



# KEHYSBUDJETOINNIN KEHITTÄMINEN

Patrizio Lainà



Kehysbudjetoinnin kehittäminen

Toimitus: Patrizio Lainà, pääekonomisti  
Taitto: Tomi Rantanen

© 2022 STTK ry

# SISÄLTÖ

Esittely	4
Kuvaus	6
Ongelma	9
Ratkaisut	16
Yhteenvedo	28

## KEHYSBUDJETOINTIA ON KEHITETTÄVÄ SEURAAVASTI

**1**

Tulot eli verotus otettava mukaan

**2**

Hyvinvointialueiden rahoitus jätettävä kehysten ulkopuolelle

**3**

Elvytysvara lisättävä kriisien varalta

**4**

Julkiset investoinnit mahdollistettava paremmin

# MITÄ NYKYINEN KEHYSBUDJETOINTI TARKOITTA?

Kehysbudjetointi asettaa ylärajan valtion menoille hallituskauden aikana. Kehysbudjetointi otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1991. Sitä on uudistettu vuonna 2003. Tavoitteena on helpottaa julkisen talouden suunnittelua tarjoamalla työkalu menojen ennakkointia ja priorisointia varten.

Kehysbudjetointi oli perusteltua 2000-luvun alussa, kun nopea talouskasvu kasvatti voimakkaasti verotuloja. Menokehysten avulla voitiin turvata, että kasvaneita verotuloja ei käytetä välittömästi uusiin menoihin, vaan julkisen talouden vahvistamiseen. Toisin sanoen menokehykset sopivat aikaan, jolloin julkisen talouden alijäämä ei ollut ajankohtainen huoli vaan pikemminkin haluttiin varmistaa, että ylijäämää ei tuhjata talouden ylikuumentamiseen.<sup>1</sup>

## Kuinka suuri osa menoista sisältyy kehyksiin?

Menokehys asetetaan aina hallituskauden alussa vaalikaudelle eli seuraaville neljälle vuodelle. Uusi hallitus voi siis kautensa alussa sopia menojen määrästä mitä haluaa riippumatta edellisen hallituksen päätöksistä. Uusi hallitus kuitenkin sitoutuu pitämään hallituskautensa aikana menojen kokonaismäärän itse asettamiensa kehysten sisällä.

Menokehykset kattavat noin 4/5 valtion budjetin menoista. Työttömyysturva ja muut suhdanneherkät menot on rajattu kehysten ulkopuolelle. Syynä on se, että nämä suhdanneherkät menot kasvavat automaattisesti taantumissa ja supistuvat nousukausilla. Rajaamalla nämä ”automaattiset vakauttajat” kehysten ulkopuolelle suhdannevaihtelut pienentyvät. Muutoin menoja pitäisi leikata taantumissa, mikä pahentaisi taantumaa, ja niitä voitaisiin lisätä nousukausilla, mikä puolestaan ylikuumentaisi taloutta.

<sup>1</sup> Pekkarinen, Jukka (2021): ”Julkisen talouden kestävyysongelma on akuutti: Seuraavan hallituksen pitää vakauttaa julkisen velan bkt-suhde 70 prosenttiin”, Talouselämä 3.7.2021.

Julkisista menoista suuri osa koostuu kuntien ja hyvinvointialueiden menoista. Nämä eivät ole mukana kehyksissä, sillä kunnilla ja hyvinvointialueilla on oikeus itsenäisesti päättää menoistaan. Koko julkisen sektorin menoista kehysmenojen osuus on noin 40 prosenttia.

## Miten kehysbudjetointi liittyy EU:n taloussääntöihin?

Kehysbudjetointi ja EU:n taloussäännöt ovat periaatteessa kaksi täysin erillistä julkisen talouden ohjausmekanismia. Niiden tulisi mielellään olla johdonmukaisesti yhteensovittavissa päällekkäisyyksien välttämiseksi. Näin ei välttämättä tällä hetkellä ole.

Kehysbudjetointi on poliittinen sopimus Suomen hallituspuolueiden kesken, kun taas EU:n taloussääntöjen pohja juontuu EU:n perussopimuksista. Kehysbudjetoinnin rikkomisesta ei seuraa varsinaisesti mitään taloudellisesti, kun taas EU:n taloussääntöjen rikkomisesta voi seurata jäsenmaalle sanktioita.

EU:n taloussäännöt asettavat 60 prosentin ylärajan julkiselle velalle suhteessa BKT:hen. Lisäksi julkisen talouden vuotuinen alijäämä saisi olla korkeintaan kolme prosenttia BKT:stä ja rakenteellinen alijäämä 0,5 prosenttia BKT:stä. Kehysbudjetointi keskittyy ainoastaan menoihin, eikä välttämättä ole johdonmukainen EU:n velka- ja alijäämäsääntöjen kanssa.

EU:n menosääntö on jonkin verran päällekkäinen kehysbudjetoinnin kanssa, mutta niissä on myös eroja. EU:n menosääntö koskee koko julkista sektoria, kun taas kehysbudjetointi kattaa vain valtion ja selvästi alle puolet julkisen sektorin menoista. EU:n menosääntö asettaa ylärajan menojen kasvulle pohjautuen BKT:n kasvutrendiin, kun taas kehysbudjetoinnissa menojen yläraja on poliittisesti päätettävissä. EU:n menosääntö ei sisällä investointien poikkeamaa keskiarvosta, kun taas kehysbudjetoinnissa investoinnit ovat mukana. Lisäksi EU:n menosääntö ottaa huomioon muutokset verotuksessa, kun taas kehysbudjetointi ei sisällä tulopuolta ollenkaan. Yhteistä molemmille on, että ne pyrkivät lukemaan ulos suhdanneluontoiset menot.

Kun EU:n taloussääntöjä ollaan nyt uudistamassa, kehysbudjetointia on samassa yhteydessä syytä kehittää johdonmukaisemmin yhteensopivaksi ja päällekkäisyyttä vältettävä.

# ONGELMA

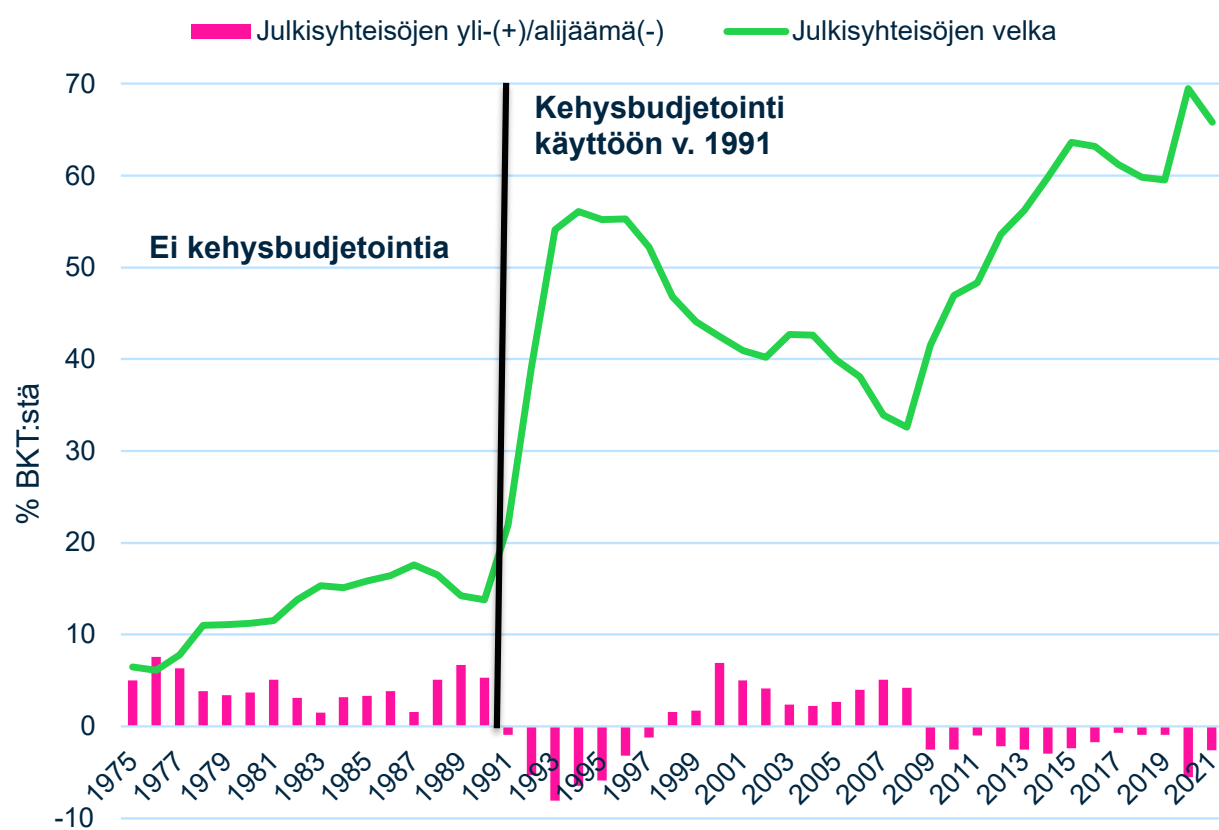
# MIKSI

## KEHYSBUDJETOINTIA ON KEHITETTÄVÄ?

Kehysbudjetointi on otettu käyttöön laman keskellä vuonna 1991. Kehysbudjetoinnin ei voi sanoa onnistuneen julkisen talouden vahvistamisessa ainakaan verraten sitä edeltävään aikaan. Julkinen velka-aste pysytteli alle 20 prosentissa BKT:stä pitkään ennen kehysbudjetoinnin käyttöönottoa. Julkista taloutta on siis osattu hoitaa vastuullisesti jo ennen kehysbudjetoinnin käyttöönottoa.

Sittemmin julkinen velka-aste on noussut lähes 60 prosenttiin 1990-luvun lammassa. Eurokriisin ja koronakriisin seurauksena julkinen velka-aste nousi noin 70 prosenttiin. Vaikka on mahdotonta tarkastella, kuinka julkinen velka-aste olisi kehittynyt viime vuosikymmeninä ilman kehysbudjetoinnin käyttöönottoa, on kuitenkin selvää, että kehysbudjetointi ei ole onnistunut pitämään julkista velka-astetta alhaisena.

Julkisen sektorin alijäämä ja velka



Lähde: Tilastokeskus

” Osa menoista voi myös vahvistaa julkista taloutta.

### Menokuri ei yksin riitä

Kehysbudjetoinnissa pysyminen ei automaattisesti tarkoita vastuullista talouspolitiikkaa. Menokehysten taso voidaan asettaa hallituskauden alussa vapaasti hallituksen haluamalle tasolle. Toisin sanoen menokehysten taso on mahdollista mitoittaa vastuuttoman korkeaksi. Kehysbudjetoinnin ideana on lähinnä varmistaa, että hallituksen menot pysyvät hallituskauden alussa asetetuissa raameissa. Se ei ota kantaa asetetun raamin kokoon, joka on julkisen talouden kannalta oleellisempaa.

Osa menoista voi myös vahvistaa julkista taloutta. Esimerkiksi oppivelvollisuuden pidentäminen 18 ikävuoteen lisää menoja, mutta vahvistaa julkista taloutta pidemmällä aikavälillä. Monet julkiset investoinnit maksavatkin itsensä takaisin pidemmällä aikavälillä. Jos julkiset investoinnit lisäävät taloudellista toimintaa ja kasvattavat verotuloja enemmän kuin investoinnit maksavat, ne kannattaa toteuttaa, vaikka menokehys ylittyisikin (suhdanneltilanne huomioiden). Hallituskauden aikana voi ilmaantua uusia kannattavia investointikohteita. Jos kehysbudjetointi estää kannattavien investointikohteiden rahoittamisen, se on haitallista julkisen talouden kestävyden kannalta.

Julkisen talouden kannalta on vastuullista toisinaan poiketa menokehysistä. Esimerkiksi koronakriisin aikana menokehysistä jouduttiin poikkeamaan terveyturvallisuuden vahvistamiseksi. Menokehysten ylittäminen rajasi taloudellisia vahinkoja merkittävästi ja johti siten hyvin todennäköisesti vahvempaan julkiseen talouteen kuin siinä tapauksessa, että menokehysistä olisi pidetty orjallisesti kiinni (ks. tarkemmin tietolaatikko koronakriisistä).

## Koronakriisi kyseenalaisti kehysbudjetoinnin

Koronakriisi osoitti kehysbudjetoinnin puutteet voimallisesti. Koronapandemiaan vastaamiseksi oli tarve lisätä terveystalouden rahoitusta muun muassa testaamisen kapasiteetin lisäämiseksi, mutta myös yritysten, kuntien ja kotitalouksien tukemiseksi pahimman yli.

Nämä kaikki tarkoittivat valtiolle lisämenoja, joita ei kehysbudjetoinnista tiukasti kiinni pitämällä olisi voinut toteuttaa ilman leikkauksia toisaalla. Terveys- ja tukitoimien rahoittaminen leikkaamalla toisaalta olisi tarkoittanut talouden selvästi suurempaa romahdusta ja yleistä epävarmuuden lisääntymistä.

Kehysbudjetoinnista päätettiin luopua vuosina 2020-2021 koronakriisin vuoksi. Sen jälkeen suoraan pandemian hoitoon liittyvät menot päätettiin lukea budjettikehyksen ulkopuolelle. Lisäksi kehysmenojen tasoa nostettiin 900 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja vielä 500 miljoonaa euroa vuonna 2023. Koronakriisin jälkihoito vaatii myös resursseja, joten menokehysten nostaminen vuosille 2022-2023 oli perusteltua.

Suomi on selvinnyt koronakriisistä erinomaisesti sekä terveydellisesti että taloudellisesti. Koronaviruksesta johtuvat kuolemat ovat jäämässä selvästi monia muita verrokkimaita alhaisemmiksi. Tuotanto ja työllisyys putosivat kansainvälisesti vertaillen hyvin vähän ja ovat palautuneet vauhdilla saavuttaen koronakriisiä edeltävän tason jo seuraavana vuonna kriisin alkamisesta. Julkinen velkaantuminen jäi selvästi pelättyä alhaisemmaksi ja velka-aste kääntyi myös selvään laskuun vuonna 2021.

Kehysbudjetoinnista joustaminen on ollut ehdottoman tarpeen koronakriisissä. Terveys- ja talousluvut olisivat olleet selvästi heikompia, jos menokehyksistä olisi pidetty tiukasti kiinni. Heikompi talouskehitys olisi myös todennäköisesti heikentänyt julkista taloutta nykyistä enemmän. Koronakriisi osoitti, että kehysbudjetointi ei sovellu kriisiolosuhteisiin.

## Veropuoli puuttuu

Menojen lisäksi julkisen talouden kestävyysvaikuttaa moni muu asia. Ennen kaikkea tulopuoli eli lähinnä verotulot vaikuttavat merkittävästi julkiseen talouteen. Kehysbudjetoinnin räikein puute onkin keskittyä menoihin, mutta unohtaa verotulot kokonaan.

Kehysbudjetointi kannustaa monesti tehottomiin veroratkaisuihin. Kehysbudjetoinnin rajoittaessa menojen lisäämistä joudutaan usein turvautumaan verojen keventämiseen, vaikka se olisi julkisen talouden kannalta kalliimpaa. Esimerkiksi jos poliittiseen tavoitteeseen pääseminen edellyttäisi kahden miljardin euron veronkevennyksiä, mutta vain yhden miljardin euron menolisäyksiä, kehysbudjetoinnin rajoittaessa menolisäyksiä joudutaan turvautumaan julkiselle taloudelle kalliimpaan veroratkaisuun. Veroratkaisu siis heikentää julkista taloutta miljardi euroa enemmän verrattuna edullisempaan menolisäykseen.

Esimerkiksi tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikassa (tki-politiikassa) suorat tuet ovat todistetusti tehokkaampia kuin verotuet. Tki-tavoitteeseen pääsemiseksi suorien tukien lisäämistä voi olla vaikeaa mahduttaa menokehysten sisään, joten on olemassa houkutus valita keinoksi kalliimpi verotuki. Verotukienkin avulla voidaan saavuttaa tki-tavoite, mutta se tulee kalliimmaksi julkiselle taloudelle kuin suorien tukien lisääminen.

Veropuolen puuttuminen tekee kehysbudjetoinnista poliittisesti virittyneen suosien veronkevennyksiä ja menoleikkauksia. Sillä voi olla vaikutusta myös taloudelliseen eriarvoisuuteen. Menoleikkaukset kohdistuvat usein pienituloisiin, kun taas veronkevennykset suosivat tavallisesti suurituloisia.

Veropuolen puuttuminen heikentää myös kehysbudjetoinnin oikeutusta. On vaikeaa nähdä, miksi pienetkin lisämenot ovat kehysten rajoittaessa mahdottomia, mutta samaan aikaan suuriakin verotukia voidaan luoda.

## Elvyttäminen tehotonta

Nykyinen kehysbudjetointi tekee suhdannepolitiikasta tehotonta. Menokehykset mahdollistavat vain veroelvytyksen, mutta eivät menoelvytystä. Vaikka veroelvytys toimii, menoelvytys on selvästi tehokkaampaa taantumissa.<sup>2</sup> Toisin sanoen menoja lisäämällä saadaan taloutta tuettua paremmin kuin käyttämällä sama määrä euroja veroelvytykseen.

Esimerkiksi globaalissa finanssikriisissä Suomi pitäytyi menokehyksissä, mutta harjoitti ansiokkaasti veroelvytystä. Veroelvytyksestä huolimatta talous sukelsi peräti kahdeksan prosenttia vuonna 2009. Jos veroelvytyksen sijaan olisi valittu menoelvytys ja väliaikaisesti hyllytetty kehysbudjetointi, talous olisi hyvin todennäköisesti sukeltanut vähemmän kuin kahdeksan prosenttia. Koronakriisissä toimittiin toisin ja kehysbudjetointi hyllytettiin väliaikaisesti (ks. tarkemmin tietolaatikko koronakriisistä).

Kehysbudjetoinnin eduksi on kuitenkin luettava se, että niin sanotut automaattiset vakauttajat on luettu kehysten ulkopuolelle. Automaattiset vakauttajat tasaavat suhdanteita, sillä taantumissa maksetut verot supistuvat ja sosiaaliturvamenot kasvavat työttömyyden lisääntyessä. Kehysbudjetointi ei siis rajoita automaattisten vakauttajien toimintaa. Automaattiset vakauttajat eivät kuitenkaan yksin riitä torjumaan taantumia vaan tarvitaan myös aktiivista ja päätösperäistä suhdannepolitiikkaa.



## Kaikkia menoja vaikea arvioida etukäteen

Hallitusohjelma muodostaa pohjan menokehysten asettamiseen hallituskauden alussa. Hallitusohjelmassa on kuitenkin mahdotonta arvioida tarkalleen kaikkia siihen sisältyvien toimenpiteiden edellyttämiä menoja. Valtiovarainministeriön virkamiehillä ei ole montaa päivää aikaa laskea hallitusohjelman menoja hallitusohjelmaa kirjoitettaessa. Suuri osa laskelmista on karkeita arvioita. Voi käydä niin, etteivät kehyksiin sisältyvät menot riitä hallituskauden aikana hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseen.

Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle vaikeuttaa menojen arviointia. Jatkossa nämä palvelut ovat lähes täysin valtion rahoittamia, mutta valtio ei kuitenkaan vastaa niiden järjestämisestä. Perustuslaki turvaa näille peruspalveluille vähimmäistason, joten menoihin on hankala vaikuttaa. Kyseisiä menoja on etukäteen vaikeampi arvioida. Helsinkiä lukuun ottamatta hyvinvointialueilta puuttuu verotusoikeus, joten ne eivät juuri pysty paikkaamaan yllättäviä lisämenoja vahvistamalla tulopuoltaan, vaan joutuvat turvautumaan valtion rahoitukseen.

Epävarmuus menoista koskee myös investointeja. Hallituskauden alussa on hyvin vaikeaa määrittää kaikki hallituskauden aikana tarpeelliset investoinnit ja varata niihin juuri oikea määrä määrärahoja. Julkiset investoinnit ovat mittaluokaltaan niin merkittäviä, että esimerkiksi yllättävää miljardin euron menoylitystä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista tinkiä väliaikaisesti jostakin toisesta menoerästä. Hallituskauden aikana syntyy myös uusia yllättäviä investointitarpeita, kuten koronakriisi ja Ukrainan sota ovat osoittaneet. Kriisien vaatimia terveys-, puolustus- ja energiainvestointeja olisi ollut mahdotonta ennakoida hallituskauden alussa, menokehystä asettaessa.

Menokehyyksiin on perinteisesti varattu hieman joustoa lisätalousarviovarauksella ja jakamattomalla varauksella. Nämä varaukset ovat tavallisesti yhteensä antaneet vajaan puolen miljardin euron verran liikkumatilaa vuodessa. Varaukset ovat olleet niukkoja yllättävien menojen rahoittamiseen, uusista investointitarpeista tai menoelvytyksen harjoittamisesta puhumattakaan. Tilannetta monimutkaistaa vielä inflaatio, jonka perusteella kehyksiä korotetaan. Menot eivät kuitenkaan ole välttämättä sidottuja inflaatioon.

## Kehysbudjetoinnissa asetetaan katto kokonaismenoille, mutta ei menojen kohdentumiselle.

### Hallinnonalojen siiloutuminen

Kehysbudjetoinnissa asetetaan katto kokonaismenoille, mutta ei menojen kohdentumiselle. Menoja voidaan siis kohdentaa uudelleen siten, että leikataan menoja yhdeltä hallinnonalalta ja lisätään niitä toisaalle.

Hallinnonalat pitävät kuitenkin tiukasti kiinni omista budjeteistaan. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö tahtoo käyttää sille varatut rahat muun muassa koulutukseen, tieteeseen ja taiteeseen. Jos vaikkapa työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi työllisyyden nostamiseksi ehdotus, joka vahvistaisi julkista taloutta, mutta edellyttää lisämenoja, jostain muualta olisi pakko leikata. Ymmärrettävästi hallinnonalat eivät ole halukkaita leikkaamaan menojaan rahoittaakseen toisen hallinnonalan menolisäyksiä.

Kehysbudjetointi on osaltaan ruokkinut hallinnonalojen siiloutumista. Oman ministeriön määrärahoihin kohdistuva leikkaus ei näet ole kunniaksi yhdellekään puolueelle, ministerille tai virkajohdolle. Näin ollen hallinnonalat vartioivat tiukasti omia määrärahojaan, eivätkä halua leikata sille budjetoituja menoja, vaikka lisämenot jossain toisaalla olisivat perusteltuja myös julkisen talouden vahvistamisen näkökulmasta.



# RATKAISUT

## KUINKA KEHYSBUDJETOINTIA ON UUDISTETTAVA?

On perusteltua kysyä, tarvitaanko kehysbudjetointia tulevaisuudessa, jos siihen sisältyy paljon ongelmia, se ei ole onnistunut rajoittamaan julkista velkaantumista ja se sitoo poliitikkojen käsiä lisäten valtiovarainministeriön valtaa. Yksi vastaus on, että ei välttämättä. Julkisesta taloudesta voidaan huolehtia vastuullisesti muilla keinoilla. Toinen vastaus on, että kehysbudjetointi on hyödyllinen työkalu julkisen talouden suunnittelussa, mutta sitä on kehitettävä.

# TULOKEHYKSET MUKAAN

Kehysbudjettiin tulee sisällyttää menokehysten lisäksi tulokehukset. Toisin sanoen kehysbudjetoinnista on tehtävä symmetristä niin, että siinä huomioidaan myös tulopuoli eli käytännössä verotulot. Aivan kuten menokehysten kohdalla, tulokehysissä ei tarvitse huomioida kaikkia tuloja. Etenkin suhdanneherkät tulot voidaan jättää tulokehysten ulkopuolelle tai niistä voidaan puhdistaa pois suhdanteen vaikutus. Tulokehysiin on sisällytettävä päätösperäiset muutokset verotukseen vastaavalla tavalla kuin suhdanneriippuvaisiin sosiaaliturvamenoihin tehtävät muutokset sisältyvät menokehysiin.

Kattavampi kehysbudjetointi tarkoittaa, että menoja on mahdollista säätää hallituskauden aikanakin. Menoja voidaan lisätä, jos samalla päätetään kasvattaa myös tuloja. Vastaavasti tuloja eli käytännössä veroja voidaan alentaa, jos samalla leikataan myös menoja.

Tämä tarkoittaa, että jatkossa poliittisia päämääriä voidaan edistää taloudellisesti tehokkaimmilla keinoilla. Toisin sanoen veronkevennyksiä ei ole perusteltua suosia silloin, kun ne ovat menolisäyksiä tehottomampia. Myöskään menojen lisäämistä ei ole perusteltua tehdä silloin, kun verojen keventämisellä päästään tehokkaammin tavoiteltuun lopputulokseen. Näin ollen tulopuolen ottaminen mukaan kehysbudjettiin tekee meno- ja tulopuolesta keskenään neutraaleja.

Tulopuolen ottaminen mukaan kehysbudjettiin vahvistaa julkista taloutta välillisesti. Vahvistuminen johtuu siitä, että tehottomien veroratkaisujen suosimiseen ei ole jatkossa enää perusteita.

Tulopuoleen huomioiminen tekee kehysbudjetoinnista myös poliittisesti neutraalin. Se ei rakenteellisesti suosi veroja tai menoja vaan niiden suhteesta päättäminen jää poliittiseen harkintaan. Näin ollen tulopuolen huomioiminen mahdollistaa finanssipolitiikan harjoittamisen selkeämmin poliittisista lähtökohdista. Aivan kuten nykyisin, hallitus voi kautensa alussa asettaa meno- ja tulokehysten haluamalleen tasolle. Tulopuolen huomioiminen mahdollistaa kuitenkin menojen ja tulojen säätämisen tasapainoisesti myös hallituskauden aikana uusien tarpeiden tai yllättävien tilanteiden vuoksi.

# 2

## HYVINVOINTIALUEIDEN VALTION RAHOITUS ULOS

Hyvinvointialueiden eli sote-palveluiden ja pelastustoimen rahoitus on siirrettävä kehysbudjetoinnin ulkopuolelle. Etenkin sote-menoja on vaikea etukäteen tarkasti arvioida ja lakisääteiset palvelut on kaikissa tapauksissa järjestettävä, vaikka budjetti ylittyisikin. Hallitusohjelman toteuttamisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että hallitus joutuu leikkaamaan muita menojaan, jos hyvinvointialueet ylittävät budjettinsa. Eritoten, kun valtiolla ei ole suoria vaikutusmahdollisuuksia hyvinvointialueiden vastuulla oleviin menoihin.

Hyvinvointialueiden valtionrahoitus tulee lukea kehysbudjetoinnin ulkopuolelle ainakin, kunnes kaikilla hyvinvointialueilla on omat keinonsa paikata yllättäviä menolisäyksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vasta kun kaikilla hyvinvointialueilla on verotusoikeus, hyvinvointialueille myönnettävä valtionrahoitus voidaan sisällyttää kehysbudjettiin.



# ELVYTYSVARA LISÄTTÄVÄ KRIISIEN VARALTA

Tulokehysten sisällyttäminen kehysbudjettiin ei tehosta mahdollisuuksia elvyttää kriiseissä. Itse asiassa se heikentää elvytysmahdollisuuksia, koska veroelvytykskään ei olisi enää mahdollista sen johtaessa automaattisesti menoleikkauksiin. Vaikka tulopuolen ottaminen mukaan mahdollistaa menojen lisäämisen, se tarkoittaisi samaan aikaan veronkiristystä, mikä taas heikentäisi elvytyksen tehoa merkittävästi. Siksi kehysbudjettiin tarvitaan erillinen elvytysvara kriisejä varten.

Antti Rinteen ja sittemmin Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyi historiallinen ”poikkeusolojen mekanismi”, josta voidaan ottaa mallia myös tulevaisuudessa. Poikkeusolojen mekanismi mahdollistaa menokehysten kasvattamisen väliaikaisesti kriisiolosuhteissa. Rinteen/Marinin hallituksen poikkeusolojen mekanismi oli kooltaan miljardi euroa, josta voitiin käyttää korkeintaan 500 miljoonaa euroa vuodessa. Normaalisissa taantumassa miljardi euroa olisi vastannut noin 0,5 prosenttia BKT:stä. Se saattaisi riittää menoelvytykseen, jos se olisi yhdistetty veroelvytykseen. Koronakriisissä miljardin euron poikkeusolojen mekanismi osoittautui kuitenkin täysin riittämättömäksi ja siksi kehysbudjetoinnista oli väliaikaisesti luovuttava kokonaan.

Vastaava elvytysvara on mahdollista luoda myös laajennettuun kehysbudjettiin. Kehysbudjetoinnin sisältäessä sekä meno- että tulokehysten elvytysvara mahdollistaa sen poliittisen valinnan, halutaanko elvyttää veroja laskemalla vai menoja lisäämällä. Täytyy kuitenkin huomata, että elvytysvara sisältää sekä meno- että veroelvytyksen. Elvytysvaran tulisi olla reilusti enemmän kuin miljardi euroa, sillä kehysten ulkopuolinen veroelvytys ei olisi enää mahdollista. Esimerkiksi kahdeksan miljardia euroa vastaa noin kolmea prosenttia BKT:stä, mikä vastaa tavanomaista elvytystä kriiseissä<sup>3</sup>. Ihanteellisessa tapauksessa elvytysvara riippuisi kriisin luonteesta ja syvyydestä. Tämä kuitenkin tekisi elvytysvarasta melko teknisen ja vaikeasti ymmärrettävän. Elvytysvaran tarkka määrittely riippuu lopulta poliittisesta harkinnasta.

Uudistettu kehysbudjetointi mahdollistaa automaattisten vakauttajien toiminnan täysimääräisesti kuten nykyinenkin kehysmenettely. Työttömyysturvamenot kasvavat ja verotulot pienentyvät automaattisesti talouskriiseissä budjettikehysten estämättä. Nousukaudella vaikutukset ovat päinvastaiset. Tämänkaltaiset automaattiset meno- ja tulomuutokset eivät sisälly jatkossakaan budjettikehyksiin, vaan ne sisältävät ainoastaan päätösperäiset muutokset menoissa ja tuloissa.

Kehysbudjetoinnin kehittämistä huolimatta täysin poikkeuksellisissa tilanteissa täytyy olla valmius luopua kehysbudjetoinnista väliaikaisesti. Kehysbudjetointi on kuitenkin vain työkalu julkisen talouden hallinnoimiseksi, ei päämäärä itsessään.

# 4

# JULKISET INVESTOINNIT JÄTETTÄVÄ ULKOPUOLELLE

Hallituskauden julkiset investoinnit on periaatteessa mahdollista sisällyttää menokehyksiin. Tämä vaatii kuitenkin varmaa tietoa investointitarpeista ja -kustannuksista. Näin ei usein ole. Tästä syystä julkiset investoinnit tulee jättää menokehysten ulkopuolelle.

Investointien lukemista kehysbudjetoinnin ulkopuolelle puoltaa se, että investointien ajatellaan usein rahoittavan itse itsensä. Vaikka investoinnit heikentävät julkista taloutta niiden tekohetkellä, ne vahvistavat yleensä julkista taloutta pidemmällä aikavälillä. Tästä syystä investointien rahoittaminen velkarahalla on usein perusteltua.

Osa kulutusmenoistakin vahvistaa julkista taloutta. Hyvänä esimerkkinä oppivelvollisuuden pidentäminen 18 ikävuoteen. Pitäisikö tällaiset kulutusmenot lukea myös ulos budjettikehyksistä? Periaatteessa niin voitaisiin toimia, mutta tämä saattaisi luoda poliitikoille kannustimen lukea myös muita mieleisiään menoja ulos budjettikehyksistä. Lisäksi investointeihin liittyy paljon epävarmuutta tarpeista ja kustannuksista, kun taas kulutusmenojen osalta epävarmuutta on yleensä vähemmän. Kulutusmenojen osalta kehystaso on helpompi asettaa oikealle tasolle heti hallituskauden alussa, eikä niitä ole syytä erikseen lukea kehysten ulkopuolelle.

Kaikki investoinnitkaan eivät välttämättä vahvista julkista taloutta. Esimerkiksi ilmastoinvestoinnit voivat tehokkaasti torjua ilmastonmuutosta, mutta ne eivät välttämättä luo uusia tulovirtoja julkiselle sektorille pidemmälläkään aikavälillä. Toisaalta onnistunut ilmastopolitiikka ehkäisee julkisen sektorin tulojen laskua tulevaisuudessa. Julkisen talouden kannalta tulojen pudotuksen ehkäiseminen on yhtä hyödyllistä kuin uusien tulovirtojen luominen.

Mitkä menot luetaan investoinneiksi? Kansantalouden tilinpidossa investoinnit on määritelty yksiselitteisesti. Selkeintä olisi noudattaa kansainvälisiä standardeja ja noudattavaa kansantalouden tilinpidon määritelmää julkisista investoinneista ja jättää ne kehysbudjetoinnin ulkopuolelle. Näin vältetään mahdolliset luovat tulkinnat sekä investointi- ja kulutusmenojen välisen rajanvedon hämärtyminen.

Vaihtoehtoisesti voidaan noudattaa muutakin rajausta. Tällöin kehysbudjetoinnin ulkopuolelle jätettäisiin esimerkiksi vain ilmasto- ja tki-investoinnit, jotka täyttävät myös kansantalouden tilinpidon määritelmän investoinneista. Tämä kuitenkin edellyttää, että muut investointierät ovat hyvin ennustettavia. Esimerkiksi koronakriisin terveystaloustalouteja tai Ukrainan sodan seurauksena tehtyjä puolustus- ja energiainvestointeja olisi ollut mahdotonta ennakoita hallituskauden alussa. Kansantalouden tilinpidon kaikki julkiset investoinnit olisi tästä syystä hyvä lukea ulos menokehyksistä, vaikka poliittisista syistä on mahdollista päätyä myös muuhun rajaukseen.

Investointien lukeminen kehysbudjetoinnin ulkopuolelle mahdollistaa elvytyksen paremmin. Julkisia investointimenoja, jotka ovat usein tehokkain elvytyskeinot, voidaan lisätä kriiseissä väliaikaisesti. Se ei edellytä samanaikaisia veronkorotuksia. Jos investoinnit luetaan menokehysten ulkopuolelle, kriisimekanismin elvytysvara voi olla jonkin verran pienempi.

EU:n taloussääntöjä ollaan uudistamassa. On mahdollista, että julkisia investointeja ei jatkossa huomioida finanssipolitiikan alijäämä sääntöä (kolme prosenttia BKT:stä) laskettaessa. Ainakin Ranska ja Italia ovat esittäneet tämän suuntaisia vaatimuksia. Jos EU:n taloussääntöjä kehitetään tähän suuntaan, johdonmukaisesti on lukea julkiset investoinnit ulos myös kotimaisesta kehysbudjetoinnista.

Jos investointeja ei haluta lukea kokonaan kehysbudjetoinnin ulkopuolelle, niiden jaksottaminen helpottaa kehysten asettamista. Tällöin menokehyksistä luetaan ulos bruttoinvestointien sijaan ainoastaan nettoinvestoinnit. Nettoinvestointi tarkoittaa bruttoinvestointia, josta on vähennetty poistot. Aiempien investointien kulumisen eli poistot rahoitetaan normaalisti kehysbudjetoinnin puitteissa ja ainoastaan poistot ylittävät investoinnit luetaan ulos kehysbudjetoinnista. Investointeja ei siis huomioida kehyksissä kertaluonteisesti, kun investointi tehdään, vaan ne huomioidaan kulumisen mukaan tehtävinä poistoina investoinnin käyttöaikana. Tämä tekee investointimenojen huomiointista budjettikehyksissä melko helposti ennakoitavaa, mikä taas helpottaa budjettikehysten tason asettamista.



## ” Joustamaton ja ainoastaan menopuoleen keskittyvä kehysbudjetointi on ajatuksena vanhentunut.

### Kehysbudjetointi nykyisenlaisena on vanhentunut

Joustamaton ja ainoastaan menopuoleen keskittyvä kehysbudjetointi on ajatuksena vanhentunut. Kehysbudjetointia ei kuitenkaan kannata kokonaan hylätä, vaan sitä on uudistettava vastaamaan nykyisiä tarpeita. Automaattisia vakauttajia tarvitaan jatkossakin, ja siksi suhdanneriippuvaiset menot ja tulot on pidettävä kehysbudjetoinnin ulkopuolella.

### Kehysbudjetointia on uudistettava

1. Tulokehykset on luotava täydentämään menokehäksiä
2. Hyvinvointialueiden rahoitus on jätettävä kehyksistä pois
3. Elvytysvara on lisättävä tuomaan joustoa kriiseissä
4. Julkiset investoinnit on siirrettävä kehysbudjetoinnin ulkopuolelle

Täysin poikkeuksellisia tilanteita, kuten kriisejä varten tulee säilyttää valmius luopua kehysbudjetoinnista väliaikaisesti. Lopulta on muistettava, että kehysbudjetointi on työkalu julkisen talouden hallinnoimiseksi, ei päämäärä itsessään.

**Keskusteleva  
keskusjärjestö**



**sttk.fi**

