Valtiontalouden tarkastusvirasto
Finanssipolitiikan tarkastus
D/423/04.05.01/2025

Valtiovarainministeriön meno- ja verokartoitukset (14/2026)

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat valtiovarainministeriön (VM) keväällä 2023 julkaisemat menokartoitus (”Meno- ja rakennekartoitus”) sekä verokartoitus. Kartoitusten tarkoituksena on tuottaa tietoa julkisen talouden tulo- ja menovirroista, jotta päätöksentekijät voivat tehdä julkisia tuloja ja menoja koskevia informoituja päätöksiä.

Kartoituksilla oli keskeinen merkitys kevään 2023 hallitusohjelmaneuvotteluissa. Säännölliset kartoitukset voidaan nähdä keskeisenä osana finanssipoliittista kehikkoa eli julkisen talouden ohjausjärjestelmää.

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmentaa, että päätöksentekijöille esitetty tieto julkisen talouden vahvistamisvaihtoehdoista on oikeaa ja riittävää. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ovatko julkisen talouden vahvistamisen tietoperustana olleet meno- ja verokartoitukset olleet kattavia, ja ovatko esitettyjä vahvistamistoimia koskevat arviot olleet ajantasaisia, läpinäkyviä ja keskenään johdonmukaisia. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, onko kartoitusten jatkuvuus osana finanssipolitiikan tietoperustaa turvattu.

Vuoden 2023 meno- ja verokartoitus olivat olennainen edistysaskel kartoitusten laatimisessa

Vuoden 2023 kartoitukset olivat Suomessa aiemmin julkaistuja kartoituksia selvästi laajempi kokonaisuus. Kartoitusten rajausten piirissä olivat koko julkisen talouden tulot ja menot, vaikkakin yksityiskohtaisuudessa oli vaihtelua eri osa-alueilla. Verokartoitus laadittiin nyt ensimmäistä kertaa. Kartoitukset sisälsivät sekä julkisten tulojen ja menojen kuvailua että nostoja säästö- ja veronkorotusvaihtoehdoiksi.

Olennaiset valtion budjetin tulo- ja menoerät olivat pääsääntöisesti mukana kartoitusten kuvailevissa tarkasteluissa. Verotuista suuri osa sisältyi verokartoitukseen, mutta kaikkia merkityksellisiä verotukia ei käsitelty. Kartoitukset perustuivat nykyiseen meno- ja tulorakenteeseen ja keskittyivät nopeavaikutteisiin toimiin. Kartoitukset eivät sisältäneet esimerkiksi ehdotuksia uusista veroista.

Meno- ja verokartoitukset julkaistiin erillisinä dokumentteina. Tämä voi vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista julkisen talouden vahvistamismahdollisuuksista. Kahdesta erillisestä kartoituksesta ei julkaistu yhteenvetodokumenttia. Lisäksi on riski, että sellaiset toimenpiteet ja teemat, joihin liittyy kiinteästi sekä meno- että veroulottuvuus, hahmottuvat kartoituksista heikosti.

Molemmissa kartoituksissa nostettiin esiin runsaasti konkreettisia vaihtoehtoja vahvistaa julkista taloutta. Esiin nostetuissa toimenpiteissä oli selkeitä painotuksia tiettyihin veroihin ja menokohteisiin. Toimenpiteiden priorisoinnissa käytettävien periaatteiden valinta ja soveltaminen on väistämättä jossain määrin subjektiivista. Tämän takia on tärkeää, että sekä priorisointiperiaatteet että niiden soveltamisen kautta syntyneet painotukset on kuvattu läpinäkyvästi. Toimenpiteiden priorisoinnissa käytettyjä periaatteita oli kuvattu molemmissa kartoituksissa. Verokartoituksen sisältämät toimenpiteet olivat linjassa kartoituksessa mainittujen periaatteiden kanssa. Esiin nostettujen toimenpiteiden kohdentumista tai painottumista eri kohteisiin ei esitetty kootusti menokartoituksessa, minkä takia säästömahdollisuuksien kokonaisuus ei hahmottunut riittävästi.

Menokartoituksessa ei kuvattu riittävästi sopeutustoimien vaikutuksia

Menokartoituksessa esiin nostetut toimenpiteet nojautuivat sekä varsinaisiin vaikutusarvioihin että mahdollisen säästön suuruusluokkaa kuvaaviin mittakaava-arvioihin. Arviot todettiin otoksen perusteella yleisesti ottaen ajantasaisiksi. Mittakaava-arvioiden perusteissa esiintyi vaihtelua. Joillekin mittakaava-arvioille esitettiin kartoituksessa selkeitä perusteita tai mahdollisia säästön toteutumisen tapoja, mutta kaikille mittakaava-arvioille ei esitetty selkeää perustetta tai arviota säästön vaikutuksista.

Menokartoituksessa ei tuotu selkeästi esiin toimenpiteiden epäsuorien vaikutusten sisällyttämistä koskevaa linjausta. Tällä rajauksella oli suuri merkitys, koska menokartoituksessa huomioitiin suorien

budjettivaikutusten lisäksi suuriksi arvioituja, työllisyyden parantumiseen perustuvia julkisen talouden vaikutuksia. Säästöjen vaikutusta kulutukseen ja investointeihin ei puolestaan huomioitu kartoituksessa.

Toimenpiteiden tulonjakovaikutusten laajempi esittäminen menokartoituksessa olisi ollut tarpeellista. Kyseisillä vaikutuksilla on merkitystä siihen, miten kartoituksessa esitetyt, toimien kohdentumista koskevat periaatteet toteutuvat.

Työllisyysvaikutusten epävarmuus hahmottui menokartoituksesta puutteellisesti. Työttömyysturvaleikkauksiin liittyvien työllisyysvaikutusten epävarmuutta ja näiden vaikutusten toteutumisen aikajännettä ei kuvattu numeerisesti eikä sanallisesti. Siten suoraa budjettivaikutusta epävarmempi ja hitaampi työllisyysvaikutuksen kautta muodostuva julkisen talouden vaikutus rinnastui liialti suoraan budjettivaikutukseen. Tämän seurauksena menokartoituksesta ei kaikilta osin syntynyt johdonmukainen ja vertailukelpoinen kuva kartoituksen sisältämien erilaisten toimien vaikutuksista.

Kartoitusten jatkuvuus tulee turvata

Kartoitusten valmistelussa on pyritty hyödyntämään laajaa asiantuntemusta muun muassa pyytämällä lausuntoja tutkimuslaitoksilta. Valmistelun alussa toteutettu lausuntokierros ei kuitenkaan ole kattanut kaikkia mahdollisia asiantuntemusta omaavia organisaatioita. Sektoriministeriöiden osallistaminen kartoitusten valmisteluun on ollut vaihtelevaa ja jäsentymätöntä, minkä vuoksi toteuttamiskelpoisia ja tehokkaita säästötoimia saattaa jäädä pois kartoituksesta. Tämä voi myös vaikuttaa säästötoimien vaikutusarvioiden laatuun. Kartoituksille ei ole osoitettu erillistä resurssia VM:ssä, vaan ne toteutetaan muun työn ohella.

Menokartoituksen tai verokartoituksen jatkuvuutta ei ole turvattu kirjaamalla velvoitetta kartoitusten laadinnasta ja julkaisusta lakiin tai asetukseen. Kartoitusten laadintaprosessi ja menetelmät ovat vaihdelleet, eikä niiden laatimisesta ole muodostunut vakiintuneita käytäntöjä. Meno- ja verokartoitus tehdään pääosin toisistaan erillisissä prosesseissa. Nykymuotoisen kartoituskokonaisuuden säännönmukainen laatiminen on jossain määrin epävarmaa, koska nykyisellään se riippuu virkamiesjohdon ja poliittisen johdon harkinnasta ja päätöksistä.

Tarkastusviraston suositukset

Valtiovarainministeriön tulee

1. esittää meno- ja verokartoituksissa perusteltu ja johdonmukainen linjaus siitä, miten erilaiset vaikutukset huomioidaan ja esitetään kartoituksissa. Siltä osin kuin arvioihin sisällytetään epäsuoria vaikutuksia, tulee huolehtia näiden vaikutusten luonteen kuvaamisesta, erityisesti koskien vaikutusten epävarmuutta ja vaikutusten toteutumisen aikajännettä.
2. esittää menokartoituksessa yhteenveto esiin nostettujen säästömahdollisuuksien kohdentumisesta eri menokohteisiin.
3. huolehtia kartoitusten jatkuvuudesta edistämällä sitä, että kartoitusten laadinta- ja julkaisuvelvoite lisätään lainsäädäntöön, esimerkiksi asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta.
4. luoda systemaattinen prosessi vaalikausittaisille säännönmukaisille meno- ja verokartoituksille, jossa varmistetaan sektoriministeriöiden ja muiden asiantuntijoiden järjestelmällinen osallistaminen prosessiin. Prosessista on laadittava kuvaus, jossa kuvataan muun muassa prosessin organisointi, osallistuvat tahot, tarkasteltava kokonaisuus sekä aikataulut.