

Finanssipolitiikka seilaa ilman ankkuria



Tero Kuusi

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
tero.kuusi@etla.fi

Päivi Puonti

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
paivi.puonti@etla.fi

Aki Kangasharju

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
aki.kangasharju@etla.fi

Suosittelava lähdeviittaus:

Kuusi, Tero, Puonti, Päivi & Kangasharju, Aki (24.5.2021). ”Finanssipolitiikka seilaa ilman ankkuria”.

ETLA Muistio No 96.

<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-96.pdf>

Tiivistelmä

Valtiontalouden kehysmenettelyllä pyritään hillitsemään julkisten menojen kasvua. Marinin hallituksen kesken hallituskauden kasvattama menokehys uhkaa vakavasti menettelyn uskottavuutta – erityisesti kun se tehdään nousukaudella ja menoja lisätään samaan aikaan myös EU:n elpymispaketilla. Nosto viittaa myös siihen, että halu palata kehyksiä juridisesti sitovampiin EU-sääntöihin on kyseenalainen. Tämä on erityisen ongelmallista, koska päätökset julkista taloutta vahvistavista rakenteellisista uudistuksista ovat riittämättömiä. Suomen kehysmenettely tarvitsee ankuroimista kestäväksi arvioituun velkatasoon, ja siitä johdettujen kokonaismenojen määrään sekä menettelyn laajentamista koko julkista sektoria kattavaksi.

Abstract

The Finnish Fiscal Policy – A Ship Without an Anchor

In Finland, ceilings for the central government budget spending are used to limit the rise of public spending during parliamentary terms. In its unprecedented, mid-term decision, the current government renounced its commitment to return to the ceilings in the years 2022 and 2023. We argue that the decision seriously undermines the credibility of the budgeting process, especially because it will coincide with a post-pandemic, economic upturn and the roll out of the EU stimulus and recovery package. The exceptional decision also implies reluctance of the government to return to the EU fiscal rules after the Covid-19 crisis. This, in turn, is problematic, as Finland lacks adequate structural reforms to speed up its economic growth and improve its fiscal sustainability. We argue that the government should recommit to the ceilings and complement the current system with a debt anchor and an expenditure rule derived from the anchor. In the future, the ceilings should also cover the entire public sector.

FT **Tero Kuusi** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja.

VTT **Päivi Puonti** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkija.

KTT **Aki Kangasharju** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja.

Ph.D. (Econ.) **Tero Kuusi** is a Research Director at ETLA Economic Research.

Ph.D. (Econ.) **Päivi Puonti** is a Researcher at ETLA Economic Research.

Ph.D. (Econ.) **Aki Kangasharju** is a Managing Director at ETLA Economic Research.

Kiitokset: Kiitämme kommentaasteista seuraavia henkilöitä: Markku Lehmus, Olli Ropponen ja Tarmo Valkonen.

Acknowledgements: We thank the following people for helpful comments: Markku Lehmus, Olli Ropponen and Tarmo Valkonen.

Avainsanat: Finanssipolitiikka, Finanssipoliittiset säännöt, Budjettikehys, Kestävyys

Key words: Fiscal policy, Fiscal rules, Ceiling for budget expenditure, Fiscal sustainability

JEL: H6, H3, H1

Finanssipolitiikalla tasataan suhdanteita ja varjellaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Onnistunut finanssipolitiikka lisää taloudellista aktiviteettia laskusuhdanteissa ja luo uutta elvytysvaraa noususuhdanteissa. Pitkällä aikavälillä julkisen sektorin on kyettävä kattamaan menot tuloilla.

Myös Sanna Marinin hallitus on sitoutunut näihin tavoitteisiin.¹ Käytännössä kuitenkin hallitus on keskittynyt lähinnä suhdannepolitiikkaan sekä joukkoon erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Finanssipolitiikan viritys näyttää näiden toimien koordinoimattomana loppulemana, mikä tarkoittaa elvytyksen jatkumista nousukaudella ja julkisen talouden kestävyysnäkökulman laiminlyöntiä.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulisi vaukauttaa jo alkaneella nousukaudella tulevien menotarpeiden ja kriisien ennakoimiseksi. Julkinen velka on nousut uudelle tasolle samalla, kun vanhat ongelmat heikosta tuottavuuskasvusta, matalasta työllisyysasteesta ja suuresta julkisen talouden kestävyysvajeesta jatkuvat. Julkisen talouden tärkein haaste on edelleen väestön ikääntymisen aiheuttama kestävyysvaje, jota pahentaa julkisen sektorin pysyvä alijäämä, joka on säilynyt nousukausinakin. Ilman merkittävää julkisten menojen supistamista tai tulojen kasvattamista Suomi kohtaa velkakriisin pitkällä aikavälillä.

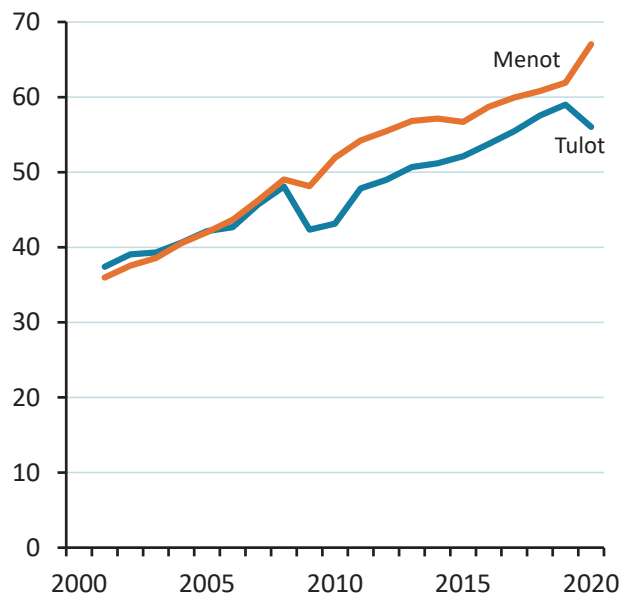
Finanssipolitiikan hallintoa koskevassa laajassa kirjallisuudessa korostetaan finanssipoliittisten sääntöjen merkitys poliittisten intohimojen rajoittamiseksi ja pitkän aikavälin kestävyuden turvaamiseksi (Besley, 2007; Hallerberg ym., 2007; Begg, 2014; Begg, 2016). Julkinen talous on tyypillisesti kestävämmällä tasolla maissa, joissa on vahvemmat finanssipoliittiset säännöt (Bergman ym., 2016).

Jokaisen vaalikauden alussa poliittisella sopimuksella asetettava valtion menojen yläraja (kehysmenettely) on ollut Suomessa käytössä vuodesta 1991 ja uudistettuna vuodesta 2004. Vaalikauden alussa hallitus voi asettaa menokehyksen haluamalleen tasolle, mutta hallituskauden aikana siihen ei ole ennen nykyistä hallitusta koskettu. Kehystason nosto jokaisen vaalikauden alussa on myös ollut ongelma, johon Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF, 2007) kiinnitti huomiota jo vuonna 2007. Kehysmenot kattavat valtion menoista tällä hetkellä kolme neljänneistä ja kaikista julkisista menoista kolmanneksen.

Suomen finanssipolitiikkaa ohjaavat valtion budjettitalouden menokehyksen lisäksi koko julkista taloutta koskevat EU:n finanssipoliittiset säännöt. Ne perustuvat EU:n perussopimukseen ja sitä täydentäviin asetuksiin, ja osa säännöistä kirjattiin Suomen lainsäädäntöön eurokriisin jälkeen.² Sekä menokehyksellä EU:n säännöt otettiin koronakriisissä pois käytöstä. Kotimaiseen menokehykseen ei palata tällä hallituskaudella. EU-säännöstö täytyy kokonaan uudistaa ennen uudelleen käynnistämistä, eikä sitä keskustelua ole kunnolla vielä edes aloitettu.

Kotimaisen kehysmenettelyn uskotaan hillinneen budjettitalouden menojen kasvua Suomessa. Valtiontalouden³ menojen kasvuvauhdissa ei tosin näy muutosta nykymuotoisen kehysmenettelyn käyttöönoton aikoihin, mutta menot pysyivät tulojen kanssa tasapainossa aina finanssikriisiin saakka (kuvio 1). Sen jälkeen valtiontalous on ollut pysyvästi alijäämäinen silloinkin, kun suhdanneluonteinen heilahtelu rahoitusasemassa on huomioitu.

Kuvio 1 Suhdannekorjatut valtion tulot ja menot, mrd. euroa, sulauttamaton



Lähteet: Kansantalouden tilinpito ja Etlan laskelmat.

Suhdannekorjauksessa hyödynnetään Euroopan komission toukokuun 2021 arviota suhdannetilanteesta sekä julkisen talouden tulo- ja menoluokkien suhdanneherkkyyttä kuvaavia puolijoustoja. Valtiontalouden suhdanneluonteinen vaihtelu lasketaan perustuen valtion osuuteen eri luokissa (arvioitu tuotantokuilun puolijousto valtiontalouden tulopuolelle on 0,022 ja menopuolelle -0,254).

Koko julkisen talouden näkökulmasta tilanne näyttää vielä huolestuttavammalta. Suhdannekorjatut tulot ja menot ilman korkokuluja viittaavat siihen, että Suomen julkinen talous oli pysyvästi ylijäämäinen 1990-luvun lamaan saakka. Lamassa rakenteelliset menot saavuttivat tulojen tason, joten lama-ajan velkaantumisen aiheutui pahasta suhdanteesta. Sen jälkeen sopeuttaminen onnistui ennen nykykuotoista kehysmenettelyäkin, joka alkoi vuodesta 2004. Rakenteelliset menot nousivat tulojen tasolle jälleen finanssikriisissä, ja sen jälkeen finanssipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden kunnioittamisessa on epäonnistuttu. Sopeuttaminen ei ole onnistunut, joten velan suhde talouden kokoon ei ole päässyt laskemaan 1990-luvun lopun tapaan. Nykyisen hallituksen aikana ja etenkin koronakriisin myötä julkisen talouden tilanne on heikompi kuin koskaan sitten 1970-luvun suhdanteista ja korkomenoista puhdistettujen tilastojen perusteella (kuvio 2).

Finanssipolitiikan kestävyys heikkeneminen näkyy myös EU:n finanssipolitiikan säännöstössä. Komissio seuraa koko julkisen talouden tason finanssipolitiikkaa neljällä kriteerillä, jotka ovat korkeintaan i) 3 prosentin alijäämä, ii) 60 prosentin velka suhteessa talouden kokoon, iii) 0,5 prosentin rakenteellinen (suhdannevaihteluiden vaikutuksista korjattu) alijäämä ja iv) nimellisen

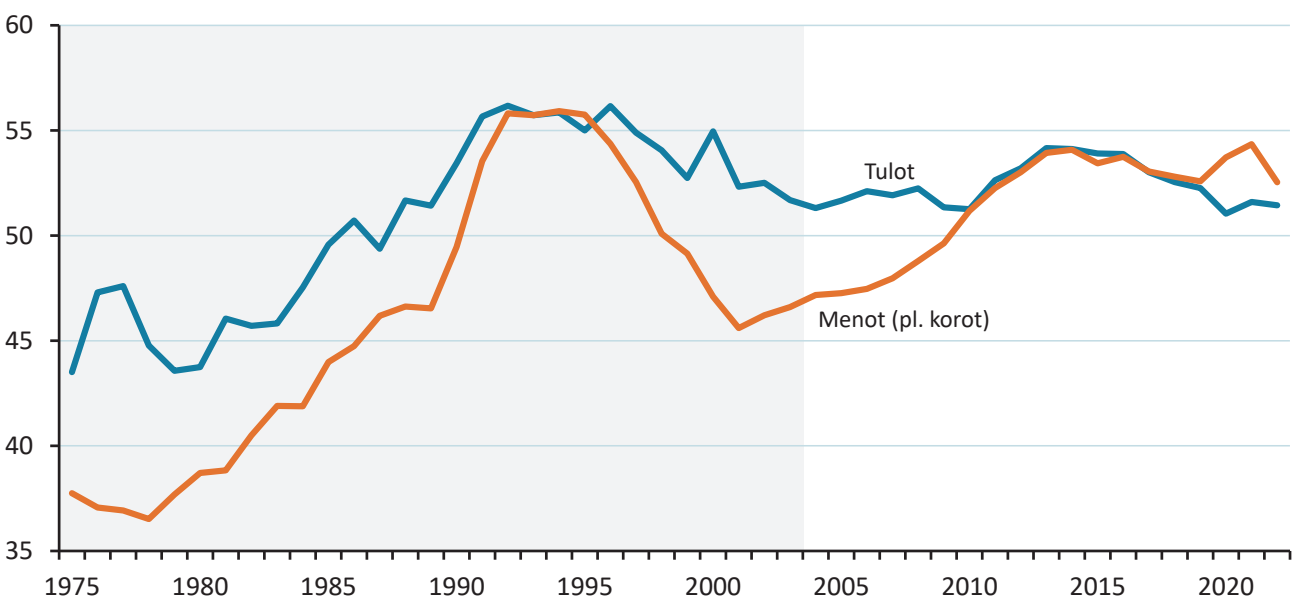
bruttokansantuotteen kasvuvauhtia vastaava menojen kasvuvauhti (menosääntö).

Vuodesta 1998 alkaen Suomi on täyttänyt kaksi ensimmäistä tavoitetta koronakriisiin saakka (European Fiscal Board, 2020). Sen sijaan kaksi jälkimmäistä tavoitetta on jäänyt täyttämättä vuodesta 2008 alkaen lähes keskeytyksellä.

Finanssipolitiikka tällä vaalikaudella

Tilanne on kärjistynyt tällä hallituskaudella. Rinteen-Marinin hallituskauden alussa, ennen koronakriisiä, hallitus päätti pysyvistä menolisäyksistä kestävyysvajeesta huolimatta.⁴ Arvioidessaan Suomen valtion alustavaa budjettisuunnitelmaa Euroopan komissio ja kotimainen Valtiontalouden tarkastusvirasto totesivat, että Suomi oli vaarassa rikkoa keskipitkän aikavälin tavoitetta (Euroopan komissio, 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2019). Pysyvät menot olivat kasvamassa liian suuriksi suhteissa tuloihin, joten rakenteellinen alijäämä oli kasvamassa liian suureksi jo ennen koronakriisiä. Hallitus-

Kuvio 2 Suomen suhdannekorjatut julkiset menot ja tulot suhteessa potentiaaliseen bkt:hen, %



Lähteet: Macrobond, DG ECFIN, Etila.

ta kehoitettiin korjaaviin toimiin, jotta vuotta 2020 koskeva budjetti olisi säännön mukainen. Ilman koronaa Suomi oli vaarassa joutua merkittävän poikkeaman menettelyyn.

Menettelyyn voidaan joutua myös lähivuosina, ellei EU-säännöstöä sitä ennen uudisteta. Tuoreen vuosien 2022–2025 Julkisen talouden suunnitelman mukaan myös Suomen velkakriteeri on rikkoutumassa, koska julkisen talouden velkasuhde ei käänny alenevalle uralle vuoteen 2025 mennessä.

Taluspoliittisen linjan ongelmat kärjistyivät kevään 2021 puoliväliriihessä. Hallitus nosti työllisyystavoitetaan 80 000 uuteen työlliseen, mutta ei työllisyydellä tavoiteltavia julkisen talouden säästöjä. Niitä pikemminkin laskettiin aiemman 2 mrd. euron sijaan 1–2 mrd. euroon. Työllisyyden aikaansaamilla tuloilla oli tarkoitus rahoittaa hallitusohjelman pysyviä menolisäyksiä, mutta puoliväliriihen päätösten jälkeen toimien yhteisvaikutus on vain -30 – +350 milj. euroa eli 0–17 prosenttia kahdesta miljardista eurosta (Etna, 2021).

Uusia julkista taloutta kohentavia toimia ei ole näköpiirissä, vaikka hallitusohjelmassa ja syksyn 2020 budjettiriihessä niihin sitouduttiin, jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti⁵. Hallitus on myös luopunut aiikestaan perua pysyvät menolisäykset julkista taloutta parantavan työllisyystavoitteen epäonnistuessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston (2020) finanssipolitiikan tarkastuskertomus viime vuodelta toteaa, 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 0,5 miljardin euron korotuksella. Lisäksi kehysten ulkopuolelle siirrettiin koronaan liittyviä välittömiä kustannuksia lähes 1,7 miljardia euroa, jolloin menorajoite ei niitä koske. Näitä päätöksiä voi ainakin jossain määrin pitää tarpeellisina.

Sen sijaan kehysten nostamista myös lopuille hallituskauden vuosille ei voi pitää perusteltuna. Kehyksiin palaaminen olisi koronatilanteen perusteella täysin mahdollista ensi vuonna, vaikka niin sanottu poikkeusolojen meka-

nismi onkin vielä nimellisesti käytössä. Rokotusten avulla saavutetaan laumasuoja jo syksyyn 2021 mennessä, ja talouskasvu on käynnistymässä voimakkaana. Hallitus kuitenkin nostaa aiemmin sovittua julkisten kehysmenojen tasoa ensi vuonna peräti 0,9 mrd. eurolla ”ennakoimattomien menomuutosten” ja ”hallituksen tarpeelliseksi katsomien uudistusten toteuttamisen” takia. Ennakoimattomat menot eivät liity koronaan, sillä koronan hoito ja muut suhdanneluonteiset menot ovat kehysten ulkopuolella ja poikkeusolojen mekanismi sallii vain 0,5 miljardin euron kehyslyityksen. Kehyksiä nostetaan myös vuodelle 2023, jolloin noususuhdanne on jo pitkällä.

Ilman kestävästä rahoitusohjelmasta pysyvät menolisäykset joudutaan rahoittamaan velalla pysyvästi, eivätkä päätökset edistä hallituksen tavoitetta taittaa velkasuhde vuoteen 2025 mennessä. Koska Rinteen-Marinin hallitus ei ole kyennyt kautensa puoliväliin mennessä valmistelemaan riittäviä rakenteellisia uudistuksia, näyttää se valinnea julkisten tulojen ja menojen sopeuttamisen tien.

Miksi finanssipolitiikka epäonnistuu?

Finanssipolitiikan epäonnistuminen ei ole vain nykyisen hallituksen ongelma. Perimmäinen ongelma on se, että talouskasvu on ollut keskimäärin olematonta toista kymmentä vuotta työikäisen väestön vähenemisen, toistuvien kriisien ja liian vähäisten rakenneuudistusten vuoksi.

Myös finanssipoliittisessa pelikirjassa on ongelmia sekä kotimaisella että EU-tasolla. Suomessa julkisten menojen tasoa ei johdeta julkisen talouden kestävyys tavoitteista tai hallituksen velkasuhdetavoitteesta, vaikka kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä ehdotti tätä jo vuonna 2011 (Valtiovarainministeriö, 2011). Koska poliittiset päättäjämme eivät ole halunneet tähän sitoutua, on tärkein finanssipolitiikan sääntömme päässyt löystymään.

Menokehys budjettitalouden menoille on ollut Suomessa käytössä jo vuodesta 1991 alkaen. Aluksi kehukset asetettiin vuodeksi kerrallaan. Vuoden 2003 uudistuksessa kehysmenettelystä tehtiin keskipitkän aikavälin suunnitteluväline, ja nykyisin kehukset asetetaan koko nelivuotiselle hallituskaudelle. Vaalikauden kattavilla kehysillä

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 jäädyttää valtion menojen taso, kun taas seuraavalla hallituskaudella 1995–1999 keskityttiin valtionvelan lyhentämiseen. Lamavuosien säästötoimenpiteiden jälkeen vuosina 1999–2003 menokuri vähitellen löystyi, eikä hallituksen tavoitteessa pitäisi menot reaalisesti ennallaan pysytty (Valtiovarainministeriö, 2007.) Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan ”Valtiontalouden kehityksen tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.” On mahdotonta sanoa, millä tavalla menettely on hillinnyt menojen kokonaismäärää, kun kehysmenot ovat – koronasta riippumatta – kasvaneet.

Epämääräinen tavoite menojen kasvun hillitsemisestä ilman todennettavaa vertailukohtaa ei ilmeisesti ole riittävän kova budjettirajoite, vaan on pehmentänyt kotimaisen finanssipolitiikan sääntöme tehoa. Ankkuroimalla kehysmenettely uudelleen konkreettiseen tavoitteeseen kuten velan määrän taittamiseen tai menojen kasvun pysäyttämiseen voidaan kehyksillä aidosti saavuttaa niiden perimmäinen tavoite vahvistaa valtiontaloutta ja pitkän aikavälin kestävyyttä.

Kun menokehys on oikeasti sitova, se pakottaa poliittiset päättäjät asettamaan menokohteita tärkeysjärjestykseen eli uudelleenkohdentamaan niitä kehityksen sisällä. Esimerkki aidosta priorisoinnista kehysten sisällä on hallituksen päätös lisätä turvetuottajille 70 milj. euroa ja leikata tieteilä 35 milj. euroa. Menojen priorisointi tekee arvovalinnat kansalaisille näkyviksi.

Kehityksen ulkopuoliset menot asettuvat etusijalle suhteessa muihin menokohteisiin siinä tapauksessa, kun kehityksen sisällä joudutaan menoja priorisoimaan. Tästä esimerkkinä on Yleisradion määrärahat, jotka on siirretty kehysten ulkopuoliseen ”valtion televisio- ja radiorahastoon” sekä esillä ollut ehdotus valtion tutkimus- ja kehitysrahastoksi.

Kehysmenettelyn aikana kehityksen ulkopuolisten valtion menojen osuus on laskenut muutamia prosenttiyksikköjä hieman alle 30 prosenttiin viime vuosina (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020). Korona on kuitenkin muut-

tamassa tilannetta, sillä vuonna 2020 siirrettiin erityisen paljon menoja kehityksen ulkopuolelle. Kaikkien siirrettyjen menojen palauttaminen kehitykseen voi olla poliittisesti vaikeaa. Kehysmenettely vuottaa usein myös tulopuolelle. Esimerkiksi verotuet heikentävät julkisen talouden tasapainoa, vaikka eivät menoja lisääkään.

Kaksi kolmasosaa koko *julkisen* talouden menoista ei kuulu lainkaan kehysmenettelyn piiriin. Paikallishallinnon menot muodostavat suuren osan julkisen sektorin menoista. Julkisten menojen kasvupaineet kohdistuvat juuri paikallishallintoon ja tuleviin hyvinvointialueisiin, sillä väestön ikääntymisestä johtuva hoiva-, eläke- ja terveysmenojen kasvu kuormittaa kuntia (myöhemmin hyvinvointialueita) ja sosiaaliturvarahastoja.⁶ Siksi jo vuonna 2007 Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF, 2007) suosittelee Suomelle ”kansallista vakaussopimusta”, jossa määräraha-kehukset laajennettaisiin kuntasektorille menojen kasvun hillitsemiseksi. Koska kunnilla on Suomessa itsemääräämisoikeus, valtiovallan mahdollisuudet vaikuttaa kuntatalouteen kehysten kautta ovat rajalliset ja perustuisivat lähinnä koordinointiin. Sama ongelma liittyy EU:n finanssipolitiikan sääntöihin: Suomen hallitus on vastuussa niiden noudattamisesta, vaikka käytännössä kunnallinen itsehallinto rajoittaa hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa siihen.

EU:n sääntöjen ongelmat ja ensimmäiset ratkaisuvaihtoehdot

Myöskään nykyvuotoinen EU:n Vakaus- ja kasvusopimus ei edistä finanssipolitiikan tavoitteisiin yltämistä. Vuosien 1998–2019 aikana EU-maat täyttivät sopimuksen säännöt vain noin 55-prosenttisesti (kuvio 3).

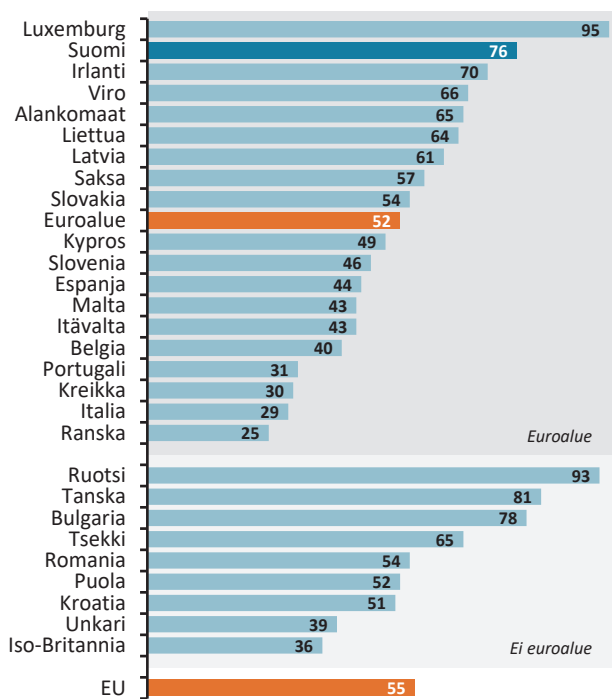
Koronapandemia heikentää sääntöjen relevanssia entisestään. Eurostatin mukaan EU-mailla oli vuoden 2020 lopussa velkaa keskimäärin 90,7 prosenttia suhteessa bkt:hen. Osassa maita velkaa on niin paljon, että 60 % tasolle palaaminen ei ilman velkajärjestelyjä ole uskottavaa.

EU:n finanssipolitiikan säännöt kaipaavat yksinkertaistamista ja maakohtaisten erityispiirteiden huomioimis-

ta (European Fiscal Board, 2020). Euroopan finanssipoliittinen komitea (European Fiscal Board, 2020) ja Martin ym. (2021) ehdottavat, että EU:n finanssipolitiikka tulisi rakentaa kolmesta osasta. Ensinnäkin jokaiselle maalle asetetaan viiden vuoden päähän oma velkatavoite, joka perustuu kyseisen maan velkakestävyysanalyysiin. Sitten määritellään kehykseen kuuluville menoille sääntö, joita noudattamalla velkatavoite saavutetaan. Kolmanneksi määritellään tilanteet, jolloin kehyksistä voi poiketa. Säännösten valvonnassa voitaisiin hyödyntää jo aikaisemmin hyviksi arvioituja vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää menosääntöä sekä siihen liittyvää ns. bottom up -menetelmää. Niiden käyttö finanssipolitiikan ohjauksessa voi lisätä politiikan vastasyklisyyttä (Kuusi, 2017).

Toisenlaistakin lähestymistapaa on ehdotettu. Blanchard ym. (2021) ehdottavat sääntöjen hylkäämistä, koska mikään määrällinen finanssipoliittinen sääntö ei voi ottaa huomioon maiden erilaisia tilanteita. Sääntöjen sijaan pitäisi kehittää sopivat finanssipolitiikan standardit ja juridinen prosessi, jos standardit hylätään.

Kuvio 3 Neljän finanssipoliittisen säännön noudattaminen EU-maissa vuosina 1998–2019, %



Lähde: Larch & Santacrose (2020).

Standardi kertoisi, milloin velka on suurella todennäköisyydellä kestävämmän korkea ottaen huomioon ennustettu kehitys. Standardi myös kertoisi, millä nopeudella velka pitäisi saattaa kestäväälle tasolle. Maakohtaiset arviointineuvostot, tarkastusvirastot ja Euroopan komissio yhdessä Euroopan finanssipoliittisen komitean kanssa valvoisivat standardien toteutumista ja ehdottaisivat tarvittaessa sopeuttavia toimia. Jos jäsenmaan ja suositusten antajien välillä tulisi kiistaa, se ratkaistaisiin Euroopan tuomioistuimen yhteyteen perustettavassa erikoistuomioistuimessa.

Yhteistä ehdotuksille on se, että sattumanvaraisen, kaikille yhteisen velkarajan sijaan kukin jäsenvaltio pyrkisi saattamaan velkasuhteensa kyseisen maan näkökulmasta kestäväälle tasolle. Käytännössä se edellyttäisi EU:n perussopimuksen avaamista, jota mm. Suomi vastustaa (Valtioneuvosto, 2021).

Lopuksi

Ongelmistaan huolimatta EU:n säännöissä ja kotimaisissa kehyksissä pysyminen auttaisi finanssipoliittisiin tavoitteisiin pyrkimistä. Siksi Marinin hallituksen nostama kehysmenojen taso kesken hallituskauden vie kehysmenettelyltä merkittävästi uskottavuutta – erityisesti kun se tehdään nousukaudella ja julkisia menoja lisätään samaan aikaan myös EU:n elpymispaketilla. Toisin kuin EU:n finanssipoliittiset säännöt, kehysmenettely ei ole lakiin perustuva, vaan hallitusten vapaaehtoisesti käyttöönottama samaan tapaan kuin työllisyys-, velkasuhde- ja muut tavoitteet. Mikään finanssipolitiikkaa tai työllisyyttä koskeva sääntö tai tavoite ei ole uskottava, jollei siihen sitouduta tekemällä päätöksiä, jotka edistävät tavoitteen saavuttamista.

Poliittiseen sopimukseen perustuvasta menokehyksestä poikkeaminen osoittaa, kuinka vaikeaa ennalta sovittuihin talouden raameihin on palata sen jälkeen, kun niitä kerran on luovuttu. Suomen hallituksen toimintatapa herättää huolen siitä, että halu palata kehyksiä juridisesti sitovampiin EU-sääntöihin myös heikkenee. Tämä punnitaan, kun jäsenvaltiot pandemian jälkeen uudistavat yhteisiä sääntöjään.

27 jäsenmaan EU:ssa finanssipolitiikan sääntöihin kohdistuu monenlaisia poliittisia paineita. Koska usean jäsen-

maan tavoitteena lienee sääntöjen keventäminen, ei ole selvää, että uudistuksen seurauksena EU:n finanssipolitiikan säännöt olisivat Suomen hyvinvointivaltion turvaamisen kannalta nykyistä toimivammat. Suomen finanssipolitiikan kestävyyttä ei voi jättää jäsenmaiden poliittisen kompromissin seurauksena uudistettujen EU-sääntöjen varaan. Siksi meidän on tarkasteltava kriittisesti hallitsemme vapaaehtoisesti käyttöönotettavia kotimaisia sääntöjä ja parannettava niiden toimivuutta. Tärkeintä on määritellä velkatavoite ja johtaa uskottava menokehys sen perusteella koko julkiselle taloudelle.

Viitteet

- 1 Hallitusohjelman liite 3. Kehyssääntö: ”Hallitus sitoutuu noudattamaan julkisen talouden suunnitelmaa ja siihen sisältyvää ensimmäistä kehyspääöstä. Julkisen talouden suunnitelmalla pyritään varmistamaan vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä finanssipolitiikka.”
- 2 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 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120869>
- 3 Valtiontalous käsittää valtion budjetti- ja rahastotalouden.
- 4 <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitus-ohjelma/liite-3-kehysaanto> : ”Hallitus toteaa, että valtiontalouden kehystasoa nostetaan tässä ohjelmassa todettujen linjausten mukaisesti. Vuonna 2023 kehystaso on 1,4 miljardia korkeampi kuin niin sanotussa teknisessä kehyksessä (4.4.2019) vuoden 2020 hintatasossa.”
- 5 <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/vuoden-2021-talousarvioesitys-rakentaa-tieta-ulos-koronakriisista>
- 6 Tosin sote-uudistuksessa maakuntien rahoitus tulee alussa kokonaan ja jatkossakin todennäköisesti suurelta osin valtiolta valtionosuuksien kautta.

Lähteet

- Begg, I.** (2014). Fiscal policy transparency, teoksessa Forssbaeck, J. & Oxelheim, L. (eds.). The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency, Oxford: OUP.
- Begg, I.** (2016). Fiscal and other rules in EU economic governance: helpful, largely irrelevant or unenforceable? The Horizon 2020 programme FIRSTRUN project deliverable 6.4.
- Bergman, U. M., Hutchison, M. M. & Jensen, S. E. H.** (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. European Journal of Political Economy Volume 44, September 2016, s. 1–19.
- Besley, T.** (2007). Principled Agents? The Political Economy of Good Government. Oxford University Press.
- Blanchard, O., Leandro, Á. & Zettelmeyer, J.** (2021). Dirch the EU's Fiscal Rules; Develop fiscal Standards Instead. VoxEU – research-based analysis and commentary from leading economists. www.voxeu.org.
- Etla** (2021). Suhdanne 1/2021. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Euroopan komissio** (2019). Commission opinion of 20.11.2019 on the Draft Budgetary Plan of Finland C(2019) 9107 final.
- European Fiscal Board** (2020). Annual Report of the European Fiscal Board.
- Hallerberg, M., Strauch, R. & von Hagen, J.** (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. European Journal of Political Economy vol. 23, issue 2, s. 338–50.
- IMF (International Monetary Fund)** (2007). Finland. Country Report No 07/279.
- 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.
- Larch, M. & Santacrose, S.** (2020). Tracking Compliance with EU Fiscal Rules: A New Database of the Secretariat of the European Fiscal Board.
- Martin, P., Pisani-Ferry, J. & Ragot, X.** (2021). Reforming the European Fiscal Framework. Note du CAE 63. Conseil d'analyse économique.
- Valtioneuvosto** (2021). Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:4.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto** (2019). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2019 VP.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto** (2020). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2020 VP.
- Valtiovarainministeriö** (2007). Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.
- Valtiovarainministeriö** (2011). Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011.
- Valtiovarainministeriö** (2019). Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019–2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:33.

ETLA



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Kustantaja: Taloustieto Oy

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
