohjauksen käynnistämistä.⁶²

⁵⁸ HE 291/1993 vp, s. 33.

⁵⁹ Harrinvirta 1997, s. 157.

⁶⁰ Harrinvirta 1997, s. 157.

⁶¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain muuttamisesta 221/1991 vp, s. 5.

⁶² HE 221/1991, s. 7.

Vuoden 1995 talousarviosta alkaen virastot ja laitokset ovat kattavasti siirtyneet tulosbudjetointiin. Tulosbudjetointiin liittyy myös nettobudjetointi. Vuoden 1995 talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisessä osassa todetaan nettobudjetoinnista, että talousarvioesityksessä on nettobudjetoitu

1. uusista valtionlainoista saatavat tulot ja valtionvelan kuoletukset,
2. liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot sekä
3. maksullista toimintaa harjoittavien virastojen toiminnasta tai toiminnan osasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot.

Nettobudjetointia ei siten alun perin ajateltu yleisenä vaan sovellettuna liiketoiminnan ja maksullisen toiminnan tuloihin ja niistä aiheutuviin menoihin. Talousarviolain 3a §:ssä säädetään viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvistä tuloista ja siitä aiheutuvien menojen nettobudjetoinnista yleisesti. Hallituksen esityksessä viitattiin siihen hallintotoimintaan ja palvelus- tai tavaratuotantoon, jota virasto harjoittaa. Virastoissa ja laitoksissa työaikaa seurataan toiminnoittain. Ydintoiminnot on johdettu valtioneuvoston ohjesäännöstä (262/2003). Valtiokonttori on antanut ohjeen Kieku-tietojärjestelmässä käytettävästä valtion toimintohierarkiasta ja yhteisistä toiminnoista. Valtiokonttorin ohjeen mukaan ydintoiminnot ovat niitä ydintehtäviä ja -toimintoja, joita virastossa tehdään. Virasto määrittää itse omat ydintoimintonsa, jotka se kytkee yhteiseen ydintoimintohierarkiaan. Tehdyissä virastokohtaisissa tarkastuksissa ydintoiminnot jaettiin lakisääteisiin tehtäviin ja muihin ydintehtäviin. Yli puolella virastoista ydintoiminnot koostuivat vain lakisääteisistä tehtävistä. Lakisääteisten tehtävien määrittely osoittautui tarkastuksen perusteella osin haastavaksi, koska tehtävät ovat osin hyvin yleisluonteisia ja koska tehtävät on säädöksissä esitetty hyvin eri tavoin.⁶³

Kohdassa ”Menomomenttien luokittelu ja asiasisältö” todetaan vuoden 1995 talousarvion yleisissä määräyksissä, että menomomenteille on määritelty tehtävän tai menojen laadun mukaiset perusteet, joiden mukaisesti menot on budjetoitu ao. momenteille. Menomomenttien luokittelu ja numerointi on pääasiallisesti menojen laadun mukainen. Kohdassa ”Tehtävän mukainen budjetointi” todetaan puolestaan, että tehtävän mukaisesti budjetoituja ovat tulosbudjetoitujen virastojen toimintamenomomentit sekä eräät kulutusmenoihin luettavat projektiluonteisten tehtävien menot. Tehtävän mukaan budjetoitua määrärahaa saa käyttää kaikkiin kyseisestä tehtävästä säännönmukaisesti aiheutuviin menoihin, ellei talousarviosta muuta johdu.

Edelleen yleisten määräysten mukaan vuoden 1995 talousarviossa tulosbudjetoidun viraston toiminnasta aiheutuvat menot on budjetoitu pääsääntöisesti yhtenä määrärahana menomomenteille 21-22. Erillisinä menojen laadun mukaisina määrärahoina budjetoitiin siirtomenot, talonrakennus- ja maa- ja vesirakennusinvestointimenot ja finanssisijoitusmenot sekä eräät poikkeuksellisen suuret kalustoinvestoinnit.

Vuoden 1996 talousarviosta alkaen yksityiskohtaisten perustelujen yleisessä osassa annettu määräys vastaa talousarviolain 3a §:n sanamuotoa siten, että talousarviossa voidaan nettobudjetoida muun muassa viraston ja laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot.

Edellä esitetystä tulosbudjetoinnin alkuvaiheen luokittelusta voidaan päätellä, että silloin kun määrätään nettobudjetoinnista, viitataan liiketoimintaa ja maksullista toimintaa harjoittaviin virastoihin. Kun määrätään tulosbudjetoinnista yhtenä määrärahana toimintamenomomentille, viitataan yleisemmin viraston toiminnasta aiheutuviin menoihin. Virastojen ja laitosten toimintamenomomenteilla nettobudjetointi ja joustavana yhtenä määrärahana budjetointi yhdistyvät budjetoimalla niille nettomäärärahaa. Jos kyse on muusta kuin viraston tai laitoksen varsinaisesta toimintamenomäärärahasta, kumpakaan elementtiä ei ole tarkoitettu noudatettavaksi. Jos kyse on tehtävän mukaisesti budjetoiduista

⁶³ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2024, s. 11.

kulutusmenoista projektiluonteisiin tehtäviin, nettobudjetointi ei tulisi kyseeseen. Vastaavasti jos kyse on viraston tai laitoksen toiminnasta aiheutuneista sijoitusmenoista, ei nettobudjetointi olisi mahdollista. Siirtomenojen nettobudjetointi on erikseen lailla kielletty eräin poikkeuksin.

Toimintamenobudjetointia avataan tarkemmin vuoden 1995 talousarviossa määräämällä, että toimintamenomomentin vakiosisältöön voidaan katsoa kuuluvan käytännössä ne käyttötarkoitukset, jotka on määritetty menomomenttien 01, 29 ja 70 kohdalla menomomenttien asiasisällön kuvauksessa. Lisäksi toimintamenomomentin määrärahaa saa käyttää maksullisen toiminnan menoihin, mikäli viraston tai laitoksen maksullista toimintaa ei ole budjetoitu omaksi momentikseen. Toimintamenomomentin vakiosisältöön on siten alun perin katsottu kuuluvan palkkaukset, muut kulutusmenot ja kaluston hankinta.

Vuoden 2025 talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisissä määräyksissä toimintamenomäärärahan vakiosisältöön kuuluu se, että sitä saa käyttää viraston tai laitoksen laissa tai asetuksessa säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuviin palkkausmenoihin ja muihin kulutusmenoihin, koneiden ja kaluston sekä muun aineellisen tai aineettoman käyttöomaisuuden hankintamenoihin sekä muihin viraston toiminnasta välittömästi aiheutuneisiin menoihin, kuten leasingkorkoihin ym. korkomenoihin ja vahingonkorvauksiin. Viittaus viraston tai laitoksen lakisääteisiin tehtäviin on sisällynyt talousarvion yleisiin määräyksiin vuoden 1999 talousarviosta alkaen. Toiminnan lakisääteisyys ei kuitenkaan ole aina ilmeistä, kuten edellä todettiin.

Vuoden 1998 talousarvioon saakka tulosbudjetoitujen virastojen toimintamenomomentit luokiteltiin tehtävän mukaiseksi budjetoinniksi, eikä vakiosisältöisiksi menomomenteiksi. Vuoden 2000 talousarviossa virastojen toimintamenomäärärahat luokiteltiin tehtävän mukaisesti budjetoiduiksi mutta toisaalta ne luokiteltiin myös vakiosisältöisiksi menomomenteiksi. Vuoden 2018 talousarvioon saakka virastojen toimintamenomäärärahat luokiteltiin tehtävän mukaisesti budjetoiduiksi. Tästä ilmaisusta on luovuttu vuoden 2019 talousarviosta alkaen.

3.4 Toisessa vaiheessa tulosohjausta pyrittiin terävöittämään tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta korostamalla

Valtion tilinpäätöstyöryhmä (VM:n työryhmämuistioita 2/2003) ehdotti tilivelvollisuuden menettelyiden ja sitä toteuttavien järjestelmien varsin laajaa uudistamista, jotta tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta voitaisiin parantaa eduskunnan edellyttämällä tavalla. Työryhmä ehdotti valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan sekä valtiovarain hoidosta ja tilasta eduskunnalle annettavan hallituksen kertomuksen yhdistämistä valtion tilinpäätöskertomukseksi. Tulosohjauksen terävöittämisen edellyttämistä käytännön toimista ja keskushallinnon ministerityöryhmän suosituksista valmistui samanaikaisesti ehdotukset valtiovarainministeriön työryhmässä (VM:n työryhmämuistioita 9/2003). Työryhmien ehdotukset olivat toteutettujen säädösmuutosten pohjana.⁶⁴

Hallituksen esitys eduskunnalle 16.9.2003 (HE 56/2003) laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta sisälsi laaja-alaisen kehittämissuunnitelman tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden terävöittämiseksi. Laki (1216/2003) valtion talousarviolain muuttamisesta tuli voimaan 1.1.2004. Talousarviolain säännöksiä tarkentava asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) muuttamisesta hyväksyttiin valtioneuvostossa 7.4.2004 ja asetus (254/2004) tuli voimaan 15.4.2004. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta annetut valtiovarainministeriön määräykset uudistettiin 31.3.2004 (TM 0402) vastaamaan talousarviosäännöksiä. Uusimuotoinen Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004 annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2005.⁶⁵ Kyseessä oli laaja uudistus, jossa

⁶⁴ Valtiovarainministeriö 2005, s. 18.

⁶⁵ Valtiovarainministeriö 2005, s. 18-19.

keskityttiin tulosvastuuseen ja tilivelvollisuuteen tilinpäätöstä uudistamalla sekä laskentatointia kehittämällä.

Tulosvastuun toteutuminen edellyttää paitsi selkeää ja realistista tavoitteenasettelua ja aitoa voimavarojen mitoitusta koskevaa keskustelua, myös tulosten perusteellista arviointia ja tilivelvollisuuteen liittyvien johtopäätösten tekoa. Toiminnalliset tavoitteet ja voimavarojen mitoitus oli kytkettävä tiiviisti toisiinsa.⁶⁶ Voimavarojen mitoitus on olennainen osa tulosohjausta. Voidaan sanoa, että viimeisen 20 vuoden aikana huomiota on enemmän kiinnitetty tavoitteiden asettamiseen kuin voimavarojen mitoitukseen.

Tulosbudjetoinnista ja tilivelvollisuudesta todettiin vuoden 2005 tulosohjauksen käsikirjassa, että valtion talousarvion valmisteluun liittyy ennakkollinen ja jälkikäteinen tilivelvollisuus. Ennakollinen tilivelvollisuus tarkoittaa perusteluelvoitetta. Talousarvioon ehdotettavat ja esitettävät määrärahat on perusteltava aikaansaannoksilla eli vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden selkeällä ja ymmärrettävällä esittämisellä. Perusteluelvoite tarkoittaa myös sitä, että taloudellisesti merkittävät rahoitusjärjestelmät, kuten siirtomenot, ja niiden yhteiskunnallinen merkitys (vaikuttavuus) on lyhyesti ja ymmärrettävästi kuvattava talousarvioesityksen perusteluissa. Talousarvioesitys antaa perustan myös jälkikäteiselle tilivelvollisuudelle. Valtion tilinpäätöskertomuksessa hallitus on talousarviolain 17 ja 18 §:n mukaan velvollinen antamaan oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja hallinnonaloittain toiminnallisen tuloksellisuuden pääpiirteistä.⁶⁷ Voidaan siten todeta, että määrärahojen mitoitus on osa perusteluelvoitetta ja siten ennakkollista tilivelvollisuutta.

Tulosohjauksen ja budjetin rakenteen kehittämisessä lähtökohtana oli, että talousarvion rakennetta ja selvitysosien sisältöä kehitetään niistä lähtökohdista, jotka ovat perusteltuja ja selkeitä eduskunnan budjettivallan ja valtioneuvostolle kuuluvan ohjaustehtävän kannalta.⁶⁸

Tulosbudjetointia analysoitaessa voidaan siis puhua toisaalta 1) budjetointimenettelyistä, kuten esim. menon laadun mukaisesta budjetoinnista, toimintamenoäärärahoista vakiosisältöisinä momentteina, nettobudjetoinnista ja kohdentamisperusteista ja 2) budjetin rakenteesta: pääluokat, luvut ja momentit; momenttien numerotunnukset ja niiden käytön johdonmukaisuus, tulostavoitteet, sekamomentit ja niillä olevat htv-kiintiöt, perustelut ja selvitysosat.

Nykyisessä budjetin rakenteessa toimintamenoäärärahat osoitetaan vaihtelevalla tavalla 1) kirjanpitoyksiköille tai 2) tulosohjatuille virastoille, jotka ovat osa jotakin kirjanpitoyksikköä. Ensimmäisestä tyyppitapauksesta on esimerkki lukuun 28.40. Valtion alue- ja paikallishallinto sisältyvä momentti 01 Aluehallintoviraston toimintamenot. Momentti on tilijaottelussa osoitettu (pl. Ahvenanmaan valtionvirasto) kirjanpitoyksikölle 360 Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Kirjanpitoyksikköön kuuluu kuusi paikallista aluehallintovirastoa. Jälkimmäisestä tyyppitapauksesta on esimerkki luvussa 29.80. Taide ja kulttuuri. Lukuun sisältyy erilliset toimintamenoäärarahat Taiteen edistämiskeskukselle, Saavutettavuuskirjasto Celiacille ja Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille, jotka kuuluvat kirjanpitoyksikköön 600 Opetus- ja kulttuuriministeriö. Kyseiseen lukuun sisältyvät myös toimintamenoäärarahat Museovirastolle ja Suomenlinnan hoitokunnalle, jotka ovat paitsi tulosohjattuja virastoja myös kirjanpitoyksiköitä. Nykyisen budjettirakenteen seurauksena toimintamenojen virastokohtainen käyttö käy kokonaisuutena ilmi vain sisäisen laskennan seurantakoodeilla, kuten tulosyksikkö ja toiminto. Nykyisin toimintamenoäärärahan numerotunnuksella budjetoidaan hyvin erityyppisiä ja eri tavoin viraston toimintaan liittyviä menoja, esimerkiksi kehittämiseen ja tutkimiseen, yhteisiin menoihin tai investointeihin.

Toisaalta virastojen toimintamomentille on saatettu budjetoida laaja tietojärjestelmähanke, josta aiheutuu usean vuoden aikana yhteensä yli 100 miljoonan euron menot, kuten Verohallinnossa ja Tulissa.

⁶⁶ Valtiovarainministeriö 2005, s. 19.

⁶⁷ Valtiovarainministeriö 2005, s. 30.

⁶⁸ Valtiovarainministeriö 2005, s. 30.

Vuonna 2005 laaditussa tulosohjauksen käsikirjassa tulosbudjetointia käsitellään lähinnä tilivelvollisuuden ja budjetin rakenteen näkökulmasta. Budjetointiperiaatteista, määrärahalajeista, menon laadun mukaisesta budjetoinnista tai muista budjetointimenettelyistä ei ole juurikaan mainintaa.

Budjetointimenettelyjen perusrakenteet on siten muodostettu jo 1990-luvun alussa, eikä niihin ole tehty olennaisia muutoksia lukuun ottamatta säännöksiä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen (2003) ja 5-vuotisen siirtomäärärahan soveltamismahdollisuutta valtion investointien budjetoinnissa (2014).

3.5 Kolmannessa vaiheessa tulosohjaus kytkettiin osaksi laajempaa ohjausmallia

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2009 tulosohjauksen arviointihankkeen, jonka taustalla oli tarve säännöllisesti arvioida keskeisten ohjausjärjestelmien toimivuutta. Toinen erityinen syy arviointihankkeen käynnistämiseksi oli, että eduskunta käsitellessään Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakerotomuksen varainhoitovuodelta 2006 hyväksyi myös kannanoton, jossa eduskunta edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtion tulosohjauksen ja tilivelvollisuus uudistuksen arvioimiseksi. Kolmanneksi tulosohjausjärjestelmästä haluttiin säännöllisesti myös palautetta ohjausjärjestelmän keskeisiltä toimijoilta.⁶⁹

Arviointihankkeen loppuraportin mukaan vuoden 2004 uudistus oli lähtökohtaisesti onnistunut ja sen keskeisillä osa-alueilla oli tapahtunut kehitystä. Uudistuksen mukanaan tuomat uudet toimintamallit olivat saaneet hyvän vastaanoton. Esimerkiksi tulosprisma oli laajasti käytössä. Myös tulokellisuusraportointi oli tarkastelluilla hallinnonaloilla jäsentynyt verrattuna aikaisempiin vuosiin ja sen rakenne seuraa tiiviimmin tulosprisman mukaista jäsentelyä. Mittarit olivat uudistuksen myötä kehittyneet jäsentyneemmiksi. Myös tarkastusvaliokunnan aktiivinen rooli sai arvioinneissa positiivista palautetta tulosohjauksen terävöittämisessä. Edelleen todettiin, että tulosohjausjärjestelmän voi kuitenkin arviointien ja selvitysten perusteella todeta olevan taitekohdassa sekä järjestelmän sisäisten haasteiden, kuten poikkihallinnollisuuden, kuin myös suhteessa muihin ohjausjärjestelmiin ja erityisesti strategiseen ohjaukseen.⁷⁰

Vuoden 2012 tulosohjauksen uudistamisen keskeisiksi tavoitteiksi puolestaan määriteltiin, että ohjaus on jatkossa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Tulosohjauksessa tavoiteltiin aiempaa vahvempaa sidosta hallitusohjelmaan. Toisaalta korostettiin, että se ei tarkoita, että unohdettaisiin organisaatioiden perustehtävään liittyvät juuri niitä koskevat, esimerkiksi lainsäädännöstä, tulevat tavoitteet. Yhteisten tavoitteiden määrää haluttiin nostaa, mutta ei tavoitteiden kokonaisuusmäärää. Yhdeksi tulosohjauksen ongelmaksi nimettiin se, että tavoitteita on liikaa. Jatkossa tulostavoitteita asetettaisiin niille asioille ja kysymyksille, jotka ovat strategisesti keskeisimpiä ja joissa halutaan muutosta. Ohjauksen ei katsottu tarvitsevan olla yhtä intensiivistä kaikissa kohdissa. Perustoinnissa riittäisi aiempaa useammin seurantamittarit. Keventämistä haettiin muun muassa pyrkimykseksi tehdä tulosohjauksesta entistä enemmän nelivuotisen syklin mukainen, niin että kaikkea ei tarvitse enää käydä läpi vuosittain. Erityisesti tämä koski yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Yhtenäisyyteen liitettiin myös konserniajattelun vahvistaminen, jolloin politiikkatavoitteiden ohella myös osahallintotavoitteista, kuten henkilöstöstä, tietotekniikkaa ja tilojen käyttöä koskevat tavoitteet voisivat olla kaikille yhteisiä.⁷¹

⁶⁹ Valtiovarainministeriö: Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 47/2010, s. 5.

⁷⁰ Valtiovarainministeriö 2010, s. 5.

⁷¹ Valtiovarainministeriö: Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012, s. 9.

Tulosohjauksen katsottiin perustuvan johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.⁷² Vuoden 2005 tulosohjauksen käsikirjassa ei dialogia tai kumppanuutta vielä mainita.

Tulosohjaukseen tuli kytkeä entistä selkeämmin kaikilla hallinnonaloilla hallitusohjelmasta ja sitä tämentävästä toimeenpanoasiakirjasta hallinnonalojen pääluokka-, luku- ja momenttitason tavoitteet, ministeriöiden virastoihin kohdistamat tulostavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit. Hallinnonalojen omat toimialaan liittyvät ohjaavat strategialinjaukset tuli päivittää vastaamaan hallitusohjelman vastaavia sisältöjä. Tulosohjauksen keskeisen osion muodostaisi raportin mukaan jatkossa yhteinen tulosohjaus eli ne poikkihallinnolliset tavoitteet, jotka tulevat hallitusohjelman ja sen toimeenpanosuunnitelman kautta. Tulosohjauksen ytimessä olisi edelleen hallinnonala- ja virastokohtainen tulosohjaus, mutta yhteisen tulosohjauksen painoarvoa oli tarkoitus kasvattaa.⁷³

Tulosohjauksen hallitusohjelmälähtöisyyttä vahvistetaan raportin mukaan ottamalla käyttöön niilläkin hallinnonaloilla, joissa se ei jo ole käytäntönä, tulosohjauksen hallituskausittainen sykli. Tulosopimukset tehtäisiin strategisiksi hallituskausittaisiksi tulossopimuksiksi, minkä katsottiin auttavan sitä, että kunkin organisaation tavoitteet kytketään tiiviimmin yhteisiin tavoitteisiin.⁷⁴

Strategia mainitaan raportissa 159 kertaa ja yhtenäisyys 60 kertaa. Poikkihallinnollisuus mainitaan 58 kertaa, konserni 94 kertaa ja kehys 60 kertaa. Tilivelvollisuus mainitaan vastaavasti 20 kertaa ja lähinnä erilaisissa kuvioissa. Julkaisussa käsitellään budjettiohjaus erillään tulosohjauksesta.

3.6 2020-luvulla strategisuus ja vaikuttavuus korostuvat edelleen⁷⁵

Valtionhallinnon tulosohjausmallia arvioitiin laajasti vuonna 2021. Arvioinnissa tarkasteltiin tulosohjauksen periaatteita ja käytännön toteutumista sekä määriteltiin tulosohjausmallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoisia kehityssuuntia. Arvioinnin perusteella tulosohjauksessa katsottiin tapahtuneen viime vuosina selvää, joskin hallinnonaloittain hyvin vaihtelevaa, kehitystä. Tulosohjaus on monilla hallinnonaloilla kehittynyt strategisempaan suuntaan, samalla kun vuoropuhelu ministeriön ja ohjattavan viraston välillä on parantunut. Positiivisesta kehityksestä huolimatta tulosohjaukseen katsottiin kohdistuvan kuitenkin merkittäviä uudistustarpeita.⁷⁶

Arvioinnin johtopäätöksiä todettiin mm., että valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi, mikä edellyttää aiempaa poikkihallinnollisempaa ja pidemmän aikajän-teen tarkastelutapaa tulosohjauksessa. Lisäksi suhde poliittiseen ohjaukseen ja budjettiohjaukseen

⁷² Valtiovarainministeriö 2012, s. 13.

⁷³ Valtiovarainministeriö 2012, s. 14.

⁷⁴ Valtiovarainministeriö 2012, s. 17.

⁷⁵ Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2019 hankkeen, jonka tavoitteena oli valmistella julkiselle hallinnolle ja palveluille yhteinen strategia. Strategia laadittiin valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla vuoden 2020 aikana. Hankkeesta on laadittu arviointiraportti: Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri & Jalonen, Harri & Lintinen, Urho & Ketamo, Harri: Maailman paras julkinen hallinto? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:19. Arviointiraportissa ”strategia” mainitaan 876 kertaa ja tulosohjaus kolme kertaa. Yksi kolmesta maininnasta liittyy esimerkkiin tekoälyn soveltamisesta: ”Valtionhallinnossa ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen tulosohjausprosessien ja tulossopimusten analysointi tekoälyn avulla sen varmistamiseksi, että tulossopimukset on laadittu johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi ja tavoitteiltaan kunnianhimoisiksi.”, s. 35.

⁷⁶ Salminen, Vesa & Halme, Kimmo & Järvelin, Anne-Mari & Kettinen, Juha & Uusikylä, Petri & Lintinen, Urho & Stenwall, Jari & Vakkuri, Jarmo & Johanson, Jan-Erik: Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33, s. 8.

hakee paikkaansa. Tarvetta on yhdenmukaisemmille käytännöille sekä selkeämmälle yhteiselle viitekehyselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen.⁷⁷

Arvioinnin perusteella suositeltiin mm. dialogin ja vertaisoppimisen vahvistamista, poikkihallinnolliseman ja ilmiölähtöisemmän vaikuttavuuden ohjauksen kehittämistä, tuloksellisuuden käsitteistön päivittämistä, kannustinmekanismien kokeiluja, tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välisen kytkennän selkeyttämistä sekä tiedonhallinnon ja sähköisten järjestelmien kehittämistä.⁷⁸

Arviointiraportissa käsitellään systemaattisesti tulosohjauksen suhdetta muihin ohjausmuotoihin. Haastatteluaineiston perusteella todetaan muun muassa, että tulosohjauksen kytkös hallitusohjelmaan on viime vuosina jonkin verran vahvistunut. Tulossopimukset ovat muuttuneet nelivuotisiksi ja monella hallinnonalalla hallitusohjelman tavoitteet viedään tulosohjaukseen hyvin tehokkaasti ja tulossopimuksissa on mainittu suoraan useita hallitusohjelmassa kirjattuja tavoitteita. Linkitys hallitusohjelmaan on haastatteluiden perusteella viime vuosina myös selvästi tiivistynyt, ja hallitusohjelman tavoitteiden huomioiminen on keskeinen lähtökohta kaikilla hallinnonaloilla.⁷⁹

Edelleen todettiin, että monet haastateltavista toivat esiin hallitusohjelman ja tulosohjauksen tiiviimpään kytkentään liittyviä haasteita. Tulosohjauksen näkökulmasta kyse on raportin mukaan jonkinlaisesta paradoksista, jossa hallitusohjelmat ovat toisaalta aikaisempaa strategisempia (yleisemmällä tasolla) ja toisaalta aikaisempaa yksityiskohtaisempia, mikä asettaa merkittäviä haasteita tulosohjaukselle.⁸⁰ Paradoksi käy selvästi ilmi talousarvion menomomenttien selvitysosista, joissa eritellään määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset. Enimmillään yksittäisellä siirtomäärärahmomentilla oli vuoden 2023 talousarvioehdotuksessa 57 määrärahan mitoituksessa huomioon otettua muutosta.⁸¹

Arviointiraportissa käsitellään myös tulosohjauksen suhdetta budjettiohjaukseen sekä talouden ja resurssoinnin suunnitteluun. Näkemykset tulosohjauksen ja budjettiohjauksen suhteesta vaihtelevat. Tästä voidaan päätellä, että budjettiohjaus ja tulosohjaus nähdään ainakin osittain toisistaan erillisinä, kun tulosohjauksen ensimmäisessä vaiheessa nimenomaan kytkettiin toisiinsa määrärahat ja tulostavoitteet.⁸²

Raportin mukaan yleiskuva kuitenkin on, että tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välinen suhde on edelleen hyvin ohut ja pääsääntöisesti tulosohjaus ja budjettiohjaus ovat hyvin kaukana toisistaan. Toisin sanoen on nähtävissä, että suhde budjettiohjauksen ja tulosohjauksen välillä ei ole selvästi määriteltä valtionhallinnossa.⁸³

Raportin mukaan verkkokeskustelussa erään paljon kannatusta saaneen näkemyksen mukaan tulosohjaus tulisi nähdä pitkän tähtäimen strategisena ohjauksena ja budjettiohjauksen tehtävänä on varmistaa virastojen vuosittainen lakisääteinen toiminta.⁸⁴

Menojen jakautuminen lakisääteisiin menoihin ja hallitusohjelmaan perustuviin strategisimpiin menoihin konkretisoituu talousarviossa valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta määrätyllä tavalla. Määräyksen mukaan hallinnonalan kehusehdotus koostuu peruslaskelmasta ja kehittämissuunnitelmista.

⁷⁷ Salminen ym. 2021, s. 8–10.

⁷⁸ Salminen ym. 2021, s. 11.

⁷⁹ Salminen ym. (2021, s. 93.

⁸⁰ Salminen ym. 2021, s. 94.

⁸¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 5.

⁸² Salminen ym. 2021, s. 96.

⁸³ Salminen ym. 2021, s. 97.

⁸⁴ Salminen ym. 2021, s. 97.

Määräyksen mukaan momenttikohtainen peruslaskelma laaditaan edellisen kehyspäättökseen pohjalta. Peruslaskelmaan sisällytettävät muutokset koskevat eduskunnan tekemiä pysyviä muutoksia, muita hallituksen jo päättämiä ei-harkinnanvaraisia muutoksia sekä aiempien päätösten talousarviovaikutusten tekniset korjaukset, automaattiset tekijät, tekniset siirrot ja rakennekorjaukset sekä hinta- ja kustannustarkistukset.

Kehittämisehdotukset laaditaan momenteittain eriteltynä. Mikäli ministeriökohtaisiin kehittämisehdotuksiin sisällytetään hallitusohjelmaan perustuvia määrärahojen lisäyksiä tai uudelleenkohdennuksia vaativia uudistuksia, mainitaan ao. hallitusohjelman kohta tai noudatetaan valtiovarainministeriön antamia ohjeita ao. muutosten esittämisestä ja nimeämisestä. Määrärahamuutoksia ehdotettaessa tulee esittää, missä määrin ne voidaan toteuttaa uudelleenkohdennuksin kehysten sisällä.

Määräystä voidaan tulkita siten, että ministeriökohtaisiin kehittämisehdotuksiin voi sisältyä sekä 1) hallitusohjelmaan perustuvia määrärahojen lisäyksiä tai uudelleenkohdennuksia vastaavia uudistuksia ja 2) muita ministeriön kehittämisehdotuksia. Ministeriön toimivalta muutosten suhteen ei suoraan käy ilmi määräyksestä, mutta tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan vuoden 2011 talousarvion laadintamääräyksestä lähtien ministeriöt ovat voineet käytännössä tehdä ehdotuksen momenttien välisistä muutoksista ja jos muutokset tapahtuvat kehysten sisällä, ei valtiovarainministeriö ole niihin puuttunut. Mahdollinen puuttuminen voisi tapahtua, mikäli käyttötarkoitus ilmeisen selvästi muuttuisi.

Määrärahan mitoituksessa huomioon otetuista muutoksista käy ilmi, jos muutosten katsotaan liittyvän hallitusohjelmaan edellä todetulla tavalla, esimerkiksi (HO 2023). Oheiset tiedot on poimittu suoraan Buketti-järjestelmästä. Taulukossa esitetään vuosien 2024 ja 2025 varsinaiseen talousarvioon sisältyvät lisäykset ja vähennykset, joissa on viittaus hallitusohjelmaan.

Taulukko 2. Hallitusohjelmaan viittaavat lisäykset ja vähennykset (miljoonaa euroa) vuosien 2024 ja 2025 talousarvioissa.

Vuosi	Muutoksia kpl	Lisäys	Vähennys	Yhteensä
2024	180	567 406	1 044 893	-477 487
2025	220	528 867	1 094 994	-566 127

Lisäyksiä ja vähennyksiä on vuositasolla yhteensä noin 2 000, joista nimenomainen viittaus hallitusohjelmaan on vain noin kymmenessä prosentissa muutoksista. Hallitusohjelman ylikorostaminen budjetointiin liittyvissä ohjauksille jättää siis vähemmälle huomiolle valtaosan vuotuisista talousarvio-ominoista.

4 Kehysbudjetointi osana monivuotista toiminnan ja talouden suunnittelua

4.1 Suunnittelun normiperusta

Kehysbudjetointi otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1991, ja sitä uudistettiin vuonna 2003. Kehysbudjetoinnin normiperusta on varsin ohut⁸⁵, ja se on vain väljästi johdettavissa valtion talousarviosta annetun lain 12 §:stä, jonka mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Valtion talousarviosta annetun

⁸⁵ vrt. Viherkenttä 2010, s. 87.

asetuksen 10 §:n mukaan ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Suunnitelman laatimisen lähtökohtana ovat suunnittelukautta koskevat valtioneuvoston hyväksymät valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevat linjaukset. Ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista.

Talousarvioasetuksen 1 §:ssä mainitaan talousarvioesityksen valmistelun vaiheina muun muassa valtionalouden kehusehdotusten laadinta ja valtioneuvoston päätös valtionalouden kehyksistä. Talousarvioasetuksen 1 a §:ssä puolestaan säädetään, että ministeriöiden tulee toimittaa ehdotuksensa hallinnonalansa kehyksiksi valtiovarainministeriölle, joka laatii ehdotuksensa valtionalouden kehyksiksi talousarvioesityksen valmistelua varten. Valtioneuvosto on antanut päätöksen 24.4.2003 valtionalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista.

Talousarvion laadintamääräyksessä annetaan toiminta- ja taloussuunnitelmasta tarkempia määräyksiä. Laadintamääräyksen mukaan monivuotinen toiminnan ja talouden suunnittelu antaa perusteita julkisen talouden suunnitelman ja valtionalouden kehyspäätöksen sekä valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle.

Talousarvion laadintamääräyksen kohdassa 6 Osa II määrätään kehusehdotuksesta. Kohdan 6.1.1 mukaan valtionalouden menokehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan reaaliiseen vaalikauden kokonaismenokehykseen. Koko vaalikaudelle päätetty menokehys on hallituksen keino pitää menojen kokonaistaso hallitusohjelmassa sovituisissa puitteissa. Menokehys koskee hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetun menosäännön kattamia menoja. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä valtionalouden kehyspäätös sisältää kehykseen kuuluvien menojen lisäksi arviot kehysten ulkopuolisista menoista ja tuloista. Hallinnonaloittaiset kehykset eivät ole sitovia, vaan vuosittaisissa kehyspäätöksissä seurataan kehysmenojen pysymistä vaalikauden kokonaismenokehysten puitteissa. Valtionalouden kehykset päivitetään rullaavasti seuraavalle nelivuotiskaudelle julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Vaalikauden jälkeisille talousarviovuosille kehyspäätöksessä laadittavat arviot ovat luonteeltaan teknisiä ottaen huomioon voimassa olevan lainsäädännön ja valtiota sitovat menot ilman uusia päätöspäisiä linjauksia.

Kohdan 6.1.2 mukaan Ministeriön kehusehdotus perustuu hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Ministeriöiden tulee kehusehdotuksissaan ottaa huomioon hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa tehdyt linjaukset. Talousarvioehdotus on kohdan 7.1.1 mukaan laadittava noudattaen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtyjä ratkaisuja. Niistä voidaan poiketa vain perustellusta, suunnitelman hyväksymisen jälkeen ilmenneestä syystä.

Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään valtioneuvoston asetuksella (120/2014), joka on säädetty 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 annetun lain (869/2012) nojalla.

Asetuksen 2 §:n mukaan valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi. Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Julkisen talouden suunnitelma sisältää myös valtionalouden kehyksen.

Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon kokonaisuudessa budjettiesitys on merkittävässä asemassa, mutta sen rooli on vähentynyt hallitusohjelman linjausten ja kehyspäätöksen merkityksen kasvaessa. Budjettimäärärahat on säännönmukaisesti käsitelty jo aiemmin kehysvalmistelussa ja suurin osa kehyspohjissa olevista momenttikohtaisista määrärahoista siirtyy sellaisinaan budjettiesitykseen. Lopuista osaan tehdään arvioiden muuttumisista tai muista teknisluonteisista seikoista johtuvia

tarkistuksia ja vain pieni osa määrärahoista muuttuu enää budjettikäsittelyssä aidon harkinnan perusteella. Tämä ei ole yllättävää, koska samat asiat on käsitelty muutamaa kuukautta aiemmin kehysprosessissa.⁸⁶

4.2 Määrärahojen perustelut

Siirtomäärärahojen mitoittamista koskevassa laillisuustarkastuksessa kehysmenettelyä tarkastettiin rajatusti vain siltä osin, kun se liittyy vuotuisen talousarvion laadintaprosessiin. Selvyden vuoksi tarkastuksessa käytettiin siitä ilmaista varainhoitovuoden kehysbudjetointi tai lyhennettynä kehysbudjetointi. Tarkastus liittyi julkisen talouden suunnitelmaan vain välillisesti siltä osin, kun kyse oli menojen perustelemisesta. Tarkastuksessa todettiin, että siirtomäärärahojen mitoitus ei välttämättä perustu perusteltuun arvioon vaan vuotuisen kehukseen ja muutosesityksiin. Voimassa olevasta määräyksestä huolimatta määrärahan tarkempaan perustelemiseen liittyviä liitemuistioita laaditaan vaihtelevalla tavalla eikä valtiovarainministeriö ole niitä välttämättä edellyttänyt.⁸⁷

Valtiovarainministeriö totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että kehys- ja muutosehdotukset ovat osa kehys- ja talousarviovalmistelua, ja osana valmistelua ministeriöt arvioivat myös määrärahojen mitoitusta. Laadintamääräyksen mukaisesti ministeriön talousarvioehdotus on laadittava noudattaen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtyjä ratkaisuja. Niistä voidaan poiketa vain perustellusta, suunnitelman hyväksymisen jälkeen ilmenneestä syystä. Valtioneuvoston piirissä tapahtuvassa valmistelussa kehyspäätöksen ja talousarvion valmistelu ovat lausunnon mukaan toistensa jatkumoa. Ministeriön talousarvioehdotuksen vastatessa julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kehyspäätöksen linjauksia, ei ehdotusta ole lausunnon mukaan tarpeen perustella uudelleen talousarviovalmistelun yhteydessä.⁸⁸

Määrärahojen mitoitus ja perustelut sidotaan vahvasti julkisen talouden suunnitelmaan. Eduskunnan budjettivallan näkökulmasta julkisen talouden suunnitelmassa hallinnonalakohtaiset perustelut ovat kuitenkin niukat. Kunkin hallinnonalan osalta esitetään tiiviisti yleiset volyymitiedot. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla todetaan, että pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin n. 8,0 mrd. euroa. Määrärahoista n. 880 milj. euroa osoitetaan varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, n. 1,4 mrd. euroa toisen asteen koulutukseen, n. 3,8 mrd. euroa korkeakoulutukseen ja tutkimukseen, n. 870 milj. euroa opintotukeen, n. 560 milj. euroa taiteeseen ja kulttuuriin sekä n. 240 milj. euroa liikuntatoimeen ja nuorisotyöhön. Yleisesityksen lisäksi kultakin hallinnonalalta esitetään ”Keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset”. Osion laajuus vaihtelee hallinnonaloittain parista tekstikappaleesta neljään sivuun. Tyypillisesti laajuus on 4-5 tekstikappaletta. Lisäksi kuvataan erikseen hallinto- ja tietojärjestelmähankkeet.⁸⁹

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026-2029 todetaan, että kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 85 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät muun muassa suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvan, palkkaturvan, yleisen asumistuen sekä perustoimeentulotuen menot. 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 myöskään kata valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja eikä muuta budjettivaltion ulkopuolista valtiontaloutta. Kehysten piiriin luetaan kuitenkin Maatilatalouden kehittämisrahaston

⁸⁶ Viherkenttä 2010, s. 94.

⁸⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 25.

⁸⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 27–28.

⁸⁹ Valtiovarainministeriö: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2026-2029. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16, s. 40–66.

(ja 31.12.2025 asti Valtion asuntorahaston) talous siltä osin, kuin talousarvion perusteluissa otetaan kantaa niiden menojen määriin.⁹⁰

Tarkastuksessa puolestaan todettiin, että käytännössä vuotuinen kehys asettaa myös vähimmäismäärän, koska hallinnonaloilla ei ole kannustimia poiketa talousarvioehdotuksessaan kehuksesta myöskään alaspäin.⁹¹ Käytännössä talousarviotalouteen ei menosäästöjä synny ilman että vuotuista menokehystä pienennetään.

30.4.2025 päivätyssä julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029 tarkistettu vaalikauden kehystaso mukaan lukien lisätalousarviovaraus oli 78,4 miljardia euroa. 22.9.2025 päivätyssä hallituksen talousarvioesityksessä kehystaso on niin ikään 78,4 miljardia euroa. Talousarvion yleisperusteluissa todetaan, että koska valtiovarainministeriön kesäkuun 2025 ennusteen mukaan 9 mrd. euron kokonaisuus ei kuitenkaan riittänyt taittamaan julkisen talouden velkasuhteen kasvua hallituksen tavoitteen mukaisesti vuoteen 2027 mennessä, hallitus on tämän talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä päättänyt uusista noin 1 miljardin euron sopeutustoimista vuodelle 2027. Syyskuussa 2025 pidetyssä budjettiriihessä ei siten tehty lainkaan vuonna 2026 kehysmenoja kokonaisuudessaan alentavia ehdotuksia. Hallituksen budjettiriihessä tehdyt rajut leikkaukset olisivat olleetkin merkittävä poikkeus vakiintuneeseen käytäntöön, jossa ministeriöillä on merkittävästi valtaa erityisesti jos kehysmenojen kohdentaminen perustuu väljään julkisen talouden suunnitelmaan.

Vaikka kehysten kokonaisuus perustuu Viherkentän mukaan pitkälti hallitusohjelmassa määritellyyn tasoon, kehyspäätöksen numerot syntyvät alhaalta ylöspäin, momenttikohtaisesti. Kehyspäätöksen valmistelu onkin lähes yhtä yksityiskohtaista numerobudjetointia kuin budjetin laatiminen. Tämä on Viherkentän mukaan yksi kehysmenettelyn ongelmista. Budjetti tehdäänkin samana vuonna paljolti kaksi kertaa (vaalivuonna kolme) ja kukin budjettimomentti valmistellaan ennen budjetintekoa kehysvalmistelussa viidesti. Perustapauksessa kukin momentti mitoitetaan siis peräti kuusi kertaa. Työläyden lisäksi tämä menettely voi olla omiaan pahentamaan menojen momenttikohtaista sementoitumista ja vaikeuttamaan uudelleenajattelua. Viherkentän mukaan tavoitteena tulisikin olla kehysten loitontaminen ”momenttikehysajattelusta”.⁹²

Hallituksen kehyspäätös annetaan säännönmukaisesti eduskunnalle selontekomenettelyllä. Tämä antaa eduskunnalle mahdollisuuden käydä keskustelua ja esittää kannanottoja finanssipolitiikan linjasta ja myös yksittäisistä budjettiasioista. Keskustelua vaikeuttaa Viherkentän mukaan se, että vaikka kehukset tosiasiaassa muodostuvat budjettimomenttikohtaisista laskelmista, eduskunnan käsittely perustuu lähtökohtaisesti kehyspäätökseen hallinnonalakohtaisine summineen ja yksittäisine verbaalisine lisäyksineen. Hallituksella onkin huomattavasti kansanedustajia paremmat tiedot siitä, mitä kehys on syönyt, ja myös hallituspuolueiden kansanedustajilla voi käytännössä olla oppositiota paremmat mahdollisuudet tietää, mitä kehyksissä on oikeasti sisällä. Kaikki tämä tekee Viherkentän mukaan kehysselektion käsittelystä eduskunnassa osin kummallista varjonyrkkelyä.⁹³

Julkisen talouden suunnitelmassa vuoden 2026 budjettitalouden menojen arvioitiin olevan 90,0 miljardia euroa. Talousarvioesityksen määrärahoiksi puolestaan ehdotettiin 90,3 mrd. euroa.

⁹⁰ Valtiovarainministeriö 2025, s. 27.

⁹¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025, s. 4.

⁹² Viherkenttä 2010, s. 91–92.

⁹³ Viherkenttä 2010, s. 93–94.

4.4 Budjetoinnin läpinäkyvyyttä heikentävät tekijät kehysbudjetoinnissa

4.4.1 Uudelleenkohdentaminen

Uudelleenkohdentaminen budjetointiterminä voidaan ankkuroida vuoteen 2011. 11.1.2011 Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi eduskunnalle erilliskertomuksen, jonka aiheena oli valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Kertomuksessa todettiin, että ”Talousarviomäärärahoista ja siten myös kehykseen kuuluvista määrärahoista suurin osa on lakisääteisiä. Tästä seuraa se, että määrärahojen uudelleenkohdentaminen vaatii usein poliittisia päätöksiä myös hallinnonalan sisäisten siirtojen osalta. Näin ollen todellinen liikkumavara on hyvin pieni. Menorakenteita ja niiden tarpeellisuutta tulisikin aika ajoin aidosti tarkastella uudelleen. Nykyinen nopean talouskasvun vuosina omaksuttu toimintatapa on johtanut siihen, että vanha menorakenne raahaa mukana hallituskaudesta toiseen, koska priorisointia ei tehdä. Aidot uudelleenkohdentukset edellyttäisivät myös hallinnonalojen peruslaskelman avaamista.”⁹⁴

Kertomuksessa todettiin myös, että ”Menojen aktiivinen uudelleenkohdentaminen kehysjärjestelmän sisällä on ollut vähäistä sekä hallinnonalojen välillä että myös niiden sisällä. Vaikka valtiontalouden menokehykset laaditaan hallinnonaloittain, olisi pääluokkien välinen menojen uudelleen kohdentaminen mahdollista ja suotavaa. Tämän mahdollisuuden käyttäminen on kuitenkin ollut vähäistä kummallakin uudistettujen menokehysten aikaisella vaalikaudella. Valtiovarainministeriön keväällä 2010 julkaisemassa Julkinen talous tienhaarassa -raportissa tätä pidetään uudistetun kehysmenettelyn suurimpana pettymyksenä. Kehysmenettelyn uudistuksen yhteydessä tavoiteltu joustavuus ei siis ole tältä osin toteutunut”⁹⁵

Uudelleenkohdentamista käsiteltiin laajasti myös Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportissa, joka annettiin 25.3.2011. Työryhmäraportissa viitattiin myös edellä mainittuun Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen. Erilliskertomuksesta päätöksen tehnyt pääjohtaja Tuomas Pöysti oli myös työryhmän jäsen. Työryhmän raportissa viitattiin myös Timo Viherkentän laatimaan kirjoitukseen ”Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon menettelyt ja kehittämistarpeet”, joka julkaistiin osana Valtioneuvoston kanslian julkaisua ”Finanssipolitiikan instituutiot.”⁹⁶

Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä teki raportissaan yhteensä 15 ehdotusta, joista yksi koski uudelleenkohdentamista määrääjain. Raportin mukaan hallituskauden aikana tulisi määrääjain olla hallituksen neuvottelu, missä riittävän jakamattoman varauksen ja hallinnonalojen välisten uudelleenkohdentusten avulla voitaisiin siirtää menojen painopistettä hallituksen linjaamaan suuntaan. Samassa yhteydessä tulisi tarkistaa, ollaanko saavuttamassa muut hallituksen asettamat finanssipoliittiset tavoitteet, kuten tasapainotavoite ja kestävyysvajeen poistamiseen liittyvä tavoite, ja millaisia lisätoimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen toteuttaa.⁹⁷

Vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisältyi yhteensä 431 muutosta, joissa selitteenä on ”siirto momentilta” tai ”siirto momentille”. Momenttien välisistä siirroista lisäyksiä oli 1,8 miljardia ja vähennyksiä 1,5 miljardia. Vastaavasti vuoden 2024 talousarvioesitykseen sisältyi yhteensä 569 siirtoa, joista lisäyksiä 1,28 miljardia ja vähennyksiä 1,24 miljardia euroa.

Kaikki muutokset on nimetty, mutta ilmaisujen täsmällisyys vaihtelee. Osa on nimetty ainoastaan ilmaisulla ”siirto momentille” tai ”siirto momentilta” ja kyseinen talousarviotili. Erityisesti näissä tapauksissa

⁹⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle. K 21/2010 vp, s. 5.

⁹⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, s. 124.

⁹⁶ Viherkenttä 2010, s. 69–112.

⁹⁷ Valtiovarainministeriö: Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011, s. 18.

jää epäselväksi, koskeeko siirto vain euromäärää vai sekä euromäärää että käyttötarkoitusta. Muutokset näkyvät talousarviossa kunkin momentin selvitysosassa kohdassa ”Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset” taulukkomuodossa. Täydentävässä talousarvioesityksessä ja lisätalousarvioesityksissä tehdyt momenttikohtaiset muutokset esitetään tekstimuodossa momentin selvitysosassa. Reaaliaikaisen kuvan kullekin momentille tehdyistä eduskunnan hyväksymistä lisäyksistä ja vähennyksistä saa käytännössä vain Buketti-järjestelmästä.

Varsinaisessa talousarviossa tehdyt muutokset ovat lähtökohtaisesti pysyviä, ellei niitä erikseen kumota. Lisätalousarvioissa tehdyt muutokset ovat puolestaan lähtökohtaisesti kertaluonteisia, ellei niitä erikseen jatketa. Jos määrärahan lisäys on tarkoitettu olemaan voimassa vain kyseisen varainhoitovuoden, lisäys näkyy varainhoitovuoden talousarviossa ja vastaavasti vähennyksenä seuraavan vuoden talousarviossa. Muutoksista ja niiden perusteista on vaikea saada kokonaiskuvaa yksinomaan talousarviota tutkimalla.

4.4.2 Uudelleenbudjetointi

Siirrettyjen määrärahojen peruutukset budjetoidaan talousarvioon tuloksi. Vuoden 2022 talousarviossa budjetoitiin 10 miljardin euron määräraha lainojen ja takausten myöntämiseen sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille. Määräraha siirtyi kokonaisuudessaan vuodelle 2023, ja tilinpäätösvaiheessa se peruutettiin. Kun edellä mainittu peruutus jätetään tarkastelun ulkopuolelle, olivat siirrettyjen määrärahojen peruutukset vuonna 2023 noin 1,3 miljardia euroa. Näistä vähintään 0,8 miljardia euroa oli sellaisia peruutuksia, jotka on uudelleenbudjetoitu vuonna 2023. Käytännössä kyse on aiemmin siirretyn määrärahan voimassaoloajan pidentämisestä. Tosiasiallisesti käyttämättä jääneitä siirrettyjä määrärahoja kirjattiin siten tuloksi enintään 0,5 miljardia euroa. Siirtomäärärahoihin liittyvien tilinpäätössäästöjen tunnistaminen edellyttää siten sitä, ettei kyseisiä eriä ole uudelleenbudjetoitu.

Talousarvioprosessissa siirtomääräraha, jonka voimassaolo on päättymässä, usein uudelleenbudjetoidaan. Teknisesti kyse on uudesta määrarahasta, mutta asiallisesti menettely on vuotuisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että uudelleenbudjetointi ei ole virallinen lainsäädännössä tai määräyksissä käytetty termi, vaan sillä viitataan tilanteeseen, jossa tietystä resursoinnin tasosta on jo kertaalleen päätetty talousarviossa, mutta määrärahan käyttöajan puitteissa rahoitus ei ole kokonaan kulunut ja tarve on edelleen olemassa (esim. hankkeen tai investoinnin toteutusaikataulu on viivästynyt). Uudelleenbudjetoinnilla ei ole lausunnon mukaan tarkoitus venyttää määrärahan käyttöaikaa perusteettomasti, vaan varmistaa rahoituksen olemassaolo tarpeeseen, joka on edelleen olemassa.

Kehyksen mukaan hallitusohjelmassa linjataan, että kehyksen ei tule rajoittaa uudelleenbudjetoiteja tai menokokonaisuuksien ajoitusmuutoksia. Esimerkkinä mainitaan, että jos vuonna 2024 kolmevuotisella siirtomäärärahalla budjetoitu IT-investointi myöhästyy ja käyttämättä oleva määrärahaosuus joudutaan peruuttamaan ja uudelleenbudjetoimaan vuonna 2026, tehdään vuoden 2026 kehyksitasoon kyseistä summaa vastaava korotus. Nämä ovat kehysesikirjan mukaan esimerkkejä rakennekorjauksista.⁹⁸ Vaatimuksena on pidetty sitä, että kyseessä on aito hankemenon uudelleenbudjetointi samaan kohteeseen.⁹⁹

Seuraavassa käytännön esimerkki uudelleenbudjetoinnista. Vuoden 2023 talousarviossa momentille 35.20.56 Avustukset asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi (siirtomääräraha 3 v) budjetoitiin 45,6 milj. euroa. Vuoden 2023 I lisätalousarviossa momentilta vähennettiin 5 milj. euroa. Selvitysosan mukaan vähennys aiheutui tarkentuneista arvioista avustusten myöntämisaikatauluihin.

⁹⁸ Valtiovarainministeriö: Kehysesikirja. Kuvaus vaalikauden kehyksen 2024-2027 laidinnasta ja ylläpidosta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:7, s. 21.

⁹⁹ Valtiovarainministeriö: Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011, s.77.

Momentilta myönnettiin vuonna 2023 valtionavustusta yli 38 milj. euroa vuosilta 2021 ja 2022 siirtyneistä määrärahoista. Vuodelle 2023 budjetoitu 40 milj. euron määräraha siirtyi kokonaisuudessaan vuodelle 2024. Vuoden 2024 talousarviossa kyseinen momentti ja sen määräraha ehdotettiin poistettavaksi talousarviosta. II lisätalousarviossa vuoden 2023 talousarviossa myönnetystä kolmevuotisesta siirtomäärärahasta peruutettiin 850 000 euroa. Vastaava määrä otettiin huomioon momentin 12.39.04 tuloarviossa. Tähän asti menettely on vielä ollut uudelleenbudjetoinnin periaatteiden mukainen. II lisätalousarvion selvitysosassa kuitenkin todetaan, että peruutettu määräraha uudelleenbudjetoidaan momentille 32.01.02. Kyseessä on Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). II lisätalousarviossa momentille myönnettiin lisäystä yhteensä 2,16 milj. euroa, josta momentin selvitysosan mukaan 850 000 euroa momentilta 35.20.56 peruutetun määrärahan uudelleenbudjetointina öljylämmityksestä luopumiseen liittyvien avustusten käsittelyyn.

Palataanpa tässä vaiheessa vuoden 2023 talousarviossa oleviin perusteluihin. Momentin päätösosassa on kolme käyttötarkoitusta, joista kahdesta ensimmäisestä käy ilmi valtionavustusten yksilöity käyttö-tarkoitus. Kolmannen kohdan mukaan määrärahaa saa käyttää avustuksesta viestimiseksi sekä avustuksen hakijoille suunnatun opas- ja ohjemateriaalin valmisteluun sekä hakijoiden informaatiotukeen liittyvien kulutusmenojen maksamiseen. Käytännössä Motiva Oy:ltä ostettiin kolmannessa kohdassa mainitut palvelut. Vuoden 2023 talousarviossa momentin selvitysosassa on maininta, että avustuksen käsittelytehtäviä varten määräraha on budjetoitu momentille 32.01.02, siis elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenoihin. Uudelleenbudjetoinnissa poikettiin siis nimenomaisesti menon alkuperäisestä käyttötarkoituksesta, kun uudelleenbudjetoinnin kohteena oli avustusten sijasta avustusten käsittelystä aiheutuvat menot eli käytännössä ELY-keskusten palkkamenot.

Vuoden 2025 varsinaiseen talousarvioon ei sisällynyt määrärahaa momentille 35.20.56 Avustukset asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi (siirtomääräraha 3 v). II lisätalousarviossa momentille myönnettiin 14 milj. euroa. Uudelleenbudjetoidun määrärahan käyttötarkoitus momentin päätösosassa on täsmälleen sama kuin vuoden 2023 talousarviossa. Momentin päätösosan mukaan vuoden 2023 talousarviossa myönnetystä kolmevuotisesta siirtomäärärahasta peruutetaan 14 milj. euroa. Momentin selvitysosassa puolestaan todetaan, että määrärahan peruuttaminen on otettu huomioon momentin 12.39.04 tuloarviossa. Edelleen selvitysosassa todetaan, että ”määräraha on peruutetun määrärahan uudelleenbudjetointia, jolla varmistetaan jäljellä olevan avustusmäärärahan myöntämisen avustusehdot täyttäviin hankkeisiin ja avustusohjelmaan tarvittavat henkilöresurssit. Määrärahan peruuttaminen aiheutuu hankehakemusten käsittelyresurssien rajallisuudesta.” Selvitysosan teksti vuoden 2025 II lisätalousarviossa poikkeaa siten olennaisesti vuoden 2023 talousarvion selvitysosan tekstistä, jonka mukaan että avustuksen käsittelytehtäviä varten määräraha on budjetoitu nimenomaan momentille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenoihin eikä avustuksiin osoitetulle määrärahalle. Vuoden 2025 II lisäarvion selvitysosan teksti on epämääräinen, kun uudelleenbudjetointia perustellaan myös sillä, että määrärahalta varmistetaan myös avustusohjelmaan tarvittavat henkilöresurssit. Palkkojen maksamista ei ole momentin päätösosassa kuitenkaan sallittu.

Edellä kuvattu esimerkki uudelleenbudjetoinnista kuvaa myös budjetoinnin teknistä toteuttamista ja sitä, miten inkrementaalinen budjetointi käytännössä toteutetaan. Vaikka momentti 35.20.56 Avustukset asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi (siirtomääräraha 3 v) ehdotettiin vuoden 2024 talousarvioesityksessä poistettavaksi, se kuitenkin teknisesti siihen sisältyy. Buketti-järjestelmässä, jota käytetään talousarvioesitysten laadinnassa ja käsittelyssä sekä kehusehdotusten hallinnassa, momentilla esitetään vuonna 2024 45,6 milj. euron vähennys, joka on kehysbudjetoinnin periaatteiden mukaisesti uudelleenkohdennettavissa johonkin muuhun käyttötarkoitukseen. Huomionarvoista on myös se, että vähennys tehtiin eduskunnan hyväksymästä varsinaisen talousarvion määrärahasta eikä lisätalousarviolla muutetusta määrärahasta, johon kohdistui 5 milj. euron vähennys.

5 Päätelmiä

Oheiseen taulukkoon on tiivistetty kolmen vuosikymmenen kehitys kolmen ohjausmallin keskeisten piirteiden kannalta. Keskeisillä piirteillä tarkoitetaan tässä nimenomaan budjetoinnin kannalta keskeisiä piirteitä. Kukin ohjausmalli on edelleen voimassa, ja ohjausmallit limittyvät toisiinsa. Miten eduskunnan budjettivalta on menestynyt eri ohjausmalleja sovellettaessa? Tulosohtauksessa tai -budjetoinnissa eduskunnan budjettivaltaa on erityisesti nakertanut ”kõnttåsummabudjetointi” ja nettobudjetointi. Kehysbudjetoinnissa eduskunnan budjettivaltaa on erityisesti nakertanut se, että momenttikohtaiset menot sovitaan käytännössä jo kehysmenettelyssä. Strateginen ohjaus puolestaan nakertaa eduskunnan budjettivaltaa, koska harkinnanvaraiset menot lukitaan hallitusohjelmassa.

	Tulosohjaus (tulosbudjetointi)	Kehysohjaus	Strateginen ohjaus
Milloin alkanut	<ul style="list-style-type: none"> 1990-luvun alussa, kattavasti 1995 -> 	<ul style="list-style-type: none"> 1991, nyky muodossa 2003 -> 	<ul style="list-style-type: none"> 2012 ->
Keskeiset asiakirjat	<ul style="list-style-type: none"> Talousarvio Toiminta- ja taloussuunnitelma 	<ul style="list-style-type: none"> Momenttikoh. kehusehdotus ja -päättõs Julkisen talouden suunnitelma 	<ul style="list-style-type: none"> Hallitusohjelma Julkisen talouden suunnitelma
Keskeinen ohjausväline	<ul style="list-style-type: none"> Toimintamenomomentti 	<ul style="list-style-type: none"> Vuotuinen kehys 	<ul style="list-style-type: none"> Hallitusohjelma
Määrärahojen perustelu	<ul style="list-style-type: none"> Kaikki menot perustellaan 	<ul style="list-style-type: none"> Muutokset perustellaan 	<ul style="list-style-type: none"> Strategiset muutokset perustellaan
”Oikeutus”	<ul style="list-style-type: none"> Tilivelvollisuus 	<ul style="list-style-type: none"> Menokuri 	<ul style="list-style-type: none"> Mandaatti
Vaikutukset nykyisiin budjetointimenettelyihin	<ul style="list-style-type: none"> Toimintamenomomenttien perusidea hämårtynyt Toimintamenomomenttien jatkeet Budjettiohjaus 	<ul style="list-style-type: none"> Inkrementaalinen budjetointi Uudelleenkohdentaminen Uudelleenbudjetointi 	<ul style="list-style-type: none"> Laaja hankerahoitus 3-vuotiset siirtomäärårahat Poikkihallinnollisuus Ilmiõbudjetointi

Kuvio 2. Ohjausmallien keskeiset piirteet.

Tarkastelun perusteella näyttää siltä, että nykyinen budjetointikäytäntõ on siirtånyt eduskunnan budjettivaltaa selvåsti valtioneuvostolle ja ministeriõille. Budjetoinnissa on palattu inkrementaaliseen budjetointiin, jolloin budjetoinnissa korostuvat muutokset edelliseen talousarvioon verrattuna, ja vain ne perustellaan. Perusteluissa on siten palattu jålleen referenssibudjettikåytäntõõn.

Kaikki hallinnonalat kattavaan tulosbudjetointiin siirryttiin vuonna 1995. Virastojen toimintamenomomentit olivat tållõin tulosbudjetoinnin ydin, jossa pyrittiin liittåmään yhteen määrårahat ja niillå aikaansaavat tuotokset. Virastojen toimintamenojen rajat ovat våhitellen hämårtyneet. Toimintamenoiksi luokitellaan myõs erilaisia rajattuun kåyttõtarkoitukseen budjetoituja, påosin kulutusmenoja, joille ei ole asetettu talousarviossa tavoitteita. Toisaalta muille kulutusmenomomenteille on vakiintuneesti budjetoitu virastojen ydintoimintoihin kohdistuvia menoja. Nait momentteja on tarkastuksissa kuvattu toimintamenojen jatkeiksi.

Tulosohjaus kynnistyi aikanaan tulosbudjetoinnilla, jossa eduskunnan rooli muuttui yksityiskohtaisesta resurssiohtauksesta virastojen toimintamenojen budjetointiin ja niiden vastapainoksi asetettuihin tulostavoitteisiin. Nykyisin eduskunnan ohjaavaa roolia kuvataan budjettiohtauksena, jonka suhde tulosohjaukseen hakee muotoaan. Selvåsti vallalla olevia ohjausmalleja ovat kehysohjaus ja strateginen ohjaus, jotka vahvistavat valtioneuvoston ja ministeriõiden valtaa eduskunnan budjettivallan kustannuksella.

Talousarvion käsittelyyn ja hyväksymiseen liittyy perustuslaissa säädettyjä budjettiperiaatteita, kuten vuotuisuusperiaate ja bruttoperiaate, joiden noudattaminen vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa. Keskeiset budjettiperiaatteet väistyvät yhä useammin nykyisiä joustavia budjetointimenettelyitä käytettäessä. Laajasti sovellettu nettobudjetointi, siirtomäärärahojen ja valtuuksien yhdistäminen, epätasalliset valtuudet, kehysbudjetointi ja siihen liittyvä siirteiden mutta käyttämättä jääneiden määrärahojen uudelleenbudjetointi sekä poikkeavat kohdentamisperusteet erityisesti heikentävät eduskunnan budjettivaltaa.

Sisäiset toiminnan tuotot ja kulut eliminoidaan valtion tuotto- ja kululaskelmassa, mutta kirjanpitoyksikkökohtaisessa kirjanpidossa sisäiset erät jäävät bruttomääräisiksi. Ne hämärtävät budjetoinnin läpinäkyvyyttä. Sisäisten erien yhä laajeneva käyttö haastaa myös perustuslain 85.2 §:ssä säädetyn virement-kiellon eli määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Kielto korostaa eduskunnan budjettivallan merkitystä.

Määrärahan käyttötarkoituksen perustelu ja siihen liittyvä mitoitus jäävät budjetoinnissa vähälle huomiolle. Valtion talousarvion ja tilinpäätöksen ohjauksen merkitys on selvästi vähentynyt. Talousarvion todellisesta menotasosta ei ole saanut pitkään aikaan selkeää kuvaa.

Tulosohjauksessa on olennaista aikaansaannoksien ja rahoituksen kytkeminen toisiinsa. Tästä kantavasta ajatuksesta on käytännössä tingitty kehysbudjetoinnissa ja inkrementaalissa budjetoinnissa.

Menolajibudjetointia, jossa menot budjetoidaan niiden laadun mukaisesti kulutusmenoihin, siirtomenoihin ja sijoitusmenoihin, on periaatteessa sovellettu jo vuodesta 1968 lähtien. Tulosohjaukseen siirtäessä virastojen ja laitosten toiminnan menot budjetointiin toimintamenomomenteille, jotka ovat yhdistelmä laadun mukaista ja tehtävän mukaista budjetointia. Toimintamenomomentit myös nettobudjetointiin. Toimintamenomomentti on eräänlainen konstruktio, jolla säännöksiä muuttamatta pyrittiin säilyttämään budjetoinnin keskeinen systematiikka. Menon laadun mukaista budjetointia tosiasiallisesti romuttaa myös yhä laajeneva sekamomenttien käyttö. Sekamomenttien käyttö heikentää budjetoinnin läpinäkyvyyttä ja siten eduskunnan budjettivaltaa.

Tulosohjauksen perusajatus on se, että virastoille ja laitoksille asetetaan tulostavoitteet, joita varten kukin virasto ja laitos saa omaan toimintaansa tarvittavat varat yhtenä määrärahana (toimintamenona). Menettely on katsottu antavan vapaammat kädet tulostavoitteiden toteuttamiseen. Tätä ideaalia vastaan sotii hallitusohjelmiin pohjautuva laaja hankesalkku, joka konkretisoituu vuosittain inkrementaalissa budjetoinnissa eri suuruusina lisäyksiä ja vähennyksiä. Hankerahoitusta kohdennetaan tyypillisesti runsaasti muille momenteille kuin toimintamenomomenteille. Määrärahojen ja tulostavoitteiden välinen yhteys hämärtyy tai jopa katkeaa. Toiminnallisesti on riski, että resursseja ohjautuu virastojen lakisääteisestä toiminnasta hankkeisiin. Toisaalta säästöpainneissa voi käydä niinkin, että vaikka määrärahaa kohdennettaisiin hankkeisiin, niillä tosiasiallisesti ainakin osittain katettaisiin pieneneviltä toimintamenomäärärahoilta aiemmin katettuja menoja.