

Suomen finanssipolitiikan säätökehikon toiminta ja kehittämistarpeet

Tero Kuusi, Olli-Pekka Kuusela, Päivi Puonti, Olli Ropponen, Tarmo Valkonen,
Vesa Vihriälä

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:21

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:21

Suomen finanssipolitiikan säätökehikon toiminta ja kehittämistarpeet

Tero Kuusi, Olli-Pekka Kuusela, Päivi Puonti, Olli Ropponen,
Tarmo Valkonen, Vesa Vihriälä

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-252-7

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Suomen finanssipolitiikan sääntökehikon toiminta ja kehittämistarpeet

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:21

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Tero Kuusi, Olli-Pekka Kuusela, Päivi Puonti, Olli Ropponen, Tarmo Valkonen, Vesa Vihriälä

Yhteisötekijä Etla, Helsingin yliopisto

Kieli suomi

Sivumäärä 99

Tiivistelmä

Tässä raportissa arvioitiin suomalaista finanssipolitiikan säännöstöä erityisesti kehysmenettelyn roolin ja kehittämisen näkökulmasta. Valtiontalouden menokehystä on noudatettu kuluvaan hallituskauteen asti, mutta nykyisen hallituksen aikana siitä on poikettu järjestelmän uskottavuutta heikentävällä tavalla, eikä menettely ole aikaisemminkaan hillinnyt julkista velkaantumista.

Finanssipolitiikan sääntökehikkoa tutkittiin kirjallisuuskatsauksien, numeeristen simulointien ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Haastatteluissa oli mukana viisi vertailumaata: Ruotsi, Tanska, Irlanti, Hollanti ja Uusi-Seelanti. Raportissa kiinnitettiin huomiota kehyksen toimintaan suurissa kriiseissä, pitkän aikavälin kestävyysasteen, sekä investointien, tulojen, hyvinvointialueiden ja EU-sääntelyn roolin kehikossa. Lisäksi pohdittiin keinoja finanssipolitiikan ohjausjärjestelmän tehostamiseksi.

Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat

tutkimus, tutkimustoiminta, finanssipolitiikka, finanssipolitiikan säännöt, menokehys, julkinen velka, kestävyysvaje

ISBN PDF 978-952-383-252-7

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-252-7>

Ramverken för de offentliga finanserna och deras utvecklingsbehov i Finland

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:21

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Tero Kuusi, Olli-Pekka Kuusela, Päivi Puonti, Olli Ropponen, Tarmo Valkonen, Vesa Vihriälä

Utarbetad av Etlä, Helsingfors universitetet

Språk finska

Sidantal

99

Referat

I den här rapporten utvärderade vi den finländska finanspolitikens regelverk särskilt med fokus på ramförfarandets roll och utveckling. Den statsfinansiella utgiftsramen har följts ända fram till den pågående regeringsperioden, men under den nuvarande regeringens period har man frångått den på ett sätt som försvagar systemets trovärdighet och förfarandet har inte heller tidigare tyglat den offentliga skuldsättningen.

Finanspolitikens regelram undersöktes med hjälp av litteraturoversikter, numeriska simuleringar och intervjuer med experter. I intervjuerna fanns det med fem jämförelseländer: Sverige, Danmark, Irland, Holland och Nya Zeeland. I rapporten fästes uppmärksamhet vid ramens funktion i stora kriser, hållbarhet på lång sikt, samt investeringarnas, inkomsternas, välfärdsområdenas och EU-regleringens roll i ramen. Dessutom diskuterades sätt att effektivisera finanspolitikens styrsystem.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, finanspolitik, finanspolitiska regler, utgiftstak, statsskuld, hållbarhetsgap

ISBN PDF 978-952-383-252-7

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-252-7>

General government fiscal frameworks and their development needs in Finland

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:21

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Tero Kuusi, Olli-Pekka Kuusela, Päivi Puonti, Olli Ropponen, Tarmo Valkonen, Vesa Vihriälä

Group author Etla, University of Helsinki

Language Finnish

Pages 99

Abstract

This report assesses the Finnish fiscal framework, especially from the perspective of the role and development of the spending limit procedure. While the central government expenditure ceiling has long been considered a successful tool for fiscal policy and had been adhered to until the current government term, it has not been respected since, undermining the credibility of the system. Moreover, even previously, keeping within the expenditure ceiling could not curb the growth of public indebtedness.

The project analyzed fiscal frameworks through literature reviews, numerical simulations, and expert interviews. Five reference countries were included in the interviews: Sweden, Denmark, Ireland, the Netherlands, and New Zealand. The report discusses how the framework should deal with major crises and long-term sustainability challenges, and what is the role of the revenue side, public investments, wellbeing services, and the EU fiscal policy regulations.

Provision

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords

research, research activities, fiscal policy, fiscal rules, expenditure ceilings, public debt, sustainability gap

ISBN PDF 978-952-383-252-7

ISSN PDF 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-252-7>

Sisältö

Esipuhe.....	7
Keskeiset havainnot.....	8
Executive summary.....	16
1 Johdanto	24
2 Julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevän järjestelmän pääpiirteet Suomessa ja kehysjärjestelmän rooli siinä	26
2.1 Suomen menokehysjärjestelmän pääpiirteet ja tavoitteet.....	26
2.2 Julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevä EU-säännöstö	28
2.3 Menokehysten talousteoreettista taustaa.....	33
2.3.1 Poliittisten päättäjien taipumus alijäämiin.....	33
2.3.2 Budjettikuria tukevat järjestelyt	34
2.3.3 Monivuotiset menokehykset budjetointi-instituution ja numeerisen säännön yhdistelmänä..	35
2.4 Perustelut ylikansallisille säännöille.....	36
2.5 Menosääntö rahoitusasematavoitteen tukemiseksi vai menojen kasvun hillitsemiseksi?	37
2.6 Kehysjärjestelmän kytkeytyminen EU-säännöstöön	39
2.7 Johtopäätöksiä	42
3 Järjestelmän muutospaineet.....	43
3.1 Voimakkaat taloudelliset sokit	43
3.1.1 Suomalaisen järjestelmän joustavuus kansainvälisessä vertailussa.....	46
3.1.2 Suomalaisen kehysjärjestelmän kehittäminen	48
3.2 Pitkän aikavälin suunnittelu osana ohjauskehikkoa.....	54
3.2.1 Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden huomiointi	54
3.2.2 Suosituksia	56
3.3 Menokehys ja julkistalouden laatu	64
3.3.1 Tulopuolen huomioiminen kehyksessä	65
3.3.2 Kuinka julkisia investointeja tulisi käsitellä kehyksessä?	70
3.4 Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtiontalouden kehykset	80
3.4.1 Taustaa.....	80
3.4.2 Kuntien järjestämien sote-palvelujen rahoitus ja valtion ohjaus ennen vuotta 2023	81
3.4.3 Keskeiset hyvinvointialueiden rahoituksen säännöt	83
3.4.4 Rahoitussääntöjen arviointia	85
3.4.5 Hyvinvointialueiden verotusoikeus	87
3.4.6 Hyvinvointialueiden talous, julkisen talouden suunnitelma ja valtiontalouden kehykset	88
4 Johtopäätökset	90
Lähteet.....	91

ESIPUHE

Viime vuosina finanssipolitiikan sääntökehikot ovat jääneet päätöksenteossa taka-alalle niin Suomessa kuin Euroopassakin. Ne eivät ole rajoittaneet jäsenmaiden reagoimista kriisien välittömään hoitoon, mikä on ollut tarpeen poikkeuksellisina aikoina. Suomen ja monien muiden Euroopan maiden julkiset taloudet ovat kuitenkin velkaantuneet jo pitkään. Säännöt eivät ole ohjanneet finanssipolitiikkaa niin, että kriisien ulkopuolella puskureita laskukausia varten olisi luotu riittävästi.

Niin Suomi kuin Eurooppakin tarvitsevat finanssipolitiikan toimivia sääntöjä ja kokonaisvaltainen sääntökehikon uudelleenarviointi onkin tarpeen. Raporttimme tarjoaa uusia näkökulmia erityisesti Suomen finanssipolitiikan sääntökehikon kehittämiseksi.

Raportti kokosi yhteen arvokkaita tutkimuspanostuksia. Raportin julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevän järjestelmän pääpiirteitä koskevan luvun on laatinut Päivi Puonti. Hyvinvointialueiden rahoitusta ja valtiontalouden kehyksiä koskevan alaluvun on puolestaan kirjoittanut Tarmo Valkonen. Olli Ropponen on käsitellyt erityisesti tulojen ja menojen erottelua kehyksessä sekä koronatoimien vaikuttavuutta, ja Olli-Pekka Kuusela vihreiden investointien tarvetta ja rakennetta. Vesa Vihriälä toimi hankkeen neuvonantajana. Hän oli tärkeässä roolissa monissa hankkeen johtopäätösten kannalta keskeisissä keskusteluissa.

Olemme kiitollisia Pekka Sinkon johtaman ohjausryhmän tuesta. Toimivien finanssipolitiikan sääntöjen kehittäminen vaatii näkemystä sekä säännöstöjen teknisestä toiminnasta että niiden käytännön soveltamisesta. Erityisesti näkemysten yhdistämisessä ohjausryhmältä saamamme kommentit ovat olleet arvokkaita. Hankkeen aikana haastateltiin myös laajaa joukkoa kotimaisia ja kansainvälisiä finanssipolitiikan asiantuntijoita. Kiitämme heitä sekä erityisesti hankkeessa keskeisellä tavalla mukana olleita lain Beggiä ja Olavi Kylliäistä haastatteluiden toteuttamisesta.

Helsingissä 28.3.2023

Tero Kuusi

Keskeiset havainnot

Tässä raportissa arvioitiin suomalaista finanssipolitiikan säännöstöä erityisesti kehysmenettelyn roolin ja kehittämisen näkökulmasta. Suomen julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa ohjaavat hallitusohjelmassa linjatut tavoitteet ja säännöt sekä EU-maiden julkista taloutta ohjaava säännöstö ja niihin liittyvä kansallinen säännöstö.

Valtiontalouden menokehystä on pitkään pidetty onnistuneena finanssipolitiikan työkaluna ja sitä on noudatettu kuluvaan hallituskauten asti. Kehyksestä on kuitenkin nykyisen hallituksen aikana poikettu järjestelmän uskottavuutta heikentävällä tavalla, eikä menettely ole aikaisemminkaan riittänyt hillitsemään julkisen velkaantumisen kasvua. Myös EU:n asettama sääntely on osoittautunut monilta osiltaan toimimattomaksi, ja sitä ollaan parantamassa uudistamassa.

Suomalaista finanssipolitiikan ohjausta on haastettu viime vuosina monesta suunnasta. Suomi on kohdannut suuria sokkeja muun maailman mukana, mikä osaltaan selittää muutospainetta. Mutta myös kehysjärjestelmästä on tunnistettavissa ongelmia, jotka ovat kriisiaikoina kärjistyneet.

Kehys on kattanut vain valtion menot, ja sillä on ollut muun julkisen sektorin osalta vain välillistä merkitystä. Erityisen merkittävä ja suurelta osin kehysten ulkopuolelle jäänyt kokonaisuus ovat sosiaali- ja terveydenhuollon menot, joiden rooli finanssipolitiikassa on korostunut niiden jatkuvan kustannusten kasvun myötä. SOTE-järjestelmän uudistuksen myötä hyvinvointialueiden menot siirtyivät vuoden 2023 alusta kokonaan valtiontalouden kehysten piiriin, mutta muutos ei ole ongelmaton. Kehysten rajauksien ongelmana on myös, että verotusta ja joskus myös budjetin ulkopuolisia rahastoja on käytetty kehysten "kiertämiseen", vaikka niiden käyttö budjettimenojen sijasta ei olisi ollut muutoin tarkoituksenmukaista.

Yleisesti vaalikauden kehysten asettamisessa kunnianhimon taso on ollut riittämätön, eivätkä Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelmat ole olleet suoraan määrittämässä kehyksissä asetettavia tavoitteita. Ajoittain on hyödynnetty myös liian optimistisia oletuksia ennustettua paremman kasvun saavuttamisesta, joiden takia kehys on asetettu liian korkealle tasolle.

Kaiken kaikkiaan kokonaisvaltainen finanssipolitiikan sääntökehikon uudelleenarviointi on tarpeen. Niin Suomi kuin Eurooppakin tarvitsevat finanssipolitiikan sääntöjä myös tulevaisuudessa. Velkaantumiskehitys tulee taittaa, jotta julkisella taloudella on varaa harjoittaa aktiivista suhdannepolitiikkaa ja kriisien hoitoa myös jatkossa. Sekä kotimainen finanssipolitiikan säännöstö ja julkisen talouden ohjaus että EU:n finanssipolitiikan sääntökehikko voivat tukea tätä tavoitetta.

Hankkeessa analysoitiin finanssipolitiikan sääntökehikkoa kirjallisuuskatsauksien, numeeristen simulointien ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Haastatteluissa oli mukana viisi vertailumaata: Ruotsi, Tanska, Irlanti, Hollanti ja Uusi-Seelanti. Haastatteluja tehtiin yli 20 eri maan johtotason valvojien, virkamiesten ja akateemisten tahojen kanssa. Vertailumaat tarjosivat esimerkkejä hyvistä finanssipoliittisista ohjausjärjestelmistä ja päätöksenteosta sekä näiden toteuttamisen toimivasta valvonnasta. Eri maiden asiantuntijoiden lisäksi mukana oli myös IMF:n ja EU:n komission makropolitiikan johtavia asiantuntijoita. Suomesta haastattelimme edustajia valtiontalouden tarkastusvirastosta, valtiovarainministeriöstä sekä pitkän linjan talousvaikuttajia.

Hankkeessa tehdyt analyysit jakautuvat kahteen raporttiin. Tässä raportissa käsitellään erityisesti Suomen järjestelmää ja sen kehitystarpeita, kun taas englanninkielinen raportti Begg ym. (2023) keskittyy maavertailuihin. Raportit on kuitenkin laadittu yhteistyössä ja analyysejä yhdistellen.

Seuraavassa esittelemme keskeisiä tuloksiamme koko hankkeen tutkimuskokonaisuudesta teemoittain.¹ Tarkastelussa painotettiin kehysmenettelyn roolin ja kehittämisen näkökulmaa.

Reagoiminen suuriin kriiseihin

Viime vuosien kokemukset osoittavat, että niin valtiontalouden kehyksissä kuin laajemminkin finanssipolitiikan kehikon suunnittelussa on keskeistä varautua paremmin yllätyksiin. Tärkeä lähtökohta on huolehtia siitä, että Suomen finanssipolitiikan suunnittelun kannalta keskeinen valtiontalouden kehys on oikein mitoitettu, eli asetettu taso on riittävä hallitusohjelman määrittämään menokokonaisuuteen. Yllätysten sattua on ensimmäisenä pyrittävä ratkaisemaan ongelmat kehyksen sisällä resurssien uudelleenjärjestelyllä ja menojen ajoituksen muutoksilla. Kehyksen sisäistä liikkumavaraa voidaan saavuttaa myös asettamalla hallituskauden alussa kehykseen riittävän suuri jakamaton varaus.

¹ Englanninkielisessä raportissamme olemme koonneet vastaavasti havaintoja yhteen, jotta raportti toimii omana kokonaisuutenaan.

Suomalaisen järjestelmän kriisien aikaista liikkumavaraa on 2000-luvun alun uudistuksissa kasvatettu siirtymällä ns. trendipohjaiseen kehysohjaamiseen, jossa menokehyksistä poistetaan monia finanssipolitiikan vaikutuspiirin ulkopuoliseksi katsottavia menoja. Niitä ovat mm. inflaatio, työttömyysmenot ja julkisen velan korot. Trendiperusteisuus mahdollistaa automaattisten vakauttajien toiminnan ilman, että kehyksiä tarvitsee sen takia muuttaa. Kahden viime vuosikymmenen aikana monet muutkin maat ovat Suomen tapaan sisällyttäneet finanssipoliittisiin sääntöihinsä vastaavia piirteitä. On luontevaa pysyä tässä toimintamallissa, onhan suomalainen järjestelmä jo omaksunut trendiperusteisen kehysmenettelyn monella tapaa hyvin.

Viime vuosina finanssipolitiikkaa on joustovarasta huolimatta tehty paljon kehyksen ulkopuolella päätösperäisesti (viemällä menoja kehyksen ulkopuolelle tai korottamalla kehystä kesken vaalikauden), mikä on kehyksen periaatteiden kannalta ongelmallista. Poikkeukset kehysääntöön toimivat huonosti järjestelmässä, jonka tarkoitus on ohjata menopäätösten tekoa asettamalla rajoite, josta hallituspuolueet ovat yhdessä sopineet. Parhaimmillaan trendiperusteinen menokehys mahdollistaa sen, että riippumatta lyhyen aikavälin yllätyksistä taloudessa tai julkisissa tuloissa julkinen talous noudattaa silti sille asetettuja sääntöjä. Siten sääntö voi selkeyttää finanssipolitiikkaa.

On sen sijaan vaikeaa perustella, miksi menokehys on monimutkaisesti rakennettu eikä esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti yksinkertainen, jos sen tarjoamaan ohjaukseen ei tosiasiallisesti sitouduta. Vaarana on kahden mallin välimuoto, jossa luottamus käytössä oleviin monimutkaisiin teknisiin sääntöihin on menetetty, mutta toisaalta poliittinen järjestelmä ei ole myöskään kunnolla mukautunut siihen harkinnanvaraisuuteen, jota niistä luopuminen ja siirtyminen yksinkertaisempaan järjestelmään vaatisi. Esimerkiksi Ruotsissa järjestelmään kuuluu olennaisella tavalla parlamentaarinen kuri, joka osaltaan ylläpitää tiukkaa finanssipolitiikan linjaa.

Keskeinen tavoite kehysjärjestelmän uudistamisessa tulisi olla toimintamallin selkeyttäminen. Kriiseihin reagoiminen on jaettava normaalien suhdanteiden ja poikkeuksellisten kriisien toimintatapoihin. Normaalien suhdanteiden tapauksessa kehyksen sisäänrakennettu automaattisten vakauttajien ja kohdentamattomien varausten joustovara tulisi riittää suhdannepolitiikan tekemiseen. Poikkeuksellinen kriisi puolestaan merkitsee, että kehyksen käyttö keskeytetään ja sen tasosta voidaan poiketa hyvin määritellyllä ja riittävän tiukalla poikkeuslausekkeella.

Raportissa keskusteltiin myös poikkeuslausekkeen toteutustavoista. Analyysin perusteella poikkeuslausekkeen tulisi asettaa pikemmin laadullisia kuin tiukkoja numeerisia ehtoja käytölle. Muotoilun tulee olla rajoittava EU:n kynnysarvojen tapaan, ja sen käyttö tulisi

sitoa riippumattomaan arviointiin. Lausekkeen tulisi myös määrittää poikkeusajan valmisteluprosessit suhteessa normaaliin, ja sen käyttöön tulisi liittää myös vaatimus finanssipolitiikan suunnitelmasta, jolla kriisioloista poistutaan.

Arvioimme hankkeessa esimerkinomaisesti, miten normaaliaikojen finanssipolitiikka pitäisi virittää Suomessa, mikäli poikkeuslauseketta hyödynnettäisiin. Simulaation perusteella normaaliaikojen alijäämätaso, joka vastaa puolta prosenttia bkt:sta, riittäisi vakauttamaan velkaantumiskehityksen nykyisissä kasvuolosuhteissa, mikäli poikkeuslausekkeiden käyttöä vaativat kriisit vastaisivat julkisen talouden kustannuksiltaan ja esiintymisväleiltään viime vuosikymmenien suurimpia kriisejä. Kehysjärjestelmän näkökulmasta suurten kriisien aikainen joustavuus vaikuttaa osaltaan (rakenteellisten rahoitusaseman muutospainoiden lisäksi) siihen, mille tasolle kestävän finanssipolitiikan pitäisi asettua keskipitkällä aikavälillä. Seuraavassa tätä tavoitteenasetannan muotoa käsitellään tarkemmin.

Pitkän aikavälin kestävyystarkastelut

Keskustelu suurien sokkien huomioimisesta kehysjärjestelmässä liittyy olennaisesti myös kysymykseen finanssipolitiikan pidemmän aikavälin tavoitteista ja erityisesti julkisen talouden kestävyys turvaamisesta kaikissa olosuhteissa. Tämän turvaamistehtävän ja yleisemmin Suomen pitkän aikavälin haasteiden paremman ymmärtämisen vuoksi järjestelmää tulisi jatkossa kehittää niin, että pitkän aikavälin kestävyystarkastelut tulisivat kiinteämmän osaksi lyhyemmän aikavälin tavoitteidenasettelua.

Näkemyksemme mukaan olisikin hyödyllistä, että Suomessa ryhdyttäisiin säännöllisesti arvioimaan finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyyttä *niin*, että kestävyys kokonaisuvaltaisen tarkastelun perusteella finanssipolitiikalle annettaisiin selkeitä kotimaisia keskipitkän aikavälin tavoitteita ja näihin tavoitteisiin sitouduttaisiin poliittisesti. Tavoitteet toimitaisivat erityisesti hallitusneuvotteluissa asetettavan talouspolitiikan ohjenuorana.

Julkisen talouden kestävyys on sumea käsite, ja laskelman epävarmuustekijät huomioon ottaen viiteomaissa on otettu käyttöön erilaisia yksinkertaistettuja ”nyrkkisääntöjä”. Suomeen sovellettava luonteva ratkaisu voisi olla kestävyystarkastelun perusteella asetettava keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite koko julkiselle taloudelle. Sen avulla voitaisiin kiinnittää paitsi tavoite keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan viritykseksi, myös kiinnittää julkisen talouden tulopuolen tavoitteet vaalikaudelle (menokehysten rinnalla).

Osana tarkastelua voitaisiin huomioida myös laajempia kestävyysnäkökohtia, jotka liittyvät paitsi julkiseen talouteen myös yhteiskunnallisten uudistusten onnistumiseen, vihreään siirtymään sekä mm. sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen. Laajan analyysin kautta voitaisiin pyrkiä parlamentaariseen yksimielisyyteen kestävyystavoitteista.

Esimerkiksi Ruotsissa kestävyysanalyysi tehdään 8 vuoden välein ja sen tulokset antavat hallituksille tavoitteita vaalikaudelle asetettavalle rahoitusasemalle. Kehyksen uudelleen-tarkasteluita tulisikin tehdä säännöllisesti tai laajojen sokkien jälkeen.

Menokehys ja tulopuolen huomiointi

Suomessa on useiden vertailumaiden tapaan omaksuttu vaalikauden yli ulottuva veropolitiikan suunnittelurytmi. Hallitusohjelmassa hallitus asettaa hallituskaudelle veropolitiikan linjan ja sen kanssa johdonmukaisen menokehysten ottaen huomioon julkiselle taloudelle tai valtiontaloudelle asetetut tasapainotavoitteet. Vaalikauden alussa sitovasti asetetun menokehysten mukainen menokehitys eristetään tulopuolesta niin, että tulojen muutokset vaalikaudella eivät vaikuta menotasoon. Kansainvälisissä haastatteluissa kehysjärjestelmille tyypillisen tulojen eristämisen keskeiseksi syyksi nähtiin tulojen voimakas suhdanne- ja kertaluonteinen heilahtelu.

Arviomme mukaan kotimaisen menokehysten tulisi pitää tulo- ja menopuoli lähtökohdaisesti erillään, eli menojen kehitystä ei pitäisi voida kompensoida päätösperäisillä tulopuolen toimilla kesken vaalikauden. Siten veropolitiikan linja asetettaisiin jatkossakin vaalikauden alussa. Suomen kaltaisessa maassa, jossa julkisen talouden rahoitus on kehittynyt eikä suuria muutostarpeita vaalikausien aikana synny, voi vaalikauden yli ulottuvan veropolitiikan linjan nähdä asettavan oikean rytmin. Tulopolitiikka valitaan kunkin hallituksen toimesta poliittisesti, mutta samalla huolehditaan siitä, etteivät tulojen heilahtelut vaikuta menoihin ja toisaalta veropolitiikka on ennakoitavaa.

Aivan kategorista erottelun ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla. Erityisesti viimeaikaisten puolustushankintojen rahoitus herättää kysymyksen kehysten kehittämisestä. Mikäli Suomen julkiseen talouteen kohdistuu suuri, pitkäaikainen ja hallituksesta riippumaton menokasvu, olisi syytä harkita kehyksestä poikkeamisen mahdollisuutta kesken vaalikauden verotulorahoituksen turvin. Se voisi avata mahdollisuuden kyseisten menojen pitämiseen kehyksessä ja toisaalta rahoituksen hankkimisen kannustamiseen sen sijaan, että menot jätettäisiin kehysten ulkopuolelle.

Viime kädessä poikkeuksen tekeminen tulisi tehdä tapauskohtaisesti riippumattomia asiantuntijoita kuulleen ja punniten muun muassa sitä, onko kyseessä suuren, pitkäaikaisen ja hallituksesta riippumattoman menon rajan määreet täytetty, ja toisaalta sitä, onko poikkeuksellinen ja yllättävä tilanne luonteeltaan sellainen, että se enemmänkin laukaisee poikkeusmekanismien ja uuden tilanteen kokonaisharkinnan.

Julkiset (vihreät) investoinnit

Viime aikoina kotimaisessa keskustelussa on pohdittu mahdollisuutta julkisten investointien siirtämiseen kehysjärjestelmän ulkopuolelle. Kansainvälisesti taustalla on myös EU:n menosääntöä ja erityisesti vihreiden investointien ns. kultaista sääntöä koskeva keskustelu (Darvas ja Wolff, 2021). Kultaisella säännöllä on viitattu erityisesti vihreiden (netto) investointien jättämiseen finanssipoliittisten mittareiden, kuten julkisten menojen tai alijäämän, ulkopuolelle. Koska mittareita käytetään finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen arviointiin, merkitsi kultaisen säännön käyttö sitä, että näiden investointien määrä ei vaikuttaisi finanssipolitiikan sääntöjenmukaisuuteen.

Analyysimme perusteella kultaisen säännön kaltainen investointien poisjättäminen kehysten tai laajemmin finanssipoliittisten sääntöjen piiristä ei vaikuta perustellulta. European Commission (2022) EU:n finanssipoliittisten sääntöjen muutoslinjauksessa kultaista sääntöä ei suositella. Haastatteluissamme kultaisen säännön katsottiin synnyttävän uusia ongelmia kuten luovaa kirjanpitoa, menojen virheellistä luokittelua ja julkisen politiikan tavoitteiden mielivaltaista painottamista.

Sen sijaan, että julkisia investointeja suosittaisiin kultaisen säännön kaltaisilla osaratkaisuilla, esiin nousi tarve *kattavammalle investointistrategialle*, joka olisi yhdenmukainen yleisen finanssipoliittisen säännösten ja menokehysten kanssa.

Analyysissämme korostui myös investointien ulkoisen valvonnan merkitys, jonka katsottiin vaikuttavan olennaisella tavalla investointien laatuun. Erilaisia vaihtoehtoja niin julkisten kuin julkisesti tuettujen investointien hallintaan on käytössä eri maissa. Yksi esimerkki on äskettäin perustettu Uuden-Seelannin infrastruktuurikomissio, joka toimii riippumattomasti hallituksesta.

Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden menot siirtyivät vuoden 2023 alusta kokonaan valtiontalouden kehysten piiriin. Alueet saavat lähes koko rahoituksensa valtiolta. Hyvinvointialueiden rahoitusmallilla pyritään yhtä aikaa kannustamaan alueita etukäteen tehokkuuteen ja menosäästöihin sekä takaamaan jälkikäteen palvelujen riittävä rahoitus. Tässä asetelmassa alueiden johdon kannattaa maksimoida valtiolta tuleva kokonaisrahoitus ja alueen oma osuus siitä. Äänestäjiltä tuleva paine laskennallisten tarpeiden mukaisten menojen ylittämiseen tarkoittaa myös painetta kehysmenojen ylittämiseen. Samalla paine vaikeuttaa EU:n asettamien meno- ja tasapainosääntöjen noudattamista.

Hyvinvointialueille annettu verotusoikeus helpottaisi tasapainosääntöjen noudattamista. Toisaalta verotusoikeuden vaikutus alueiden menokehitykseen ei ole etukäteen selvä: jos halukkuus maksaa verotuksen kautta paremmista palveluista on suuri, menot saattavat kasvaa jopa nopeammin kuin nykyisessä rahoitusmallissa.

Koko julkisen talouden kannalta olisi tavoiteltavaa, että alueiden ohjaus johtaisi parempaan kustannusvaikuttavuuteen palvelujen tarjonnassa. Vaikuttavuutta voitaisiin tukea kokeilujen ja parhaiden käytäntöjen levittämisen kautta Suomessa hyvin, koska niiden arvioinnin edellyttämiä aineistoja kerätään laajasti. Tämä johtopäätös on riippumaton rahoitusmallista.

Kansallinen kehysmenettely ja EU:n finanssipolitiikan säännöstö

Kansallinen ja EU:n finanssipolitiikan säännöstö voidaan perustellusti nähdä toisistaan erillisinä finanssipolitiikan välineinä. Ylikansalliset säännöt ovat perusteltuja maiden välisten negatiivisten ulkoisvaikutusten takia, kun taas kansalliset säännöt ohjaavat finanssipolitiikkaa kohti kansallisia tavoitteita.

Tästä huolimatta erilliset kansalliset tavoitteet ovat perusteltuja vain siinä tapauksessa, että ne ovat EU-tason vaatimusten kanssa yhdenmukaisia tai niitä kireämpiä. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteet ovat EU:n vastaavia tiukempia, jolloin kansallisten tavoitteiden noudattaminen takaa myös EU:n velvoitteiden noudattamisen.

Muiden Pohjoismaiden tapaan EU-säännöstöä tiukempaa kansallista sääntelyä Suomessa puolustaa ainakin se, että Suomella on muita Pohjoismaita vastaava käsitys julkisen sektorin laajasta hyvinvointivastuusta. Laaja julkinen sektori merkitsee, että sen rahoitusasemasta on pidettävä erityistä huolta, sillä sektorin kriisiytyminen johtaisi erityisen suuriin kansantaloudellisiin ongelmiin. Lisäperusteena on Suomen muita Pohjoismaita epäsuotuisampi väestön ikärakenne, joka osaltaan kasvattaa julkisen talouden riskejä. Nämä tekijät yhdessä puhuvat sen puolesta, että Suomen kansallisten sääntöjen on muiden Pohjoismaiden tapaan oltava EU-sääntöjä tiukemmat.

Finanssipolitiikan ohjausjärjestelmä

Mekanismien ja menettelyjen moninaisuus vertailumaissa tarjoaa runsaasti vaihtoehtoja mahdolliseksi ohjausjärjestelmän kehityskohteiksi Suomessa. Ne koskevat kolmea laajaa teemaa: avoimuutta, riippumatonta valvontaa ja päätöksentekoprosesseja.

Tutkimuksen perusteella vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että kattavasti toteutettu avoimuus edistää parempaa finanssipolitiikkaa. Esiin nousi kaksi keskeistä kysymystä. Ensimmäinen on, voitaisiinko suomalaisessa finanssipolitiikan keskustelussa, päätöksenteossa ja toteuttamisessa lisätä avoimuutta? Finanssipolitiikkaa koskevien keskeisten asiakirjojen saatavuus tarjoaa vain passiivisen osaratkaisun. Vaikka oikeutta tutustua asiakirjoihin ei ole rajoitettu, niihin tutustuminen voi olla vaikeaa asiaan vihkiytymättömille tai muuten kokemattomille keskusteluun osallistujille. Ei ole olemassa oikeaa kaavaa siihen, miten avoimuutta voitaisiin parhaiten lisätä, mutta ”aktiivinen” avoimuus voi edellyttää hallituksilta suurempia ponnistuksia erilaisten yhteiskunnallisten ryhmien sitouttamisessa ja yhteydenpidossa. Hyviä esimerkkejä löytyy muun muassa Uuden-Seelannin ja Alankomaiden käytännöistä. Tulevat hallitusneuvottelut tarjoavat hyvän tilaisuuden laajan keskustelun käymiseen.

Avoimuus koskee myös keskipitkän ja pitkän aikavälin finanssipoliittisia valintoja. Olipa kyse äänestäjistä tai päätöksentekijöistä, tulevaisuuden riskejä ja mahdollisuuksia on vaikea käsitteellistää, puhumattakaan tuomisesta laajaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tutkimukset niinkin erilaisista aiheista kuin ilmastonmuutos tai ikääntyminen (esimerkiksi Alankomaissa CPB:n toimesta) tarjoavat tietoa asiantuntijoille, mutta muiden kuin asiantuntijoiden voi olla vaikea ymmärtää niitä. Ratkaisuna voidaan harkita tiedotuskampanjoita, joiden tarkoituksena on herättää poliittista keskustelua hallitsevia välittömiä kysymyksiä laajemmista finanssipolitiikan näkökohdista.

Finanssipolitiikan riippumattoman valvonnan vahvistaminen on toinen keskeinen teema niin kotimaisen kehikon kuin EU:n julkisen talouden ohjausjärjestelmänkin uudistamisessa. Nykyisillä toteutustavoilla (tarkastusvirasto ja talouspolitiikan arviointineuvosto) seurataan Suomen finanssipolitiikkaa riittävän hyvin, mutta vahvempi organisointi voisi tehostaa valvontaa erottautumalla hallituksesta ja mahdollisesti edistäisi median sitoutumista kestävään finanssipolitiikkaan. Neljän vertailumaan kokemusten perusteella on selvää, että tiedotusvälineet hyödyntävät merkittävästi itsenäisten valvojien raportteja ja lausuntoja ja että hallitus parantaa toimintaansa tämän seurauksena.

Kolmas uudelleentarkastelun kohde on päätöksentekoprosessi. Kokonaismenojen ylärajan asettaminen ensimmäisessä vaiheessa ja vasta sen jälkeen päättäminen menojen kohdentamisesta on yksi keino erottaa makrotaloudellinen ulottuvuus menojen painopisteiden poliittisemmista näkökohdista. Päätöksentekoprosessin kehittäminen tässä suhteessa liittyy olennaisesti siihen, kuinka kehys sovitetaan selkeämmin pidemmän aikavälin rahoitusasematavoitteisiin ja laajempiin investointitarpeisiin, ja toisaalta siihen, kuinka tavoitteista onnistutaan pitämään kiinni. Tutkimuksemme havainnot antavat tässä suhteessa aihetta erityisesti Suomen ja Ruotsin järjestelmien erojen lisäselvittämiselle.

Executive summary

This report assesses the Finnish fiscal framework, especially from the perspective of the role and development of the spending limit procedure. The Finnish general government finances are guided by the objectives and rules outlined in the Government Programme as well as by EU regulations governing general government finances and related national regulations.

The Finnish framework has faced several challenges in recent years. While the central government expenditure ceiling has long been considered a successful tool for fiscal policy and had been adhered to until the current government term, it has not been respected since, undermining the credibility of the system. Moreover, even previously, keeping within the expenditure ceiling could not curb the growth of public indebtedness. EU rules have also been called into question and proposals for reform are being negotiated.

Finland has faced major shocks along with the rest of the world, which partly explains the problems. However, there are also identifiable problems within the fiscal framework, which have escalated in times of crisis.

The ceiling only covers central government expenditure and has only had an indirect impact on the rest of the public sector. Particularly significant sectors largely excluded from the ceiling are health and social care. The continuing increase in these sectors' expenditures has highlighted their importance. As a result of a recent reform, the sectors have been brought within central government spending limits; however, the change is not without problems. Another concern is that taxation—and other extra-budgetary items—has been used to 'circumvent' the framework.

In general, the level of ambition in relation to ceilings has not been sufficient, as the general government's long-term sustainability problems are not explicitly considered in government's target setting. At times, overly optimistic assumptions about achieving better-than-forecast growth have also been exploited, which have led to the ceiling being set at too high a level.

Overall, a comprehensive review of the fiscal framework is needed. Both Finland and Europe will need fiscal rules in the future. In addition, the increase in indebtedness must be moderated so that the public sector retains room for manoeuvre to pursue active fiscal policy and crisis management in the future. Both the domestic fiscal framework and the EU fiscal framework can support this objective.

From these starting points, the project analyzed fiscal frameworks through literature reviews, numerical simulations, and expert interviews. Five reference countries were included in the interviews: Sweden, Denmark, Ireland, the Netherlands, and New Zealand. Further, more than 20 interviews were conducted with civil servants, members of national scrutiny bodies and academics. These case studies provided examples of good fiscal governance, decision-making, and the effective oversight of their implementation. In addition to experts from different countries, senior macro-policy experts from the IMF and the European Commission were also interviewed. Interviews were conducted in Finland with representatives of the Finnish Audit Office and the Ministry of Finance, as well as academics.

The analyses carried out in the project are divided into two reports: this report deals specifically with the Finnish system and its development needs, while the (English) report by Begg et al. (2023) focuses on country comparisons. However, the reports were prepared in tandem and combine analyses.

In the following, we present our key findings by theme.

Response to major crises

The crisis experience of recent years shows that it is essential to be better prepared for surprises in both the central government's spending limits and, more broadly, the design of the fiscal framework. An important starting point is to ensure that the central government expenditure ceiling, which is key to the planning of Finnish fiscal policy, provides sufficient scope to cover the expenditure of the Government Programme. In case of surprises, a key avenue to deal with the problems is the reorganization of resources and changes in the timing of the spending. Then, further flexibility can be gained by adding a sufficiently large unallocated reserve to the framework at the beginning of the government term.

In the reforms of the early 2000s, the flexibility of the Finnish system was increased by the transition to the so-called trend-based budgetary ceiling model in which many expenditures considered outside the influence of the government were removed from the ceiling. These items include the effects of inflation, unemployment expenditures, and interest on public debt. The principal advantage of trend-based ceilings is that they allow public finances to comply with fiscal rules, regardless of short-term surprises in public finances,

as their impacts are excluded from the ceilings. This makes the system more complicated but can make the steering role of the framework more precise. Over the past two decades, many other countries have included similar features in their fiscal rules. It makes sense to retain this operating model, as Finland has already adopted the trend-based framework procedure well in various ways.

During the crises in recent years, there were still sizable deviations from the spending ceilings in Finland. While this has given room for flexibility, it is not without problems. Specifically, the control mechanism loses its effect if it is not respected. At its best, a trend-based spending framework allows public finances to comply with the rules set for them, regardless of short-term surprises in the economy or in public revenues. Thus, the rule can clarify fiscal policy.

However, if there is no real commitment to adhere to the mechanism, it can be harder to defend why the more complicated, trend-based spending ceiling is used instead of using a simple ceiling like the one seen in Sweden. Indeed, there is a danger of it becoming a watered-down version of the complex technical model in which the rule is supplanted by discretion. If this occurs, the risk of a loss of trust in the integrity of the implementation of technical rules; yet, the political system has not obviously adapted to the use of discretionary policy.

Thus, a key objective for reform of the Finnish fiscal framework should be to clarify its operating model. The response to crises needs to distinguish between the modus operandi of normal economic cycles and exceptional crises. In the case of the former, the flexibility provided by automatic stabilizers and unallocated reserves built into the framework should give sufficient room for fiscal policy. The latter, on the other hand, require the framework to be suspended using a well-defined escape clause.

The report also discussed how escape clauses should be designed and implemented. The study argues that the escape clause should be built on qualitative rather than strict numerical triggers. The wording should be restrictive in line with the EU thresholds and its use should be tied to independent evaluation. The clause should also define the needs of special procedures during the derogation period and, crucially, its use should be accompanied by a clear exit plan.

For example, we assessed how the fiscal policy of normal times should be targeted if the escape clause were to be used in Finland. On the basis of a simulation exercise, under 'normal' conditions, a deficit of 0.5 of GDP would be sufficient to stabilize the debt-to-GDP ratio under the current conditions of growth, with the assumption that the fiscal costs and frequency of the crises that would require the use of the escape clause correspond with

the actual crises of recent decades. From a framework design perspective, flexibility during major crises contributes (in addition to other structural factors) to the level at which sustainable fiscal policies should settle in the medium term.

Long-term sustainability analysis

The approach to dealing with major economic shocks is intrinsically linked to the question of the longer-term objectives of fiscal policy and, in particular, how to safeguard the sustainability of public finances. To clarify this task and, more generally, offer a better understanding of Finland's long-term fiscal challenges, the system should be developed in the future so that long-term sustainability reviews become a more integral part of setting medium-term goals.

Thus, it would be useful for Finland to have a regular and formal review of the long-term sustainability of its fiscal policy and, on the basis of the review, to set clear medium-term objectives for fiscal policy. By providing a wide perspective on the different sustainability aspects and using independent experts, the report could both clarify the discussions and seek political commitment to fiscal objectives. It should be used as the basis for setting a fiscal stance in the government's expenditure programme.

A complication is that sustainability is an elastic concept that relates not only to public finances but also to successful reforms and broad policy objectives (for example, the green transition). It also has implications for the welfare state and intergenerational fairness. Among the comparator countries, there are different approaches to linking medium- and long-term targets—some of which are more prescriptive than others. The findings on linking of long- and medium-term targets suggest there should, first, be a broad prescription of the sustainability of public finance, and second, a (medium-term) path toward the sustainability goal.

In Sweden, for example, a sustainability analysis is carried out every eight years, and it is used to set fiscal goals for government terms. There is a case for regular reviews of the framework—for example, every five years or after major shocks.

Expenditure ceilings and the revenue side

As in many of the comparator countries, Finland has a planning rhythm for tax policy that extends beyond the parliamentary term. In the Government Programme, the government sets a tax policy for the government term and an expenditure ceiling that is consistent with it, taking into account the balance targets set for general or central government finances. The expenditure ceiling is fixed at the beginning of the parliamentary term and is then isolated from the revenue side so that changes in revenue during the parliamentary

term do not affect the expenditure ceiling. As explained by several interviewees, the main reason for separating the revenue and expenditure sides is to prevent one-off fluctuations in income from affecting expenditure planning.

In addition, different factors must be weighed when considering how to take changes on the revenue side into account in the application of the expenditure rule. One possible solution, drawing on the EU spending rule (measuring the expenditure net of discretionary policy changes), is not optimal for Finland because the income side is broadly stable. In the comparator countries, the separation between income and expenditure in the fiscal framework is typically stricter than in the EU expenditure rule.

The conclusion to be drawn is that total tax revenues, discretionary tax measures, and tax subsidies should not be included in the expenditure ceilings in a country such as Finland. Therefore, in principle, the domestic expenditure framework should keep the revenue and expenditure sides strictly separate. Specifically, it should not be possible to compensate for higher expenditure growth with (even discretionary) revenue measures during parliamentary terms.

However, the distinction does not necessarily have to be categorical. In some situations, exceptions might be considered in Finland; for example, the financing of recent defence procurements shows that there may be a need to improve the system. If Finnish public finances are subject to a large, long-term, and exogenous expenditure shock, its compensation through discretionary revenue policy measures, without breaching the ceiling, could be envisaged.

Public investment

In recent years, there have been discussions in different countries about applying a golden rule specifically for 'green' public investment, that would exclude any increase in net (green) public investments from the fiscal rules. However, with the exception of New Zealand, which has a distinctive approach to public investment, the findings from our interviews do not favour the introduction of some form of golden rule in Finland.

Similarly, the European Commission's (2022) communication regarding the reform of the EU fiscal rules offers no support for a golden rule. Objections are well known and include problems such as creative accounting, the misclassification of expenditures, and the arbitrary weighting of public policy objectives. Instead, the commission encourages reforms so that debt accumulated in public investment has a smaller impact on the medium-term expenditure rule than debt accumulated for other reasons.

An alternative, drawing on recent literature and the views of the experts interviewed, is to opt for a comprehensive investment strategy that is consistent with the overall fiscal framework in Finland.

The interviews and literature also highlight the importance of external scrutiny of investments, which can have a positive impact on their quality. Various options for managing both public and publicly supported investments are in place. One example is the newly established New Zealand Infrastructure Commission, which operates independently of the government.

Wellbeing services

From the beginning of 2023, the expenditures on wellbeing services at county level in Finland were incorporated into the framework of the Finnish state budget. The counties obtain almost all their funding from central government and comes with obligations to encourage efficiency and cost savings as well as to guarantee the adequate funding of services. In this situation, it pays for the management of the counties to maximise the total funding from the state and their own county's share of it. Pressure from voters to exceed the expenditures for which there is a calculated need risk exceeding the expenditure ceiling and can make it harder to comply with EU spending and balance rules.

A power to tax for counties would make it easier to comply with balance rules, but its impact on spending by the counties is not clear. If the willingness to pay for better services through taxation is high, spending may grow even faster than in the current financing model.

For the public finances as a whole, providing the counties with better incentives for cost-effectiveness in the provision of services would be desirable. A possible approach could be well supported experiments and the dissemination of best practices, because the data required for evaluating these is being widely collected. This conclusion does not depend on the funding model.

The national and EU fiscal policy regulations

The national and EU fiscal policy regulations can rightly be seen as two separate, but overlapping fiscal policy commitments. Supranational rules are justified due to the negative externalities between countries, while the national rules guide fiscal policy towards the nationally set goals.

Despite this, separate national goals are only justified if they are consistent with or stricter than the EU-level requirements. For example, the goals for the structural financial position of the Swedish and Danish public finances are stricter than their EU equivalents, so compliance with the national goals also guarantees compliance with EU obligations.

As in the other Nordic countries, national regulation which is stricter than the EU legislation is defensible in Finland at least by the political consensus on an extensive welfare state. However, it has to be subject to fiscal discipline to guard against instability. An additional reason is the age structure of the population. This is less favourable than in the other Nordic countries, which contributes to increasing the risks regarding public finances. These factors together speak for the fact that, as in other Nordic countries, Finland's national rules must be stricter than the EU rules – and maybe even stricter than the rules in the other Nordic countries.

Fiscal governance

The diversity of mechanisms and procedures in the five comparator countries provides a wealth of examples of the potential for change in Finland. These are covered under three main headings: transparency, independent scrutiny, and decision-making processes.

There is broad agreement that more extensive transparency is conducive to better fiscal policy, raising two main questions. The first is to explore whether there could be greater transparency in how fiscal policy is debated, decided and implemented in Finland. Availability of all relevant documents is only part of the answer because it can be thought of as 'passive' in the sense that while access to documents is not limited, they can be difficult to follow for the uninitiated or inexperienced. There is no magic formula for how to boost transparency, but 'active' transparency could involve greater efforts by governments to explain and to engage with other stakeholders, perhaps drawing on practices in New Zealand and the Netherlands. The upcoming negotiations of the programme of the next coalition could be an opportunity to experiment.

Transparency also concerns medium- and longer-term fiscal choices. Whether for voters or decision-makers, future risks and opportunities are difficult to conceptualise, let alone debate. Studies on topics as diverse as climate change or ageing (for example in the Netherlands, by the CPB) provide information to experts, but can be difficult for non-specialists to understand. Information campaigns aimed at stimulating debate on aspects of fiscal policy beyond the immediate choices that dominate political discourse may be a solution to consider.

Second, strengthening independent scrutiny of fiscal policy is among the EU proposals, published in November 2022, for a reform of fiscal governance. The existing provisions (the Audit Office and the Economic Policy Council) monitor Finnish fiscal policy well enough, but a stronger IFI would enhance scrutiny by providing a greater degree of separate viewpoints from the government and, potentially, contribute to more media engagement. In four of the comparator countries, it is clear that the media do make substantial use of the reports and opinions of the IFIs and that the government does 'up its game' as a result.

A third area for reconsideration is the order of decision-making. Setting an aggregate expenditure ceiling in a first stage and only subsequently deciding on departmental spending allocation would be a means of separating the macroeconomic dimension from the more political aspects of expenditure priorities. Reforms in the decision-making are related to other proposals in this report. When more explicit planning for the longer term and for public investment in the widest sense is made, order of decision-making may become important in securing these targets.

1 Johdanto

Suomen julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa ohjaavat hallitusten vapaaehtoisesti käyttöönottama valtion budjettitaloutta koskeva kehysjärjestelmä sekä EU-maiden julkista taloutta ohjaava säännöstö ja niihin liittyvä kotimainen säännöstö. EU:n sääntökehikko perustuu EU:n perussopimukseen ja sitä täydentäviin asetuksiin. Järjestelmä ohjaa julkisen talouden menokehitystä ja rahoitusasemaa määrittelemällä tavoitteita, edellyttämällä jäsenmailta omia yksi- tai monivuotisia tavoitteita sekä raportointia komissiolle noudattamisen arvioimiseksi.

Koronaviruksen synnyttämien poikkeuksellisten olosuhteiden aikana säännöt ovat jääneet päätöksenteossa taka-alalle. Koronakriisin seurauksena Euroopan unioni otti vuonna 2020 käyttöön yleisen poikkeuslausekkeen EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin, jonka perusteella säännöt eivät ole rajoittaneet jäsenmaiden reagoimista kriisin välittömään hoitoon. Poikkeusjakson on tarkoitus jatkua vuoden 2023 loppuun saakka ja sääntöjä ollaan poikkeusaikana uudistamassa. Vaikka jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa on pyritty ohjaamaan jo pitkään yhteisillä finanssipolitiikan säännöillä, velkaantuminen ei ole EU:ssa keskimäärin vähentynyt nousukausilla eikä riittäviä taloudellisia puskureita ole luotu laskukausia varten. Onkin perusteltua sanoa, että EU-maiden nykysäännöt ovat epäonnistuneet finanssipolitiikan ohjaamisessa (Kuusi ja Puonti, 2021).

Myös kotimaiset säännöt ovat joustaneet. Marinin hallituksen kesken hallituskauden päätämä menokehityksen korotus vaikutti vahvasti menettelyn uskottavuuteen (Kuusi, Puonti ja Kangasharju, 2021). Lisäksi kehityksen ulkopuolelle on siirretty joitakin sellaisia menoja, kuten vihreän siirtymän rahoitusta ja energian hinnan nousun kompensointia, jotka voitaisiin katsoa myös kuuluvaksi menokehityksen piiriin.

Voidaan myös yleisemmin kysyä, kuinka hyvin viimeisten 20 vuoden aikana noudatettu kehysmenettely on tukenut julkisen talouden pitkän ajan kestävyysvaatimusten toteutumista. Vaikka kehuksesta on – kuluva hallituskausi lukuun ottamatta – muodollisesti pidetty hyvin kiinni, julkisen talouden kestävyysvaajetta ei ole kyetty poistamaan. Taloutta kohdanneet shokit ovat nostaneet merkittävästi velkaantumistasetta, joka on alentunut vain vähän paremman talouskehityksen vuosina.

Kaiken kaikkiaan kokonaisvaltainen sääntökehikon uudelleenarviointi on tarpeen. Niin Suomi kuin Eurooppakin tarvitsevat finanssipolitiikan sääntöjä myös tulevaisuudessa. Julkisten talouksien velkaantumiskehitys tulee taittaa, jotta mailla on varaa harjoittaa aktiivista suhdannepolitiikkaa ja kriisien hoitoa myös jatkossa. Sekä kotimainen finanssipolitiikan säännöstö ja julkisen talouden ohjaus että EU:n finanssipolitiikan sääntökehikko voivat tukea tätä tavoitetta, ja siksi niiden tehostamista on syytä tutkia. Hankkeessa tehdyt analyysit jakautuvat kahteen raporttiin. Tässä suomenkielisessä raportissa käsitellään erityisesti Suomen järjestelmää ja sen kehitystarpeita, kun taas englanninkielinen raportti Begg ym. (2023) keskittyy maavertailuihin. Raportit on kuitenkin laadittu yhteistyössä ja niiden analyysit yhdistellen.

2 Julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevän järjestelmän pääpiirteet Suomessa ja kehysjärjestelmän rooli siinä

Suomen julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa ohjaavat hallitusohjelmassa linjatut tavoitteet ja säännöt (kuten valtion budjettitaloutta koskeva kehysjärjestelmä ja tasapaino- tai velkatavoitteet) sekä EU-maiden julkista taloutta ohjaava säännöstö ja niihin liittyvä kansallinen säännöstö. EU:n sääntökehikko perustuu EU:n perussopimukseen ja sitä täydentäviin asetuksiin. Järjestelmä ohjaa julkisen talouden menokehitystä ja rahoitusasemaa määrittelemällä tavoitteita ja edellyttämällä jäsenmailta omia yksi- tai monivuotisia tavoitteita sekä raportointia komissiolle noudattamisen arvioimiseksi.

Tässä kappaleessa kuvataan ensin kotimaisen kehysjärjestelmän pääpiirteet ja tavoitteet sekä ne EU-säännöstön keskeisimmät osat, jotka sääntelevät julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa Suomessa.² Erityisesti kartoitetaan, mitä tavoitteita ja velvoitteita säännöstöstä juontuu julkisen talouden menokehityksen ja tasapainon näkökulmasta. Seuraavaksi käydään läpi kehysjärjestelmän ja EU:n finanssipoliittisen sääntelyn talousteoreettista taustaa. Lopuksi selvitetään, miten kehysjärjestelmä kytkeytyy EU:n finanssipoliittikan säännöstöön, ja peilataan järjestelmää sen teoreettisiin tavoitteisiin.

2.1 Suomen menokehysjärjestelmän pääpiirteet ja tavoitteet

Suomessa on ollut jo vuodesta 1991 saakka käytössä valtiontalouden kehysjärjestelmä, joka uudistettiin vuonna 2003. Aluksi kehykset asetettiin vuodeksi kerrallaan. Vuoden 2003 uudistuksessa kehysmenettelystä tehtiin keskipitkän aikavälin suunnitteluväline, ja nykyisin kehykset asetetaan koko nelivuotiselle hallituskaudelle (Valtiovarainministeriö, 2007). Kyseessä on monivuotinen budjetoitijärjestelmä, jonka tarkoituksena on hillitä kehysten piiriin kuuluvien kokonaismenojen kasvua. Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992) säädetään, että valtiontalouden monivuotiset kehykset ovat osa talousarvioesityksen valmistelua. Kehysjärjestelmän säännöistä ja kehykseen kuuluvien menojen

2 Tämän osion on laatinut Päivi Puonti

tasosta ei kuitenkaan määrätä lainsäädännössä, vaan ne perustuvat kunkin hallituksen päätökseen hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Vuodesta 2014 alkaen vuosittainen kehyspäätös sisältyy JTS-asetuksen³ myötä julkisen talouden suunnitelmaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut kehysmenettelyn toimitusta finanssipolitiikan ohjausvälineenä vuodesta 2010 alkaen.

Kehysmenojen osuus on ollut noin 35–40 % sulautetuista julkisista kokonaismenoista⁴. Valtion budjetin määrärahoista kehykseen on kuulunut noin 69–80 %, ja hyvinvointialueiden myötä vuoden 2023 budjettitalouden menoista osuus nousee 85 prosenttiin. Kehyksen ulkopuolella on suhdanteiden mukaan muuttuvia budjetin menoja eli ns. automaattiset vakauttajat, joita ovat työttömyysturva-, palkkaturva-, asumistuki- ja toimeentulotukimenot. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle on jätetty valtionvelan korkomenot, finanssisijoitukset, verotulomenetysten kompensaatiot kunnille, Yleisradio Oy:n rahoitus sekä läpivirtauserät, joissa valtio toimii teknisenä välittäjänä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021) Kehyksen ulkopuolella ovat myös budjetin ulkopuoliset rahastot, kuten Asuntorahasto.

Nelivuotisen vaalikauden kattava kehys asetetaan kiinteähintaisena ensimmäisen kehysvuoden hintatasossa. Kehysmenojen taso korotetaan seuraavan vuoden hintatasoon vuosittaisen kehyspäätöksen yhteydessä⁵. Menosäännön eli kehyksen piiriin kuuluvien kokonaismenojen tason hallitus voi asettaa vapaasti hallituskautensa alussa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021).

Kehyssäännölle on tyypillisesti määritelty hallitusohjelmassa tavoite, johon järjestelmällä tai asetettavalla menotasolla pyritään. Vuoden 2003 uudistuksessa vaalikauden kattavilla kehyksillä pyrittiin vahvistamaan valtiontalouden vakautta ja varautumaan paremmin väestön ikääntymisen myötä kasvaviin menoihin ilman kohtuutonta menorasitusta tuleville sukupolville. Ensimmäisinä vuosina menokehyksillä oli selkeästi määritellyt tavoitteet: hallituskaudella 1991–1995 tavoitteena oli jäädä valtion menojen taso, kun taas seuraavalla hallituskaudella 1995–1999 keskityttiin valtionvelan lyhentämiseen. Lamavuosien säästötoimenpiteiden jälkeen vuosina 1999–2003 menokuri vähitellen löystyi, eikä hallituksen tavoitteessa pitää menot reaalisesti ennallaan pysytty (Valtiovarainministeriö, 2007).

³ Asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014)

⁴ Tarkastusviraston (2021) mukaan sote-uudistuksen myötä valtion kehykseen lukeutuvien menojen osuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista kasvaisi noin 46 prosenttiin. Valtion menot kasvavat, kun uudistuksen jälkeen valtio rahoittaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä vastaavien hyvinvointialueiden toimintaa.

⁵ Kehysmenojen hintakorjauksessa käytetään lukuisia eri indeksejä (ks. esim. Valtiovarainministeriö 2020).

2000-luvulla hallitusohjelmiin kirjattuja tavoitteita on ollut (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021)

- valtiontalouden tasapaino vaalikauden lopulla (2003–2007)
- väestön ikääntymisestä aiheutuvien menopaineiden rajoittaminen (2007–2011)
- vastuullinen, pitkäjänteinen, taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka (2011–2015)
- rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää (2015–2019)
- rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää (2019–2023).

Valtiontalouden tarkastusviraston (2021b) mukaan veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärän rajoittamisen voidaan nähdä tarkoittavan sitä, että menojen lisäämisestä pidättäytytään. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan onnistunut todentamaan, onko kehystaso valittu siten, että sen noudattaminen todellisuudessa rajoittaa veronmaksajien maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021) – toisin sanoen ei ole selvää, edistääkö menettely sille asetetun tavoitteen saavuttamista.

2.2 Julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevä EU-säännöstö

Jäsenvaltioiden julkista taloutta rajoittaa perussopimuksen SEUT 126 artikla, jonka mukaan jäsenvaltion tulee välttää liiallisia alijäämiä. Liitepöytäkirjassa tämän täsmennyksen tarkoittavan *nimellisen* alijäämän rajoittamista 3 prosenttiin ja julkisen velan 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä ((EU) N:o 1466/97) osa edellyttää *rakenteellista*⁶ tasapainoa keskipitkällä aikavälillä. Vuosina 2011–2013 vakaus- ja kasvusopimusta ja EU-säännöstöä yleisemminkin uudistettiin. Vuoden 2011 Six-Pack -uudistuksesta lähtien edistymistä kohti keskipitkän aikavälin rakenteellista tasapainotavoitetta (MTO) on mitattu rakenteellisen jäämän ja menosäännön avulla. EU:n

6 Rakenteellinen rahoitusasema saadaan poistamalla nimellisestä rahoitusasemasta suhdanteiden ja kertaluontoisten tekijöiden vaikutukset.

menosääntö rajoittaa julkisten menojen, pl. korko- ja työttömyysmenot⁷, kasvua suhteessa talouden potentiaaliseen tuotantoon siten, että keskipitkän aikavälin potentiaalista tuotantoa nopeammin kasvavat menot täytyy rahoittaa päätösperäisillä lisätuloilla.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa velvoittaa EU-maita laatimaan vuosittain keskipitkän aikavälin rahoitusasemaa koskevia suunnitelmia ja toimittamaan ne komissiolle vakausohjelman (euromaat) tai lähentymisohjelman (euroalueen ulkopuoliset maat) muodossa. Ohjelmissaan jäsenmaat esittävät mm. keskipitkän aikavälin rahoitusasemataavoitteensa sekä vuotuiset rahoitusaseman muutokset, jotka tavoitteeseen johtavat ja suunnitelman julkisten menojen ja tulojen kasvuvauhdista, ml. päätösperäiset tulopuolen muutokset. Komissio arvioi eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa, noudattaako jäsenmaan ohjelma vakaus- ja kasvusopimusta⁸.

Vakaus- ja lähentymisohjelmissä esitetyt tavoitteet ja suunnitelmat eivät kuitenkaan toteutuneet toivotulla tavalla kansallisten budjettien laadinnassa, vaan jäivät lähinnä suunnitelmiksi. Jäsenmaiden näkökulmasta ohjelmien laatiminen täytti EU-tason velvoitteet, mutta suunnitelmien merkitys kansallisessa finanssipolitiikassa jäi riittämättömäksi (Sherwood, 2015; European Commission, 2014). Vuonna 2011 ns. Six Pack -lainsäädäntöpaketin direktiivillä 2011/85/EU (nk. budjettikehysdirektiivi) suunnitelmien ja kansallisten budjettien välistä yhteyttä pyrittiin kasvattamaan. Budjettikehysdirektiivi edellytti jäsenmailta julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnittelukehikkoa ja sen viemistä kansalliseen lainsäädäntöön. Taustalla oli ajatus siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano vahvistuu, kun kansalliset budjettikehikot tukevat sitä.

Monivuotisen suunnittelun perusteluna puolestaan oli se, että useimmilla finanssipoliittisilla toimenpiteillä on julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia, jotka menevät paljon vuotuista budjettikierrosta pidemmälle. Vastuullinen finanssipolitiikka ei siten voi perustua vain yksivuotiseen suunnitteluun. Monissa EU-maissa (Saksa, UK, Italia, Alankomaat, Ruotsi, Suomessa valtiontalouden kehysmenettely) oli tuolloin ollut keskipitkän aikavälin suunnitteluvälineitä käytössä jo vuosikymmeniä (Sherwood, 2015), ja European Commission (2007) oli jo aiemmin raportoinut mm. Suomessa käytössä olleiden keskipitkän aikavälin budjettikehysten hyödyistä. Jotta kehukset edistäisivät tehokkaasti budjettikuria ja julkisen talouden kestävyyttä, oli niiden katettava julkinen talous laajalti ja suunnittelun tapahduttava vähintään kolmen vuoden aikajänteellä.

⁷ Tarkemmin menosäännöstä ks. esim. Kuusi ja Puonti (2021).

⁸ Vuoden 2013 Two-Pack -asetuksen myötä euromaat toimittavat komissiolle syksyisin myös alustavat talousarviosuunnitelmansa, joiden pohjalta komissio myös arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista.

Käytännössä direktiivin art. 9(1) edellyttää jäsenmailta

- julkisyhteisöjen alijäämää, velkaa ja mahdollisesti esim. menoja koskevat monivuotiset tavoitteet, jotka ovat numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen mukaisia;
- ennusteet julkisyhteisöjen keskeisistä meno- ja tuloeristä eriteltyinä valtionhallinnon ja sosiaaliturvan tasolla kyseisenä budjettivuonna ja sitä pidemmällä ajanjaksolla olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana;
- kuvaus ennakoitusta politiikasta, joka vaikuttaa julkiseen talouteen keskipitkällä aikavälillä, ja sen vaikutukset keskeisiin tulo- ja menoeriin sekä osoitus siitä, miten sopeuttaminen kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteita saavutetaan verrattuna ennusteisiin, joissa oletetaan, että politiikka säilyy muuttumattomana;
- arviointi siitä, kuinka ennakoitu politiikka todennäköisesti vaikuttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN.

Euroalueen jäsenmaat Tanska ja Bulgaria täydensivät direktiivin vaatimuksia valtioiden välisellä finanssipoliittisella sopimuksella (*Fiscal Compact*)⁹. Direktiivi ja sopimus on toimeenpantu Suomessa nk. finanssipoliittisella lailla¹⁰ sekä JTS-asetuksella¹¹.

Valtioiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen tarkoituksena oli edelleen vahvistaa kansallista omistajuutta eli EU-tason velvoitteiden ja kansallisen finanssipolitiikan välistä yhteyttä. Sopimuksella jäsenmaat sopivat vievänsä rakenteellisen alijäämätavoitteen 0,5 % bkt:sta¹² kansalliseen lainsäädäntöönsä, mieluiten perustuslakiin. Tavoitteista poikkeamista varten lakiin sovittiin kirjattavaksi myös korjausmekanismi. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista sekä finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen asettamista ja toteutumista, ml. finanssipoliittisen lain korjausmekanismi.

9 Ruotsin parlamentti on "hyväksynyt" finanssipoliittisen sopimuksen, mutta Ruotsi ei ole sopimuksen osapuoli, eikä sopimuksen velvoitteita ole viety kansalliseen lainsäädäntöön (Calmfors, 2020).

10 Laki 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, 869/2012

11 Asetus julkisen talouden suunnitelmasta, 120/2014

12 Tavoite voi olla -1 % bkt:sta, jos julkinen velkasuhde on huomattavasti 60 prosenttia pienempi ja pitkän aikavälin kestävyysriskit vähäisiä.

Suomessa ja muissa maissa käytössä olleet monivuotiset menokehykset ja niistä saadut hyvät kokemukset olivat siis osaltaan myös komission direktiivin taustalla (Sherwood, 2015). Lisäksi budjettikehysdirektiivillä hallinnon eri tasot ja tavoitteet kytkettiin tiiviimmin yhteen, ja korostettiin keskushallinnon vastuuta koko julkisen talouden vakaudesta ja kestävydestä. Monista jäsenmaista oli jo tuolloin esimerkkejä siitä, kuinka vaikeaa jäsenvaltioiden on hallita alue- ja paikallistalouksien tasapainoa erityisesti silloin, kun niillä on laaja itsemääräämisoikeus (Kajaste, 2012). Valtiotalouden kehysmenettelyä ei kuitenkaan laajennettu direktiivin myötä koko julkista taloutta kattavaksi, vaan kehysmenettely sisällytettiin uuteen Julkisen talouden suunnitelmaan (JTS).

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) mukaan vaalikauden kattavalla julkisen talouden suunnitelmalla on kaksi tarkoitusta: tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa ja keskipitkän aikavälin rakenteellisen rahoitusasematavoitteen noudattamista. Samoin kuin kehyspäättökseen kohdalla, valtioneuvosto päivittää myös koko julkista taloutta koskevan suunnitelmansa vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi.

Suunnitelmassa julkista taloutta tarkastellaan myös alasektoreittain (valtionalous, hyvinvointialueet, kuntatalous, lakisäätteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot), ja jokaiselle alasektorille asetetaan *nimelliset* monivuotiset rahoitusasematavoitteet, jotka johtavat koko julkisen sektorin *rakenteelliseen* alijäämätavoitteeseen. Rahoitusasematavoitteiden lisäksi suunnitelmassa esitetään näitä vastaavat urat julkisen talouden velalle ja menoille suhteessa bruttokansantuotteeseen. Näiden rahoitusasemaa, velkaa ja menoja koskevien tavoitteiden lisäksi JTS:ssa on esitettävä yksilöidyt toimenpiteet, joilla tavoitteet saavutetaan, ml. keskeisimmät tulo- ja menoerät ja niitä koskevat päätökset. Lisäksi edellytetään mm. herkkyystarkastelua.

Esimerkiksi JTS:ssa vuosille 2023–2026 koko julkista taloutta koskevat monivuotiset tavoitteet julkiselle rahoitusasemalle, velalle ja menoille esitetään taulukossa 1. Sen lisäksi tavoitteita käsitellään tarkemmin liitteen 6 vakausohjelmassa, johon vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisen seuranta komissiossa perustuu. Kokonaisuudessaan vuosien 2023–2026 JTS on 156 sivun mittainen asiakirja.

Laatikko 1. Erilaiset finanssipolitiikan säännöt

Finanssipolitiikan säännöt pyrkivät vastaamaan erilaisiin poliittisen päätöksenteon ja yleisen talouspolitiikan optimaalisuuden välisiin ongelmiin, joiden teoreettisia perusteita on arvoitu tarkemmin luvussa 2.3. Viimekädessä säännöillä pyritään ohjaamaan päätöksentekoa kohti yhteiskunnallisesti parasta ratkaisua. Yleisten periaatteiden toteutumista arvioidaan myös erilaisilla sääntöjen käytännön toteutettavuuteen liittyvillä kriteereillä. Yleisesti ottaen sääntöjä arvioidaan niiden joustavuuden, uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010b).

Laajempia OECD:n budjettihallinnan periaatteita liittyen kehysääntöön kokoa puolestaan Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021). Kehysääntö kannalta periaatteet edellyttävät, että kehysääntö asetamisen tulisi olla osa talousarvioprosessia. Kehyksen tulee uskottavasti rajoittaa menojen kasvua sekä sisältää institutionaaliset kannustimet kehysten noudattamiseen. Kehyksen noudattamisella tarkoitetaan sitä, että sekä hallinnossa että poliittisissa päätöksenteossa pyritään toimimaan kehysten puitteissa eikä kehystä yritetä kiertää. Kehystavoite tulisi asettaa ylhäältä alas huomioiden budjet-tirajoitteet, hallituksen tavoitteet sekä muut finanssipoliittiset sitoumukset ja tavoitteet. Talousarvioprosessissa tulisi olla mukana kaikki olennaiset instituutiot.

Kehysääntö on yksi finanssipolitiikan sääntöjen muoto. Finanssipolitiikan erilaisia sääntöjä ja niiden toimintaa käy lävitse valtiovarainministeriö (2022) perustuen Davoodi ym. (2022). Numeeriset finanssipolitiikan säännöt voidaan yleisesti jakaa neljään ryhmään: menosäännöt, tulosäännöt, tasapainosäännöt ja velkasäännöt.

Menosäännöt asettavat rajat julkisille kokonaismenoille, korkomenoista puhdistetuille menoille tai investoinneista puhdistetuille menoille (juokseville menoille). Tulosäännöt asettavat enimmäis- tai alarajat tuloille, ja niillä pyritään tehostamaan tulojen keräämistä ja/tai ehkäisemään liiallista verotaakkaa. Tasapainosäännöt asettavat rajan tasapainolle eli kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotukselle. Velkasäännöt asettavat julkiselle velalle eksplisiittisen ylärajan (joka ilmaistaan usein suhteena bruttokansantuotteeseen). Rajaa kutsutaan usein myös ankkuriksi.

2.3 Menokehysten talusteoreettista taustaa

2.3.1 Poliittisten päättäjien taipumus alijäämiin

Oikein ajoitetulla finanssipolitiikalla on parhaassa tapauksessa suhdanteita tasaava ja taloutta vakauttava vaikutus. Puhtaasti poliittiseen harkintaan perustuva finanssipolitiikka voi kuitenkin olla pikemminkin suhdanteita vahvistavaa (Fatás ja Mihov, 2003), eikä teorian edellyttämiä nousukauden ylijäämiä ole samassa mittakaavassa nähty kuin laskusuhdanteen alijäämiä (von Hagen, 1998; Larch ja Santacroce, 2020; European Commission, 2020).

Poliittisten päättäjien taipumusta alijäämiin ja jatkuvaan velanottoon kutsutaan taloustieteellisessä kirjallisuudessa alijäämäharhaksi, ja sen syyt löytyvät pääasiassa poliittisesta päätöksentekoprosessista (Persson ym., 2000; Wyplosz, 2012; Persson ja Svensson, 1989; Alesina ja Tabellini, 1990; Roubini ja Sachs, 1988). Pääsyytä on kaksi.

Ensinnäkin valtion taloudenhoidossa on kyse päätöksenteosta yhteisten varojen jakamiseksi. Tämä edellyttää kannanottoa keskenään ristiriidassa oleviin jakoperusteisiin ja menojen asettamista tärkeysjärjestykseen. Konfliktien ratkaisemista helpompaa on rahoittaa (kaikki) menotarpeet velalla ja siten lykätä päätöksentekoa tulevaisuuteen, tuleville hallituksille tai jopa sukupolville.

Toiseksi poliittiset päättäjät parantavat mahdollisuuksiaan uudelleenvalintaan miellyttämällä omia intressiryhmiään tulevien veronmaksajien kustannuksella. Kummassakin tilanteessa hallitus käyttää julkista velkaa strategisena välineenä omien tai intressiryhmiensä etujen ajamiseen yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin sijaan (Alesina ja Tabellini, 1987; Persson ja Tabellini, 2004). Poliittisilla päättäjillä on siten taipumus keskittyä finanssipolitiikassa lyhyen aikavälin tavoitteisiin pidemmän aikavälin kustannuksella (Kydland ja Prescott, 1977).

Alijäämäharhan taustalla on ns. yhteisen resurssin ongelma (*common pool problem*), joka syntyy siitä, että julkiset varat kerätään kaikilta veronmaksajilta, kun taas menot ja/tai veroedut kohdistetaan vain tietyille edunsaajaryhmille. Koska julkisista varoista hyötävät maksavat vain pienen osan kokonaiskustannuksista, tiettyä väestönosaa edustavilla poliitikoilla on taipumus yliarvioida menoilla saatavaa yhteiskunnallista hyötyä, sillä he huomioivat vain oman valitsijakuntansa osuuden kustannuksista (von Hagen ja Harden, 1996; Velasco, 2000). Kyseessä on siten negatiivinen ulkoisvaikutus, joka johtuu siitä, että päättäjät eivät huomioi kaikkia yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Yhteisen resurssin ongelma johtaa julkisten resurssien ylikulutukseen (von Hagen, 1998), ja silloin, kun lainaa on saatavissa, liiallisiin alijäämiin ja velkaantumiseen (Velasco, 2000; von Hagen ja Harden, 1996).

2.3.2 Budjettikuria tukevat järjestelyt

Budjettikurilla viitataan julkiseen taloudenpitoon, jossa tulot keskimäärin riittävät menoihin¹³. Talouden tasapainottamisen välttely lykkäämällä ristiriitaisia päätöksiä tulevaisuuteen ja yhteisen resurssin ongelma yleisemminkin johtuvat siitä, että päättäjät eivät täysin sisäistä budjettirajoitetta. Budjettirajoitteen sisäistäminen tarkoittaa, että päättäjät huomioivat yhteisillä verovaroilla rahoitettavien aloitteidensa todelliset hyödyt ja kustannukset ja tarkastelevat budjettia kokonaisvaltaisesti. Käytännössä se edellyttää budjetointiprosessin rajoittamista, ja vaikuttamista budjetista päättävien kannustimiin (Wyplosz, 2012). Tapoja on useita.

Ensimmäinen, rahapolitiikassa käytössä oleva tapa, on siirtää osa päätösvallasta pois vaaleilla valituilta päättäjiltä. Finanssipolitiikan rahapolitiikkaa merkittävämpien tulonjakovaikeutusten takia vaihtoehto ei kuitenkaan ole sellaisenaan toteutuskelpoinen.

Toinen tapa on rajoittaa poliittisten päättäjien vapautta numeerisilla säännöillä yhteisen edun vuoksi (von Hagen ja Harden, 1996). Tyypillisesti säännöt koskevat julkista rahoitusasemaa, velkaa, menoja ja/tai tuloja. Wyplosz (2012) vertaa numeerisia sääntöjä lakeihin, joita hallitukset ja parlamentit itse säätävät koskemaan myös niitä itseään ja jotka myös rajoittavat päätöksentekijöiden vapautta. Kuten lakeja, myös sääntöjä on kuitenkin mahdollista muuttaa. Siksi haasteena ei ole niinkään sääntöjen käyttöönotto, vaan se, että niitä noudatetaan erityisesti silloin, kun ne sitovat.

Numeeriset säännöt ovat väistämättä jossain määrin sattumanvaraisia ja joihinkin tilanteisiin sopimattomia eli epäoptimaalisia, vaikeuttaen pitkäaikaista numeerisiin sääntöihin sitoutumista (*time inconsistency*) (Kydländ ja Prescott, 1977). Tyypillisesti ennakoimattomiin tilanteisiin, joihin säännöt eivät sovi, varaudutaan poikkeuslausekkeella. Koska poikkeuslausekkeellakaan ei ole mahdollista varautua kaikkiin ennakoimattomiin tilanteisiin, syntyy riski, että alijäämäharhainen hallitus keksii keinoja sääntöjen kiertämiseksi. Numeeriset säännöt ovatkin hyödyllisiä vain silloin, kun ne nostavat merkittävästi poliittista hintaa, joka niiden rikkomisesta tai julkisen talouden heikosta hoidosta seuraa (Wyplosz, 2012.)

Numeeristen sääntöjen ohella alijäämäharhaa voidaan korjata instituutioiden avulla. Tyypillinen esimerkki ovat finanssipoliittiset neuvostot, jotka voivat mm. nostaa asiantuntijalausunnoillaan leväperäisen finanssipolitiikan poliittista hintaa. Kuten numeeriset säännöt, neuvostotkin parantavat fiskaalista kuria vain, jos päättäjät aidosti kuuntelevat niitä (Wyplosz, 2012).

13 Viimeisen 47 vuoden aikana Suomen valtiontalous on ollut 62 % ajasta alijäämäinen.

Numeeristen sääntöjen ja instituutioiden yhdistelmä vaikuttaakin tehokkaimmalta ratkaisulta – esimerkiksi niin, että neuvoston kaltainen itsenäinen taho päättää, milloin poikkeus säännöistä sallitaan (European Fiscal Board, 2018), tai kehittämällä budjetointiprosessia monivuotiseksi siten, että ennen budjetointia hallitus laatii poliittisen sopimuksen, jossa se määrittelee keskipitkän aikavälin finanssipoliittikkansa numeeristen tavoitteiden avulla (Wyplosz, 2012). Toimivuuden kannalta tärkeintä on, että institutionaalinen järjestely sopii juuri kyseisen maan omaan poliittiseen järjestelmään (von Hagen, 1996; Wyplosz, 2012).

Lähtökohtaisesti alijäämähäarha tulisi korjata siellä, missä se syntyy eli kansallisella tasolla, kun taas ylikansalliset toimet kuten EU:n vakaus- ja kasvusopimus ovat perusteltuja maiden välisten negatiivisten ulkoisvaikutusten takia (Krogstrup ja Wyplosz, 2006).

2.3.3 Monivuotiset menokehukset budjetointi-instituution ja numeerisen säännön yhdistelmänä

Yhteisen resurssin ongelman ydin on se, että kaikki osapuolet tarkastelevat budjettia ”alhaalta ylöspäin” ilman kokonaisnäkemystä. Tyypillisenä esimerkkinä käytetään ministeriöitä, joilla on kannustin maksimoida omat määrärahasyönsä, mikä johtaa liialliseen menojen kasvuun (European Commission, 2007). Budjetointikehukset ratkaisevat ongelman siten, että päätavoitteista (menoista, rahoitusasemasta tms.) päätetäänkin ennen yksityiskohtaista budjetointia ns. ylhäältä alaspäin suuntautuvan budjetointiprosessin (*top-down budgeting*) mukaisesti. Ylhäältä alaspäin suuntautuvan prosessin pääperiaate on, että budjetin kokonaissumma päätetään ensin, minkä jälkeen yksittäiset sektoriministerit päättävät varojen allokoinnista eri kohteisiin ja yksittäisille budjetin määrärahamomenteille (Kim ja Park, 2006). Budjetista vastaavan finanssiministeriön tehtävänä on varmistaa, ettei menokattoa ylitetä, kun taas sektoriministeriöt ottavat suurempaa vastuuta resurssien allokoinnista menokaton alla (OECD, 2014).

Budjetointikehysten monivuotisuus edelleen parantaa budjetointiprosessia ja korjaa alijäämähäarhaa kannustamalla hallitusta sitoutumaan ennalta sovittuun uraan julkisen talouden tärkeimmille pääerille, kuten kokonaismenoille, -tuloille, rahoitusasemalle ja velalle, ja tekemällä politiikkatoimien monivuotiset budjettivaikutukset näkyviksi (European Commission, 2007). Poliittikkatoimien vaikutukset ovat usein monivuotisia, jolloin usean vuoden tarkasteluhorisontti tekee päätösten kokonaisvaikutukset näkyviksi (OECD, 2014).

2.4 Perustelut ylikansallisille säännöille

Finanssipolitiikan säännöt pyrkivät rajoittamaan hallitusten taipumusta alijäämiin ja ohjaamaan finanssipolitiikkaa vastasykliseen ja pitkällä aikavälillä kestäväan suuntaan (von Hagen, 2002; Fatás ja Mihov, 2003; Beetsma ja Larch, 2019). Erityisesti valuuttaunionissa yhden maan velkaantumisen voi olla haitallisia vaikutuksia muihin jäsenmaihin valtion velkakriisin kautta. Riskinä on myös se, että ylivelkaantuminen pakottaa yhteisen keskuspankin rahoittamaan velkaantunutta valtiota mandaattinsa vastaisesti kiihdyttäen inflaatiota (Eichengreen ja Wyplosz, 1998; Beetsma ja Larch, 2019, Blanchard ym., 2021).

Sekä EU:n perussopimuksen *no-bailout* -lauseke (art. 125) että vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt voidaan siten nähdä ratkaisuna kansainväliseen yhteisen resurssin ongelmaan, jossa yhden jäsenmaan liiallinen velkaantuminen voi tavalla tai toisella aiheuttaa kustannuksia muille jäsenmaille (Krogstrup ja Wyplosz, 2006). Kun ylikansalliset säännöt korjaavat hallitusten alijäämäärää, ne suojaavat jäsenmaita muiden kurittoman finanssipolitiikan seurauksilta ja pelastamiselta.

Koska juuri ylivelkaantumisella on haitallisia vaikutuksia toisiin jäsenmaihiin, on EU:n finanssipolitiikan sääntöjen perimmäinen oikeutus jäsenmaiden velkakestävyden turvaamisessa. Blanchardin ym. (2021) mukaan velkakestävyden turvaaminen on *ainoa* EU-tason sääntöjen tarkoitus, ja siksi niiden laatiminen eroaa oleellisesti kansallisista säännöistä. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen jäsenmaan tulee saada harjoittaa haluamaansa finanssipolitiikkaa, joka perustuu mm. maan näkemyksiin sopivasta sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta, velan määrästä ja suhdannepolitiikasta, kunhan maan velkakestävyys ei ole uhattuna. Halutessaan maat voivat laatia omia kansallisia finanssipolitiikan sääntöjä omien tavoitteidensa tukemiseksi ja edistämiseksi (Blanchard ym., 2021).

Kahden järjestelmän olemassaolo on siten talousteoreettisesti perusteltavissa sillä, että ylikansalliset ja kansalliset säännöt vastaavat eri tarpeisiin. Ylikansallisten sääntöjen osalta yksittäistä jäsenmaata kiinnostaa pikemminkin se, että *muut* noudattavat niitä. Kansalliset säännöt sen sijaan korjaavat oman maan päättäjien alijäämäärää ja budjetoitintprosessia kansallisen edun turvaamiseksi ja ohjaavat finanssipolitiikkaa kansallisia tavoitteita kohti. Sääntöjen toimivuuden kannalta tärkeintä on, että institutionaalinen järjestely sopii juuri kyseisen maan omaan poliittiseen järjestelmään (Wyplosz, 2012). Tähän EU:n budjettikehysdirektiivin edellyttämät yleisen tason tavoitteet julkisille menoille, tuloille, rahoitusasemalle ja velalle jättävät perustellusti liikkumavaraa.

Ylikansallisten ja kansallisten sääntöjen erilaisten lähtökohtien vuoksi niiden toimeenpano (*enforcement*) edellyttää erilaisia keinoja (Blanchard ym., 2021). Julkinen huomio, mainehaitta ja tilivelvollisuus kansallisten parlamenttien edessä voivat toimia kansallisten

sääntöjen kohdalla. Sen sijaan ne edistävät heikosti EU-sääntöjen noudattamista, joilla pyritään estämään haitallisia vaikutuksia jäsenmaiden välillä – siis asioita, jotka ovat vähemmän kansallista parlamenttia ja suurta yleisöä kiinnostavia (Blanchard ym., 2021).

2.5 Menosääntö rahoitusasematavoitteen tukemiseksi vai menojen kasvun hillitsemiseksi?

Budjettitalouden menokehyykset ja ylhäältä alaspäin suuntautuva budjetointi yleistyivät 1990-luvulla, kun useat OECD-maat kärsivät kasvavista julkisen talouden alijäämistä (Kim ja Park, 2006). Alijäämäharhaa pyrittiin korjaamaan menokehyyksillä eli muokkaamalla budjetointiprosessia budjettikuria tukevaan suuntaan. Menokehyykset siis institutionalisoitiin¹⁴. Rajoittaessaan kokonaismenojen määrää menokehyyksissä on kuitenkin kyse myös numeerisesta säännöstä.

Vaikka alijäämäharhaa olisi myös mahdollista korjata rajoittamalla suoraan alijäämää tai velkaa, on menoihin kohdistuvilla säännöillä etunsa. Menojen käyttö on enemmän päättäjien hallittavissa kuin verotulot. Koska hallitus voi vaikuttaa menokehyykseen, sitä voidaan pitää menokehyyksestä vastuussa, ja epävarmuus perimmäisen (rahoitusasemaa, velkaatms. koskevan) tavoitteen saavuttamisesta vähenee. Samalla menojen rajoittaminen kohdistuu alijäämäharhan perimmäiseen syyhyn eli siihen, että menot usein kasvavat alun perin suunniteltua suuremmiksi. Suhdannepolitiikan kannalta on hyödyllistä, että menosäännöt eivät rajoita tulopuolen automaattisten vakauttajien toimintaa laskusuhdanteessa ja parhaimmillaan hillitsevät menojen kasvua noususuhdanteessa, kun tulotkin kasvavat. Priorisointi menokaton alla voi osaltaan parantaa julkisten menojen laatua ja tehokasta kohdentumista (Ayuso i Casals 2012).

Menojen rajoittaminen ei kuitenkaan yksin riitä korjaamaan alijäämäharhaa, vaan menosäännön tehokkuus edellyttää sen kytkemistä osaksi laajempaa finanssipolitiikan ohjauskehikkoa (Ayuso i Casals, 2012) siten, että menosääntö tukee rahoitusasematavoitteen saavuttamista (Guichard ym., 2007). Esimerkiksi Ruotsin finanssipolitiikan ohjauskehikko koostuu neljästä osasta, joista keskeinen on EU:n menosääntöä vastaava rakenteellinen ylijäämänsääntö, jota tukemaan menokehys asetetaan (Andersson ja Jonung, 2019).

¹⁴ Myös Suomessa asetus talousarviosta (1243/1992) määrittelee valtiontalouden monivuotiset kehykset osaksi budjetointiprosessia.

Käytännössä tämä edellyttää sitä, että menorajoite on yhdenmukainen tavoitellun rahoitusaseman ja/tai velkasuhteen kanssa. Rahoitusasematavoite yhdistettynä menosääntöön asettaa samalla tavoitteen myös verotuloille (Calmfors, 2020). Laaja verotukien käyttö kuitenkin heikentää rahoitusasemaa ja siten vähentää menosäännön hyötyjä, ja siksi verotukia ja muita tuloja vähentäviä päätösperäisiä toimia on perusteltua valvoa ja rajoittaa (Ayuso i Casals, 2012). Lisäksi tutkimusten mukaan rahoitusaseman vahvistaminen menoja rajoittamalla on veronkiristyksiä tehokkaampaa ja kestävämpää, vaikka veronkorotukset voivatkin olla osa onnistunutta julkisen talouden sopeutusta (Ayuso i Casals, 2012; Calmfors, 2020, Alesina ym., 2020, Karamysheva, 2022; Beetsma ym., 2021). Menosäännöllä voidaan myös estää se, että väliaikaiset tulot johtavat pysyviin menolisäyksiin, ja siten rahoitusaseman heikkenemiseen myöhemmin (Calmfors, 2020).

Samat periaatteet ovat EU:n menosäännön taustalla. Finanssikriisiä edeltäneenä aikana menosuunnitelmista ei pidetty kiinni poikkeuksellisen tulojen kasvun takia. Kriisin iskiessä tulopohja kuitenkin romahti ja alijäämät repesivät (Moulin ja Wiertz, 2006). Malzubris ja Larch (2022) esittävät evidenssiä samankaltaisesta kehityksestä pandemian jälkeen vuonna 2021, jolloin EU:n ennaltaehkäisevän osan säännöt, ml. menosääntö, eivät olleet voimassa.

Ayuso i Casals (2012) kuitenkin korostaa EU:n menosäännön ja kansallisten menokehysten välisiä eroja. EU:n menosääntö on käytännössä vain toinen tapa ilmaista rakenteellinen rahoitusasematavoite, ja sen tavoitteena on taata, etteivät julkiset menot kasva potentiaalista tuotantoa nopeammin, ja siten heikennä alla olevaa rahoitusasemaa. EU:n menosääntö ei myöskään salli lisämenojen rahoittamista satunnaisilla, ei-päätösperäisillä lisätuloilla, jotta ne käytettäisiin alijäämän ja velan vähentämiseen. Vaikka menosäännöt yleisesti ottaen tukevat rahoitusasematavoitteita, ei menojen rajoittaminen sinällään ole EU-tasolla perusteltua. Julkisen sektorin koko ja siten julkiset menoasteet vaihtelevat maiden välillä ja ajassa. Kyse on yhteiskunnallisista eroista, joihin EU:lla ei ole perusteltua valtaa vaikuttaa, ja ne kuuluvat kansalliseen päätäntävaltaan. (Ayuso i Casals, 2012).

Ayuso i Casals'n (2012) tulkinnan mukaan EU ei voi suoraan rajoittaa jäsenmaiden julkisia menoja kahdesta syystä. Ensinäkin EU-tason menosääntö olisi subsidiariteettiperiaatteen vastainen, koska julkisten menojen taso ja rakenne kuuluu kansalliseen päätäntävaltaan. Toiseksi, toisin kuin alijäämä ja velka, julkisten menojen kasvu itsessään ei aiheuta velkaantumiseen liittyviä haitallisia vaikutuksia muille jäsenmaille, mikäli tulot kasvavat samassa suhteessa.

2.6 Kehysjärjestelmän kytkeytyminen EU-säännöstöön

Vaikka kehysjärjestelmä ja EU:n finanssipoliittinen säännöstö ovat periaatteessa toisistaan irrallisia ja riippumattomia, ovat ne käytännössä kietoutuneet yhteen. Vuosien 2023–2026 JTS:n mukaan Suomen budjettitalouden menokehityksen ”*tarkoituksena on varmistaa valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka*”. Menokehysten lisäksi menokehitystä ohjaa EU:n menosääntö, jolla vuoden 2011 Six-Pack-uudistuksessa täydennettiin rakenteellisen rahoitusasematavoitteen seuranta. EU:n menosääntö ja kotimainen menokehitys eroavat kuitenkin oleellisesti kolmessa suhteessa: sitovuudessa, kattavuudessa ja suhtautumisessa menojen lisäykseen, joka katetaan verotusta kiristämällä.

EU:n säännöt perustuvat lainsäädäntöön, kun taas kehityksen tavoitteet ja säännöt perustuvat hallituksen poliittiseen sopimukseen. Vuosittaisissa vakaus- ja lähentymisohjelmissa EU:n jäsenmaat raportoivat komissiolle tulevien vuosien suunnitelmiaan julkisen talouden kehityksestä ja erityisesti rakenteellisen alijäämätavoitteen noudattamisesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista sekä finanssipoliittikkaa ohjaavien sääntöjen asettamista ja toteutumista. Viime kädessä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo ja ehdotuksen julkista taloutta koskevien menettelyiden avaamisesta tai sanktioista tekee kuitenkin komissio. Tarkastusvirasto tekee myös säännöllisesti kehysjärjestelmää koskevia tarkastuksia. Kehyssäännön rikkomisella ei kuitenkaan ole oikeudellisia seuraamuksia.

EU:n säännöt koskevat koko julkisyhteisöt-sektoria eli valtionhallintoa, paikallishallintoa ml. hyvinvointialueet ja sosiaaliturvarahastoja. Siten myös EU:n menosääntö kohdistuu koko julkiseen sektoriin, kun taas valtion budjettitalouden kehys kattaa julkisen talouden menoista noin 35–50 %. Myös kansallinen finanssipoliittinen laki (869/2012) velvoittaa hallitusta tavoittelemaan koko julkisen talouden rakenteellista tasapainoa (-0,5 % bkt:sta) keskipitkällä aikavälillä. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus asettaa JTS:ssa myös nimelliset alijäämätavoitteet kaikille julkisyhteisöjen alasektoreille eli valtiontaloudelle, paikallishallinnolle ja sosiaaliturvarahastoille.

Koska julkisen talouden velkaa kasvattavat erityisesti valtionhallinto ja paikallishallinto – joka sisältää vuoden 2023 alusta hyvinvointialueet – on vastuullisen finanssipoliittikan näkökulmasta perusteltua katsoa menojen ja tulojen kehitystä myös koko julkista taloutta pienempien yksiköiden näkökulmasta. Erilaisen kattavuuden takia EU-sääntöjen ja menokehityksen yhteys on kuitenkin vajavainen (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021). Koska kunnilla – ja myös hyvinvointialueilla – on laaja itsehallinto ja sosiaaliturvarahastojen päätöksenteko on valtiosta erillistä, ovat valtion vaikutusmahdollisuudet koko julkisen talouden menoihin ja tuloihin rajalliset, eikä JTS ole käytännössä onnistunut koko julkisen talouden ohjauksessa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021).

EU:n menosääntö rajoittaa sellaisten julkisten menojen kasvua, joille ei ole vastaavia tulopuolen päätöksiä. Kehysmenettelyn tavoitteena puolestaan on yleisemmin (valtion budjettitalouden) menojen kasvusta pidättäytyminen (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021). EU:n menosääntö ei rajoita verotulojen päätösperäisellä lisäyksellä rahoitettua menojen kasvua, kun taas kehysääntö ei tällaista joustoa salli. EU:n sääntöjen tavoitteena ei siis ole julkisten menojen kasvun hillintä sinällään, vaan suhteessa tuloihin. Näin siksi, että menojen kasvu on velkakestävyuden kannalta ongelmallista, mikäli tulot eivät kasva riittävästi suhteessa menoihin – ja vain se on EU-tason sääntöjen oikeutus (Ayuso i Casals, 2012; Blanchard ym., 2021).

Kehysmenettelyn julkilausuttu tavoite voidaan siis nähdä jopa EU:n menosääntöä kireämpänä. Vaikka EU-tasolla itse menojen kasvua ei voida rajoittaa, on menojen rajoittamiselle kansallisesti kuitenkin perustelunsa. Menojen rajoittaminen on tehokas tapa vaikuttaa alijäämiin, sillä hallitus voi suoraan vaikuttaa menokehitykseen (Ayuso i Casals, 2012). Suomen kansalliset finanssipoliittiset tavoitteet olivatkin EU:n sääntöjä kunnianhimoisemmat vielä 2000-luvun alussa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021).

Budjettitalouden menokehys osaltaan edesauttaa EU:n julkisen talouden rahoitusasematavoitteen tai menosäännön noudattamista vain, jos budjettitalouden menojen kokonaismäärä on tavalla tai toisella johdettu näistä tavoitteista, tai niiden yhdenmukaisuudesta on muuten varmistettu. Tarkastusviraston mukaan kehysten piiriin kuuluvien menojen taso on kuitenkin 2000-luvulla toistuvasti asetettu liian väljäksi suhteessa julkisyhteisöjen nimelliseen rahoitusasematavoitteeseen, tai on laskettu, että rahoitusasematavoite saavutetaan ennustettua nopeammalla työllisyys- ja talouskehityksellä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021).

Finanssipolitiikan tarkastajien kansainvälinen verkosto ei myöskään löytänyt yhteyttä kehysten ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen välillä Suomessa (Fiscal Policy Audit Network, 2022). Suomi ei tässä suhteessa poikkea monesta muusta maasta. Tavoitteiden yhtensovittamisen käytännön vaikeutena ovat monessa maassa olleet kassaperusteisen budjettikirjanpidon ja suoriteperusteisen kansantalouden tilinpidon väliset erot. Esimerkiksi Hollannissa paikallinen tilastoviranomainen yhdessä finanssiministeriön kanssa muuntaa budjetin luvut tilinpidon lukujen kanssa yhteismittaluisiksi (Fiscal Policy Audit Network, 2022). Kehysmenettelyn mielekkyyden ja toimivuuden kannalta oleellista on se, kuinka menokatko määritellään, ja miten se suhteutuu muihin finanssipolitiikan tavoitteisiin.

JTS:ssa hallitus asettaa rakenteellisen rahoitusasematavoitteen kanssa yhdenmukaiset nimelliset alijäämätavoitteet kaikille alasektoreille. Koska valtionhallinnon rahoitusasematavoite huomioi sekä meno- että tulokehityksen (rahoitusasema = tulot – menot), olisi kehysmenojen taso mielekästä sitoa siihen. Myös Valtiontalouden tarkastusviraston

(2021b) mukaan *”EU-sääntöjen ja menokehityksen suhde vahvistuisi, jos kehystaso asetettaisiin yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa”* (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021). Näin tehtäessä suunnittelun alkuvaiheessa menot ja tulot liittyisivät tiiviisti toisiinsa, eikä (suunniteltua) menojen määrää rajoittaisi muu kuin kyky kerätä tarvittava määrä tuloja rahoitusasemataavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi tasapainoinen valtion budjettitalous edellyttäisi, että tuloja kerätään menojen veran. Vastaavasti myös esim. 1 % alijäämä kertoo, kuinka paljon tuloja pitää kerätä menojen kattamiseksi.

Menokaton asettaminen hallituskauden alussa tavoitellun rahoitusasemauran mukaisesti ei myöskään rajoita hallituskautta koskevaa päätöstä julkisen sektorin koosta, sillä katto voidaan asettaa korkeammalle tai matalammalle riippuen siitä, millaiseksi verotus määritellään. Sen jälkeen, kun menoille on asetettu tuloarvioihin pohjautuva yläraja, ei menoja ole mahdollista kasvattaa, vaikka tulot yllättäen kasvaisivatkin. Tyypillisesti näin tapahtuu noususuhdanteessa, joten menettely ohjaa säästämään lisätulot alijäämän ja velan vähentämiseen. Tältä osin menettely siis ohjaa erottamaan meno- ja tulokehityksen toisistaan¹⁵.

Menokehitys ei myöskään estä kysyntäelvytystä normaalissa taantumassa, koska sekä meno- että tulopuolen automaattiset vakauttajat ovat menettelyn ulkopuolella. Näin finanssipolitiikka pysyy suhdanteita tasaavana, eikä vahvistavana. Suomessa suhdanteiden automaattinen vakautus on tavanomaisissa suhdannevaihteluissa suurta (Karras ja Yang, 2022; Bouabdallah ym., 2020; Maravalle, 2020), joten päätösperäisille lisätoimille on varsinaisesti tarvetta lähinnä poikkeuksellisissa tilanteissa. Tätä varten myös kansalliseen kehikoon on luontevaa sisällyttää hyvin harkittu poikkeuslauseke.

EU:n finanssipolitiikan säännöstöä ollaan parhaillaan uudistamassa, ja Euroopan komissio on hahmotellut merkittäviä muutoksia vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan (European Commission, 2022; Puonti, 2023). Komissio ei kuitenkaan ole vielä antanut lainsäädäntöehdotusta, joten uudistuksen yksityiskohdat ovat vielä auki.

15 Esimerkiksi Hollannissa menot ja tulot pidetään toisistaan erillään siksi, että ylimääräisillä, ennakoimattomilla tuloilla parannetaan julkista rahoitusasemaa (Fiscal Policy Audit Network 2022).

2.7 Johtopäätöksiä

Kansallinen kehysmenettely ja EU:n finanssipolitiikan säännöstö voidaan perustellusti nähdä toisistaan erillisinä finanssipolitiikan välineinä. Ylikansalliset säännöt ovat perusteltuja maiden välisten negatiivisten ulkoisvaikutusten takia, kun taas kansalliset säännöt ohjaavat finanssipolitiikkaa kohti kansallisia tavoitteita.

Tästä huolimatta erilliset kansalliset tavoitteet ovat mahdollisia vain siinä tapauksessa, että ne ovat EU-tason vaatimusten kanssa yhdenmukaisia tai niitä kireämpiä. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteet ovat EU:n vastaavia tiukempia, jolloin kansallisten tavoitteiden noudattaminen takaa myös EU:n velvoitteiden noudattamisen (Calmfors, 2020; Andersson ja Jonung, 2019).

Kehysmenettelyn kaltaisen menosäännön tehokkuus edellyttää myös sen tiivistä kytke- mistä osaksi laajempaa finanssipolitiikan ohjauskehikkoa (Guichard ym., 2007; Ayuso i Casals, 2012; Andersson ja Jonung, 2019) siten, että menorajoite on yhdenmukainen tavoitellun rahoitusaseman ja velkasuhteen kanssa (Calmfors, 2020). Rahoitusasematavoitteen ja menokehysten tiivis kytkös asettaa samalla myös tavoitteen verotuloille, jonka saavuttamiseksi verotukien käyttöä ja muita tuloja vähentäviä päätösperäisiä toimia on syytä seurata ja rajoittaa (Ayuso i Casals, 2012).

Kehysmenettelyn tavoitetta suhteessa EU-säännöstöön olisi hyvä selkeyttää. Mikäli EU-tason velvoitteet nähdään kansallisten tarpeiden näkökulmasta riittävinä ja kehysmenettely siten osaksi EU-säännöstön toimeenpanoa Suomessa, on niiden välistä yhteyttä syytä vahvistaa. Vaihtoehtoisesti kehysmenettelyä, ja erityisesti sopivan menotason määrittelyä, on perusteltua kehittää kansallisista lähtökohdista EU-tason velvoitteita tiukemmaksi.

Muiden Pohjoismaiden tapaan EU-säännöstöä tiukempaa kansallista sääntelyä Suomessa puolustaa ainakin se, että Suomella on muita Pohjoismaita vastaava käsitys julkisen sektorin laajasta hyvinvointivastuusta. Laaja julkinen sektori merkitsee sitä, että sen rahoitusasemasta on pidettävä erityistä huolta, sillä sektorin kriisiytyminen johtaisi erityisen suuriin kansantaloudellisiin ongelmiin. Lisäperusteena on Suomen muita Pohjoismaita epäsuotuisampi väestön ikärakenne, joka osaltaan kasvattaa julkisen talouden riskejä. Nämä tekijät yhdessä puhuvat sen puolesta, että Suomen kansallisten sääntöjen on muiden Pohjoismaiden tapaan oltava EU-sääntöjä tiukemmat.

3 Järjestelmän muutospainet

Tässä luvussa keskustelemme yksityiskohtaisemmin järjestelmän muutospainesta. Keskusteluun voidaan ottaa useampia lähtökohtia. Luvun 2 kirjallisuus ja analyysi tarjoavat periaatteelliset lähtökohdat, minkä lisäksi yhtenä keskeisenä käytännön lähtökohdana on EU:ssa tehty ohjauvälineiden kehitystyö, joka monilta osiltaan viittaa myös kotimaisiin kehitystarpeisiin ja toisaalta ohjaa kotimaista finanssipoliittista keskustelua. Eurooppalaista sääntökeskustelua kokoa laajemmin Puonti (2022). Lisäksi olemme tämän hankkeen osana tehdyissä kansainvälisissä asiantuntijahaastatteluissa kysyneet näkemyksiä keskeisistä kehikon elementeistä ja koonneet lisäkirjallisuutta aiheista. Haastatteluista esittelee tarkemmin Begg ym. (2023).

3.1 Voimakkaat taloudelliset sokit

Viime vuosia ovat leimanneet voimakkaat sokit. Koronakriisi syöksi maailmantalouden suurimpaan pudotukseen sitten toisen maailmansodan: maailman bkt:n arvioidaan supistuneen vuonna 2020 3,3 prosenttia. Maiden kokemissa taloudellisissa takaiskuissa on kuitenkin suuria eroja, niin maanosien kuin talousalueidenkin sisällä. Euroalueen bkt supistui 2020 6,6 prosenttia. Espanjan talous supistui jopa lähes 11 prosenttia, Italian 8,9 ja Ranskan 8,1 prosenttia. Toisaalta Saksan talous supistui ”vain” 4,9, Suomen talous 2,8 ja Liettuan 0,8 prosenttia (Berg-Andersson ym., 2021)

Myös julkisen talouden heilahtelut ovat olleet suuria. Covid-19-pandemian aikana euromaat ovat elvyttäneet taloutta automaattisten vakauttajien avulla sekä päätösperäisillä toimilla kuten menolisäyksillä, verojen ja maksujen lykkäyksillä ja alennuksilla sekä tuemalla yrityksiä pääomituksilla, lainoilla ja valtiontakauksilla. (Berg-Andersson ym., 2021) Suuria kustannuksia tuli paitsi talouksien sulkutoimista, myös itse julkisen sektorin terveydenhoito- ja rokote- ja testausmenoista.

Yksi tapa arvioida Covid-19 -kriisin kokonaiskustannuksia on tarkastella julkisen talouden lukuja ennen kriisiä ja sen jälkeen. Kun Euroopan komission syksyn 2019 ennustetta vertaen vuoden 2022 syksyn ennusteeseen, voi todeta, että julkisen talouden nettovelanotto kasvoi Suomessa vuosina 2020 ja 2021 yhteenlaskettuna noin 5.1 % bkt:sta. Luku on pohjoismaisittain korkea, mutta toisaalta pienempi kuin euroalueen keskiarvo, joka on 10.1 %.

Koronakriisin lisäksi talouksia on ravisuttanut Venäjän hyökkäys Ukrainaan. Se näkyy yleisen epävarmuuden kasvun, raaka-ainemarkkinoiden häiriöiden ja kaupanesteiden kautta. Julkisia talouksia ovat kuormittaneet paitsi suhdanteen hidastuminen, myös puolustus-hankinnat, energiatuet ja Ukrainan tukipaketit.

Poikkeamat ja niihin liittyvät haasteet näkyvät myös kansainvälisissä tutkimushaastatteluissamme (Begg ym., 2023). Riittävän joustavuuden tarjoamista suuren kriisin aikana pidettiin laajalti tärkeänä osana finanssipolitiikan ohjauskehikkojen toimintaa. Menokehysten ulkopuolelle jätettyjen menoerien ja muun joustavuuden ajatuksena nähtiin muun muassa niiden tilanteiden välttäminen, joissa politiikasta riippumattomat olosuhteet aiheuttavat epärealistisia vaatimuksia politiikan toteuttamiseen. Taustalla ovat muistot 2008 alkaneesta finanssikriisistä, jolloin finanssipolitiikan sääntöjen tulkinnat johtivat joissakin maissa voimakkaisiin kiristyksiin keskellä laskusuhdannetta.

Poikkeuslausekkeiden laaja käyttö onkin yksi koronakriisin jälkeisen ajan keskeisistä uusista tavoista ohjata finanssipolitiikkaa. Se antoi poliittista liikkumavaraa vastata tähän terveys- ja talouskriisiin. Toisaalta on näyttöä siitä, että finanssipoliittiset säännöt ovat olleet joustavia kriisien aikana, mutta ne eivät ole estäneet suurta ja jatkuvaa velan kertymistä ajan mittaan (Davoodi ym., 2022; Caselli ym., 2022).

Pandemia on johtanut ennennäkemättömiin alijäämän ja velkaisuuden poikkeamiin finanssipoliittisten säännöistä vuosina 2020–2021 (Davoodi ym., 2022). Pandemian taloudelliset seuraukset ja niistä johtuvat voimakkaat finanssipoliittiset toimet ovat johtaneet alijäämän ja velan jyrkkään kasvuun. Noin 90 prosenttia maista, joilla on alijäämää koskeva finanssipolitiikan sääntö, ylitti sääntörajat vuonna 2020, positiivisen mediaanipoikkeaman ollessa noin 4 prosenttia bkt:stä. Yli puolella maista, joilla oli velkasääntö, velka ylitti raja- tai ankkuritason, ja mediaanipoikkeama oli 50 prosenttia bkt:stä kehittyneissä talouksissa ja 26 prosenttia bkt:stä kehittyvillä markkinoilla ja kehittyvillä talouksilla. Useat maat onnistuivat kuitenkin pysymään velkarajojen alapuolella, koska niillä oli riittävät finanssipoliittiset puskurit, jotka mahdollistivat voimakkaan reagoinnin rikkomatta velkarajoja.

Kriisiaikojen joustavuuden ja julkisen talouden tehokkuuden yhteensovittamisen haasteet tulevat esiin myös vertailumaiden asiantuntijahaastatteluissa (Begg ym., 2023). Haastatteluissa koettiin suureksi ongelmaksi valmistelun, toimeenpanon ja valvonnan kannalta se, että menokehystä muutettiin kesken vaalikauden. Vaikka kriisiin reagointi oli tarpeellista, budjettiraamiin palaaminen poikkeuksellisten vuosien 2020–2021 jälkeen on osoittautunut vaikeaksi ja tarpeiden priorisointi ei ole välttämättä enää onnistunut. Julkisen talouden korkean laadun ylläpitäminen saattaa myös näyttäytyä toissijaisena tavoitteena, jos julkisen talouden toimien pääasiallisena tarkoituksena on katsottu olevan "elvytys", "tukeminen" tai koettujen haittojen "korvaaminen".

Covid-toimenpiteiden suunnittelu tehtiin tyypillisesti tilapäismenettelyillä ja lyhyellä valmistelulla, tosin monissa tapauksissa toimet ovat osoittautuneet siitä huolimatta hyväiksi. Laajamittainen työvoiman syrjäytyminen työmarkkinoilta ja kansantalouden resurssien pitkäaikainen väärinsijoittuminen tukien takia on vältetty.

Samalla, kun nopeaa reagointia on pidetty onnistuneena, huolena on, että valmisteluun on jäänyt kriisitila myös kriisien jälkeen. Kun otetaan käyttöön uusia toimenpiteitä esimerkiksi koskien energiakriisiä, on edelleen paineita suunnitella ne nopeasti (viikoissa tai jopa päivissä), mikä johtaa helposti huonoon suunnitteluun ja kohdentamiseen.

Myöskään Suomen kehysjärjestelmä ei taipunut kriisiaikaan (valtiovarainministeriö, 2022). Valtiontalouden kehyksistä luovuttiin vuoden 2020 osalta ja vaalikauden myöhemmille vuosille kehysjärjestelmään linjattiin poikkeuksia. EU:ssa otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke, mikä vaikutti myös julkisen talouden suunnitelmassa asetettaviin tavoitteisiin. Koronakriisi loi tarpeen tarkistaa myös hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita kesken vaalikauden. Edelleen Venäjän Ukrainassa talvella 2022 aloittama hyökkäyssota ja sen vaikutukset loivat uuden tarpeen jatkaa poikkeuksellisella linjalla.

Talouspoliittisen linjan ongelmat korona-aikana kärjistyivät kevään 2021 aikana. Valtiontalouden tarkastusviraston (2020) finanssipolitiikan tarkastuskertomus totesi, että ”kehysääntöön palaaminen vuodesta 2021 eteenpäin on tärkeää, jotta kehysääntöön uskottavuus säilyy”. Vuoden 2021 kehystä kuitenkin nostettiin sekä kehysääntöön kuuluvan joustavuuden avulla että kertaluonteiseksi luonnehditulla korotuksella. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle siirrettiin koronaan liittyviä välittömiä kustannuksia. Näitä päätöksiä voi ainakin jossain määrin pitää tarpeellisina. Sen sijaan kehysten nostamista myös lopuille hallituskauden vuosille on vaikeampaa perustella. Vielä vuonna 2021 tehdyissä suunnitelmissa kehyksiin palaaminen olisi koronatilanteen perusteella ollut täysin mahdollista vuonna 2022. (Kuusi ym., 2021)

Ukrainan sota on tuonut lisäpainetta Suomen finanssipolitiikkaan. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2023) toteaa, että lisämenot sotilaallisiin ja muihin turvallisuuteen liittyviin tarpeisiin ovat todennäköisesti olleet välttämättömiä, kun taas tietyt ostovoimaa lisäävät toimenpiteet, kuten ylimääräiset lapsilisät, eivät sitä ole olleet. Arviointineuvoston mukaan julkisessa taloudessa olevan jatkuvan alijäämä vuoksi osa uusista puolustusmenoista ja muista harkinnanvaraisista menoista olisi pitänyt rahoittaa leikkaamalla muita julkisia menoja tai korottamalla veroja.

3.1.1 Suomalaisen järjestelmän joustavuus kansainvälisessä vertailussa

Suomalaisen järjestelmän muospaineita arvioitaessa on syytä todeta, että järjestelmän kehittäminen tulisi nähdä osana pidempää kehysten toteuttamistapojen perinnettä. Suhteessa erilaisten taloudellisten heilahtelujen huomioimiseen Suomen järjestelmä on kehittynyt hyvin eri tavoin kuin esimerkiksi Ruotsin järjestelmä. Suomalaisen järjestelmän joustovaraa on esitelty tarkemmin laatikossa 2.

Suomalaisen järjestelmän kehitystä 2000-luvulla leimaa siirtyminen kansainvälisen kehityksen mukana ns. trendipohjaiseen kehysohjaamiseen, jossa menokehyksistä poistetaan monia finanssipolitiikan vaikutuspiirin ulkopuolella olevia tekijöitä. Näitä tekijöitä ovat Suomessa olleet mm. työttömyysmenot ja julkisen velan korot. Yleisemmin kahden viime vuosikymmenen aikana monet maat ovat sisällyttäneet finanssipoliittisiin sääntöihinsä joustosäännöksiä, jotka muodostivat ”toisen sukupolven” finanssipoliittisten sääntöjen perustan (Eyraud ym., 2018). Tätä kehityskulkua on edustanut yleiseurooppalaisesti myös EU:n menosääntö, joka rakentuu julkisten menojen kasvun seurantaan ja mahdollistaa varsin joustavasti esimerkiksi investointien ja suhdanneluonteisten erien poistamisen.¹⁶ Trendiperusteista mallia suosittelee myös esimerkiksi IMF (Caselli ym., 2022), ja sitä sovelletaan vertailututkimuksemme maista Irlannissa, Tanskassa ja Hollannissa.

16 Menosäännön (Expenditure Benchmark) noudattamista arvioitaessa tarkastellaan julkisyhteisöjen menojen kasvua verrattuna sille asetettuun menorajoitteeseen. Jos rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, saavat menot kasvaa potentiaalisen tuotannon kasvun pitkän aikavälin keskiarvon mukaisesti. Ks. <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/finanssipolitiikan-saantely-euroopan-talous-ja-rahaliitossa/>. Euroopan komission aikaisempi tulkinta menosäännöstä löytyy oppaasta: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact..

Laatikko 2. Joustovara suomalaisessa järjestelmässä

Vaalikauden kattava menokehys asettaa enimmäismäärän kehyksen piiriin kuuluville budjettitalouden menoille. Kehysjärjestelmä sisältää kuitenkin myös joustavuutta vaalikauden aikana tapahtuvien ennakoimattomien tilanteiden varalta. Vuoden 2003 uudistuksessa työttömyyteen liittyvät suhdanne- ja sosiaaliturvamenu eli ns. automaattiset vakauttajat siirrettiin valtiontalouden kehysjärjestelmän ulkopuolelle. Perustelluista syistä myös muita menoja voidaan jättää kehyksen ulkopuolelle. Kehyksen sisällä menoja voidaan tarvittaessa siirtää ajallisesti vuodelta toiselle. Lisäksi kehysjärjestelmään sisältyy varauksia (lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus), jotka lisäävät järjestelmän joustavuutta ja liikkumatilaa ennakoimattomissa tilanteissa tai talouden suhdanteissa, jotka aiheuttavat yllättäviä menotarpeita.

Antti Rinteen hallitus lisäsi kehysääntöön poikkeusolojen mekanismin, joka mahdollistaa miljardin menoelvytyksen vakavissa suhdannetaantumissa. Näistä kehysjärjestelmän joustavuutta lisäävistä elementeistä huolimatta menokehysen noudattamisesta luovuttiin vuonna 2020 covid-19-pandemian takia (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021). Lisäksi hallitus vei koronapandemian vuoksi uusia elementtejä kehysten ulkopuolelle ja muutti kehyksen raameja vuosien 2021–2023 osalta. Lisäksi jo kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä kehyksen ulkopuolelle luokiteltiin poikkeuksellisesti yritysrahoituksen valtuuksien nostoon liittyviä menoja.

Koronavirustilanne jatkui vaikeana vielä poikkeusolojen ja valmiuslain voimaantulon päättymisen jälkeen, mistä syystä koronaan liittyvät välittömät kustannukset päätettiin kattaa kehyksen ulkopuolisina menoina vuosina 2021–2023. Kehykseen kuuluvien kustannuksien osalta vuodelle 2021 otettiin käyttöön ylimääräinen kehysvaraus käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin (mm. testaaminen ja rokotukset).

Koronapandemian lisäksi myös Euroopassa käynnissä oleva sota on tuonut kustannuksia, jotka on päätetty rahoittaa kehyksen ulkopuolelta. Näitä ovat esimerkiksi maanpuolustukseen, rajaturvallisuuteen ja kyberturvallisuuteen liittyvät menot, tietyt vuosille 2022–2023 kohdistuvat huoltovarmuuteen liittyvät menot sekä äkillisten energiahintojen nousun vuoksi vuonna 2022 tehdyt toimet.

Poikkeuslausekkeita koskevat lisäsäännökset yleistivät maiden finanssipoliittisessa kehyydessä, ja nykyisten poikkeuslausekkeiden aktivointivaatimuksia on täsmennetty väärinkäytön mahdollisuuden rajoittamiseksi. Ennen pandemian puhkeamista kaksi kolmasosaa maista, joissa oli finanssipoliittisia sääntöjä, oli sisällyttänyt niihin poikkeuslausekkeita. (Davoodi ym., 2022)

On kuitenkin kiinnostavaa, että myös hyvin erilaisia malleja sovelletaan. Niitä käsittelee tarkemmin Begg ym. (2023). Suomen kannalta kiinnostavan vaihtoehdon tarjoaa Ruotsi, jossa kehyydestä poistetaan hyvin vähän suhdanneluonteisia eriä (korkomenot). Kehyyksen tarkoituksena on Ruotsissa lähinnä suurien politiikkavirheiden kontrollointi. Yksinkertainen kehys on selkeä, mutta edellyttää kehyyksen muuttamista kriisien vuoksi päätöspärisesti tai kykyä käyttää laajoja sitomattomia varauksia. Tämä piirre johtaa herkemmin kehyyksen muuttamiseen kriiseissä ja asettaa suuremman painon parlamenttien ja hallitusten väliseen yhteistyöhön raameista sopimisessa. Vastaava yksinkertaistettu mekanismi on käytössä myös Uudessa-Seelannissa.

Ruotsin järjestelmään nähden suomalainen, trendiperusteinen järjestelmä on teknisesti tarkkarajaisempi ja voi ohjata hallituksen politiikkaa ilman tarvetta muuttaa kehystä kriiseissä. Toisaalta sen soveltaminen on monimutkaisempaa, mikä tekee sen kommunikoinnista ja valvonnasta vaikeampaa.

Maavertailujen perusteella erilaisten toteutusmuotojen välillä ei ole selvää paremmuusjärjestystä, vaan kehyyksen toiminta tai toimimattomuus riippuu pitkälti maiden poliittisesta kulttuurista (Begg ym., 2023). Kaikki tarkastelemamme kehysmallit (Hollanti, Ruotsi, Tanska, Irlanti ja Uusi-Seelanti) ovat onnistuneet viime aikoina valvontatehtävässään. Hyvin erilaiset järjestelmät voivat siis toimia, mikä korostaa sitä tosiasiaa, että suhdanteisiin reagointi on poliittinen päätös, joka on viime kädessä hallitusten vastuulla. Sääntöjen onnistuminen riippuu siitä, kuinka sääntöjen vaikutus lopulta muuntuu poliittisiksi päätöksiksi kunkin maan poliittisessa kulttuurissa.

3.1.2 Suomalaisen kehysjärjestelmän kehittäminen

Kuten edellä on todettu, suomalainen kehysjärjestelmä on omaksunut trendiperusteisen toimintatavan. Järjestelmää on pitkään sovellettu hyvällä menestyksellä siinä mielessä, että kehystä on pystytty kulunutta hallituskautta lukuun ottamatta noudattamaan. Kehysmenettely ei kuitenkaan ole kyennyt estämään ennakoitua suurempaa julkista velkaantumista ja pienentämään kestävyysvajetta toistuneiden alijäämähokkien oloissa.

Osaksi kyse on epäilemättä sokkien suuruudesta. On kuitenkin syytä ajatella, että myös itse menettelyssä on ollut puutteita. Kehystavoitteita ei ole johdettu johdonmukaisesti pitkän ajan kestävyuden vahvistamisen tarpeesta, jolloin niiden kunnianhimon taso on jäänyt riittämättömäksi. Kehyksen asetantaprosessissa hallituksilla on taipumus arvioida talouskehitys epärealistisen optimistiseksi. Valtion menoihin fokuoitunut kehys ei ole kyennyt riittävästi vaikuttamaan julkisten menojen kokonaisuuteen. Verotoimilla on myös kierretty kehysten asettamia menorajoituksia.

Kuluneen hallituskauden aikana on lisäksi poikettu tietoisesti kehuksesta, toisin sanoen lisätty menoja kehysten ulkopuolella sekä nostettu itse kehystasoa. Nämä poikkeamat ovat olleet ymmärrettäviä ja monelta osin väistämättömiä. Poikkeamisen mittakaava ja etenkin kesto ovat samalla kuitenkin syöneet menettelyn uskottavuutta.

Poikkeukset kehysääntöön ovat ongelmallisia järjestelmässä, jonka tarkoitus on ohjata menopäätösten tekoa menorajoitteen puitteissa, josta hallituspuolueet ovat yhdessä sopineet. Parhaimmillaan trendiperusteinen menokehys mahdollistaa sen, että riippumatta lyhyen aikavälin yllätyksistä taloudessa tai julkisissa tuloissa julkinen talous noudattaa silti sille asetettuja sääntöjä. Siten sääntö voi selkeyttää finanssipolitiikkaa (Caselli ym., 2022).

Mutta ohjausmekanismi menettää vaikutustaan, jos samalla säännöstä poiketaan päätösperusteisesti. On vaikeaa perustella, miksi menokehys on monimutkaisesti rakennettu, eikä esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti yksinkertainen, jos sen tarjoamaan ohjaukseen ei tosiasiallisesti sitouduta. Vaarana on kahden mallin välimuoto, jossa luottamus teknisiin ja yksityiskohtaisiin sääntöihin on menetetty, mutta toisaalta poliittinen järjestelmä ei ole myöskään kunnolla mukautunut harkinnanvaraisuuteen. Siihen kuuluu olennaisella tavalla parlamentaarinen käsittely- ja kurikuluttuuri, kuten Ruotsissa (Begg ym., 2023).

Keskeinen tavoite kehysten uudistamisessa onkin toimintamallin selkeyttäminen. Kriiseihin reagoiminen on jaettava normaalien suhdanteiden ja poikkeuksellisten kriisien toimintatapoihin. Normaalien suhdanteiden tapauksessa kehysten sisään rakennettu automaattisten vakauttajien ja kohdentamattomien varausten joustovaran tulisi riittää suhdannepolitiikan tekemiseen. Poikkeuksellinen kriisi puolestaan merkitsee, että kehysten käyttö keskeytetään hyvin määritellyllä poikkeuslausekkeella.

Kehykset normaalien suhdannevaihteluiden aikana

Kehysten ohjaukseen sitoutuminen normaalien suhdannekiertojen aikana on tärkeää. Tätä periaatetta painottaa myös European Commission (2022) EU-sääntöjä koskevassa tiedonannossaan. Sovitun monivuotisen menojen kehitysuran tiukka noudattaminen

mahdollistaisi finanssipolitiikan suhdanteita tasaavan vaikutuksen, finanssipoliittisten puskureiden luomisen hyvinä aikoina ja tarvittavien politiikkatoimien toteuttamisen huonoina aikoina.

Jotta tämä tavoite toteutuu, on keskeistä varautua yllätyksiin. Ensinnäkin on syytä huolehtia siitä, että hallituksen tavoitteenasetanta on linjassa kehyksen kanssa: On varattava riittävä kehystaso hallitusohjelman määrittämään menokokonaisuuteen. Jos yllätyksiä tulee, on ensimmäisenä pyrittävä ratkaisemaan ongelmat kehyksen sisällä resurssien uudelleenjärjestelyllä ja menojen ajoituksen muutoksilla. Kehyksen sisäistä liikkumavaraa voidaan saavuttaa myös asettamalla hallituskauden alussa budjettiin riittävän suuri jakamaton varaus.

Jakamattoman varauksen suuruuden kannalta on huomionarvoista, että kehyksen liikkumavaraa antavat myös kehysjärjestelmän ulkopuolelle jätetyt erät. Automaattiset vakauttajat (työttömyysturva, yleinen asumistuki ja perustoimeentulotuki) määrittävät suhdanneluonteista julkisen talouden liikkumatilaa. Myös korkomenojen jättäminen kehyksen ulkopuolelle ja sen korjaaminen inflaation vaikutusten osalta on perustelua.¹⁷ Valtiovarainministeriön (2022) esittämät tekniset uudistukset inflaatiotarkistuksen osalta vaikuttavat oikeansuuntaisilta.

Normaaleissa suhdanteissajoustovara on mahdollista saada riittäväksi edellä esitetyissä puitteissa. Mikäli halutaan kuitenkin tehdä päätösperäistä suhdannepolitiikkaa, vaikutukset on syytä pitää osana kehystä erityisesti, jos päätöksiä tehdään julkista taloutta heikentävästi.

Automaattisten vakauttajien luoman joustovaran vuoksi Suomen järjestelmä ei tarvitse yhtä suurta kehyksen sisäistä liikkumavaraa kuin esimerkiksi Ruotsi, jonka järjestelmässä menokaton piiriin kuuluvat myös muun muassa suhdanneluonteiset menot. Siten esimerkiksi valtiovarainministeriön (2022) mukainen varsin rajalliseksi asetettu varaus vaikuttaa perustellulta.

Kehyksen jättäessä huomioimatta monia julkisen talouden menoeriä se ei aseta ylärajaa suhdanneluonteisille kustannuksille, vaan huonot yllätykset suhdanteissa voivat nostaa kustannukset kehyksen asettamien rajojen yläpuolelle. Ero Ruotsiin on tässä suhteessa kiinnostava. Ruotsin jakamattomien varausten järjestelmään sisältyy ajatus julkisen talouden kokonaismenojen kohdentamattomasta turvamarginaalista, kun taas Suomen järjestelmässä menokattoa pidetään helposti ”lattiana” menoille (valtiovarainministeriö, 2022).

¹⁷ Muita kehyksen ulkopuolisia eriä (finanssisijoitukset, YLE-rahoitus, verotulomenetysten kompensatiot kunnille, läpivirtauserät) ei tässä raportissa erikseen arvioitu.

Tämä järjestelmän piirre korostaa sitä, että Suomessa tarvitaan erillinen keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite koko julkiselle taloudelle. Se on syytä asettaa riittävän tiukaksi niin, että tavoitteen saavuttaminen loisi riittäviä puskureita myös kriisien aiheuttamien kustannusten varalta.

Poikkeuslausekkeiden artikulointi

Poikkeuslausekkeiden käyttö merkitsee vaikeaa tasapainoilua talouspoliittisen liikumavaran luomisen ja toisaalta pidemmän aikavälin kestävyyskehityksen välillä. Haastattelujemme perusteella eri maat ovat onnistuneet vaihtelevalla menestyksellä poikkeuslausekkeiden käytössä, mutta yleisesti ottaen niitä pidetään järjestelmän hyvänä piirteenä. (Begg ym., 2023, ks. myös Blanchard ym., 2021; Caselli ym., 2022; Davoodi ym., 2022)

Poikkeuslausekkeiden muotoilu on olennaista niiden menestyksellisyyden kannalta. Tarkkoja numeerisia sääntöjä käytölle voi olla vaikea asettaa, sillä suuret sokit ovat arvaamattomia, ja niihin liittyvät numeeriset arvot politisoituvat helposti. Erityisesti maissa, joissa on vahvat instituutiot, keskittyminen rajanmäärittelyjen laadulliseen kuvaamiseen (tai jopa menettely ilman lauseketta Ruotsin tapauksessa) voi olla parempi vaihtoehto kuin numeeriset rajat.

Vakaus- ja kasvusopimusta vastaavien poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmää käytettiin haastatteluissamme usein esimerkkinä riittävän kriisin määrittelystä. On kuitenkin huomionarvoista, että sitä voitaisiin käyttää vain tietynlaisissa suurissa häiriöissä. Optimaalinen kompromissi vakauttamispolitiikan sallimisen ja velkariskin rajoittamisen välillä edellyttää todennäköisesti laajempaa harkintavaltaa poikkeuslauseketta soveltavalle taholle (Blanchard ym., 2021).

Joka tapauksessa riman asettaminen korkealle on tärkeää. Ilman riittävän korkealle asetettua rajaa, on vaikea erottaa säännöllistä ja poikkeuksellista. Kuten haastatteluissa todettiin *”Poliittisesti kaikki näyttää nyt kriisiltä, joten kaikkea käsitellään kriisinä”*. Täytäntöönpano tulisi jättää hallituksille, mutta olosuhteiden toteaminen edellyttää riippumattomien instituutioiden arviointia (Begg ym., 2023). Riippumattomilla arvioitsijoilla voisi olla myös tärkeä rooli tarvittavien poikkeustoimien mittakaavan ja keston arvioinnissa ja tähän liittyen poikkeusolojen päättämisen määrittämisessä.

Haastatteluissa esiin nostettuja tapoja rajoittaa poikkeuslausekkeen käyttöä vain välttämättömään on myös korvamerkitä menoeriä niitä käyttöönotettaessa siten, että ne kohdistuvat vain tarkkarajaisesti kriisinhoitoon. Siten voidaan estää se, että lyhyen aikavälin kriisitoimenpiteistä tulee pitkän aikavälin normaalitoimia. Suomessa valtiovarainministeriön työryhmän (2022) ehdottama vaihtoehto vaatimuksesta, jossa kriisitoimien rahoitus

toteutettaisiin osittaisesti priorisoineilla, on myös perusteltu. Haastatteluissa korostettiin lisäksi, että kriisiaikojenkin toimien valmistelu tulisi olla hallittua, ja periaatteet, joilla toimien valmistelu tehdään kriisiaikana, olisi syytä kirjata poikkeuslausekkeeseen.

Kriisilausekkeeseen tulisi liittää myös vaatimus suunnitelmasta normaaliin palaamiseksi. Kun poikkeamat säännöistä ovat suuria, on kirjallisuuden perusteella suositeltavaa etukäteen pohtia vaihtoehtoisia tapoja normaaliin palaamiseksi (Caselli ym., 2022). Ensisijainen vaihtoehto on siirtymäkauden asettaminen, joka perustuisi operatiivisiin tavoitteisiin keskipitkällä aikavälillä, ja määrittäisi asteittaisen paluun sääntöihin. Vaihtoehtoisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin ankkuri tulisi asettaa uudelleen, jos vanhat säännöt eivät ole enää merkityksellisiä tai toteuttamiskelpoisia.

Laatikko 3: Oppeja yritystukien kohdentumisesta korona-aikana

Tässä tutkimuksessa arvioitiin monesta näkökulmasta kriisinaikaisia toimintamalleja. Osana tutkimustamme selvitettiin myös tarkemmin sitä, kuinka julkiset tukitoimet pitäisi kohdistaa kriisiaikana ja kuinka kohdentaminen poikkeaa normaaliajasta.

Koronapandemian aikana talouden toimijoille on jaettu erilaisia tukia muun muassa avustusten, lainojen, takausten ja markkinaehtoisen rahoituksen muodossa. Näiden koronatukien osalta keskeinen pyrkimys oli turvata olemassa olevaa taloudellista toimintaa, jotta vältetään mahdollisilta konkurssiaalloilta ja tästä seuraavalta massatyöttömyydeltä. Koronaan liittyvät tuet olivat näin ollen pyrkimyksiltään säilyttäviä, mikä poikkeaa normaalioloissa tapahtuvan tukipolitiikan tavoitteista.

Normaaliaikana kannattamaton toiminta päättyy aikanaan ja korvautuu uudella, tuottavammalla toiminnalla, eikä säilyttävää politiikkaa tulisi harjoittaa. Silloin tukia voidaan perustella lähinnä rahoitusmarkkinoiden puutteilla tai toiminnan positiivisilla ulkoisvaikutuksilla, joita yritykset eivät lähtökohteisesti huomioi omassa toiminnassaan. Rahoitusmarkkinapuutteet voivat johtaa liian alhaiseen tuotannon määrään erityisesti riskipitoisissa, mutta yhteiskunnan kannalta myöhemmin hyödyllisissä hankkeissa. Ulkoisvaikutukset puolestaan liittyvät tyypillisesti innovaatiotoimintaan, jonka arvo on yhteiskunnalle suurempaa kuin yksittäiselle sitä tekevälle yritykselle. Ulkoisvaikutuksen kautta myös muiden kuin pelkästään innovaatioita tekevien yritysten tuottavuus voi kasvaa innovaatioiden vaikutuksesta.

Koronapandemian aikana normaaleista tuelle asetetuista vaatimuksista tingittiin, koska vaarana nähtiin konkurssien ja työpaikkojen menetyksen kasvu. Ne olisivat voineet johtaa pitkäaikaisiin kansantalouden ongelmiin mm. työvoiman syrjäytymisen ja yrityksiin sitoutuneen osaamispääoman menetyksen kautta. Yrityksille kohdistuneiden koronatukien tavoitteena oli tukien suuntaaminen pahiten kärsineille yrityksille perustuen luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin ja toisaalta aiheuttaen mahdollisimman vähän vääristymiä yritysten käyttäytymiseen.

Suurimmat yritystukitoimet olivat koronapandemian alussa Business Finlandin myöntämät koronahäiriötuet. Koronatukien periaatteista poiketen ne oli suunniteltu lähtökohtaisesti uuden liiketoiminnan kehittämiseen, eivätkä yritystoiminnan säilyttämiseen. Tästä syystä ne eivät myöskään kohdistuneet eniten kärsiville yrityksille (Koski ym., 2022). Ne olivat kuitenkin ainoita olemassa olevia tapoja tukea toimintaa tuolloin. Esimerkiksi Valtiokonttorin myöntämät myöhemmät kustannustuet, joiden tarkoituksena oli helpottaa Suomessa toimivia yrityksiä pandemian aiheuttamissa liiketoimiin liittyvissä vaikeuksissa, kohdistuivat paremmin toiminnan säilyttämiseen, tavoitteidensa mukaisesti.

Koronahäiriötukien osalta on huomionarvoista se, että vaikka niiden kohdentumisessa olisi kriisiin vastaamisen näkökulmasta ollut parantamisen varaa, niiden kautta yritysten on ollut mahdollista kehittää toimintaansa vastaamaan paremmin kriisin aiheuttamien markkinoiden muutokseen. Tukien avulla yritykset ovat voineet kehittää esimerkiksi IT-palveluitaan, mikä vastaa kriisin aiheuttamaan etätöiden lisääntymiseen. Ruokakauppojen kohdalla tukien avulla on voitu kehittää kotiinkuljetuspalveluja ja niihin liittyviä järjestelmiä, vastauksena koronakriisiin aiheuttamaan muutokseen kotiinkuljetuspalvelujen kysynnässä. Kehittämistoimien kautta yritykset ovat voineet sopeutua markkinoiden muutokseen, mitä kautta ne tulevat riskinkestävämmiksi koronan aiheuttamia ongelmia vastaan.

Tuen onnistumista pohdittaessa on keskeistä vertailla siitä aiheutuneita kustannuksia ja sen avulla saatuja hyötyjä. Näiden vertailu on kuitenkin verrattain hankalaa. Tukien seurauksena lisääntyneet julkiset menot lisäävät julkisen talouden kestävyysriskejä tulevaisuudessa. Toisaalta vallinneessa tilanteessa työmarkkinat eivät olisi kyenneet sulauttamaan työttömiä työmarkkinoille, mistä olisi voinut seurata laajaa pitkäaikaistyöttömyyttä.

Konkurssiaallon kautta tuottavaa yrityspääomaa olisi tuhoutunut, eikä uuden toiminnan käynnistäminen olisi välttämättä sujunut kovinkaan helposti, jos lainkaan.

Verrattuna koronakriisin alkuaikoihin, tulevien kriisien osalta ollaan paremmin varauduttuja tukien jakamisen osalta. Lainsäädäntö on kehittynyt sellaiseen suuntaan, joka mahdollistaa tukien kohdentumisen aiempaa paremmin. Siitäkin huolimatta, tulevissa kriiseissä on syytä pitää huolta siitä, ettei kriisiaikaiseen toimintaan tule ryhtyä kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa.

3.2 Pitkän aikavälin suunnittelu osana ohjauskehikkoa

Edellisessä luvussa käyty keskustelu suurien sokkien huomioimisesta kehikossa liittyy olennaisesti myös kysymykseen finanssipolitiikan pidemmän aikavälin tavoitteista ja erityisesti julkisen talouden kestävyys turvaamisesta kaikissa olosuhteissa. Sekä tästä syystä että yleisemmin Suomen pitkän aikavälin haasteiden paremman ymmärtämisen vuoksi kehikkoa tulisi jatkossa kehittää niin, että pitkän aikavälin kestävyystarkastelut tulisivat kiinteämmin osaksi lyhyemmän aikavälin tavoitteidenasettelua.

Vaikka Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen suuruudesta on keskusteltu 2000-luvulla paljon, selvää yhteyttä kehikossa ei ole muodostunut velkakestävyys ja lyhyemmän aikavälin finanssipolitiikan kehityksen välille. Kehystä on kyllä kunnioitettu viime vuosikymmeninä, mutta sen voi sanoa epäonnistuneen riittävän kunnianhimoisen finanssipolitiikan kestävyystavoitteen asettamisessa ja siihen ohjaamisessa. Nykytilanteessa on entistä vaikeampi saavuttaa kestävyystavoitteita, kun pandemian aiheuttama velkataakka otetaan huomioon. Todennäköisyys siihen, että julkistaloutta joudutaan korjaamaan kriisioloissa, kasvaa. Sen toteutuminen olisi sekä kansalaisten hyvinvoinnin että talouden kannalta paljon huonompi vaihtoehto kuin vähittäinen tilanteen korjaaminen.

Käytännössä järjestelmässä on tarve sitoa menokehitys ja koko julkisen talouden tasapaino (myös tulopuoli) kiinteämmin pitkän aikavälin kestävyystavoitteisiin. Tämän tutkimuksen vertailumaissa tavoitetaso on ollut jo aikaisemmin korkeampi ja vertailumaiden järjestelmät tarjoavat kiinnostavia esimerkkejä toteutustavoista. Vaikkakaan monissa niissäkään ei ole muodollista pitkän aikavälin ja keskipitkän aikavälin tavoitteita yhdistävää laskentakehikkoa, niissä on joka tapauksessa omaksuttu virallisempi tapa johtaa tavoitteita pitkän aikavälin laskelmista.

3.2.1 Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys huomiointi

Kirjallisuus tunnistaa erilaisia tapoja toteuttaa velkakestävyystarkastelut ja yhdistää niitä finanssipolitiikkaan. Puonti (2022) kokoaa yhteen kirjallisuutta koskien erilaisia pitkän aikavälin tavoitteita, joita viimeaikaisessa EU-keskustelussa on nostettu esiin. Kysymys velkakestävyysanalyysin lähtökohdiksi on syytä ottaa eurooppalaisessa keskustelussa esiin nostetut menetelmät.

Monet tutkijat ovat ehdottaneet keskipitkän aikavälin tavoitteen yhdistämistä suoraan velkatavoitteeseen EU-säännöissä (Arnold ym., 2022; Martin ym., 2021; Euroopan finanssipoliittinen komitea, 2020; Costâncio, 2020; Kamps ja Leiner-Killinger, 2019; Beetsma ym., 2018; Christofzik ym., 2018), sillä se voisi yksinkertaistaa finanssipolitiikan valvontaa. ¹⁸Vaihtoehtoiset ehdotukset asettavat velkakestävyyspohjautuvia tavoitteita julkisen talouden sopeutukselle lukuisilla eri tavoilla. (Giavazzi ym., 2021; Hauptmeier ym., 2022; Arnold ym., 2022; Blanchard ym., 2021; Debrun ja Jonung, 2019)

Lähestymistapojen moninaisuus korostaa sitä, että julkisen talouden kestävyys on sumea käsite. Haastatteluissamme nostettiin esiin, että korkojen ja talouskasvun viimeaikaisen erittäin epävakaa suhteen vuoksi on hyvin vaikea esimerkiksi määrittää tarkkaa velka-ankkuria. Julkisen velan bkt-suhde on heikko indikaattori lyhyen aikavälin julkisen talouden ohjauksessa, koska taloudellinen toimeliaisuus voi heilahdella voimakkaasti, mutta se voi toimia paremmin pitkällä aikavälillä. (Begg ym., 2023)

Tämän lisäksi esiin nousi myös laajempia kestävyysnäkökohtia, jotka liittyvät paitsi julkiseen talouteen myös yhteiskunnallisten uudistusten onnistumiseen, vihreään siirtymään sekä mm. sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen. Laajemmat näkökohdat korostavat kestävyysarviointien epävarmuutta, esimerkiksi sitä, miten ilmastonmuutos ja ilmastotoimet sisällytetään makrotalouden ennusteisiin. Eläkejärjestelmät puolestaan kattavat väestörakenteen sosiaaliturvaan kohdistamat odotetut kustannukset, mutta ikääntymisen kasvavia terveydenhuoltokustannuksia ne eivät huomioi.

Nämä taustalla olevat epävarmuustekijät huomioon ottaen viitemaissa on otettu käyttöön erilaisia yksinkertaistettuja ”nyrkkisääntöjä” (Begg ym., 2023).

18 Jonkin verran eroja on siinä, kuinka tiukkoja sopeutusohjelmat olisivat. Kamps ja Leiner-Killinger (2019) ehdottavat, että keskipitkän aikavälin tavoitteessa sallittaisiin enemmän vaihtelua, kun taas Beetsma ym. (2018) ehdottavat menojen vertailuarvon asettamista siten, että 60 prosentin velkasuhde saavutettaisiin 15 vuoden kuluttua.

Ruotsilla on tiukka julkisen talouden velka-suhteen tavoitetaso (35 %) ja julkisen talouden ylijäämätavoite, joka johdetaan velka-ankkurista poliittisen prosessin tuloksena. Tavoitteet tarkistetaan joka 8. vuosi. Tanska päättää vaalikauden alussa tasapainotavoitteen kestävyysanalyysin perusteella, joka ohjaa julkisen talouden kehityskulkua. Tavoite perustuu väestörakennetta koskeviin pitkän aikavälin ennusteisiin sekä julkista kulutusta ja veroja koskeviin pitkän aikavälin tasapainotilan oletuksiin.

Alankomaiden järjestelmä perustuu finanssipolitiikkaa käsittelevän neuvoo-antavan riippumattoman asiantuntijaryhmän suositukseen. Se neuvoo parlamenttia budjettitavoitteissa vaalikauden alussa. Tarkastelussa arvioidaan, onko keskipitkän aikavälin rakenteellinen rahoitusasema johdonmukainen pitkän aikavälin kestävyuden kanssa. Irlanti on äskettäin ottanut käyttöön uuden kotimaisen nimellisen ylijäämätavoitteen, joka on yhdenmukainen pitkän aikavälin kestävyyslaskelmien kanssa.

Uudessa-Seelannissa maan budjettitavoitteita verrataan väestön ikääntymisen kustannuksiin, terveydenhuollon kasvavaan kysyntään. Maassa ei kuitenkaan ole nimenomaista menettelyä tavoitteen mukauttamiseksi kestävyysongelmien varalta. Analyysien tulokset eivät suoraan vaikuta politiikkaan.

Eri lähestymistavat korostavat sitä, että kestävyystarkasteluista johdettujen keskipitkän aikavälin tavoitteiden tulisi olla varsin yksinkertaisia ja kestävyystarkastelujen tuloksiin pitäisi sitoutua poliittisesti. Toisaalta tavoitteiden tulisi heijastella kunkin maan tilannetta ja tavoitteiden painotusta. Lainaus haastatteluista on kuvaava: ”Jos maalla on paljon ongelmia velan rahoittamisessa, velka-ankkuri on keskeinen. Mutta jos tilanne ei ole sellainen, sanoisin, että maan pitäisi tarkastella pidemmän aikavälin kestävyyttä ja sukupolviinpittoa”. (Begg ym., 2023)

3.2.2 Suosituksia

Yleiseurooppalaisen keskustelun sekä maavertailujemme perusteella voidaan tehdä suosituksia.

Arviomme mukaan olisi hyödyllistä, että Suomessa ryhdyttäisiin säännöllisesti arvioimaan finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyttä *niin*, että tarkastelun perusteella finanssipolitiikalle annettaisiin selkeitä keskipitkän aikavälin tavoitteita ja näihin tavoitteisiin poliittisesti sitouduttaisiin. On huomionarvoista, että kaikissa EU:hun kuuluvissa kohteissa arviointia tehtiin erillisesti EU:n kehikosta ja kotimaisen tavoitteen katsottiin tyypillisesti olevan tiukempi kuin ylikansallinen tavoite.

Luonteva ratkaisu voisi olla kestävyytarkastelun perusteella asetettava keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite¹⁹. Sen avulla voitaisiin kiinnittää paitsi tavoite keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan viritykseksi, myös kiinnittää julkisen talouden tulopuolen tavoitteet vaalikaudelle (menokehyksen rinnalla). Kuten edellisessä luvussa todettiin, kehysmenettelyn kaltaisen menosäännön tehokkuus edellyttää myös sen tiivistä kytkeä osaksi laajempaa finanssipolitiikan ohjauskehikkoa, erityisesti rahoitusasemaa ja velkaantumiskehitystä.

Esimerkiksi Ruotsissa vastaava analyysi tehdään 8 vuoden välein. Myös mm. Caselli ym. (2022) esittää kehyksen säännöllisiä uudelleentarkasteluita, esimerkiksi viiden vuoden välein tai laajojen sokkien jälkeen. Tällä tavoin voidaan varmistaa kehyksen vaikuttavuus ja merkitys eri ajankohtina ilman, että niitä pitäisi määritellä liian yleisesti tai toisaalta myös liian yksityiskohtaisesti ymmärrettävyyden kannalta. Epävarmuuden huomioiden tavoitetasoissa tulisi olla riittävästi puskureita suhteessa kestävyysrajoihin. Viime vuodet ovat osoittaneet, että puskurien on oltava varsin suuria.

Koska tavoite asetetaan keskipitkälle aikavälille, sen määrittelyssä ei välttämättä tarvitse huomioida esimerkiksi suhdanteisiin liittyviä rakenteellisia korjauksia, jotka perustuvat hankalasti toteutettaviin arvioihin potentiaalisesta kasvusta tai tuotantokuiluista, joita ei voida havaita. Tavoitteen aikajänteellä voidaan olettaa nykyisen suhdannetilanteen normalisoituneen ilman uusia sokkeja.²⁰

19 Pitkän aikavälin velkakestävyyyteen liittyvänä tavoitteena rahoitusasematavoite tulisi asettaa koko julkiselle taloudelle.

20 Tässä raportissa ei oteta tarkemmin kantaa siihen, kuinka kehyksen taso ja lyhyen aikavälin finanssipolitiikka tulisi käytännössä sitoa keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteeseen, mutta joitakin elementtejä voidaan tunnistaa esimerkiksi raportin Kuusi ja Puonti (2021) perusteella. Mikäli sopeutustarvetta suhteessa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen on, on syytä vaalikauden alussa asettaa kehyksen vuotuinen korjaustarve, sen mukainen menojen kasvun maksimitaso, ja veropolitiikka. Sopeutuksen miniminopeus tulisi määrittää osana rahoitusasematavoitteen asettamista. Sopeutusta jatketaan kunnes julkinen talous ei vaadi enää sopeutusta. Sopeutuksen valvonta voitaisiin kytkeä ”puolivälin arviointiin”, toisin sanoen hallituskauden puolivälissä olisi tehtävä arvio siitä, onko vaalikauden alkuosalla pysytty sopeutustarpeessa. Arviot voitaisiin tehdä virkamiestyönä finanssipolitiikan valvoja kuullen. Jos sopeutustarvetta ei ole, lasketaan sen mukainen menojen kasvun maksimitaso, joka pitää julkisen talouden rahoitusaseman tavoitteessa.

Laatikko 4: Kriisien vaikutukset keskipitkän aikavälin tavoitteisiin numeerisen mallinnuksen perusteella

Arvoimme seuraavassa, kuinka poikkeuslausekkeen säännöllinen käyttö vaikuttaisi velkakehitykseen pitkällä aikavälillä. Luontevan lähtökohdan tarkastelulle antaa jo aikaisemmin kirjallisuudessa käyty keskustelu keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteiden velkaantumisvaikutuksista. Esimerkiksi Barnes ym. (2012) tarkastelee Euroopan unionin aikaisemmin soveltamaa sääntöä rajoittaa maiden rakenteellinen alijäämä keskipitkällä aikavälillä enintään 0,5 prosenttiin bkt:sta. Mikäli tavoitteessa pysyttäisiin, heidän laskelmiensa mukaan se johtaisi normaaleissa kasvuolosuhteissa varsin mataliin pitkän aikavälin julkisen talouden velan bkt-suhteen tasapainotasoihin.

Säännölliset kriisit ovat kuitenkin vaikuttaneet velkasuhteen jatkuvana ja voimakkaana nousupaineena, mikä on kyseenalaistanut pitkän aikavälin tasapainotarkastelujen mielekkyyden. Kriisien vaikutus on syytä ottaa huomioon velkasimuloinneissa.

Lähtökohdaksi otamme kaksijakoisen finanssipolitiikan mallin, jossa finanssipolitiikka on normaaliaikoina kiinnitetty alijäämätavoitteeseen ja siitä poiketaan vain poikkeuslausekkeen aikaisissa kriisioloissa. Kutsumme jatkossa näitä kriisejä tässä laatikossa *poikkeuskriiseiksi*. Analyysimme arvioi, mille tasolle normaaliaikojen alijäämätavoite voidaan asettaa, jotta kriisit eivät aiheuttaisi Suomen julkisen talouden velan bkt-suhteen kasvua pitkällä aikavälillä.

Laskelmassamme julkisen velan kasvu tietyntä vuotena t ($velka_t - velka_{t-1}$) muodostuu alijäämästä ($alijäämä_t$) sekä muista velkaan vaikuttavista eristä, joita kutsutaan myös virta-varanto-korjauksiksi ($muut\ erät_t$).²¹

21 Virta-varanto-korjauksia tarkastelee esimerkiksi Afonso ja Jalles (2020). Korjaukset ottavat huomioon mm. alijäämään kuulumattomat julkisen varallisuuden arvostuksen muutokset ja toimet kuten rahoitusalan pääomapohjan vahvistaminen ja yksityistämistulot sekä vaikutus valuuttamääräisten velkojen valuuttakurssimuutoksista. Lisäksi termiin kuuluvat myös mm. erilaisten virhe- ja puuttuvien erien vaikutukset.

$$velka_t - velka_{t-1} = alijäämä_t + muut\ erät_t$$

Edelleen velan määrä voidaan suhteuttaa nimelliseen bruttokansantuotteen, josta lasketaan julkisen velan bkt-suhde

$$\frac{velka_t}{bkt_t}$$

Olemme erityisesti kiinnostuneita alijäämän kokonaismitoituksesta, mutta on huomionarvoista, että alijäämä voidaan edelleen hajottaa erilaisiin komponentteihin. Rahoitusnäkökulmasta se koostuu julkisen talouden perusjäämästä sekä julkisen velan korkokustannuksista. Velan määrä yhdessä velanhoitokustannusten kanssa määrittää, miten kireää varsinainen perusjäämän mukainen talouspolitiikan liikkumavara on. Emme ota tässä laskelmassa kantaa siihen, mistä komponenteista alijäämä tai siihen johtava politiikka koostuvat.

Suhdannepolitiikan näkökulmasta alijäämä voi olla joko suhdanneluonteista tai rakenteellista. Lähtökohthanamme seuraavassa laskelmassa on se, että normaaliaikoina finanssipolitiikan mitoitus lasketaan kokonaisalijäämästä. Normaaliaikoina suhdanneheilahteluiden voi olettaa olevan pieniä. Toisaalta suhdanneluonteisen ja rakenteellisen komponentin erottaminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi käytännön politiikan tekemisen kannalta olennaisimmissa nykyhetkeä koskevissa suhdannetarkasteluissa (ks. esim. Kuusi, 2017).

Simulaatio

Kriisien julkisen talouden vaikutuksien osalta parhaan lähtökohdan riskiarvioitukseksi antaisi niiden toteutumistodennäköisyyden ja suuruuden stokastinen analysointi ja siihen perustuva riskimallinnus. Tässä hankkeessa näin laajaan analyysiin ei kuitenkaan ollut mahdollisuuksia vaan analyysi perustuu jo Suomen aikaisemmin kohtaamien kriisien vaikutusten mittaluokan tarkasteluun.

Analyysissämme tutkitaan, miten Suomen todellisuudessa kohtaamat, saman kokoiset ja samoilla aikaväleillä toistuneet kriisit olisivat nostaneet velkasuhdetta samalla, kun talous muutoin kehittyy nykyisiä olosuhteita vastaavien oletusten mukaisesti. Riittääkö silloin normaaliaikojen politiikka (alijäämätaivoite) taittamaan poikkeuskriisien velkaantumisen?

Laskelmassamme olennaisia ovat oletukset normaaliajasta ja poikkeuskriisien jaksoista sekä niiden vaihtelusta.

Normaaliaikojen osalta oletamme Hytösen ja Tammisen (2021) keskipitkän aikavälin velkaennusteen tapaan, että:

Nimellinen bkt kasvaa 3,5 prosenttia vuodessa (1,5 prosentin reaalkasvu ja 2 prosentin hintojen nousuvaikutus).

Virta-varanto-korjauksen velkaa kasvattava vaikutus (muut) on joka vuosi 0,1 prosenttia bkt:sta.²²

Alijäämä pysyy lisäksi 0,5 % bkt:sta. Tämä on finanssipolitiikan tavoitetaso, jonka kestävyyttä laskelmassa arvioidaan

Poikkeuslausekkeiden vaikutusten simuloimiseksi tulee ensin pyrkiä tunnistamaan jaksoja, joiden aikana lauseketta olisi voitu käyttää. Valtiovarainministeriö (2022) tunnistaa viimeisen 15 vuoden ajanjaksolta kolme kriisivaihetta, jolloin poikkeuslausekkeen käyttö olisi voinut tulla kyseeseen: finanssikriisi (2009–2010), koronakriisi (2020–2021) ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan (2022–). Lisäksi pidemmälle historiaan katsottuna voi todeta myös Suomen 1990-alun laman olleen vastaavan mittaluokan kriisi (1991–1996).

Yhteensä poikkeuskriisejä olisi siis voinut olla neljä, joista viimeiset kaksi luetaan seuraavassa samaan jaksoon. Näiden kriisien vaikutus julkiseen talouteen oli mittava, kuten Taulukko L4 osoittaa.

22 Virta-varanto erien suuruus on vaihdellut paljon ja erilaisista syistä. Oletuksemme ennustaa varsin maltillista vaikutusta velkaisuuteen simulointijaksolla.

Taulukko L4. Keskimääräinen poikkeuskriisiaikojen vaikutus julkiseen velkaan per vuosi, % bkt:sta

	Alijäämä	Muut erät
1990-luvun lama (91–96)	5.0 %	3.1 %
Finanssikriisi (09–10)	2.5 %	≈ 0 %
Korona ja Venäjän hyökkäys (20–23*)	3.0 %	1.6 %

Lähde: Ameco tietokanta, maaliskuu 2023. Vuoden 2023 arvio perustuu Euroopan komission syksyn 2022 mukaiseen ennusteeseen.

Lähtökohdaksi simuloinnissa otetaan, että näiden jaksojen finanssipolitiikka ja sen kustannukset toteutuisivat samanlaisina myös poikkeuslausekkeen käytön aikana. Oletuksen mielekkyyttä on hyvä pohtia. Erityisesti viimeisimmän kriisijakson aikana julkisen talouden finanssipoliittinen kehikko todella sivuutettiin, ja siten oletus on perusteltu. Muissa kriiseissä näin ei voi suoraan sanoa tapahtuneen, mutta oletusta voi pitää näissäkin tapauksissa perusteltuna, sillä missään kriiseistä finanssipolitiikan sääntökehikko ei asettanut voimakkaita rajoitteita Suomessa.²³

Julkisen sektorin velan bkt-suhteen määrittämiseksi on lopuksi myös syytä ottaa kantaa siihen, miten bkt-kehittyä poikkeuslausekkeiden aikana. Lähtökohdaksi otamme nykyisten ennusteiden mukaiset bkt-näkymät, ja kriisien vaikutukset syntyvät suhteessa ennustettuun bkt:hen. Simuloinneissa erotetaan siis kriisien bkt-vaikutus kriisien todellisesta bkt:n kehityksestä. Yksinkertaisuuden vuoksi oletamme, että taloudellisten kriisien voimakkaat bkt:n laskut ja toisaalta niitä edeltävien nousukausien voimakkaat nousut kompensoivat siten, että keskimäärin bkt kasvaa normaaliajan kasvuvauhtia.

23 1990-luvun laman aikana menokehystä ei ollut vielä käytössä. Myös finanssikriisin osalta elvytystä tehtiin varsin voimakkaasti johtuen Suomen julkisen talouden hyvistä lähtökohdista.

Koska tarkastelussamme ei kiinnitetä huomiota velkaisuuden heilahteluihin kriisien aikana vaan pidemmän aikavälin velkaisuuden muutokseen, emme myöskään heiluta bkt:ta simuloinnin aikana suhdanteiden mukana.²⁴

Simuloimme näillä oletuksilla lähihistorian mukaisia poikkeuskriisejä ja normaalijaksoja. Koska kriisien välissä on ollut normaaleja suhdannejaksoja, jolloin puskureita poikkeuskriisejä varten voidaan rakentaa, jaksojen tiheys on olennainen seikka pohdittaessa politiikan kokonaisvaikutuksia velkaantumiseen. Simulaatioissa vaihtelua normaalin ja poikkeuskriisien välillä kopioidaan lähihistoriasta pisimmällä mielekkääksi katsotulla ajanjaksolla.

Yhteensä simulointivuotia kertyy 38, kun lähtöpisteeksi otetaan viimeinen normaali suhdannetilanne juuri ennen lamaa edeltänyttä nousukautta (vuosi 1985). Simulointi päättyy vuoden 2023 (ennustettuun) tilanteeseen, jossa julkisen talouden kustannuksia Venäjän hyökkäyksestä vielä syntyy ja poikkeuslauseke on edelleen käytössä. Näin siis ensimmäinen kriisitapahtuma seuraa muutamia vuosia simuloinnin alkamisen jälkeen ja muut niiden todellista toteutumista vastaavilla väleillä.

Samalla, kun kriisien toistuminen vastaa lähihistoriaa, muut oletukset, mm. koskien kasvua, vastaavat nykyhetkeä, ja niitä tehdään lähtien Suomen julkisen talouden velkaisuudesta vuonna 2022.

Tuloksia

Simulointimme käynnistyy lähtötilanteessa, jossa julkisen talouden velan bkt-suhde on 73,2 % (vuosi 2022). Julkinen talous kohtaa sen jälkeen 38 vuotta poikkeuskriisien ja normaaliaikojen jaksoja siten, kun ne on edellä määriteltä. Velan bkt-suhde on simulaation lopussa 66,7 %.

Tällä perusteella normaaliajan alijäämätavoite 0,5 % bkt:sta riittää supistamaan velkasuhdetta simulaatiossa, vaikka Suomi kohtaisi (uudestaan) vuoden 1985 jälkeen koetut poikkeuskriisit. Lisätarkastelu osoittaa, että

24 Pitkällä aikavälillä lyhyen aikavälin heilahteluilla ei ole vaikutusta bkt:hen eikä siten julkisen talouden velkasuhteeseen muutoin kuin kriisien kustannusten kautta. Niistä tehdään simuloinneissa erillisiä oletuksia, eikä arvioinnissa oteta erikseen kantaa yksittäisten julkisen talouden toimien kerrannaisvaikutuksiin kansantaloudessa.

velkasuhteen vakauttava alijäämä normaalioloissa on puolestaan noin 1 % bkt:sta. Se tuottaa 73,9 % julkisen velan bkt-suhteen simulointijakson lopussa.

Tulokset on myös hyvä suhteuttaa simulointiin, jossa poikkeuskriisejä ei ole, mutta kasvuoletukset ovat muutoin samat. Julkisen velan bkt-suhde putoaa saavuttaen simulointien lopussa 32.8 %, kun alijäämä ei vaihtele simuloinneissa, vaan on aina peruslaskelman 0,5 % bkt:sta, eikä kriisien muitakaan vaikutuksia velkaan huomioida. Poikkeuskriisien vaikutus velkaan 1985 jälkeen vastaa siis kumulatiivisesti yli 40 % bkt:sta.

On lopuksi syytä todeta, että tarkastelussamme on arvioitu normaaliaikojen politiikkaa alijäämätavoitteella kokonaisuutena eikä sen rakennetta ole tarkemmin eritelty.

Ensinnäkin kriisien seurauksena velkasuhde kasvaa ajoittain voimakkaasti, mikä näkyisi myös velanhoitokustannusten kasvuna. Käytännössä talouspolitiikan liikkumavara, eli 0,5 % alijäämää vastaava korkomenoista puhdistettu *perusjäämä*, olisi pienempi velanhoitokustannusten vaatiessa suuremman osan budjetista.²⁵ Siksi sovellettava yksinkertainen perussääntö saattaisikin heiluttaa normaaliaikojen finanssipolitiikan liikkumavaraa vähentäen liikkumavaraa kriisien jälkeen. On mahdollista, että tasaavampia päätöksentekosääntöjä voitaisiin löytää, mutta niihin ei oteta kantaa tässä laskelmassa.

Toisaalta laskelman alijäämää ei ole suhdannekorjattu. Alijäämää pidetään siis jatkuvasti 0,5 % normaaliaikoina riippumatta normaaliaikojen suhdannekierroista. Tämä oletus vastaa tilannetta, jossa normaaliaikojen suhdannekierrossa ei tunnisteta nousukausien ja laskukausien vaikutuksia, eikä niihin reagoida finanssipolitiikalla. Käytäntö on osoittanut, että suhdannekorjausten tekeminen reaaliajassa on vaikeaa, mikä perustelee oletusta. Toisaalta hyvinvointimielessä tasaaminen olisi edullista.

25 Liikkumavaraan voivat vaikuttaa myös muut tekijät, kuten esimerkiksi ikääntymiskustannusten kasvu. Myös sen vaikutuksesta alijäämätavoitteen saavuttaminen voi vaikeutua.

Teimmekin myös vaihtoehtoisen laskelman, jossa normaaliaikojen alijäämä asetettiin *rakenteellisesti* 0,5 % bkt:sta normaalioloissa ja normaaliaikojen suhdanneheilahtelu budjetissa lisättiin siihen, mikä sallii reagoinnin suhdanteisiin. Suhdanneheilahtelun suuruus perustuu Etlan 2022 syksyn ennusteessa laskettuun tuotantokuiluun ja siihen nojautuvaan julkisen talouden rahoitusaseman suhdannetarkistukseen. Oletuksena laskelmassa on siten, että suhdanneheilahtelut olisi tunnistettu ja automaattisten vakauttajien olisi annettu toimia.

Suhdanneheilahtelujen huomioiminen ei muuta suuresti peruslaskelmalle velkaantumiskehitystä koko ajanjaksolla. Julkisen talouden velan bkt-suhde on simuloinnin lopussa 64,6 % bkt:sta, mikä on hieman pienempi kuin peruslaskelman 66,7 %. Eron pienuus selittyy sillä, että suhdanteet heiluttavat rahoitusasemaa sekä löysemppään että kiristävempään suuntaan, ja pitkällä aikavälillä erot tasaantuvat. Koska normaalijaksoihin eivät kuulu suurimmat kriisit, korostuvat suhdannevaikutuksissa kuitenkin jonkin verran enemmän hyvät ajat, jolloin suhdannekorjaus keskimäärin kiristää finanssipolitiikkaa. Sen seurauksena velkasuhde on hieman pienempi jakson lopussa.

Kaiken kaikkiaan simulointiharjoitus osoittaa, että oikein mitoitettuna normaaliaikojen finanssipolitiikka sallii poikkeuslausekkeiden käytön. Esimerkissämme asetettu alijäämätavoite riitti taittamaan velkaantumiskehityksen ainakin silloin, jos poikkeuskriisien kustannukset vastaisivat aikaisemmin Suomen lähihistoriassa tapahtuneita suuria kriisejä.

3.3 Menokehys ja julkistalouden laatu

Tässä osiossa kiinnitämme erityistä huomiota menokehityksen rakenteeseen keskeisten esille nousseiden muutosehdotusten osalta. Arvioimme toisaalta menokehityksen suhdetta tulopuolen toimenpiteisiin ja toisaalta julkisten investointien roolia kehityksessä.²⁶

²⁶ On huomionarvoista, että rakenteeseen liittyy monia muitakin kysymyksiä, joita mm. valtiovarainministeriö (2022) tarkastelee lähemmin. Tutkimuksemme rajausten vuoksi emme ota niihin kantaa.

Molemmat kysymykset ovat olleet viime aikoina laajan huomion kohteena niin kotimaassa kuin Euroopassakin. Tässä suhteessa erityisen kiinnostavaa on EU:n käyttämän menosäännön rakenne ja keskeiset piirteet, sillä se tulee saamaan (uudistetussa muodossa) entistä korostuneemman roolin sääntökehikossa. Jo edellisessä luvussa on todettu, että EU:ssa aikaisemmin käytössä ollut menosääntö perustuu trendipohjaiseen ajatteluun, jossa julkisista menoista poistetaan erilaisia säännön ulkopuolelle jääviksi katsottavia eriä mukaan lukien investointimenojen poikkeama niiden keskimääräisestä tasosta. Korjattu menojen kehitys (korjattu menoaggregaatti) suhteutetaan vielä päätösperäiseen tulojen muutokseen, jolloin menojen kehitystä voidaan kompensoida päätösperäisillä tulopuolen toimilla. Mutta kuten edellä todettu, EU:n sääntökehikon uudistustyössä ehdotettu nettomenouran määrittely on vielä kesken ja nykyisen kaltainen menosääntö tulee poistumaan.

3.3.1 Tulopuolen huomioiminen kehyksessä

Suomessa on useiden vertailumaiden tapaan omaksuttu vaalikauden yli ulottuva veropolitiikan suunnittelurytmi (ks. myös Begg ym. 2023). Hallitusohjelmassa hallitus asettaa hallituskaudelle veropolitiikan linjan ja sen kanssa johdonmukaisen menokehityksen ottaen huomioon julkiselle taloudelle tai valtiontaloudelle asetetut tasapainotavoitteet. Vaalikauden alussa sitovasti asetetun menokehityksen mukainen menokehitys eristetään tulopuolesta niin, että tulojen muutokset vaalikaudella eivät vaikuta menotasoon.

Kansainvälisissä haastatteluissa kehysjärjestelmille tyypillisen tulojen eristämisen keskeiseksi syyksi nähtiin tulojen voimakas suhdanne- ja kertaluonteinen heilahtelu (Begg ym., 2023). Esimerkkejä ovat erilaisten varallisuuserien hinnanmuutoksiin liittyvät verotulojen vaihtelut, yhteisöverotuksen heilahtelut sekä luonnonvaroista saatavien verotulojen muutokset.

Tulojen eristäminen menourasta katsotaan tärkeäksi menokehitystä vakauttavaksi tekijäksi. Sen merkitystä kuvaa hyvin seuraava lainaus haastatteluista: ”Jos maalla on satunnaisia tuloja, ne on säästettävä, jos sillä on taas satunnaisia tappioita, jatketaan kulutusta. Joten [satunnaisten tuloheilahtelujen] vaikutus tavallaan huuhtoutuu pois syklien aikana.”

Myös Suomessa verotuottojen on havaittu vaihtelevan suhdanteiden mukaan huomattavasti enemmän kuin menokehykseen sisältyvien menojen (valtiovarainministeriö, 2007; Kuusi, 2015). Tämä johtuu osaltaan siitä, että suhdanteiden mukana voimakkaasti vaihtelevat menot (automaattiset vakauttajat) on jätetty kehysmenojen ulkopuolelle. Verotuottojen voimakkaammasta suhdanneriippuvuudesta seuraa se, että myös niiden tarkka arvioiminen on huomattavasti vaikeampaa kuin kehykseen kuuluvien menojen.

Kehysjärjestelmään kuuluessaan vaikeasti arvioitavat ja suuresti heiluvat verotuotot voisivat aiheuttaa poukkoilevaa veropolitiikkaa tai heijastua menojen muutospainena.. Olisi esimerkiksi mahdollista, että verotuottoarvioiden suuret poikkeamat toteutuneesta kehityksestä pakottaisivat tekemään veromuutoksia tai menojen korjauksia vain, jotta pysyttäisiin kehyksissä. Hyvinä aikoina verotuottoa voi kertyä oletettua enemmän, mistä seuraisi tarve laskea veroja tai kasvattaa menoja, huonoina aikoina toisinpäin. Tätä kautta verotuottojen rajoittaminen kehysten kautta aiheuttaisi herkästi hyvin **myötäsyklistä** finanssipolitiikkaa. Sen sijaan hyvä veropolitiikka on ennakoitavaa ja finanssipolitiikka vakaata.

Laatikko 5: Verokehys

Yksi mahdollinen verotuottojen rajaaminen voisi tapahtua asettamalla niille erillinen kehys, esimerkiksi yläraja tai alaraja.²⁷ Molempiin rajoihin liittyy ongelmia. Alarajan asettaminen voisi estää julkisen talouden rahoitusaseman heikentämisen, mikäli rahoitusasemaa ei finanssipolitiikan ohjauskehikossa muuten valvottaisi, mutta toisaalta se ei hillitsisi veronmaksajan verotaakkaa. Kehysmenettelyn tavoitteen mukaisesti verotuotoille asetettava yläraja olisi paremmin perusteltavissa verotaakan hallinnan kannalta, mutta voisi taas sallia esimerkiksi liialliseen velkaantumisen, mikäli rahoitusasemaa ei muuten ohjattaisi.

Yksi verokehysmuoto voisi perustua tietyn menolisäyksen rahoittamiseen vastaavansuuruisella verotuoton lisäyksellä. Rahoitusaseman näkökulmasta tämä voisi olla perusteltua, mutta samalla tähän toteutustapaan liittyy verotuksen rakenteellisia ongelmia. Veropolitiikalla pitäisi pyrkiä yleiskatteellisuuteen. Menokehysten ylittyminen ja ylityksen rahoittaminen veroina heikentäisi järjestelmän tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Sen sijaan verotuottoja tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena, koska ne liittyvät niin tulonjakoon kuin verorasituksen kohdentamiseen, jotka voisivat vaarantua verokehysten vuoksi. Yleiskatteellisuudesta luovuttaessa ei voitaisi välttyä mahdollisuudelta, että tehdään menojen lisäyksiä, jotka tuottavat

27 Esimerkiksi Alankomaissa on käytössä sekä ylä- että alaraja verotuotoille. Näistä on kuitenkin havaittu muodostuvan ongelmia: esimerkiksi verotukia ei onnistuta aukottomasti määrittelemään (tämä on johtanut verotuista koostuvan listan ja niiden vaikutusarvioiden kokoamiseen budjetin yhteydessä), ennustamisen ongelmat (tästä syystä on sovittu, että hyvän suhdannetilanteen paremmat tulot tulee käyttää alijäämien pienentämiseen; finanssipolitiikka muodostuu näin vastasykliseksi) ja vaikutusarvioiden tekijät ovat tulleet aiempaa alttiimmiksi poliittiselle painostukselle.

yhteiskunnan näkökulmasta vain vähän hyötyjä, ja niiden rahoittamiseen käytetään tehottomia veromuotoja, jolloin kustannus yhteiskunnalle on suuri.

Toiseksi tulojen muuttuminen menojen mukaan olisi ristiriidassa menojen priorisointitavoitteen kanssa. Menojen priorisointitavoitteen mukaisesti hallitus rahoittaa kaikkein toivotuimpia menokohteita. Menojen määrää voi tavoitteen puitteissa lisätä pienentämällä joitain toisia menoja niiden yhteiskunnallisten merkittävyyksien mukaisesti (hallituksen preferenssien mukaan). Menojen paremmuusjärjestys on siis poliittinen valinta, kehys ajaa sen sijaan menojen kokonaistason rajaamista, verotaakan hillitsemiseksi.

Myöskään verokehysten ylittymisestä seuraavalle menojen lisäykselle (verotulojen vuotamiselle menoiksi) ei ole finanssipoliittisia perusteita. Sen sijaan vaarana on, että tietty suhdanteista johtuva satunnainen tulo aiheuttaisi pysyvän lisämenon, jonka poistaminen myöhemmin olisi hankalaa ja voisi johtaa veronmaksajan verotaakan kasvuun. Menojen sopeuttaminen tulojen mukaiselle alentuneelle tasolle onkin usein paljon vaikeampaa kuin menojen lisääminen tulojen noustessa (epäsymmetria).²⁸ Tulojen ja menojen kytkeminen toisiinsa ei vaikuttaisi näin olevan hyvää politiikkaa, vaan jopa vastoin keskeisiä hyvän finanssipolitiikan periaatteita, kuten sen vakautta.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että verokehys voisi johtaa erilaisiin vääristymiin julkisessa taloudessa, ja perustellumpaa olisi sen sijasta lisätä kehikoon rahoitusasematavoite edellisessä alaluvussa esitetysti menokehysten rinnalle.

28 Myös verojen ja menojen staattisten laskelmien tuottamat tulokset kulutukselle, työvoimalle ja kasvulle ovat epäsymmetriset: siinä missä verotuksen kiristämisen haitat ovat käyttäytymisvaikutukset huomioiden staattisia laskelmia suuremmat, menojen vähentämisen haitat ovat puolestaan pienemmät. Epäsymmetria johtuu siitä, että verotus aiheuttaa tyypillisesti negatiivisen käyttäytymisvaikutuksen, jonka suuruus riippuu veromuodosta. Menon pienentämisen käyttäytymisvaikutus on julkisen talouden kannalta tyypillisesti positiivinen (esimerkiksi tuen pienentäminen kannustaa työllistymään).

Päätösperäiset tulomuutokset menosäännön osana

Suomen järjestelmän arvioinnin kannalta on kiinnostavaa, että kansainvälisesti tavoissa kohdella tulomuutoksia kehyksessä on eroja. Erityisesti merkille pantavaa on, että EU-säännöissä menojen kehitystä voidaan kompensoida päätösperäisillä tulopuolen toimilla.

Onkin todettava, että päätösperäisistä toimista seuraavat verotuottomuutokset voisivat olla potentiaalisia rajoitteiden piiriin tuotavia verotuottoja myös Suomessa.

Tämä kehityskulku ei kuitenkaan ole ongelmaton. Päätösperäisten toimien osalta keskeinen hankaluus on, että niiden vaikutuksia verotuottoihin ei pystytä luotettavasti erottamaan muista vaikutuksista. Tästä syystä päätösperäisten toimien verotuottojen huomiointi on vaikeampaa kuin menopuoleen keskittyminen, joskin myöskään menopuoli ei ole täysin ongelmaton tässä suhteessa.

Myös verotuet voisivat olla potentiaalinen verokehysten kohde, nämähän on myös tunnistettu mahdolliseksi välineeksi menokehysten kiertämisessä. Verotukien osalta yksi keskeinen ongelma muodostuu siinä, että niitä ei tunnuta onnistuvan määrittämään täsmällisesti (valtiovarainministeriö, 2007). Tämä siitäkin huolimatta, että lähtökohtaisesti verotueksi katsotaan kunkin verolajin osalta poikkeama pääsäännöstä (esimerkiksi arvonnäköveron osalta poikkeama yleisestä 24 % verokannasta). Verolajeihin liittyvät pääsäännöt voidaan kuitenkin joissain tilanteissa valita eri tavoin, ja verotuottojen tuominen kehysmenettelyn piiriin voisi kannustaa valitsemaan pääsäännön tavalla, joka auttaisi kiertämään verotuottoihin liittyvää mahdollista rajoitetta. Tämän lisäksi erilaisilla verotuilla on toisistaan poikkeavia perusteluja, joita vasten verotuottojen sääntelyntarvetta tulisi peilata, mikä puoltaa verotukien verotuottojen jättämistä kehysmenettelyn ulkopuolelle.

Verotukien kohdalla myös niiden arviointi etukäteen on monimutkaista ja hyvin epävarmaa. Siksi verotukien kehystäminen tekisi järjestelmästä monimutkaisemman ja vähemmän läpinäkyvän. Lisäksi menokehysten kiertämismahdollisuuden pienentämiseen riittänee hallituksen kannanotto tämän kiertämismahdollisuuden käyttämättä jättämisestä. Verotuottoarvioiden heiluvuus voisi aiheuttaa myös painetta arvioiden laatijoille. Vaarana olisivat poliittiset vaikuttamispyrkimykset, joilla pyrittäisiin vaikuttamaan arvioiden taustalla oleviin oletuksiin. Tämä siitäkin huolimatta, että arviot on laadittu ulkopuolisen riippumattoman asiantuntijan toimesta. Vaikuttamispyrkimykset puolestaan nakertaisivat kehysjärjestelmän uskottavuutta.

Johtopäätökset

Kaiken kaikkiaan eri tekijöitä on punnittava pohdittaessa tuloperustemuutosten huomiointista menosäännössä. Kansainväliset ratkaisut esimerkiksi EU:n menosäännön rakenteessa eivät sellaisenaan ole optimaalisia kotimaassa. Haastatteluissamme korostettiin,

että tuloperustemuutosten huomioiminen on muodostunut EU-säännöissä tärkeäksi, koska hyvin erilaisia maita ohjataan samoilla säännöillä (Begg ym., 2023). Monissa Euroopan maissa verotus ei esimerkiksi ole vielä täysin kehittyntä, ja niissä voidaan odottaa suuria rakenteellisia uudistuksia, kun taas kehittyneimmissä maissa veropohjan kehitys on varsin vakaata. Käytännössä sääntöihin on pitänyt jättää joustavia elementtejä, jotta maiden erilaisuus voidaan huomioida. Lisäksi tuloperustemuutokset huomioidaan osaltaan myös siksi, että menosääntö toimii myös rahoitusaseman virityksen muutosmittarina.

EU:n tekemät ratkaisut onkin on laadittu kompromissina erilaisten maiden tarpeisiin. Suomen kaltaisissa kehittyneen julkisen talouden omaavissa maissa veropohjat ovat vakaita, ja siten myös sen ohjaaminen voi perustua harvempaan veropolitiikan muutostahtiin. Haastattelututkimuksemme verokkimaissa erottelu tulojen ja menojen välillä kehityksessä on tyypillisesti EU-sääntöjä tiukempaa.

Yhteenvetona analyysistämme voi todeta, että niin kokonaisverotuotot, päätösperäisen toiminnan kautta muodostuneet verotuotot, kuin verotuetkin ovat huonosti sopivia osaksi kehystä Suomen kaltaisessa maassa. Erityisesti kotimaisen kehysmenettelyn tulisi pitää tulo- ja menopuoli lähtökohtaisesti erillään eli menojen kehitystä ei pitäisi voida kompensoida päätösperäisillä tulopuolen toimilla vaalikauden aikana.

Verotuksen ja menojen tasot ja edelleen julkisen sektorin koko ovat poliittisia valintoja, eikä niille ole syytä millään säännöllä asettaa rajoituksia. Niitä koskevat päätökset on kuitenkin luontevinta tehdä kulloisenkin hallituksen aloittaessa vaalien jälkeen. Verotuksen (kuten toki osin menojenkin) osalta ennakoitavuus on tärkeä näkökohta. Tämä puoltaa veroparametrien kiinnittämistä lähtökohtaisesti koko hallituskaudeksi. Mikäli jostakin syystä verotusta muutetaan, muutos tulisi rahoittaa muita veroja korjaamalla. Tulopuolen päätöksistä riippumattomat heilahtelut puolestaan voisivat heiluttaa julkista alijäämää ja velkaantuneisuutta, mutta siten, että tulopuolen vaalikautinen päälinja noudattaisi keskipitkän aikavälin velkakestävyystavoitteita edellä esitellyllä tavalla.

Aivan kategorista tulojen ja menojen erottelujen ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla. Tanskassa suuren mittakaavan tuloperustemuutokset voivat sallia kompensoinnin menoja muuttamalla. Irlannissa puolestaan kompensoinnin sallivaa EU:n menosääntöä on käytetty politiikan ohjauksessa, joskin siellä ollaan Covid-19-kriisin myötä siirrytty enemmän kotimaisen menosäännön käyttöön.

Joissakin tilanteissa poikkeuksia voitaisiinkin näkemyksemme mukaan harkita sallittaviksi myös Suomessa. Erityisesti viimeaikaisten Venäjän hyökkäyksen synnyttämien uusien puolustushankintatarpeiden rahoitus herättää kysymyksen kehysten kehittämisestä. Mikäli Suomen julkiseen talouteen kohdistuu suuri, pitkäaikainen ja hallituksesta riippumaton menokasvupaine, tällöin pitäisi olla mahdollista kiristää verotusta, jotta tarpeellisista

menoista selvittää ilman alijäämävaikutusta. Se voisi avata mahdollisuuden kyseisten menojen pitämiseksi kehysmenettelyn piirissä ja toisaalta rahoituksen hankkimiseen kannustamisen sen sijaan, että menot linjattaisiin kehyksen ulkopuolelle.

Viime kädessä poikkeuksen tekeminen tulisi tehdä tapauskohtaisesti riippumattomia asiantuntijoita kuulteen ja punniten muun muassa sitä, onko kyseessä suuren, pitkäaikaisen ja hallituksesta riippumattoman menon rajan määreet täytetty, ja toisaalta onko poikkeuksellinen ja yllättävä tilanne luonteeltaan sellainen, että se enemmänkin laukaisee poikkeusmekanismin ja uuden tilanteen kokonaisharkinnan.²⁹

3.3.2 Kuinka julkisia investointeja tulisi käsitellä kehyksessä?

Viimeaikoina kotimaisessa keskustelussa on pohdittu mahdollisuutta julkisten investointien siirtämiseen kehysjärjestelmän ulkopuolelle. Laajaa aiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja argumentaatioita käy lävitse valtiovarainministeriö (2022). Reaali-investoinnit kuuluvat osaksi menokehystä.³⁰ Kuluneen vaalikauden aikana investointeihin liittyvää liikkumatilaa on synnytetty varauksilla (tulevaisuusinvestointien varaus) ja poikkeuksilla (huoltovarmuuden kannalta olennaiset ja puolustusinvestoinnit Venäjän hyökkäyksen jälkeen).

Kansainvälisesti taustalla on myös EU:n menosääntöä ja erityisesti vihreiden investointien ns. kultaista sääntöä koskeva keskustelu (Darvas ja Wolff, 2021). Kultaisella säännöllä tarkoitetaan vihreiden (netto)investointien jättämistä finanssipoliittisten mittareiden, kuten julkisten menojen tai alijäämän, ulkopuolelle. Koska mittareita käytetään finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen arviointiin, merkitsisi kultaisen säännön käyttö sitä, että näiden investointien määrä ei vaikuttaisi finanssipolitiikan sääntöjen mukaisuuteen.

²⁹ Tämä raportti ei pyri arvoimaan erilaisia käytännön toteutustapoja tai niiden paremmuutta. Kuitenkin esimerkiksi hallituksen talouspolitiikan ”puolivälin arvioinnin” osana voitaisiin tutkia, onko syntynyt ennakoimattomia pysyviä suuria menopaineita (puolustusmenojen tapaan) niin, että niitä ei kyetä menojen uudelleenallokoinnilla ja jakamattomalla varauksella kattamaan, ja onko verotulokehitykseen syntynyt pysyvän luonteista, rakenteellista vajetta suhteessa kauden alussa arvioituun verokertymään. Tämän jälkeen hallituksen tulisi päättää, millä toimilla alkuperäisen alijäämäuravoitteen mukaiselle uralle päästään. Jos kokonaismenouran nousu on puolustettavissa poikkeussyihin vedoten, hallituksen tulisi tehdä vastaavat veronkorotuspäätökset. Eksplisiittisesti olisi suljettava pois se vaihtoehto, että lisämenot voitaisiin rahoittaa samanaikaisesti toteutuvilla positiivisilla verokertymäylätyksillä. Menoura voisi siis nousta alkuperäisestä vain päätösperäisen veronkorotuksen avulla, ja kaikki yllättävä verotulo jää vahvistamaan julkistaloutta. Muissa tapauksissa eroteltu tulo- ja menopuolen välillä vaatisi, että poikkeama tavoitteista vaatisi joko verotuksella tai menoilla reagoimista riippuen poikkeaman syystä.

Toisaalta komission 9.11.2022 julkaisemassa tiedonannossa ei esitetty kultaista sääntöä, joten tämänhetkisen tiedon mukaan EU:n sääntökehikkoon ei kultaista sääntöä olla ehdottamassa.

Euroopassa investointien turvaamista pidetään tärkeänä osana finanssipolitiikan ohjausjärjestelmien kehitystyötä. Viime vuosina on nähty suuria eroja julkisissa investoinneissa eri puolilla Eurooppaa. Julkiset investoinnit ovat jääneet julkisen kulutuksen varjoon erityisesti niissä maissa, joissa julkinen velkaantuneisuus on suurta (Beetsma ja Larch, 2019). Koska investointien laiminlyöntien haitat realisoituvat usein vasta pitkän ajan kuluttua, syntyy kiusaus painottaa muita välittömämmin näkyviä menokohteita investointien kustannuksella.

Sen sijaan julkisesta investointivajeesta ei ole selviä merkkejä Suomessa aikaisemman tutkimuksen perusteella (Puonti, 2022). Myöskään haastatteluissa investointivajetta ei pidetty ongelmana, joskin joitakin haasteita tunnistettiin myös Suomessa (Begg ym., 2023). Ne ovat kuitenkin usein julkisten investointien määrittelyn reuna-alueilla:

- Teiden ja rautateiden kunnossapidon on nähty vaihtelevan vuosittain poliittisten intressien mukaan.
- Yleinen ongelma Suomessa on koulutusjärjestelmän tulosten heikkeneminen, joskin koulutusinvestoinnit luokitellaan julkiseksi kulutukseksi.
- Aikaisemmin huolena ollutta julkista t&k-toiminnan tukea ollaan lisäämässä julkisyhteisöjen keskipitkän aikavälin menosuunnitelmissa..

Nämä ongelmat eivät kuitenkaan liity suoraan investointien kohteluun kehityksessä. Yleisemmin suomalainen keskustelu investointien määrästä tuntuisi kohdistuvan enemmänkin huoleen tulevasta ja siitä, että finanssipoliittinen sääntökehikko ei välttämättä selviäisi tulevien vuosien investointien kasvupaineesta. Odotukset sekä t&k:n lisäämisestä lakimuu-
toksen myötä että vihreiden investointien kasvusta herättävät kysymyksen siitä, onko julkinen investointien hallinnointi riittävän tehokasta.

Laatikko 6: Katsaus vihreisiin investointitarpeisiin

Tässä erityistarkastelussa arvioimme erityisesti vihreiden investointien tarpeita. Investointien laajuutta on syytä tarkastella, koska se määrittää, kuinka hyvin ne mahtuisivat ylipäätään nykyisiin finanssipolitiikan sääntöjen raameihin.

Tarkastelemme vihreiden investointien suuruusluokkaa eri ajanjaksoina ja niiden synnyttämää fiskaalista painetta. Toisaalta käsittelemme myös vihreiden investointien määrittelyä.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen muodostavat kaksi keskeistä ja toisiinsa kytköksissä olevaa päämäärää, joiden edistämiseen Suomi ja monet muut maat ovat sitoutuneet. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodan seurauksena erkaantuminen fossiilisista polttoaineista nähdään myös energianturvallisuuden näkökulmasta kiireellisenä tavoitteena. Käynnissä olevaa muutosta kutsutaan yleisesti vihreäksi siirtymäksi, vaikkakin kyseinen termi voidaan määritellä suppeammin tai laajemmin riippuen käyttötarkoituksesta. Suppeammasta näkökulmasta katsoen vihreä siirtymä usein käsitetään samaksi kuin hiilineutraali siirtymä.

Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmä määrittelee vihreän siirtymän käsitteen tarkoittavan ”talouden vahvistamista ja kestävästä kasvua vihreän teknologian, kestävästä teollisuuden ja liikenteen sekä päästöjen vähentämisen kautta”. Tärkeänä nähdään myös, että ilmaston rinnalla huomioidaan myös muut ympäristölliset ulottuvuudet sekä taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys. Ympäristöministeriön strategiassa vihreä siirtymä määritellään muutoksena ”kohti ekologisesti kestävästä taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen, vaan nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin”. Siirtymän odotetaan siis tuovan mukanaan laaja-alaisia muutoksia talouden rakenteissa, tuotannossa ja kulutuksessa sekä talouskasvun luonteessa.

Yleisesti ottaen vihreät investoinnit voidaan määritellä investoinneiksi sellaisiin teknologioihin ja infrastruktuuriin, joita tarvitaan vihreän siirtymän tavoitteiden toteuttamisessa. Toisaalta näin laaja-alainen vihreiden investointien määritelmä voi myös johtaa tilanteisiin, joissa yritysten päätösten aitoja vaikutuksia kestävyys eri osa-alueilla on vaikea mitata tai arvioida. Tämän takia on nähty tarvetta vihreisiin investointeihin liittyvien yhteisten pelisääntöjen ja kriteerien luomiselle.

Vuonna 2020 astui voimaan EU-asetus kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä (EU 2020/852). Asetuksen tavoitteena on luoda rahoitusmarkkinoiden ja yritysten käyttöön ja niiden päätöksenteon ohjaukseen yhteiset kestävien investointien määritelmät ja kriteerit. Sen mukaan kestäviksi määriteltävien investointien piirissä ovat sellaiset taloudelliset toiminnot, jotka merkittävästi edistävät yhtä tai useampaa seuraavista kuudesta ympäristötavoitteesta:

- ilmastonmuutoksen hillintä,
- ilmastonmuutokseen sopeutuminen,
- vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojeleminen,
- siirtyminen kiertotalouteen,
- ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen,
- biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojeleminen ja ennallistaminen.

Kestävät investoinnit eivät saa myöskään aiheuttaa merkittävää haittaa näiden tavoitteiden toteutumiseksi. Asetus sisältää myös vaatimuksen yritystoiminnan vähimmäistason suojoituksesta, jotka ovat linjassa OECD:n ja YK:n toimintaohjeiden ja perusoikeuksien kanssa.

Asetus velvoitti Euroopan komission laatimaan tarkemman luokittelun (taksonomian) jokaisen ympäristötavoitteen kannalta kestävästä taloudellisista toiminnoista ja niiden kriteereistä. Komission ensimmäinen taksonomia astui voimaan delegoituna säädöksenä tammikuussa 2022. Sen piirissä ovat ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät taloudelliset toiminnot ja niiden kestävyyskriteerit. Sektoreista luokittelu kattaa energian, metsätalouden, teollisuuden, liikenteen ja rakentamisen.

Arvioita vihreän siirtymän investointitarpeista

Siirtymä edellyttää mittavia panostuksia vähäpäästöisiin energia- ja liikennejärjestelmiin, energiatehokkuuteen sekä teollisuuden vihreisiin tuotantoteknologioihin. Muutostarve on lisäksi nopea, sillä seuraavalla vuosikymmenellä tehtävät investoinnit määrittelevät pitkälti, millaisen infrastruktuurin varaan talous ja yhteiskunta rakentuvat hiilineutraalissa maailmassa.

Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmä jäsentelee vihreän siirtymän investointitarpeita viiden keskeisen kestävyysmurroksen osa-alueen kautta (VN 2022):

1. Energiajärjestelmä
2. Energiaintensiivinen teollisuus
3. Rakentaminen ja rakennukset
4. Liikenne
5. Ruokajärjestelmä ja maankäyttösektori

Jokaisella osa-alueella tarvitaan erityyppisiä investointeja tukemaan vihreää siirtymää. Kyseessä voi olla tuote- ja palvelukehitystä, laitteita, ajoneuvoja, infrastruktuuria, koulutusta, uusittavia tuotantolinjoja tai kokonaisia tuotantolaitoksia. Olemassa olevaa päästöintensiivistä teknologiaa ja kiinteää pääomaa päivitetään vähäpäästöisemmäksi tai puretaan pois. Joissain tapauksissa, kuten kalkki- ja sementtiteollisuudessa, tullaan tarvitsemaan investointeja hiilidioksidipäästöjen sieppaukseen ja varastointiin (AFRY, 2023).

Siirtymän investointitarpeiden suuruusluokasta on esitetty euromääräisiä arvioita sekä sektoritasolla että kansallisella, alueellisella ja globaalilla tasolla (VN, 2022). Arvioissa esiintyy suurta vaihtelua riippuen niissä käytetyistä aikajänteistä, oletuksista ja menetelmistä. Euroopan komission esittämän erään arvion mukaan jäsenmaiden vuotuisia investointeja energiajärjestelmiin tulisi kasvattaa yhteensä 336 miljardilla eurolla suhteessa vuosien 2011–2020 tasoon, jotta vuodelle 2030 asetettu 55 prosentin päästövähennystavoite saavutetaan.³⁰ Näiden panostusten lisäksi muiden ympäristötavoitteiden toteuttaminen vaatisi arvion mukaan 130 mrd. euron vuotuisia lisäinvestointeja. Investointitarpeiden odotetaan edelleen kasvavan seuraavilla vuosikymmenillä.

30 https://investeu.europa.eu/contribution-green-deal-and-just-transition-scheme_en

Myös Suomen osalta investointitarpeiden mittaluokasta on esitetty arvioita aina vuoteen 2050 ulottuvalle ajanjaksolle. Arvioita on koostettu vihreän siirtymän työryhmän loppuraportissa (VN, 2022). Riippuen laskentatavasta arviot vaihtelevat yli 100 mrd. euron tarpeesta (3,3 mrd. euroa/vuosi) jopa 242 miljardin euron lisäinvestointeihin (8 mrd. euroa/vuosi). Näitä arvioita voi suhteuttaa vuonna 2021 tehtyjen investointien kokonaismäärään (59 mrd. euroa). Näistä yksityisiä investointeja oli 49 mrd. euroa ja julkisia 11 mrd. euroa. Yksityisistä investoinneista yritysten osuus oli hieman alle 31 mrd. euroa.

Julkisten investointien rooli vihreässä siirtymässä

On selvää, että ilmastopolitiikan toteutuksessa ja ohjaamisessa julkiset investoinnit ja niihin liittyvät rahoitusinstrumentit ovat osa valtioiden ja kuntien työkalupakkia. Oleellisempi kysymys on, kuinka merkittävän osan julkisten investointien pitäisi kattaa ja mihin niitä pitäisi kohdistaa.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa ja muissa selvityksissä muodostuva yleisen tason näkemys on, että vihreän siirtymän tukemiseen kohdistetut julkiset investoinnit ovat tärkeässä mutta kuitenkin rajatussa roolissa, kun niitä verrataan muihin ohjauskeinoihin, kuten hintaohjaukseen (Goulder, 2004; Acemoglu ym., 2012; Hart, 2019; Barbier, 2020). Suorat tuet ja vihreille investoinneille myönnetty rahoitustakuut laskevat riskipitoisten investointien tuottovaatimusta ja ohjaavat sitä kautta tuotantoa haluttuun suuntaan. Julkiset investoinnit ja investointituet ovat siten komplementaarisia keinoja tukea siirtymää mutta yksistään riittämättömiä ja kalliita.

Ensisijaisena keinona ilmastopäästöjen hillinnässä tulisi olla hiilen hinnoittelun hyödyntäminen tavalla, joka on ennakoitavaa ja johdonmukaista.³¹ Tällöin markkinoiden kaikilla osapuolilla on mahdollisuus ja kannustimet sopeutua suhteellisten hintojen muutokseen tunnistamalla ja hyödyntämällä kustannustehokkaita keinoja päästövähennyksiin. Ilmastopäästöjen hinnoittelu tuottaa myös tuloja, joita voidaan käyttää julkisten tukien ja investointien rahoittamiseen sekä taloutta vääristävien verojen alentamiseen. Veropohjaltaan päästöverot ovat kuitenkin pitemmällä aikavälillä kutistuva erä.

31 Tutkimuksen Stroebel ja Wurgler (2021) mukaan lyhyellä aikavälillä merkittävin epävarmuustekijä ympäristöinvestointien toteutumiseksi ovat sääntely-ympäristön muutokset.

Julkisella rahoituksella kannattaa erityisesti tukea t&k-toimintaan liittyviä panostuksia sekä julkisia infrahankkeita. Toisin sanoen on tärkeää tunnistaa markkinoiden puutteita, kuten yhteiskunnan kannalta liian alhaisia innovaatiopanostuksia, ja pyrkiä korjaamaan niitä tarvittaessa. Tutkimustiedon perusteella onkin kohtalaisen vahvaa näyttöä siitä, että ympäristösääntely ja t&k-tuet voivat lisätä innovaatiotoimintaa vihreiden teknologioiden alueella (Calel ja Dechezlepretre, 2016; Koski ym., 2019).

Sekä kotitaloudet, yritykset että julkiset tahot tekevät vihreään siirtymään liittyviä investointeja, jotka poikkeavat kokoluokaltaan, vaikutuksiltaan sekä aikajänteiltään merkittävästi. Julkisten investointitarpeiden sekä vihreän siirtymän julkiselle taloudelle aiheuttamien paineiden arvioimiseksi on hyödyllistä lajitella investoinnit neljään erilaiseen tyyppiluokkaan. Ensimmäisessä ovat teollisuuden tekemät investoinnit puhtaisiin tuotantoteknologioihin ja -prosesseihin. Toisessa ovat vihreään tutkimus ja tuotekehitykseen ohjatut panostukset. Kolmannen muodostavat kotitalouksien, yritysten ja yrittäjien tekemät investoinnit energiatehokkuuteen ja päästöjen vähentämiseen. Viimeisenä luokkana on vihreää siirtymää tukeva julkinen infrastruktuuri sekä energiantuotanto ja jakelu.

Julkisen rahoituksen käyttämisessä on luonnollisesti ensin tunnistettava mahdolliset markkinoiden puutteet ja epätäydellisyydet, jotka puoltavat valtion ja muiden julkisten toimijoiden osallistumista investointeihin. Kuten edellä on jo todettu, rajallisia valtion varoja tulisi ensisijaisesti käyttää välttämättömään vihreää siirtymää tukevan julkisen infrastruktuurin kehittämiseen sekä toisaalta t&k-toiminnan tukemiseen sekä sen yksityisen rahoituksen vivuttamiseen. Myös energiatehokkuuteen tähtäävien investointien tukeminen julkisilla tuilla on perusteltua, mikäli kotitalouksilla tai yrittäjillä on vaikeuksia rahoittaa niihin tyypillisesti liittyviä merkittäviä alkuinvestointeja tai mikäli markkinaehtoisen toiminnan syntyminen vaatii ensin kriittisen määrän kysyntää ennen kuin vaadittavia palveluita ja tuotteita tuottavat yritykset ryhtyvät niitä tuottamaan.

Vaikka vihreän siirtymän investoinnit teollisuudessa ja sähköntuotannossa ovat valtaosin yksityisellä rahoituksella toteutuvia, valtion ohjauksesta sekä politiikan pitkäjänteisyydestä on merkittävää apua investointien sijainti- ja toteutus päätöksissä. Edullinen sähköenergia, osaava työvoima ja toimiva infrastruktuuri ovat tekijöitä, joiden avulla maat voivat houkuttaa merkittäviä investointeja puhtaaseen teolliseen toimintaan. Suurilla investoinneilla voi olla myös laajempia positiivisia ulkoisvaikutuksia työllisyyteen ja tuotekehitykseen muun muassa yritys- ja tuotantotoiminnan myötä syntyvien kumppanuuksien ja alihankintaketjujen kautta. Näiden kautta syntyvät osaamisen ja yritystoiminnan keskittymät puolestaan vetävät puoleensa lisää yritystoimintaa. On selvää, että useat maat kilpailevat tällaisten vihreän teknologian ja tuotannon keskittymien muodostumisesta ja kehittämisestä omille alueilleen.

Suorien tukien ja verohuojennusten hyödyntämisessä on havaittavissa voimistuvaa valtioiden ja talousalueiden välistä kilpailua vihreiden investointien sijoituspäätöksistä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen vuoden 2022 Inflation Reduction Act -lainsäädäntöpaketti sisältää muun muassa noin 216 mrd. dollarin edestä yrityksille suunnattuja veroporkkanoita vihreiden investointien tekemiseen sekä vaatimuksia tuotteiden kotimaisuusasteesta verotukien piiriin pääsyn edellytyksenä. On viitteitä siitä, että moni kansainvälinen yritys suunnittelee tuotannon painopisteen osittaista siirtämistä Yhdysvaltoihin tai sen kanssa vapaakauppasopimuksen solmineisiin maihin. Reaktiona tähän kehitykseen eurooppalaista elinkeinoelämää edustavat tahot sekä osa EU-maista ovat vaatineet EU:lta toimenpiteitä, joilla tasataan USA:n tukien vuoksi muuttunutta kilpailuasetelmaa.

EU-jäsenmaissa tehtävien vihreän siirtymän panostusten yhteisillä EU-tason rahoituslähteillä on myös perusteensa. On varsin todennäköistä, että investoinnit toteutetaan pitkälti muista maista ostetun teknologian avulla, jolloin yhden maan vihreän siirtymän panostuksista hyötyvät myös yritykset muissa maissa. Tällöin EU-laajuiset päätökset ja ei-poliittiset rahoituskriteerit voivat olla siirtymän kannalta järkeviä (Valkonen ym., 2023).

Pitäisikö vihreän siirtymän julkisia investointeja rahoittaa velkarahalla vai muilla tulolähteillä kuten päästömaksujen ja -verojen tulokertymällä? Esimerkiksi Barbier (2020) argumentoi velkavetoista rahoitusta vastaan lähinnä siitä näkökulmasta, että valtioiden velkaantuminen itsessään lisää merkittäviä riskejä tulevien sukupolvien kannettavaksi. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kustannusten siirtäminen tulevien sukupolvien maksettavaksi voi kuitenkin olla myös hyvinvoinnin kannalta optimaalista sukupolvimallinnuksen perusteella (Kotlikoff ym., 2021). Jos kuitenkin valtio on muutenkin velkaantumassa, niin kyseinen johtopäätös voi muuttua, sillä tällöin lisävelalla on vaikutusta korkoon ja velan saatavuuteen jatkossa (Valkonen ym., 2023).

Vuonna 2022 vihreään siirtymään kohdennettujen valtion määrärahojen summa oli noin 2,5 miljardia euroa (VN, 2022). Valtaosa näistä määrärahoista on päätösperäisiä ja harkinnanvaraisia. Kasvua päätetyissä määrärahoissa vuoteen 2019 verrattuna oli noin miljardi euroa. Talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan vihreään siirtymään kohdennetut valtion määrärahat ovat olleet tasoltaan merkittäviä (Finnish Economic Policy Council, 2023). Neuvosto kuitenkin samalla peräänkuuluttaa parempaa rahoituksen koordinaointia ja vaikuttavuuden analyysia. Investointien tukemisen sijaan taloudellisten ohjauskeinojen laajemmalla ja paremmalla hyödyntämisellä voitaisiin saavuttaa vihreän siirtymän tavoitteet pienemmin julkisin kustannuksin. Myös vihreän siirtymän rahoituksen työryhmän mukaan valtion panostusten päämääränä tulisi olla yksityisen rahoituksen täydentäminen ja vivuttaminen sekä riskien jako uusien teknologioiden kehittämisessä ja muissa vihreän siirtymän t&k-panostuksissa (VN, 2022). Julkisten investointien merkitys korostuu myös valtion ja kuntien infrastruktuuri-investoinneissa. Yleisesti ottaen olisi kuitenkin harkittava muiden ohjauskeinojen hyödyntämistä suorien tukien sijaan.

Pohdintaa investointien kohtelusta kehyksessä

Arvioimme seuraavassa muutospaineita investointien kohteluun kehysjärjestelmässä.

Eurooppalaisen keskustelun perusteella kultaisen säännön kaltainen investointien poistaminen kehysten piiristä ei vaikuta perustellulta. European Commission (2022) EU:n finanssipoliittisten sääntöjen muutoslinjauksessa kultaista sääntöä ei suositella. Sen sijaan siinä kannustetaan julkisiin investointeihin ja uudistuksiin niin, että julkisiin investointeihin kertyneellä velalla olisi pienempi vaikutus keskipitkän aikavälin menosääntöön kuin muista syistä kertyneellä velalla. Komission kaavailujen mukaan jäsenmaan sitoutuessa rakenteellisiin uudistuksiin ja investointeihin, sillä olisi mahdollisuus saada pidennys julkisen talouden sopeutusuraansa.

Myöskin haastatteluissamme investointien kultaiseen sääntöön suhtauduttiin lähtökohtaisesti kielteisesti (Begg ym., 2023). Kultaisen säännön katsottiin synnyttävän uusia ongelmia kuten luovaa kirjanpitoa, menojen virheellistä luokittelua ja julkisen politiikan tavoitteiden mielivaltaista painottamista.

Haastatteluissa todettiin myös, että investointien poissulkeminen ei ole linjassa julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden kanssa. Se on finanssipoliittisten sääntöjen ensisijainen tavoite. Investointien tai vihreiden menojen jättäminen sääntöjen ulkopuolelle on kyseenalaistettu myös sillä perusteella, että on vähän näyttöä siitä, että hyvin suunnitellut säännöt vähentäisivät investointeja (Feld ja Reuters, 2022; Basdevant ym., 2020).

Sen sijaan, että julkisia investointeja suosittaisiin kultaisen säännön kaltaisilla osaratkaisulla, viimeaikainen kirjallisuus ja haastattelumme asiantuntijat suosivat *kattavaa investointistrategiaa*, joka on yhdenmukainen yleisen finanssipoliittisen kehysten kanssa. Vihreitä investointeja pitäisi tukea, mutta osana kokonaisuutta, joka samalla huolehtii siitä, että yksityinen sektori otetaan mukaan panostuksiin, ja julkiset investoinnit suhteutetaan verotuksen ja sääntelyn kautta saavutettaviin vaikutuksiin.

Darvas ja Wolff (2021) arvioivat, että yksityisiä vihreitä investointeja voidaan kannustaa paremmalla sääntelypolitiikalla ja korkeammalla päästöhinnalla, mikä samanaikaisesti vähentäisi julkisia kustannuksia. Tarvitaan laajempaa vihreää budjetointia, joka tarkoittaa finanssipoliittikan välineiden käyttämistä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, muun muassa arvioimalla budjetti- ja finanssipoliittikan ympäristövaikutuksia ja niiden johdonmukaisuutta kansallisten ja kansainvälisten sitoumusten täyttämisen kannalta (Caselli ym., 2022).

Haastatteluissa ja kirjallisuudessa korostui myös investointien ulkoisen valvonnan merkitys, jonka katsotaan vaikuttavan olennaisella tavalla investointien laatuun. Se parantaa päätöksentekoa ja pitkän aikavälin suunnittelua. Myös kirjallisuudessa mm. Basvedant ym. (2020) arvioi, että infrastruktuurin hallinnan vahvistaminen voi auttaa maita käsittelemään julkisen talouden kestävyyyteen liittyviä huolenaiheita ja samalla suojelemaan julkisia investointeja.

Erilaisia vaihtoehtoja niin julkisten kuin julkisesti tuettujen investointien hallintaan on käytössä. Esimerkiksi Alankomaissa hyödynnetään investointirahastoja, kun taas monissa muissa maissa investointipäätöksiä ohjaavat erilaiset asiantuntijalautakunnat. Vihreiden investointien julkishyödykkeellisyyden vuoksi perusteita myös ylikansallisille ilmatorahastoille on esitetty, mutta sen käyttö synnyttää myös ristiriitaisuuksia kansallisen suvereniteetin ja ylikansallisen valvonnan välille (Feld ja Reuters, 2022).

3.4 Hyvinvointialueiden rahoitus ja valtiontalouden kehukset

3.4.1 Taustaa

Valtion lähes kokonaan rahoittamat hyvinvointialueiden menot kuuluvat valtiontalouden kehysten piiriin. Tulevien menojen suuruudesta tehdään ennakoituun tarpeeseen perustuva arvio kehyksiä laadittaessa. Alueiden rahoituslakiin on rakennettu rajoitteita menojen kasvun hillitsemiseksi. Yksittäisillä hyvinvointialueilla on kuitenkin kannuste maksimoida valtiolta saamansa tulot. Lisäksi perustuslain tulkinta on vahvasti sen puolella, että palvelujen tarve tulee saada aina tyydytettyä. Se näkyy muun muassa niin, että todelliset yhteenlasketut menot määrittelevät lopulta jälkikäteen maksettavan rahoituksen suuruuden koko maan tasolla. Alueiden vaaleilla valitut edustajat voivat asetelmassa siirtää poliittista vastuuta valtiolle palvelujen saatavuudesta ja laadusta vetoamalla riittämättömään rahoitukseen. Rahoitus- ja järjestämisvastuun eriyttäminen on luonut näin järjestelmään sisäänrakennetun paineen hyvinvointialueille osoitetun rahoituksen ylittämiseen. Paineen välittyminen menojen kasvuksi riippuu siitä, kuinka sitoviksi asetetut menorajoitteet osoittautuvat.

Taloustieteessä on käsitelty keskushallinnon ja paikallishallinnon välisiä suhteita ns. fiskaalisen federalismin asetelman kautta. Se tutkii muun muassa eri hallinnon tasojen välisiä työnjako- ja rahoitussuhteita. Tutkimuskirjallisuudesta on kuitenkin vaikea löytää yksiselitteisiä vastauksia siihen, millaisilla järjestelyillä tai säännöillä eri tasojen väliset suhteet tulisi järjestää optimaalisella tavalla (IMF, 2020). Yksi lähtökohta on ns. *benefit taxation principle*, joka suosii verotusoikeuden antamista sille tasolle, joka hyötyy vastaavista menoista.

Alueellinen päätösvalta on sitä suositeltavampaa, mitä enemmän eri alueiden asukkaiden preferenssit, tarpeet ja tuotantomahdollisuudet poikkeavat toisistaan ja mitä enemmän päätöksenteon tarvitsema informaatio on hajautunutta. Arvioitaessa asetelmaa epätäydellisen informaation näkökulmasta keskeiseksi nousee se, kuinka suuri on alueen informaatioetu todellisista tarpeista valtioon nähden ja voiko alue vaikuttaa tarvemittareihin ilman suuria kustannuksia. Hajautettu päätöksenteko mahdollistaa myös kilpailevat kokeilut ja sen myötä lisätiedon luomisen parhaista käytännöistä. Toisaalta skaalaedut ja toiminnan ulkoisvaikutukset puoltavat keskitettyä päätöksentekoa.

Valtiolta tuleva rahoitus aiheuttaa tyypillisesti yhteismaaongelman ja pehmeän budjettirajoitteen. Yhteismaaongelma liittyy asetelmaan, jossa alueen kannattaa maksimoida menonsa, silloin kun ne rahoitetaan valtion tason verotuksella. Pehmeä budjettirajoite viittaa tilanteeseen, jossa valtio takaa palveluille riittävän rahoituksen kaikissa tilanteissa. Tämä voi näkyä moraalikadon muodossa esimerkiksi niin, että alue ei säästä etukäteen menoyllätysten varalle. Käytännön esimerkkinä pehmeän budjettirajoitteen vaikutuksista terveydenhuollossa viitataan usein Norjan sairaalauudistuksen vaikutuksista tehtyyn tutkimukseen (Tjerbo ja Hagen, 2009). Tutkimuksen mukaan valtio otti maakuntien sairaalat omistukseensa, mutta ei kyennyt rajoittamaan menojen kasvua ja alijäämien syntymistä.

Valtion mahdollisuudet vaikuttaa suoraan alueiden menojen kasvuun, ja sitä kautta menoraameissa pysymiseen ovat rajalliset nykyisessä rahoitusmallissa. Vaihtoehtona on keskusteltu hyvinvointialueille annettavasta verotusoikeudesta, joka jakaisi lisää valtaa ja vastuuta hyvinvointialueille. Menokontrollin helpottamiseksi voidaan myös luoda sääntöjä, jotka ohjaavat alueita kustannusvaikuttavuuteen. Kannustejärjestelmien tiedetään olevan kuitenkin alttiita käyttäytymiselle, jossa resursseja ohjataan mitattuun käyttäytymiseen (Holmström, 2017) ja mittareita pyritään manipuloimaan (Li, 2022).

3.4.2 Kuntien järjestämien sote-palvelujen rahoitus ja valtion ohjaus ennen vuotta 2023

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu oli vuoden 2022 loppuun asti kunnilla, mutta ne olivat voineet myös siirtää sen yhteistoiminta-alueille. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastasivat kuntien muodostamat lakisääteiset sairaanhoitopiirit. Vuoden 2023 alusta järjestämisvastuu ja kuntien nyt valtiolta saama rahoitus siirtyivät hyvinvointialueille. Samalla kunnallisveroasteita alennettiin niin, että yhteenlasketut kuntasektorin tulojen ja menojen muutokset ovat lähtökohtaisesti yhtä suuret. Valtion menojen kasvua (noin 14 mrd. vuonna 2023) rahoitetaan kiristämällä vastaavasti ansiotulojen verotusta.

Kunnat saavat palvelujen rahoitukseen laskennallisesti määräytyvää yleiskatteellista valtionosuutta, joka perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Valtionosuuteen tehdään vuosittain indeksitarkistus ja otetaan huomioon tehtävämuidosten kustannukset. Valtionosuusjärjestelmään kuuluu jälkikäteinen kustannustenjaon tarkistus, jossa laskennalliset kustannukset tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaiseksi ja lisäksi tarkistetaan valtionosuusprosentti siten, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjako ei muutu. Valtionosuusjärjestelmään liittyy verotulopohjien tasausjärjestelmä, jolla yhdenmukaistetaan kuntien taloudellista kantokykyä. Kunnat rahoittavat menonsa valtionosuuden lisäksi valtionavustuksilla, omilla verotuloilla ja muiden tulojen avulla. Keskeisin rahoituksen lähde on kunnallisvero.

Kunnilla on vahva itsehallinto, ja valtion suora ohjaus yksittäisten kuntien talouteen on normaalioloissa vähäistä. Kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kuntien talouden hoitoa ja alijäämän kattamista säätelee kuntalaki, joka edellyttää taseeseen kertyneen alijäämän kattamista neljässä vuodessa. Ylijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen voidaan tehdä uutta alijäämää. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta voi joutua arviointimenettelyyn tiettyjen taloudellisten kriteerien täytyessä. Kriteerit kuvaavat muun muassa alijäämää, velkaantuneisuutta ja kunnallisveroasteen poikkeamaa keskimääräisestä. Kriteerien täytyminen todetaan valtiovarainministeriössä, ja ministeriön edustajia on mukana arviointiryhmässä. Arviointimenettely voi johtaa talouden tasapainotussuunnitelmiin ja kuntajaon muuttumiseen.

Koko kuntataloudella on suora yhteys valtiontalouden menokehyksiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtion poliittiset päätökset näkyvät kuntataloudessa tehtävämuutosten, valtionosuuksien harkinnanvaraisten muutosten ja valtionavustusten kohdentamisen ja suuruuden kautta. Valtio on osoittanut kunnille tukea poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten finanssikriisissä ja koronapandemian yhteydessä, jolloin kunnille on korvattu lisäksi siitä aiheutuneita kustannuksia ja tulonmenetyksiä.

Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarviovalmistelun yhteydessä laaditaan kuntatalousohjelma. Ohjelma arvioi koko kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelma kattaa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä toimenpiteet koskevat kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista.

3.4.3 Keskeiset hyvinvointialueiden rahoituksen säännöt

Sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen järjestämismääräyksiä ja vastuu riittävästä omasta palvelujen tuotannosta siirtyi hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueet voivat järjestää palveluja myös yhteistyössä. Alueiden rahoitus tulee lähes kokonaan valtion budjetista. Palvelut rahoitetaan lähtökohtaisesti yleiskatteellisella (ei-kohdennetulla) laskennallisella (tarveperusteisella) valtion rahoituksella ja alueen maksu- ja myyntituloilla, mutta valtion rahoituksen riittävyys varmistetaan jälkikäteen koko maan tasolla toteutuneisiin kustannuksiin perustuen. Rahoituksella on tarkoitus kattaa käyttömenojen lisäksi suunnitelman mukaiset poistot.

Laskennallisessa valtion rahoituksessa tärkein kriteeri on THL:n tutkimukseen perustuva sote-palvelutarvekerroin, jonka perusteella määräytyy lähes 80 prosenttia alueen saamista tulonsiirroista. Kerroin ottaa huomioon muutokset ikärakenteessa, sairastavuudessa ja sosioekonomisissa tekijöissä. Toiseksi tärkein tekijä on asukasmäärä. Lisäksi asukastiheydellä, kieliolosuhteilla ja saaristoisuudella on omat kertoimensa. Huomionarvoinen asia on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen HYTE-kerroin, jonka taustalla olevien toiminta- ja tulosmittareiden perusteella määräytyy kuitenkin vain noin prosentti valtion kokonaisrahoituksesta. Näiden sosiaali- ja terveydenhuollon kertoimien ohella pelastustoimella on omansa.

Hyvinvointialueiden tarvitseman rahoituksen määrän muutosta arvioidaan *etukäteen* edellisen vuoden laskennallisten kustannusten, ennustetun sote-palvelutarpeen muutoksen, hyvinvointialueiden hintaindeksin ennusteen ja valtion hyvinvointialueille asettamien tehtävien laajuuden ja laadun muutosten avulla. Tarvekertoimien muutoksesta huomioidaan vain 80 % vuodesta 2025 lähtien. Hintaindeksin muutos koostuu painotettuna yleisen ansiotasoindeksin (60 %) ja hyvinvointialueen työnantajan sosiaaliturvamaksujen (10 %) muutoksista ja inflaatiosta (30 %).

Yksittäisillä hyvinvointialueilla on oikeus saada ehdollista lisärahoitusta valtiolta, jos osoitetaan, ettei lakisääteisiä palveluita saada muuten turvattu. Koko järjestelmän rahoituksen riittävyys tarkistetaan *jälkikäteisellä* tarkistuksella, joka kattaa täysimääräisesti kaikkien alueiden yhteenlaskettujen toteutuneiden nettokustannusten ja etukäteen ennustettujen kustannusten erotuksen *koko maan tasolla*. Tämä varmistaa sen, että palvelujen kokonaisrahoitus kasvaa pitkällä aikavälillä samaa vauhtia kuin kokonaiskustannukset.

Hyvinvointialueita sitovat toisaalta talousarvion laatimista koskevat säännökset. Niiden mukaan taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään

kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Hyvinvointialue voi joutua arviointimenettelyyn tiettyjen kriteerien perusteella. Näitä ovat muun muassa se, että alueen alijäämää ei kateta määräajassa, sen taloudelliset tunnusluvut ovat peräkkäisinä vuosina heikot, tai se on saanut kahtena vuotena kolmesta lisärahoitusta. Arviointimenettelyyn voi joutua myös, jos palvelujen järjestäminen on vaarantunut. Arviointimenettelyssä laaditaan sopeutusohjelma. Lisäksi valtiovarainministeriö voi päättää aluejakoselvittäjän asettamisesta, jos se arvioi hyvinvointialueiden yhdistämisen olevan ratkaisu tilanteeseen. Mahdolliseen muutokseen ei tarvita alueen suostumusta.

Hyvinvointialueiden on tehtävä vuosittain suunnitelma investoinneista ja hyväksyttävä suunnitelma vastuuministeriöllä. Investointien suunniteltu rahoitus ei saa olla ristiin alueille vahvistetun vuosittaisen laskennallisen lainanottovaltuuden kanssa. Jos lainanottovaltuuden taso ei mahdollista palvelujen järjestämisen kannalta välttämättömien investointien toteuttamista, alue voi hakea muutosta siihen. Lainanottovaltuuksia voidaan pienentää laissa määriteltyjen edellytysten mukaisesti, jos julkisen talouden, valtiontalouden, tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti. Siten heikossa taloudellisessa tilanteessa olevan alueen on vaikeampaa saada lainaa. Lisäksi alijäämien kattamiseksi otettu lyhytaikainen laina vaikuttaa alueen lainanottovaltuuteen.

Vuonna 2023 valtion ennakorahoitus määräytyi poikkeuksellisesti alueen kuntien yhteensaskettujen vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastuspalvelun talousarviomenojen mukaan, jota korotetaan hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesti huomioiden ennustetut tarpeen muutokset, hintaindeksin muutos ja tehtävämuutokset. Vuoden 2022 talousarviomenojen ja tilinpäätösten ero huomioidaan lähtökohtaisesti vuoden 2024 rahoituksessa (vuonna 2023 maksetaan poikkeuksellisesti etukäteen 150 milj. euroa). Siirtymävaiheeseen liittyy muitakin poikkeuksia: tarvekertoimen muutokseen lisätään 0,2 % vuosina 2023–2029, ja 80 % rajoite kertoimen muutoksen huomioinnissa astuu voimaan vasta 2025. Hyvinvointialueille maksettiin osa tammikuun 2023 rahoituksesta ennakkollisesti jo vuoden 2022 joulukuussa. Muutoin maksut rytmittyvät niin, että tammi- ja kesäkuussa maksetaan 2/12 osaa koko vuoden rahoituksesta ja muille kuukausille tasataan jäljelle jäävä summa.

Marraskuun 2022 tietojen perusteella hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset ovat vuodelle 2023 on noin 21,2 mrd. euroa ja sen erilaiset korotukset nostavat kokonaissumman 22,5 mrd. euroon. Uusista rahoitettavista tehtävistä eniten kustannuksia aiheuttavat

vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen kasvattaminen ja hoitotakuu. Tämän yleiskatteellisen rahoituksen lisäksi hyvinvointialueet saavat korvamerkittyjä valtionavustuksia runsaat 420 miljoonaa euroa.

3.4.4 Rahoitussääntöjen arviointia

Hyvinvointialueiden rahoitussäännöissä on paljon yhtäläisyyksiä kuntien valtionosuusjärjestelmän kanssa. Merkittävin ero on, että kuntien omilla verotuloillaan rahoittama osuus sote-palvelujen kustannuksista on ollut suuri. Alueiden lähes täysi valtion rahoitus johtaa asetelmaan, jossa jokaisen alueen kannattaa pyrkiä maksimoimaan valtiolta tuleva rahamäärä. Hyvinvointialueen vaikutusmahdollisuus omiin maksutuloihinsa on rajallinen asiakasmaksulain asettamien rajoitteiden vuoksi. Toisaalta alueella on kannuste pitää maksut mahdollisimman korkeina, koska vain maksutuottojen valtakunnallinen yhteissumma huomioidaan valtion rahoitusta määritettäessä.

Valtion rahoituksen laskennallisuus ja yleiskatteellisuus kannustavat lähtökohtaisesti tehokkaaseen toimintaan, koska yli jääneet varat voidaan säästää puskuriksi, tai käyttää palvelujen parantamiseen. Toinen toiminnan tehokkuutta parantava rahoituksen elementti on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen HYTE-kerroin, jonka osuus rahoituksesta on kuitenkin vähäinen. Kolmas kannuste tehostaa toimintaa muodostuu siitä, että tarvekertoimen muutos otetaan vain 80-prosenttisesti huomioon etukäteen arvioidussa rahoitustarpeen muutoksessa. Lisäksi hyvinvointialueiden toimintaa kontrolloidaan kirjanpitosääntöjen ja lainanottovaltuuksien kautta.

Toisaalta rahoitussäännöissä on elementtejä, joiden perusteella on arvioitu hyvinvointialueen budjettirajoitteen sitovan heikosti kustannusten kasvua³². Näistä keskeisin on rahoituksen jälkikäteistarkistus³³. Lisäksi kun lainojen korkomenot lasketaan mukaan valtion rahoittamiin toteutuneisiin kustannuksiin, alueilla on kannuste investoida jatkuvasti ja pitää yllä lainakantaa lainanhoitorajoitteen mukaiseen maksimimäärään asti.

Hyvinvointialueiden yhteen liittämisen uhka on lähinnä poliittinen kannuste yksittäisten alueiden tehokkuudelle. Väestö- ja terveyskehitykseltään samanlaisten alueiden liittäminen yhteen menojen kasvuylytysten vuoksi ei muuta paljon niiden rahoitustilannetta, ja

32 Esimerkiksi Etlan, TPAN:in, VATT:in ja Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnot lakiesityksestä HE 241/2020 vp näkevät kustannusten kasvun hillinnän ongelmallisena.

33 Rahoitusjärjestelmä tuottaa moraalikatoa, joka tässä tapauksessa viittaa menojen ylittämiseen liittyvään riskinottoon ja yhteismaan ongelman, jossa yksittäisen alueen kannattaa maksimoida valtiolta saatava rahamäärä, koska alueen asukkaat joutuvat maksamaan verotuksen kautta vain osan aiheuttamistaan kustannuksista.

toisaalta väkirikkaiden pääkaupunkiseudun alueiden kasvattaminen yhteenliittymillä tuotaisi tilanteen, jossa niiden menokehityksellä olisi merkittävä vaikutus koko maan keskimääriin menoihin.

Menojen etukäteisessä tarkistuksessa käytettävä hintaindeksin ennuste perustuu indikaattoreihin, joihin hyvinvointialueet eivät pääse vaikuttamaan. Näin esimerkiksi hyvinvointialueiden palkkojen yleistä ansiotasotaso nopeampi nousu tulee huomioitua vasta jälkikäteisessä tarkistuksessa. Kun valtion on kuitenkin käytännössä hyväksyttävä palkkojen nousu kaikille hyvinvointialueille yhteisenä menojen kasvun syynä, syntyy asetelma, jossa pehmeä budjettirajoite koskee myös palkkaneuvotteluja. Sote-sektorin palkoista neuvottelee alueen edustaja, ei valtion, jolloin syntyy moraalikadon mahdollisuus, varsinkin kun sektorilla on vakava työvoimapula. Viime vuonna syntynyt pitkä sektorin suhteellisia palkkoja korottava sopimus on yhteensopiva sen kanssa, että moraalikato vaikuttaa neuvottelutulokseen.

Myös tarveindeksin mukainen tarkistus, jossa on mukana sairastavuusindikaattoreita luokannusteiltaan ongelmallisen tilanteen, jossa rahoitus kasvaa terveyden heikentyessä alueella³⁴. Siksi esimerkiksi ennaltaehkäisyyn panostaminen voi jäädä vähemmälle. Alue voisi myös tietoisesti vaikuttaa esimerkiksi diagnoosin tekemiskynnykseen niin, että indikaattori näyttäisi suurempaa rahoitustarvetta.

Rahoituksen jälkikäteistarkistuksen ja tarpeen mukaisen lisärahoituksen taustalla on perustuslakivaliokunnan tulkinta perustuslakiin sisältyvästä kansalaisten oikeudesta riittäviin terveyspalveluihin. Ristiriita tämän perustuslain tulkinnan ja menojen kasvun rajoittamista koskevan sote-uudistuksen tavoitteen välillä on merkittävä ja pysyvä. Rahoituksen määräytyminen toteutuneiden kustannusten mukaan heikentää myös jatkossa valtion mahdollisuuksia vaikuttaa menojen kasvuun.

Rahoituksen yleiskatteellisuus on keskeinen alueiden itsehallinnon ilmentymä, mutta tosiasiasa kunnilta ja niiden yhteistoimintaorganisaatioilta periytyvät palvelu- ja henkilöstörakenteet, valtion normiohjaus ja siirtymävaiheen rahoituspaineet vähentävät ainakin alkuvaiheessa palvelujen järjestämisen ja tuottamisen vapausasteita. Valtio vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan ja talouteen myös vuosittaisten ohjausneuvottelujen ja informaatio-ohjauksen kautta.

34 Kortelainen ja Laponte (2019). Lisäksi ikärakenteen muutokseen liittyvän tarpeiden muutosten on havaittu selittävän heikosti terveysmenojen nopeaa kasvua OECD-maissa (de la Maisonneuve ja Oliveira Martins 2013). Muita selittäviä tekijöitä ovat muun muassa terveydenhuollon teknologinen kehitys ja tuottavuus, poliittiset päätökset palveluvalikoimasta ja resursseista ja kustannusinflaatio.

3.4.5 Hyvinvointialueiden verotusoikeus

Sote-uudistuksen valmistelumateriaalissa kerrotaan, että hyvinvointialueilla ei ole ensi vaiheessa verotusoikeutta. Tämä sanamuoto viittaa siihen, että lakiin kirjattu rahoitusmalli ei ole tarkoitettu pysyväksi. Asiaa selvittämään perustettu parlamentaarinen maakuntaverokomitea suositteli erimielisessä loppuraportissaan³⁵ verotusoikeuspäätöksen lykkäämistä ainakin siihen asti, kunnes nykyisen rahoitusmallin toimivuudesta ja mahdollisesta maakuntien tehtävien laajentumisesta on saatu lisätietoa.

Nyt voimassa olevan rahoitusmallin keskeisiä ongelmia ovat pehmeä budjettirajoite ja alueiden rajoitettu itsenäisyys. Rahoitusvastuun siirtäminen ainakin osittain alueiden vastuulle kytkisi lisämenopäätökset ja niiden rahoituksen yhteen ja voisi siten toimia kannusteena rajata menojen kasvua³⁶. Jos alue saisi säästöjä aikaan, ne jäisivät hyödyttämään kokonaisuudessaan omaa aluetta matalamman veron muodossa, toisin kuin nykymallissa, jossa on kannuste käyttää kaikki tulot. Näin syntyisi lisäkannuste parantaa tuottavuutta. Oma vero antaisi myös mahdollisuuden tarjota palveluja hyvinvointialueiden asukkaiden preferenssejä vastaavassa laajuudessa ja laatuvaatimusten mukaan³⁷.

Osittaisenkin verotusoikeuden antaminen hyvinvointialueille toisi alueen äänestäjien kontrollin menojen kasvuille. Toisaalta äänestäjien on vaikea erottaa, onko verojen korottamisen syynä palvelujen paraneminen, palvelujen kysynnän muutokset, hintamuutokset, vai joku muu syy. Hyvinvointialueen johdolla ei ole kannustetta myöskään helpottaa äänestäjien menokontrollia, koska menojen kasvua ja verojen nousua on uskottavampaa perustella tarpeella kuin tehottomuudella. Valtion on myös vaikea puuttua tilanteeseen, jos menoja kasvattavat äänestäjien toivomat, tai hyväksymät tekijät.

Kolmannen verotustason tuominen valtion ja kuntien verotuksen rinnalle aiheuttaisi täsmällisestä mallista riippumatta koordinaatio-ongelmia ja monimutkaisuutta koko verojärjestelmään. On myös mahdollista, että sote-palvelujen suuren arvostuksen ja kustannusvaikuttavuuden parantamisen epäonnistumisen vuoksi verotusoikeuden saamisen lopputuloksena olisi merkittävä menojen kasvu ja kokonaisveroasteen nousu. Hallituksella voi olla tavoite myös eri veroasteiden keskinäisille suhteille. Esimerkkinä tästä on halu rajoittaa ansiotulojen verotuksen kiristymistä, joka on väestön ikääntymisen ja eläkemaksujen nousun vuoksi muutoinkin tapahtumassa. Ansiotulojen verotus on todennäköisin veropohja mahdolliselle alueen verolle. Rahoitusrasitetta voidaan jakaa helpommin useammalle veropohjalle, kun valtion rahoitusosuus on suuri. Alueiden verotusoikeus vähentäisi kaiken kaikkiaan valtion veropolitiikan liikkumavaraa.

35 Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö (2021).

36 Kortelainen ja Lapointe (2019).

37 Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019).

Verotusoikeuden omaavat hyvinvointialueet hyötyisivät vahvasta taloudesta, mutta niiden vaikutusmahdollisuudet veropohjien vahvistamiseen jäisivät vähäisiksi. Veropohjien nykyiset alueelliset erot ja niiden kärjistyminen väestörakenteen muutosten vuoksi pakottaisivat joka tapauksessa kehittämään verotulojen tasausjärjestelmän maakuntien välille, jotta veroaste-erot pysyisivät kohtuullisina. Parlamentaarinen maakuntaverokomitea esittää raportissaan useita simulaatioita, joissa erot palveluissa ja veroasteissa kasvavat ajan mittaan ja veropohjien tasaustarpeesta tulisi varsin suuri. Palvelujen saatavuuden eriarvoistuminen olisi vastoin uudistuksen tavoitteita. Toisaalta erot voivat olla myös pienemmät kuin näissä painelaskelmissa, jos esimerkiksi valtionosuus pidettäisiin vakiona³⁸.

VATT ja Talouspolitiikan arviointineuvosto päätyvät verotusoikeuden hyviä ja huonoja puolia punnittuaan suosittelemaan sen käyttöönottoa. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää verotusoikeutta keinona kustannusten hillintään.

Verotusoikeuden vaikutusten suuruuden kannalta on olennaista, kuinka suuresta hyvinvointialueen rahoitusosuudesta on kyse ja kuinka rahoituslakia muutetaan. Loogisin vaihtoehto olisi säilyttää nykyjärjestelmä muutoin ennallaan, mutta alueen verorahoilla rahoitettaisiin menot, jotka ylittävät laskennalliset tarpeet, tehtävämuutosten rahoituksen ja indeksikorotukset. Vastuu menoylitysten rahoituksesta siirtyisi hyvinvointialueille, mikä yhdessä talousarviosäännöksiin sisältyvän alijäämäkontrollin kanssa helpottaisi julkisen talouden rakenteellisen alijäämän tavoitteen saavuttamista. Toki myös poikkeustapauksissa, kuten pandemian aikana, on valtion perusteltua osallistua ylimääräisten menojen rahoitukseen.

3.4.6 Hyvinvointialueiden talous, julkisen talouden suunnitelma ja valtiontalouden kehukset

Julkisen talouden suunnitelma tukee julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), minkä lisäksi asetetaan nimellistä rahoitusasemaa koskevat tavoitteet koko julkiselle taloudelle ja sen kullekin alasektorille. Nimelliset tavoitteet asetetaan siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi suunnitelmassa esitetään kunkin alasektorin osalta yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi.

38 Kortelainen ym. (2021)

Julkisen talouden suunnitelmassa arvioidaan myös hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain. Lisäksi suunnitelmassa käsitellään hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita, taloutta sekä valtion hyvinvointialuetalouteen liittyviä taloudellisia vastuita. Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialuetta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

Kun hyvinvointialueiden menot siirtyivät valtion rahoitettaviksi (käytännössä alueiden omaa maksutulorahoitusta lukuun ottamatta), ne siirtyivät myös osaksi budjettitaloutta ja menokehyskiä. Valtiolla on vastuu hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyydestä. Toisaalta sen keinot menojen hillintään perustuvat lähinnä keskusteluihin, normiohjaukseen ja pehmeäksi todettuun budjettirajoitteeseen. Lisäksi valtio vaikuttaa menoihin määrittelemällä alueiden uusia tehtäviä ja niihin ohjattua rahoitusta. Siten hyvinvointialueille jää suuri vastuu rahojen riittävyydestä. Toisaalta palvelujen saatavuuden rajoittaminen ja laadun heikentäminen olisivat keinoina vastoin koko sote-uudistuksen perusajatusta ja perustuslakitulkinnan vastaista. Niihin on jo tosin nyt jouduttu turvautumaan pakon edessä henkilöstön saatavuusongelmien vuoksi. Näin kustannusvaikuttavuuden parantaminen jää ainoaksi hyväksytyksi tavaksi rajoittaa menojen kasvua, mutta nykyisten rahoitussääntöjen antamat kannusteet siihen ovat vähäiset.

Kehysten kattamien kustannusten hillintäongelman ratkaisuun on kolme päävaihtoehtoa:

1. Hyvinvointialueiden rahoituksen irrottaminen valtiontalouden menokehyskiä helpottaisi kehyskiissä pysymistä. Toisaalta menojen ylityksen mahdollinen ongelma koskisi edelleen julkisen talouden suunnitelmassa asetetuissa tavoitteissa pysymistä.
2. Verotusoikeuden antaminen hyvinvointialueille toisi menoille alueiden äänestäjien kontrollin ja muuttaisi alueiden kannusteita. Se myös helpottaisi julkisen talouden rakenteellisen tasapainotavoitteen (MTO) saavuttamista, koska alueen olisi rahoitettava menoraamien ylitykset. Jos verotusoikeuden antaminen hyvinvointialueille rajoittaisi menojen kasvua, se myös helpottaisi pysymistä valtiontalouden kehyskiissä ja EU:n menosäännön noudattamista. Toisaalta se saattaisi siirtää menojen rajoittamista ja alijäämäpainetta koskevan haasteen nousevan kokonaisveroasteen ja eriytyvien palvelutasojen ongelmaksi.
3. Tavoiteltavin vaihtoehto on sellaisen informaatio-, rahoitus- ja kannustejärjestelmän luominen, joka ohjaisi alueita mahdollisimman kustannusvaikuttavaan varojen käyttöön ja ottaisi samalla huomioon koko julkisen talouden velkakestävyystavoitteen. Kannustejärjestelmien rakentaminen on, kuten tutkimukset osoittavat, hankalaa sekä informaatio-ongelmien vuoksi, että myös siksi, että ne ohjaavat rajallisia resursseja pois toiminnoista, joihin ei kannusteta. Suomessa olisi toisaalta kattavien rekisteriaineistojen myötä mahdollisuus tutkia erilaisten kokeilujen ja hyvien käytäntöjen kustannusvaikuttavuutta poikkeuksellisen hyvin.

4 Johtopäätökset

Tässä raportissa arvioitiin suomalaista finanssipolitiikan säännöstöä erityisesti suomalaisen kehysmenettelyn roolin ja kehittämisen näkökulmasta. Suomen julkisen talouden meno-kehitystä ja tasapainoa ohjaavat hallitusohjelmassa linjatut tavoitteet ja säännöt sekä EU-maiden julkista taloutta ohjaava säännöstö ja siihen liittyvä kansallinen säännöstö.

Hankkeessa analysoitiin finanssipolitiikan kehikkoa kirjallisuuskatsauksien, numeeristen simulointien ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Haastatteluissa oli mukana viisi vertailumaata: Ruotsi, Tanska, Irlanti, Hollanti ja Uusi-Seelanti. Haastatteluja tehtiin yli 20 eri maiden johtotason valvojien, virkamiesten ja akateemisten tahojen kanssa.

Vertailumaat tarjosivat esimerkkejä hyvistä kehysjärjestelmistä ja finanssipoliittisesta päätöksenteosta sekä näiden toteuttamisen toimivasta valvonnasta. Eri maiden asiantuntijoiden lisäksi mukana oli myös IMF:n ja EU:n komission makropolitiikan johtavia asiantuntijoita. Suomesta haastattelimme edustajia valtiontalouden tarkastusvirastosta, valtiovarainministeriöstä sekä pitkän linjan talousvaikuttajia. Hankkeessa tehdyt analyysit jakautuvat kahteen raporttiin. Tässä raportissa käsiteltiin erityisesti Suomen järjestelmää ja sen kehitystarpeita, kun taas englanninkielinen raportti Begg ym. (2023) keskittyi maavertailuihin.

Analyysimme perusteella kokonaisvaltainen finanssipolitiikan sääntökehikon uudelleenarviointi on tarpeen. Suomi on kohdannut suuria sokkeja muun maailman mukana, mikä osaltaan selittää muutospaineet. Mutta myös kotimaisesta kehuksesta on tunnistettavissa ongelmia, jotka ovat kriisiaikoina kärjistyneet.

Niin Suomi kuin Eurooppakin tarvitsevat finanssipolitiikan sääntöjä myös tulevaisuudessa. Velkaantumiskehitys tulee taittaa, jotta julkisella taloudella on varaa harjoittaa aktiivista suhdannepolitiikkaa ja kriisien hoitoa myös jatkossa. Sekä kotimainen finanssipolitiikan säännöstö ja julkisen talouden ohjaus, että EU:n finanssipolitiikan sääntökehikko voivat tukea tätä tavoitetta.

Esittelemme hankkeen yksityiskohtaiset tulokset tämän raportin alussa olevassa tiivistelmässä.

Lähteet

- Acemoglu D, Aghion P, Bursztyn L, Hemous, D. (2012). The environment and directed technical change. *Am Econ Rev* 102(1):131–166.
- Acemoglu, D., Akcigit, U., Hanley, D., Kerr, W.K. (2016). Transition to Clean Technology. Special Issue on Climate Change and the Economy, *Journal of Political Economy* 124, 52–104.
- Afonso, A., Jalles, J.T. (2020). Stock Flow Adjustments in sovereign Debt Dynamics: the Role of Fiscal Frameworks. *International Review of Economics & Finance*, 65, 1–16.
- AFRY (2023). Energiaintensiivisen teollisuuden vihreän siirtymän investointitarpeet ja niiden toteutumisedellytykset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:3.
- Alesina, A., Favero, C., Giavazzi, F. (2020). *Austerity: When it Works and when it Doesn't*. Princeton University Press.
- Alesina, A., Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403–414.
- Andersson, F. N., Jonung, L. (2019). The Swedish fiscal framework – the most successful one in the EU? Lund University Department of Economics Working Paper No. 2019: 6.
- Arnold, N. G., Balakrishnan, R., Barkbu, B. B., Davoodi, H. R., Lagerborg, A., Lam, W. R., ..., Zettelmeyer, J. (2022). Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions. *IMF Departmental Papers*, 2022(014).
- Ayuso i Casals, J. (2012). National Expenditure Rules: How, When and Why?. *European Economy Paper 473*. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Barbier, E.B. (2020). Greening the post-pandemic recovery in the G20. *Environmental and Resource Economics*, 76(4), pp.685–703.
- Barnes, S., Davidsson, D., Rawdanowicz, L. (2012). Europe's new fiscal rules. *OECD Economics Department Working Papers*, No 97.

Basdevant, O., Chaponda, T., Gonguet, F., Honda, J., Thomas, S. (2020). Designing fiscal rules to protect investment. Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, International Monetary Fund.

BCG (2022). Finland's path to Net Zero. <https://web-assets.bcg.com/03/67/86916dc741e-4b29e5e36f4777b3c/finlands-path-to-net-zero-bcg.pdf>

Beetsma, R., Larch, M. (2019). EU fiscal rules: Further reform or better implementation? ifo DICE Report, 17(02), p. 7–11.

Beetsma, R., Furtuna, O., Giulioldroi, M., Mumtaz, H. (2021). Revenue- versus Spending-Based Fiscal Consolidation Announcements: Multipliers and Follow-up. *Journal of International Economics*, 131, 1–40.

Begg, I., Kuusi, T., Kylliäinen, O. (2023). Five Countries, Five Models. A Comparison of Fiscal Frameworks and Lessons for Finland. The Government's analysis, assessment and research activities report.

Berg-Andersson, B., Kaitila, V., Lehmus, M., Puonti, P. (2021). Vertailu euroalueen talouksista koronakriisissä. *Talous ja yhteiskunta* 2/2021

Blanchard, O., Leandro, A. and Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. *Realtime Economic Issues Watch*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, US.

Bouabdallah, O., Checherita-Westphal, C., Freier, M., Muggenthaler, P., Müller, G., Nerlich, C., Sławińska, K. (2020). Automatic fiscal stabilisers in the euro area and the COVID-19 crisis. *Economic Bulletin Articles*, 6.

Calel, R., Dechezlepretre, A. (2016). Environmental policy and directed technological change: evidence from the European carbon market. *Rev. Econ. Stat.* 98 (1), 173–191.

Calmfors, L. (2020). Fiscal frameworks and fiscal sustainability in the Nordics. *Nordic Council of Ministers*.

Caselli, F., Davoodi, H., Goncalves, C. and others. (2022). The Return to Fiscal Rules. *IMF Staff Discussion Note 2022/002*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Christofzik, D., Feld, L. P., Reuter, W. H., Yeter, M. (2018). Uniting European Fiscal Rules: How to Strengthen the Fiscal Framework. *German Council of Economic Experts Working Paper 04/2018*.

Constâncio, V. (2020). The return of fiscal policy and the euro area fiscal rule. *Comparative Economic Studies*, 62(3), 358–372.

Darvas, Z., Wolff, G. (2021). A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation. *Policy Contribution 18/2021*, Bruegel

Davoodi H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W.R., Medas, P. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. *IMF Working Paper No.22/11*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

de la Maisonneuve, C., Oliveira Martins, J. (2013). A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1048, OECD Publishing, Paris.

Eichengreen, B., Wyplosz, C. (1998). The Stability Pact: more than a minor nuisance? *Economic policy*, 13(26), p. 66–113.

European Commission (2007). *Public Finances in EMU*, European Economy No. 3/2007. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2014). Planning versus implementation: why are medium-term budgetary targets not always respected? Chapter in “Public Finances in EMU” Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2020). *Economic governance review*. COM(2020) 55 final of 5 February 2020.

European Commission (2022). *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*. COM (2022) 583 final of 9 November 2022.

European Commission (2008). *Public Finances in EMU*, European Economy No. 4/2007. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Fiscal Board (2019). *Assessment of EU fiscal rules – with a focus on the six and two-pack legislation*.

European Fiscal Board (2021). *Annual Report 2021*, Brussels.

Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., Pattillo, C. (2018). *Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. IMF SDN 18/04, 2018.

- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J., Reynaud, J. (2020). How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer. Fiscal Affairs Department, IMF.
- Fatás, A., Mihov, I. (2003). The case for restricting fiscal policy discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1419–1447.
- Feld, L., Reuter, W. H. (2022). Reforming the European fiscal framework: Increasing compliance, not flexibility. *VoxEU blog* 31 March 2022.
- Fingrid. (2021). Verkkovisio https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/fi/sahkomarkkinat/fingrid_verkkovisio.pdf
- Finnish Economic Policy Council (2023). Economic Policy Council Report 2022.
- Fiscal Policy Audit Network (2022). Joint report on the results of the parallel audit on Medium-Term Budgetary Frameworks.
- Giavazzi, F., Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Weymuller, C. H. (2021). Revising the European Fiscal Framework.
- Goulder, L. (2004). Induced technological change and climate policy. *Pew Center on Global Climate Change*, Arlington.
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., André, C. (2007). What Promotes Fiscal Consolidation? *OECD Economic Department Working Paper* 553.
- Hart, R. (2019). To Everything There Is a Season: Carbon Pricing, Research Subsidies, and the Transition to Fossil-Free Energy, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 6(2), 349–389.
- Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N., Muggenthaler, P., Haroutunian, S. K. (2022). Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. *ECB Working Paper* No. 2022/2656
- He, Y., Ding, X., Yang, C. (2021). Do environmental regulations and financial constraints stimulate corporate technological innovation? Evidence from China. *Journal of Asian Economics* 72, 101265.
- Holmström, B. (2017). Pay for Performance and Beyond. *American Economic Review*, 107(7): 1753–77.

- Hytönen, J., Tamminen, V. (2021). Julkisen velan kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavat tekijät. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:16
- IMF (2007). IMF Finland: 2007 Article IV consultation – Staff report
- Jensen, F., Schäfer, D., Stephan, A. (2019). Financial constraints of firms with environmental innovation. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 88(3), 43–65.
- Kajaste, I. (2012). Six pack, two pack, fiscal compact – tiivistykö euroalueen ohjaus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108., 2/2012
- Kamps, C., Leiner-Killinger, N. (2019). Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform. *ECB Occasional Paper*, (231).
- Karamysheva, M. (2022). How do fiscal adjustments work? An empirical investigation. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 137, 104347.
- Karras, G., Yang, M. C. Y. (2022). Fiscal policy in the 21st century: Evidence on automatic stabilizers in the European union. *Journal of Government and Economics*, 6, 100038.
- Kellokumpu, J. (2022). Finanssipoliittiset ohjauskeinot Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/2022
- Kim, J. M., Park, C.-K. (2006). Top-down budgeting as a tool for central resource management. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, No 1, pp. 90–129.
- Kortelainen, M., Kotakorpi, K., Lyytikäinen, T. (2021). Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustevaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2021.
- Kortelainen, M., Lapointe, D. (2019). Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments – Lessons from the Literature on Fiscal Federalism. *VATT RESEARCH REPORTS* 188.
- Koski, H., Kässi, O., Ropponen, O. ja Karppinen, P. (2022): Koronapandemian tukipolitiikan arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:39
- Koski, H., Ollikka, K., Ylhäinen, I. (2019). Environmental policy, green innovation and market developments. *Publication series of the Government’s analysis, assessment and research activities*, 2019:3.

Kotlikoff, L., Kubler, F., Polbin, A., Sachs, J., Scheidegger, S., 2021. Making carbon taxation a generational win win. *International Economic Review*, 62(1), pp.3–46.

Krogstrup, S., Wyplosz, C. (2006). A common pool theory of deficit bias correction. CEPR Discussion Paper No. 5866.

Kuusi, T. (2015). Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 111:4, ss. 512–527

Kuusi, T. (2017). Does the structural budget balance guide fiscal policy pro-cyclically? Evidence from the Finnish Great Depression of the 1990s. *The National Institute Economic Review*, No. 239.

Kuusi, T., Pohjola, J., Kaskinen, T., Kaitila, V., Karhinen, S., Kauhanen, A., Lintunen, J., Reinikainen, T., Savolainen, H., Sillanauke, O., Suikkanen, H. (2021). Vihreät toimet – ilmastopolitiikan vaikutuksia työllisyyteen. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus-toiminnan julkaisusarja* 2021:22.

Kuusi, T., Puonti, P. (2021). Keep it simple, not stupid. Kuinka pelastaa EU:n finanssipoliittiset säännöt? ETLA Raportti No 118.

Kuusi, T., Puonti, P., Kangasharju, A. (2021). Finanssipoliitikka seilaa ilman ankkuria. ETLA Muistio No 96.

Kydland, F. E., Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of political economy*, 85(3), 473–491.

Larch, M., Santacrose, S. (2020) Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board, May 2020.

Li, J. (2022). Value-Based Payments in Health Care: Evidence from a Nationwide Randomized Experiment in the Home Health Sector. *Journal of Policy Analysis and Management*, 41: 1090–1117.

Malzubris J., Larch, M. (2022). Exceptional times and old habits: EU fiscal policies in 2021. *VoxEU column* of 14 Oct 2022.

Maravalle, A., Rawdanowicz, Ł. (2020). How effective are automatic fiscal stabilizers in the OECD countries?. *OECD Economics Department Working Papers* No. 1635.

- Martin, P., Pisani-Ferry, J., Ragot, X. (2021), Reforming the European Fiscal Framework. Les notes du conseil d'analyse économique, no 63, Conseil d'Analyse Économique, Paris, France.
- McKinsey & Co. (2021). How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost.
- McKinsey & Co. (2022). What it will cost to get to net-zero <https://www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/what-it-will-cost-to-get-to-net-zero>
- Moulin, L., Wierds, P. (2006). How credible are multiannual budgetary plans in the EU?. Available at SSRN 2005228.
- OECD (2010). OECD Economic Surveys – Finland Volume 2010/4
- OECD (2014). Budgeting practices and procedures in OECD countries. OECD Publishing.
- Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö (2021). Valtioneuvoston julkaisu 2021:15.
- Peljo, J. (2022). <https://ek.fi/ajankohtaista/blogit/janne-peljo-vihrea-siirtyminen-avaa-tuhausien-miljardien-investointikysynnän-suomalaisille-yrityksille/>
- Persson, T., Roland, G., Tabellini, G. (2000). Comparative politics and public finance. Journal of political Economy, 108(6), 1121–1161.
- Persson, T., Svensson, L. E. (1989). Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences. The Quarterly Journal of Economics, 104(2), 325–345.
- Puonti, P. (2022). Julkinen velka ja tuottavuuskasvu yksityisten investointien näkökulmasta Etlä Raportti 130
- Puonti, P. (2023). EU's Fiscal Framework – identified shortcomings and proposed remedies. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti.
- Roubini, N., Sachs, J. D. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. European Economic Review, 33(5), 903–933.
- Sherwood, M. (2015). Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Sitra (2021). Enabling cost-efficient electrification in Finland <https://www.sitra.fi/en/publications/enabling-cost-efficient-electrification-in-finland/>

Stern, N. (2021). G7 Leadership for Sustainable, Resilient and Inclusive Economic Recovery and Growth-A Summary Report. An independent report requested by the UK Prime Minister for the G7.

Stern, N. and Stiglitz, J.E. (2021). The social cost of carbon, risk, distribution, market failures: An alternative approach. NBER Working Paper Series, 28472. National Bureau of Economic Research.

Stroebel, J., Wurgler, J. (2021). What do you think about climate finance? *Journal of Financial Economics*, 142(2) 487–498.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019). Economic Policy Council Report 2018.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2021). Lausunto hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

TEM (2022). Vihreän siirtymän rahoitus kasvupolitiikan osana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:41.

Tjerbo, T. ja T.P. Hagen (2009). Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting after the Norwegian Hospital Reform. *Scandinavian Political Studies*, 32: 337–358.

Valkonen ym. (2023). Ilmastonmuutoksen kokonaistaloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus-toiminnan julkaisusarja

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 12/2009 vp

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 13/2010 vp

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010b). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021). Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2021

Valtiovarainministeriö (2007). Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.

Valtiovarainministeriö (2011). Kehysjärjestelmän kehittäminen, Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011

Valtiovarainministeriö (2020). Kehyskäsikirja. Kuvaus vaalikauden kehyksen 2020–2023 laadinnasta ja ylläpidosta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:7.

Valtiovarainministeriö (2022). Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71

VATT (2021). Lausunto hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle. Dnro VATT/91/07.01/2021.

Velasco, A. (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics*, 76(1), 105–125.

VN (2022). Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmä – Loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:73

VNK (2010). Finanssipolitiikan instituutiot, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010

Von Hagen, J. (1998). Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. ZEI Working paper No. B 01–1998.

Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, 33(3), p. 263–284.

Von Hagen, J., Harden, I. (1996). Budget processes and commitment to fiscal discipline. IMF Working Paper vol 1996: Issue 078.

Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 495–525). University of Chicago Press.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-252-7

ISSN PDF 2342-6799