



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Finanssipolitiikan instituutiot

Finanssipolitiikan
instituutiot

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILEHTI 16.12.2010	
Tekijät OSA 1: Jukka Pekkarinen ja Pekka Sinko OSA 2: Sixten Korkman OSA 3: Timo Viherkenttä PART 4: Lars Calmfors Kommenttikirjoitukset: Jaakko Kiander, Hannu Mäkinen ja Juha Tarkka		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Finanssipolitiikan instituutiot			
Tiivistelmä Julkinen velkaantuminen on kehittyneissä teollisuusmaissa ollut jo pitkään trendinomaisessa kasvussa ja uhkaa vastaisuudessa kohota kestävämmälle tasolle, kun väestörakenteen muutos heikentää huoltosuhdetta. Viime vuosien kokonaistaloudellinen epävakaus on korostanut huolta julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainosta, mutta samalla myös muistuttanut finanssipolitiikan joustavuuden tarpeellisuudesta poikkeuksellisissa oloissa. Kolmen asiantuntijan kirjoituksen varaan rakentuva raportti osallistuu ajankohtaiseen keskusteluun keinoista finanssipolitiikan kurinalaisuuden lisäämiseksi. Kirjoituksissa keskitytään erityisesti julkisen talouden menosääntöjä koskevan menettelyn kehittämiseen sekä riippumattomien asiantuntijaneuvostojen potentiaaliseen rooliin finanssipolitiikan sääntöjen täydentäjänä. Varsinaisten kirjoitusten ohella raportti sisältää niihin liittyvät kolme kommenttipuheenvuoroa sekä taustoittavan ja kokoavan puheenvuoron.			
Avainsanat finanssipolitiikka, julkinen talous, kehysbudjetointi			
Muut tiedot			
Julkaisusarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010		ISSN 0782-6028	ISBN (painettu) 978-952-5896-31-2
Kokonaissivumäärä 166	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	ISBN (PDF) 978-952-5896-32-9
Kustantaja ja jakelu Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Taitto Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö	
		Painopaikka Yliopistopaino, Helsinki, 2010	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 16.12.2010	
Författare DEL 1: Jukka Pekkarinen och Pekka Sinko DEL 2: Sixten Korkman DEL 3: Timo Viherkenttä PART 4: Lars Calmfors Kommentarer: Jaakko Kiander, Hannu Mäkinen och Juha Tarkka		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn Finanspolitikens institutioner			
Referat Den offentliga skuldsättningen har länge följt en stigande trend i de utvecklade industriländerna och hotar att nå en ohållbar nivå i framtiden, när den förändrade befolkningsstrukturen försämrar försörjningskvoten. Den instabilitet som präglat den totala ekonomiska situationen de senaste åren har framhävt oron för den offentliga ekonomins balans på lång sikt, men samtidigt också gjort oss påmind om nödvändigheten av en flexibel finanspolitik i exceptionella situationer. Rapporten, som bygger på texter av tre sakkunniga, är ett bidrag till den aktuella debatten om metoderna att öka den finanspolitiska disciplinen. Texterna fokuserar särskilt på möjligheterna att utveckla ett förfarande för utgiftsregler för den offentliga ekonomin samt på den potentiella roll oberoende expertråd har som komplement till de finanspolitiska reglerna. Utöver de egentliga texterna innehåller rapporten tre kommentarer till texterna och ett sammanfattande inlägg med bakgrunds fakta.			
Nyckelord finanspolitik, den offentliga ekonomin, rambudgetering			
Övriga uppgifter			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 18/2010		ISSN 0782-6028	ISBN (tryckt) 978-952-5896-31-2
Antalet sidor 166	Språk Finska	Sekretess Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5896-32-9
Förläggare och distribution Statsrådets kansli Har getts ut i pdf-format: www.vnk.fi/julkaisut Mer information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
		Tryckeri Universitetstryckeriet, Helsingfors 2010	

Publisher PRIME MINISTER'S OFFICE		DESCRIPTION 16 December 2010	
Authors PART 1: Jukka Pekkarinen and Pekka Sinko PART 2: Sixten Korkman PART 3: Timo Viherkenttä PART 4: Lars Calmfors Commentaries: Jaakko Kiander, Hannu Mäkinen and Juha Tarkka		Type of publication Report	
		Commissioned by Prime Minister's Office	
		Date of appointment	
Title of publication Financial policy institutions			
Abstract Central government indebtedness has grown in developed industrial countries over a long period of time. In future, the countries run a risk of excessive accumulation of government debt due to increases in the dependency ratio brought about by demographic changes. In recent years, the overall economic instability has raised concern about the balance of central government finances in the long run. It has also underlined the need for flexible fiscal policies during exceptional circumstances. The report, based on three expert articles, contributes to the topical discussion on means to enforce stronger fiscal discipline. The articles place particular focus on developing the processes that govern public expenditure rules and the potential role of expert fiscal policy councils in efforts to improve existing fiscal policy rules. In addition to the three articles, the report consists of three related commentaries plus introductory and summarising remarks.			
Keywords fiscal policy, central government finances, budgeting according to spending limits			
Other information			
Name of series and number of publication Prime Minister's Office Publications 18/2010		ISSN 0782-6028	ISBN (print) 978-952-5896-31-2
Number of pages 166	Language Finnish	Confidentiality rating Public	ISBN (PDF) 978-952-5896-32-9
Publisher and distribution Prime Minister's Office Publication as a PDF: www.vnk.fi/english Further information: julkaisut@vnk.fi		Layout Prime Minister's Office/Policy-analysis Unit	
		Printed by Helsinki University Print, Helsinki, 2010	

SISÄLLYS

OSA 1

KOKOAVA TAUSTAPUHEENVUORO	9
<i>Jukka Pekkarinen ja Pekka Sinko</i>	
1 JOHDANTO	11
2 MENOKEHYKSET JA FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT	14
3 FINANSSIPOLIITTISET NEUVOSTOT – ERI MAIDEN KÄYTÄNNÖT JA ALUSTAVIA PÄÄTELMIÄ	22
LÄHTEET	31

OSA 2

FINANSSIPOLITIIKAN INSTITUUTIOT JA JULKISEN TALOUDEN RAHOITUKSEN KESTÄVYYS	33
<i>Sixten Korkman</i>	
1 JOHDANTO	35
2 JULKINEN VELKAANTUMINEN TALOUSPOLITIIKAN ONGELMANA.....	35
2.1 Onko velkaantumisen vietti vastustettavissa?	35
2.2 Onko Suomi erilainen?.....	37
2.3 Julkisen velkaantumisen aiheuttamat ongelmat.....	42
2.4 Julkinen velkaantuminen ja finanssipolitiikan tavoitteenasettelu.....	45
3 INSTITUUTIOT FINANSSIPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON EHDOLLISTAJANA.....	47
3.1 Demokraattisen päätöksenteon vahvistaminen	48
3.2 Kehysmenettely ja sen kehittäminen	52
3.3 Työeläkejärjestelmä ja eläkepoliittinen päätöksenteko	53
3.4 Vakuus- ja kasvusopimus finanssipolitiikan kehikkona.....	58
3.5 Onko finanssipolitiikan neuvoston perustaminen hyvä ajatus?	59
4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	63
LÄHTEET	64
KOMMENTTI: Tarvitaanko Suomessa finanssipoliittista neuvostoa? – <i>Jaakko Kiander</i>	65

OSA 3

HALLITUKSEN FINANSSIPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON MENETTELYT JA KEHITTÄMISTARPEET	69
<i>Timo Viherkenttä</i>	
1 JOHDANTO	71
1.1 Finanssipoliittinen päätöksenteko hallituksen politiikassa	71
1.2 Valtioneuvoston rooli finanssipolitiikassa.....	71
1.3 Oikeudelliset puitteet.....	73
1.4 Finanssipolitiikan tavoitteiden ja sääntöjen määrittely.....	74
2 HALLITUSOHJELMA	75
2.1 Finanssipoliittisen linjauksen tarve	75
2.2 Tasapainosääntö.....	78
2.3 Sääntöjen sitovuus, täsmällisyys, yksityiskohtaisuus ja lopullisuus	81
2.4 Näkökohtia hallitusohjelmaprosessista.....	85

3	VALTIONTALouden KEHYSMENETTELY	87
	3.1 Kehyspäättöksen rooli ja valmistelu.....	87
	3.2 Kehyspäättöksen rakenne ja kattavuus.....	88
	3.3 Investoinnit ja muut pitkävaikutteiset päätökset.....	90
	3.4 Kehysten tarkistukset ja painopistesiirot kehysten puitteissa.....	91
	3.5 Eduskuntakäsittely.....	93
4	BUDJETTI	94
	4.1 Varsinainen budjetti.....	94
	4.2 Lisäbudjetit.....	96
	4.3 Budjetin eduskuntakäsittely.....	96
5	MENOJA JA TULOJA KOSKEVAT YKSITTÄISET PÄÄTÖKSET	97
6	KEHYSTEN JA BUDJETIN ULKOPUOLISTA JULKISTALOUTTA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO	100
	6.1 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous	100
	6.2 Kuntatalous	101
	6.3 Sosiaaliturvarahastot	103
	6.4 Vakausohjelman ja muun EU:n talouspoliittisen koordinaation rooli	105
7	ERÄISTÄ FINANSSIPOLIITTISEN SUUNNITTELUN PUUTTEISTA	106
8	RIIPPUMATON FINANSSIPOLIITTINEN ARVIOINTI JA SEN KEHITTÄMINEN	108
9	KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ.....	111
	KOMMENTTI: Reunahuomatuksia finanssipoliittisen päätöksenteon kehittämisestä – <i>Hannu Mäkinen</i>	113

PART 4

RIIPPUMATTOMAT FINANSSIPOLIITTISET NEUVOSTOT – Calmforsin kirjoituksen referaatti

THE ROLE OF INDEPENDENT FISCAL POLICY INSTITUTIONS	119
--	-----

Lars Calmfors

ABSTRACT	128	
1 INTRODUCTION	129	
2 FISCAL OBJECTIVES AND RULES.....	130	
	2.1 Explanations of excessive government debt accumulation	130
	2.2 Fiscal rules	132
	2.3 Credibility versus flexibility	135
3 INDEPENDENT FISCAL WATCHDOGS.....	137	
	3.1 Tasks of fiscal policy councils	138
	3.2 Tasks of a fiscal watchdog.....	139
	3.3 The set-up of a fiscal policy council	144
	3.4 Fiscal watchdogs and the European dimension	149
4 THE GENERAL PROBLEM OF PROVIDING SUFFICIENT RESEARCH INPUT INTO THE POLITICAL PROCESS	150	
	4.1 In-house advising or external evaluation	151
	4.2 A broader remit for a fiscal policy council?	152
	4.3 Is there a risk of a political bias?	153
5 CONCLUSIONS.....	155	
REFERENCES.....	157	
KOMMENTTI: Finanssipoliittiset neuvostot – <i>Juha Tarkka</i>	161	
KIRJOITTAJAT	166	

OSA 1

KOKOAVA TAUSTAPUHEENVUORO

Jukka Pekkarinen ja Pekka Sinko

1 JOHDANTO

Finanssipolitiikka on noussut uudelleen valokeilaan

Makrotaloudellisen tutkimuksen ja talouspoliittisen debatin mielenkiinto kääntyi 1970-luvun stagflaatio-kriisin jälkeen lähinnä rahapolitiikkaan. Makrotaloudellisia kysymyksenasetteluja aiempina toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina hallinnut finanssipolitiikka jäi taka-alalle. Näin jatkui vuosisadan lopulle saakka.

Vuosituhanne vaihteen tienoilla tilanne muuttui. Huoli julkisen talouden velkaantumisesta alkoi sävyttää yhä laajemmin talouspoliittista keskustelua ja makrotaloudellista tutkimusta. Yhteysvaluutta euron syntyvaiheissa luodun vakauserä ja kasvusopimuksen oli määrä estää euromaiden julkisten talouksien ajautuminen liiallisiin alijäämiin. Sopimusta jouduttiin kuitenkin suurten jäsenmaiden painostuksesta väljentämään 2000-luvun alussa, kun julkisen talouden alijäämät ylittivät Saksassa ja Ranskassa vakauserä- ja kasvusopimuksen rajan. Sopimusmuutoksesta käyty debatti ylläpiti Euroopassa mielenkiintoa finanssipoliittisia järjestelmiä kohtaan.

Uuden vuosituhanne ensimmäisen kymmenluvun mittaan kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa herättiin huomaamaan, että julkinen velkaantuminen on ollut niissä jo pitkään trendinomaisessa kasvussa ja uhkaa vastaisuudessa kohota kestäättömälle tasolle, kun väestörakenteen muutos heikentää huoltosuhdetta.

Viime vuosien finanssikriisi kokonaistaloudellisine seuraamuksineen on nostanut nämä huolet aivan uudelle tasolle. Vuoden 2009 kokonaistuotannon romahdus, globaalisti suurin sitten 1930-luvun lamavuosien, aiheutti pienenevien verotulojen ja kasvavien työttömyysmenojen myötä automaattisesti budjettialijäämien jyrkän kasvun. Tätä kärjistikivät mittavat finanssipoliittiset elvytystoimet, joihin eri hallitukset turvautuivat, kun perinteiden rahapolitiikka menetti tehoaan nimelliskorkojen lähestyessä nollaa. Julkista velkaa kasvattivat monissa maissa myös mittavat pankkien pelastusoperaatiot.

Julkisten alijäämien kasvu on vaikeuttanut talouspolitiikkaa erityisesti Euroopassa ja euroalueella. Finanssikriisiin saakka euroalueen maiden valtionlainojen korkeudet olivat pysyneet olemattoman pieninä. Mutta kriisin puhjettua ne alkoivat kasvaa voimakkaasti. Suhteellisesti suurimpien budjettialijäämien maiden, Kreikan, Irlannin ja Portugalin, valtionlainojen korot ovat olleet monta – pahimmissa tapauksissa jopa lähes kymmenen – prosenttiyksikköä korkeampia kuin Saksassa.

Taluskriisin myötä finanssipolitiikkaan on kohdistunut vastakkaisia paineita. Lyhyen ajan näkökulmasta sen stabilisaatiopoliittinen rooli on uudelleen vahvis-

tunut. Toisaalta jäsenvaltioiden velkakriisi on voimistanut etenkin euroalueella huolta julkisen talouden pitkän ajan kestävydestä. Eri maissa on toteutettu tai suunnitteilla toimia julkisen velan kasvun hillitsemiseksi. Samalla EU:n piirissä ovat käynnistyneet hankkeet jäsenmaihin kohdistuvan budjettikurin vahvistamiseksi. Finanssipoliittista päätöksentekojärjestelmää pyritään eri maissa uudistamaan myös kansallisella tasolla.

Tutkimuksen piirissä finanssipoliitikasta käyty keskustelu on sen talouspoliittisen merkityksen kasvun myötä vilkastunut. Tutkijoiden kiinnostus on samalla suuntautunut aivan uudella tavalla myös finanssipoliitiikan instituutioihin.

Finanssipoliitiikan instituutiot: säännöt ja finanssipoliittinen neuvosto

Finanssipoliitiikan instituutioihin kohdistunut mielenkiinto on ollut käsillä olevan, talousneuvoston sihteeristön toimeksiannosta laaditun raportin kimmokkeena. Raportin kirjoituksien tarkastelun kohteina ovat erityisesti finanssipoliittista päätöksentekoa raamittavat, etukäteen asetetut *säännöt* sekä finanssipoliitiikan toteuttamista arvioivat, riippumattomat *finanssipoliittiset neuvostot*.

Finanssipoliitiikan säännöt voivat koskea ensiksikin finanssipoliitiikan tavoitteita (kuten julkisten menojen taso tai julkisen talouden tasapaino) ja rajoituksia (esimerkiksi suurin sallittava budjettialijäämä). Tällaiset säännöin asetetut tavoitteet ja rajoitteet eivät ilmennä niinkään talouspoliittisen päätöksenteon perimmäisiä pyrkimyksiä. Ne onkin tulkittava välitavoitteiksi, joiden katsotaan edesauttavan finanssipoliitiikan varsinaisten tavoitteiden saavuttamista (verotuksen tehokkuustappioiden minimointia, sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, julkisen talouden suhdannepoliittisen pelivaran säilyttämistä ja pitkän sen ajan kestävyttä jne.). Lisäksi säännöin voidaan täsmentää ne menettelytavat, joiden mukaisesti talouspolitiikan tavoitteet ja rajoitteet asetetaan (päättääkö niistä hallitus, eduskunta vai jokin julkisen hallinnon ulkopuolinen taho) ja miten toisaalta menetellään siinä tapauksessa, että asetetut säännöt tulevat rikotuiksi.

Finanssipoliitiikan tavoitteita, rajoituksia ja menettelytapoja koskevissa säännöissä joudutaan hakemaan tasapainoa toisaalta sääntöjen uskottavuuden, toisaalta niiden joustavuuden välillä. Finanssipoliitiikan kurinalaisuutta turvaavien sääntöjen uskottavuuden kannalta on eduksi sääntöjen kiinteys ja pysyvyys. Joustavuus edellyttää puolestaan sitä, että finanssipoliitikassa voidaan riittävässä määrin reagoida suhdannetilanteen muutoksiin. Finanssipoliitiikan suhdanteittaisen joustovaran tarpeellisuus kävi selvästi ilmi finanssikriisin haitallisten vaikutusten torjunnassa.

Finanssikriisi on johtanut toisaalta siihen, että finanssipoliitiikan säännöistä on jouduttu poikkeamaan ainakin täsmällisten, numeraalisten sääntöjen osalta. Tähän tilanteeseen ovat omien kansallisten sääntöjensä osalta joutuneet esi-

merkiksi monet EU-maat. Samalla EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen alijäämärajoitus on ylittynyt liki kaikissa jäsenmaissa. Huoli finanssipolitiikan kestävydestä on entisestään kasvanut. Tämä on lisännyt osaltaan mielenkiintoa *finanssipoliittisia neuvostoja* kohtaan.

Tällaisessa neuvostossa on kysymys riippumattomasta asiantuntijaelimestä, finanssipolitiikan "vahtikoirasta". Finanssipoliittisia neuvostoja on ollut eräissä maissa jo vanhastaan, ja niiden määrä on viime aikoina nopeasti lisääntynyt. Neuvostojen toimintaperiaatteissa on vaihtelua. Vaikka ajatus on saanut inspiaraatiota rahapoliittisen toimivallan omaavasta itsenäisestä keskuspankista, ei toiminnassa olevilla finanssipoliittisilla neuvostoilla ole normatiivista päätösvaltaa, vaan ne toimivat hallinnon ulkopuolisina arviointi- ja konsultaatioeliminä.

Raportin kirjoittajat keskittyvät menosääntöön ja finanssipoliittisiin neuvostoihin

Tässä raportissa Sixten *Korkman* käsittelee julkisen talouden ohjausjärjestelmään liittyvien yleisten periaate- ja instituutiokysymysten, kuten sääntöjen ja finanssipoliittisen neuvoston ohella erityisesti julkisen talouden kestävyttä sekä Suomeen muotoutunutta eläkepoliittista päätöksentekojärjestelmää. Korkmania kommentoiva Jaakko *Kiander* keskittyy puolestaan arvioimaan lähinnä finanssipoliittisen neuvoston toiminta-ajatusta ja edellytyksiä.

Finanssipolitiikan sääntöjen osalta raportin kirjoituksen keskittyvät lähinnä Suomessa käytössä olevaan julkisten menojen kattosääntöön, valtion budjettimenoja rajoittaviin menokehyksiin. Tätä kehysmenettelyä kuvaa ja arvioi kirjoituksessaan Timo *Viherkenttä*, joka on toiminut budjettipäällikkönä vuosina 1998–2002. Viherkenttää kommentoi menokehysten viranomaisvalmistelusta nykyisin vastaava budjettipäällikkö Hannu *Mäkinen*.

Finanssipoliittisia neuvostoja käsittelee englanninkielisessä artikkelissaan Lars *Calmfors* erityisesti Ruotsissa johtamansa neuvoston puheenjohtajuuden yhteydessä saamiensa kokemusten perusteella. Raporttiin sisältyy myös talousneuvoston sihteeristön laatima suomenkielinen referaatti hänen artikkelistaan. Calmforsia kommentoi Juha *Tarkka*. Hän nostaa esille myös talouspolitiikan koordinaation yhteydessä EU:ssa sovellettavan sääntö- ja valvontajärjestelmän kansallisten neuvostojen täydentäjänä ja vaihtoehtona.

2 FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT JA MENOKEHYKSET

Perinteinen tapa vähentää julkisen talouden liiallista velkaantumista on turvaaminen erilaisiin etukäteen asetettuihin, finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittaviin sääntöihin. Finanssipolitiikan sääntöjä voidaan perustella eri näkökulmista. Kysymys on osaksi samoista näkökohdista, joita on jo aiemmin esitetty inflaatio-tavoitteen kaltaisten rahapolitiikan sääntöjen käyttöön ottamiseksi. Etukäteen asetettu sitova sääntö estää talouspolitiikan päätöksentekijöitä pyörtämään lyhyen ajan hyödyn toivossa aiemmin esittämiään politiikkalinjauksia silloin kun tämä osoittautuisi välittömiltä vaikutuksiltaan esimerkiksi työllisyyden kannalta kyllä hyödylliseksi mutta kiihdyttäisi pidemmän päälle inflaatiota ja osoittautuisi siten myös työllisyyden kannalta lopulta haitalliseksi (ns. talouspolitiikan ajallisen epäkonsistenssin ongelma). Etukäteen tiedossa olevien päätössääntöjen etuna on pidetty myös sitä, että ne vakauttavat yleisön odotuksia, ovat tätä kautta omiaan vakauttamaan taloudellista kehitystä ja samalla jopa vahvistamaan perusteltujen politiikkatoimien vaikutuksia.

Erityisesti finanssipolitiikkaa koskevat säännöt voivat ensiksikin asettaa salvan poliittisten päätöksentekijöiden houkutukselle lisätä budjettialijäämiä esimerkiksi vaalien alla. Tällä tavalla hallitus voisi kiihdyttää tilapäisesti taloudellista kasvua, vaikka tälle tämä osoittautuisi pidemmän päälle haitalliseksi (ns. poliittinen suhdanne). Liiallisiin alijäämiin johtavaa lyhytnäköisyyttä on yleisemminkin pidetty julkista taloutta koskevan demokraattisen päätöksenteon ongelmana. Tiettyjen julkisten menojen lisäyksistä tai veronkevennyksistä hyötyvät ryhmät voivat ajaa voimakkaasti omia etujaan ilman että huoli tästä aiheutuvasta budjettialijäämän kasvusta saisi valitsijoiden taholta osakseen yhtä painokasta huomiota (ns. yhteisten varojen liikakäytön ongelma). Julkisen talouden kestävyysongelmaa kärkejää lähitulevaisuudessa siten esimerkiksi se, että suurten ikäluokkien aktiiviana hyvinvointivaltion laajenemisen rahoitus jätettiin suureksi osaksi tulevien, kooltaan pienempien ja tuolloin vailla vaikutusvaltaa olleiden ikäluokkien huoleksi. Julkisten menojen paisumiseen ja budjettialijäämän kasvuun saattaa myötävaikuttaa myös julkisen hallinnon eri tasojen, kuten valtion ja paikallishallinnon, kilpailu resursseista.

Julkisen talouden kestävyuden ja kurinalaisuuden vahvistamisen ohella hyvin toimivien finanssipolitiikan sääntöjen tulisi ottaa riittävässä määrin huomioon myös suhdannepolitiikan vaatimukset. Tämä edellyttää puolestaan finanssipolitiikalta riittävää joustavuutta¹. Kurinalaisuuden ja joustavuuden välinen jännite aiheuttaa helposti erimielisyyksiä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisessa. Esimerkiksi Ruotsissa finanssipolitiikan riippumaton valvontaelin, Finanspolitiska

¹ Viimeaikaisissa finanssipoliittista elvytystä koskevissa kirjoituksissa on myös korostettu sääntöjen merkitystä uskottavuuden takaajina ja siten suhdannepoliittisia toimien vaikutusta vahvistavina elementteinä (ks. esim. Seidman, 2010).

Rådet, esitti vuoden 2009 raportissaan julkisia menoja koskevan säännön tilapäistä lieventämistä riittävän suhdannepoliittisen liikkumavaran turvaamiseksi globaalien taluskriisien oloissa. Tähän raporttiin sisältyvässä kirjoituksessaan Lars Calmfors asettuu kannattamaan sääntöjen asettamista joustavasti siten, että toimenpiteet käynnistävä ”kynnys” olisi määritelty täsmällisesti, mutta hallitukselle jäisi harkintavaraa sen suhteen, mihin toimenpiteisiin ja millä aikajänteellä se ryhtyy.

Suomessa finanssipolitiikan linjaus perustuu hallitusohjelmaan. Linjaukset ovat koskeneet yhtäältä julkisen talouden ylijäämätavoitetta: Esimerkiksi Vanhasen toisen hallituksen ohjelma asettaa tavoitteen, että kansantalouden tilinpidon mukaisen valtiontalouden rakenteellisen ylijäämän tulisi vastata vaalikauden lopussa 2011 yhtä prosenttia BKT:sta. Tämän ohella ohjelman lähtökohtana on, että valtiontalouden alijäämä ei edes heikon taloudellisen kehityksen vuosina kohoa yli 2 ½ prosentin BKT:sta, vaan hallitus ryhtyy tämän rajan uhatessa viipymättä toimiin menojen vähentämiseksi.

Valtiontalouden ylijäämää koskeva tavoitteenasettelu ei ole päätyvällä vaalikaudella kuitenkaan pitänyt. Ylijäämätavoitteen sijasta finanssipolitiikkamme kulmakiveksi ovatkin kahden viimeisen hallituskauden aikana nousseet hallitusohjelmassa asetetut valtiontalouden menokehyykset. Niitä on kahden viimeisen hallituskauden aikana noudatettu tarkasti – finanssikriisin vuosi 2009 mukaan lukien. Tämän on osaltaan mahdollistanut se, että kehysmenettelyä uudistettiin olennaisesti vuoden 2003 hallitusohjelmassa. Tuolloin aiempaa suurempi osa menoista jätettiin kehysten ulkopuolelle. Hallitus sitoutui lisäksi pitämään koko hallituskauden ajan kiinni kauden alussa päätetyistä nelivuotisista kehyksistä, jotka aiemmasta poiketen kattoivat myös kunkin vuoden aikana päätettävät lisäbudjetit.

Kehyksiin sisältyvien menojen rajaaminen

Kehykset kattavat nykyisellään noin kolmeneljäsosa valtion menoista (mutta vain kolmasosan julkisista menoista). Periaatteena on, että kehysten ulkopuolelle jätetään menot, joiden muutos ei vaikuta julkisen talouden kokonaismenoihin tai rahoitustasapainoon eikä siten merkitse kansalaisiin kohdistuvan verorasituksen muutosta. Tällä perusteella kehyksiin ei lueta esimerkiksi valtion finanssisijoituksia, jotka yleensä luovat vastaavan uuden tulolähteen eivätkä siten lisää valtion menoja. Myös veroperustemuutosten kompensointina muille veronsaajille, esimerkiksi kunnille, maksetut siirrot sekä valtiontalouden läpi samansuuruisina tuloina ja menoina virtaavat erät, kuten EU:n rakennerahastojen maksamat siirrot, on jätetty kehysten ulkopuolelle, koska niidenkään muutos ei vaikuta kansalaisiin kohdistuvaan kokonaisverorasitukseen.

Toisena kehysten rajauskriteerinä on, että niiden ulkopuolelle jätetään suhdanteittain valtion päätöksistä riippumattomasti vaihtelevat valtion menot. Näiden

menojen rajaaminen kehyksillä merkitsisi valtiontalouden automaattisten suhdannepuskureiden heikentymistä. Tällaisia suhdanneherkkiä menoja ovat esimerkiksi työttömyysturvamenot. Korkomenot taas vaihtelevat yleisen korkokannan myötä hallituksen päätöksistä riippumattomasti. Jotta tällainen autonominen menovaihtelu ei purkautuisi valtion muiden menojen muutoksiksi, korkomenot on katsottu perustelluksi pitää kehysten ulkopuolella.

Erityinen, esitettyjen kriteereiden auki jättämä ongelma on pitkävaikutteisten reaali-investointien käsittely menokehyksissä. Meillä vuotuiset investointimenot sisältyvät menokehyksiin kassaperusteisesti. Investointeja on kuitenkin vaadittu jätettäväksi kokonaan kehysten ulkopuolelle. Perusteluna on viitattu taloustieteessä tunnettuun ns. kultaiseen sääntöön: valtion nettovarallisuusasemaa supistavat kulutusmenot (ml. pääoman kuluminen) tulisi pystyä rahoittamaan verotuloilla, kun taas varallisuutta lisäävät ja vastaisen tulovirran muodostavat nettoinvestoinnit voidaan kattaa lainoin. Eräissä maissa valtiontalouden hoidossa kultaista sääntöä onkin yritetty soveltaa. Tämä on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Aineellisten investointien ohella myös monet muut valtion menot, esimerkiksi koulutusmenot, luovat pitkäaikaisia hyötyjä. Tämä rajanveto-ongelma johdattaa siihen, että mitä erilaisimpia menoja pyritään kehysten kiertämistarkoituksessa naamioimaan investointimenoiksi.

Pitkäkestoisten investointien käsittelyyn menokehyksissä liittyy myös muita ongelmia. Vaalikauden aikaiset menokehykset jättävät auki, miten menetellä hallituskauden kuluessa päätettyjen, mutta vasta myöhemmin realisoituvien menojen kanssa. Tämäkin mahdollistaa kehysten kierron. Pitkäkestoiset investointihankkeet voidaan aloittaa pienellä volyyymilla ja siirtää loppuvaiheen suuret menot seuraavan hallituksen huoleksi. Vaalikauden aikaisia kehysmenoja voidaan pienentää myös erilaisia jälkirahoitusmenettelyjä soveltamalla silloin, kun rahoitukseen osallistuu jokin budjettitalouden ulkopuolinen taho, esimerkiksi yksityinen yritys. Timo Viherkenttä esittää kirjoituksessaan näiden ongelmien lieventämiseksi pitkäkestoisten väyläinvestointien ja muiden vastaavien hankkeiden kokonaisvolyymin ja ajoituksen sisällyttämistä hallitusohjelmaan. Tavoitteena tulisi olla, että kehys ei vaikuta investointien rahoitusmallin valintaan ja sen kokonaisrasitus otettaisiin kehyksistä päätettäessä riittävällä painolla huomioon. Tämänäsuuntaisia pyrkimyksiä sisältyikin Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan.

Myös budjettipäällikkö Hannu Mäkinen pitää epäkohtana, että vain yhden vaalikauden yli sitova kehysmenettely ei rajoita vaalikauden päätöksistä myöhemmillä hallituskausille koituvia menoja – ei muitakaan kuin varsinaisia investointimenoja. Tämä kehysmenettelyn katkollisuus on paitsi mahdollistanut menojen vyöryttämisen tuleville hallituskausille, myös myötävaikuttanut siihen, että valtion menot kasvavat hyppäyksittäin vaalikausien alussa. Näin siksi, että uusi hallitus on usein toteuttanut ohjelmallisia tavoitteitaan lisäämällä päättämiensä uusien menokohteiden kulut edelliseltä hallitukselta perimiensä menokehysten

päälle. Tätä suomalaisen kehysmenettelyn vuotokohtaa on muun muassa IMF kritisoinut.

Ongelmassa on osaksi kysymys siitä, että hallitusohjelmissa julkisen talouden kestävyteen tähtäävä ylijäämätavoite ei sido riittävän johdonmukaisesti yhteen julkisen talouden meno- ja tuloperusteita koskevia päätöksiä. Esimerkiksi Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa lähdetään siitä, että hallitus toteuttaa ohjelmansa mukaiset menojen lisäykset ja tuloperusteiden kevennykset, mutta jättää ohjelmansa ylijäämätavoitteen toteutumisen sen varaan, että taloudellinen kasvu osoittautuu virallisissa laskelmissa arvioitua nopeammaksi hallituksen omien, täsmentämättä jäävien rakenteellisten uudistusten ansiosta. Timo Viherkenttä korostaakin, että ylijäämätavoite tulisi ottaa talouspolitiikan tavoitteenasettelussa ja toteuttamisessa riittävän painokkaasti huomioon. Kestävyyskriteerin välityksellä jatkuvuutta omaava ylijäämätavoite voisi rajoittaa kehysmenojen perusteetonta kasvattamista myös hallituskaudesta toiseen siirryttäessä.

Toinen ongelmaa lieventävä uudistus voisi olla vuosittain päätettävien nelivuotiskehysten sitovuuden lisääminen myös vaalikauden jälkeisten vuosien osalta. Tässä törmätään helposti ongelmiin demokraattisen päätöksenteon suvereniteetin suhteen. Mäkinen viittaa – lähinnä kysymyksenä – mahdollisuuteen sitoa tulevien hallitusten käsiä lakiteitse. Hallitus ei kuitenkaan ole ollut innostunut eduskunnan vahvemmassa mukaan tulosta kehyspäätökseen. Voikin kysyä, sitoisivatko edellisen hallituksen kaudella päätetyt menokehykset lopultakaan uutta hallitusta ja eduskuntaa, vaikka edellinen eduskunta olisikin niistä lakiteitse säättänyt.

Kehysmenettelyn joustavuus

Vaalikauden alussa tapahtunut kehysmenojen kokonaisuus on toiminut meillä keskeisenä menojen uudelleen kohdentamisen välineenä. Uusi hallitus on nimittäin pystynyt toistaiseksi toteuttamaan julkisia menoja koskevat prioriteettinsa kohdentamalla hallitusohjelmaan sisältyvät kehysmenojen lisäykset hallinnonaloittaisten painopisteittensä edellyttämällä tavalla. Hallituksen ei näin ollen ole tarvinnut puuttua aiemmin päätettyihin menoihin, ei ainakaan lakisääteisten menojen osalta.

Tällaista uuden jakovaran luomaa pelivaraa ei tulevina vaalikausina ole enää näköpiirissä. Julkisen talouden kestävyuden palauttaminen edellyttää päinvastoin sitä, että hallitus pystyy rahoittamaan uudet menokohteensa ainostaan joitakin aiemmin päätettyjä menoja supistamalla. Tarvittavan horisontaalisen joustavuuden aikaansaamiseksi eivät liioin riitä yhden hallinnonalan, tai yhdelle ministerille kuuluvien momenttien sisällä tapahtuvat siirrot. Uudelleen kohdennuksia tarvitaan myös eri hallinnonalojen menojen välillä.

Sekä Viherkenttä että Mäkinen pitävät kehysmenettelyn horisontaalisen joustavuuden lisäämistä tarpeellisenä. He näkevät ongelman kuitenkin luonteeltaan lähinnä poliittisena, ministereiden keskinäisen reviiirin vartiointiin liittyvänä jäykkyytenä, joka ei liity kehysmenettelyyn sinänsä. Ongelman lieventämiseksi Viherkenttä korostaa pääministerin ja valtiovarainministerin sekä hallitusryhmien puheenjohtajien välisen neuvonpidon merkitystä. Hän ehdottaa myös tehtäväaluekohtaisten kehysten kokeilua. Tähän ehdotukseen Mäkinen suhtautuu pidättyvästi.

Kehysmenettelyä on arvosteltu myös ajallisen, taloustilanteen muutokset huomioon ottavan joustavuuden puutteesta. On esitetty, että kehysten mitoitusta tulisi voida arvioida esimerkiksi hallituskauden puolivälissä tarvittaessa uudelleen. Viherkenttä ymmärtää näitä vaatimuksia tiettyyn mittaan. Hän kuitenkin arvioi, että mahdollisuus kehysten korjaamiseen ylöspäin vaalikauden aikana johtaisi menokurin höllentymiseen. Hän ehdottaakin ensisijaisesti epäsymmetristä menettelyä, jossa esimerkiksi vaalikauden puolivälissä arvioitaisiin sitä, ovatko hallitusohjelmassa linjatut toimet uuden informaation valossa julkisen talouden kestävyuden kannalta riittäviä vai tarvitaanko lisätoimia, mahdollisesti myös kehystason alentamista.

Mäkinen suhtautuu kehysten välitarkistuksiin Viherkenttää pidättyvämmiin. Hän pitää kyllä Viherkentän ajatusta epäsymmetrisestä tarkistuksesta periaatteessa hyvänä, mutta epäilee tämänkin ajatuksen toimimista käytännössä. Mäkinen pelkää, että hallituskauden aikana vähänkin raollaan oleva kokonaisenotason arviointi-ikkuna johtaisi ennen pitkää ikkunan aukeamiseen ammолleen ja samalla menokurin pettämiseen.

Aiempi ja nykyinen budjettipääällikkö, samoin kuin Sixten Korkman, ovat yhtä mieltä siitä, että julkisen menotalouden joustavuus sekä horisontaalisessa että temporaalisessa mielessä lisääntyisi, jos kehyksiin sisältyvä, ennalta arvaamattomia menoja varten tarkoitettu jakamaton varaus olisi nykyistä suurempi (annettulla kokonaiskehyksellä). Menoja ylös puskevien poliittisten paineiden alla tämäkin puskuri tulee tosin helposti syödyksi heti hallituksen alkutaipaleella.

Joustop ja poliittinen selkänoja

Vaalikauden menokatto eli kehykset on hallitusohjelmaneuvoittelijoiden sopimus, jonka uusi hallitus hyväksyy lähtökohdakseen. Kehyksissä pysyminen hallituskauden aikana on puolestaan nojannut siihen, että siitä on muodostunut hallituskoalition poliittisen uskottavuuden koetinkivi. Pääministerin ja valtiovarainministerin kesken on vallinnut yhteisymmärrys kehyskaton sitovuudesta. Eduskunta on osallistunut kehysprosessiin yleensä hallituksen kehyspääätöksestä antaman selonteon välityksellä: se on keskustellut asiasta, mutta luottamuslauseäänestystä siitä ei ole järjestetty.

Yksi syy kehysmenettelyn joustamattomuudelle on juuri sen kapea, hallituksen ytimen poliittisen sopimuksen varaan rakentuva pohja. Tämän, usein ulkopuolisen paineen alaisen yhteisymmärryksen pelätään hyvin perusteiden murtuvan, jos kehysten sitovuudesta vähänkään tingitään.

Menokurin uskottavuuden säilyttävät joustomenettelyt tarvitsevat selvät, etukäteen täsmennetyt säännöt. Toimialoittaisten uudelleenkehittämissä on tapahduttava aiemmin hyväksytyt kokonaiskehityksen puitteissa, joko momenttien välillä tapahtuvana uudelleen jakona tai jakamattoman varauksen turvin. Koko menokehityksestä poikkeamiselle täytyy puolestaan olla riittävän korkea, vakaavaan poikkeustilanteeseen liittyvä kynnyksen. Tämän kynnyksen olisi lisäksi oltava etukäteen mahdollisimman täsmällisesti, mieluiten talouden epätasapainotilaa koskevin numerosuurein määrätty (esimerkiksi työttömyyden tai hintakilpailukyvyyn jyrkkä poikkeama normaalitilasta). Kynnyksen ylittyminen tulisi puolestaan todentaa hallituksen ohella jonkin ulkopuolisen arviointielimen, esimerkiksi mahdollisen finanssipolitiikkaa arvioivan asiantuntijaelimen tai eduskunnan, toimesta. Poikkeusmenettelyyn pitäisi lisäksi kuulua sitoumus siitä, miten kehyspoikkeama *puretaan* ja palataan uudelleen alkuperäiseen finanssipoliittiseen suunnitelmaan.

Finanssipolitiikan uskottavuuden säilyttävä joustomenettely näyttäisi siis tarvitsevan ulkopuolisten poliittisten instituutioiden tai asiantuntijaelinten tukea. Tämä herättää puolestaan kysymyksen eduskunnan roolista kehysmenettelyn yhteydessä. Kysymys eduskunnan roolista nousee esiin ensiksikin hallinnonaloittaisten uudelleenkehittämissä yhteydessä. Kun näet horisontaalisia siirtoja valtion menoissa joudutaan jatkossa hakemaan uuden jakovaran valikoivan suuntaamisen sijasta vanhojen menojen uudelleenkehittämissä avulla, ei liene riittävää eikä tarkoituksenmukaistakaan, puuttua yksinomaan ilman uusia säädöksiä muutettavissa oleviin harkinnanvaraisiin menoihin. Tilaa uudelle on haettava myös lakisääteisistä menoista.

Jotta uudella hallituksella olisi edellytykset puuttua menorakenteeseen näin perusteellisesti, jo hallitusohjelmaneuvoittelijoiden olisi pystyttävä sopimaan, miten kehyksissä olevia menoja voitaisiin supistaa taloudelliset ja sosiaaliset reunaehdot parhaiten huomioon ottavalla tavalla. Kun menorakennetta koskevat linjat täsmentyisivät vuorostaan vaalikautta koskevissa kehyksissä, olisi uudella eduskunnalla luultavasti halu perehtyä tällaisen raivaustyön tuloksena syntyneisiin menokehiksiin nykyistä tiedonantomenettelyä perusteellisemmin. Tämä voisi myötävaikuttaa toisaalta siihen, että eduskunta sitoutuisi kehysiin tähänastista vahvemmin.

Laajempi poliittinen sitoutuminen voisi tukea finanssipolitiikan toteutusta myös vaalikauden aikana. Vahvempi selkänöja olisi hallitukselle avuksi esimerkiksi siinä tapauksessa, että kehysten pohjana oleva arvio yleisestä taloudellisesta kehityksestä osoittautuu vaalikauden mittaan perusteiltaan virheelliseksi. Mitä vahvempi

poliittinen selkänöja kehysmenettelyllä on, sitä paremmin sen puitteissa on mahdollisuus toimia myös poikkeusoloissa finanssipolitiikan pitkän ajan päämääriä romuttamatta. Kriisitilanteissakin voisi siten olla eduksi, että poikkeusmenettely hyväksytään eduskunnassa, samoin linjaukset siitä, miten poikkeustoimet puretaan ja kehysmenettely normalisoidaan.

Tasapainosääntö

Viherkenttä pitää perusteltuna, että finanssipolitiikan säännöstöön kuuluu meno-kehysten ohella myös tulojen ja menojen erotusta koskeva tasapainosääntö. Tällainen lisärajoitus Suomen hallitusohjelmiin on eri tavoin täsmennettyä viime aikoina kuulunutkin. Viherkentän suositus on, että täsmennettyjen menokehysten ohella hallitusohjelmaan sisällytettäisiin valtiontalouden sijasta eksplisiittisesti koko julkisen talouden rakenteellista tasapainoa koskeva tavoite, samoin veromuutosten kokonaismitoitusta koskeva linjaus. Tällainen kolmitahoinen tavoitteenasettelu tulisi puolestaan kytkeä kiinteästi säännösten perimmäiseen tavoitteeseen, julkisen talouden kestävyden turvaamiseen.

Mäkinen puolestaan arvioi tasapainosäännön heikkoudeksi tosiasiallisten reagoitumahdollisuuksien puutteen tilanteessa, jossa tasapainotavoite uhkaa romuttua. Rakenteellisen alijäämän arviointivaikkeen tai tasapainoon vaikuttavan suhdannetilanteen vuoksi siitä ei hänen mielestään oikein ole todelliseksi ohjauskeinoksi.

Tasapainosääntö ei voikaan olla kehysmenettelyn kaltainen finanssipolitiikan operatiivinen väline. Siinä on kysymys julkista taloutta koskevasta kokonaisarviosta, jonka puitteissa julkisten menojen ja verotuksen tasoa koskevat tavoitteet kytketään yhteen julkisen talouden kestävyden edellyttämällä tavalla. Suuri erotus tavoitetasapainon ja vallitsevan tasapainon välillä toimii signaalina, jonka perusteella budjetin meno- tai tulopuolella on ryhdyttävä korjaaviin toimiin. Tasapainotavoite kytkeytyy näin finanssipolitiikan pitkän aikavälin perustavoitteeseen, julkisen talouden kestävyden turvaamiseen. Finanssipolitiikan kokonaismitoitusta asetettaessa menojen ja verotuksen taso ovat lähinnä tätä päämäärää palvelevia operatiivisia välitavoitteita. Tätä kantaa edustaa kirjoituksessaan myös Sixten Korkman.

Sekä Sixten Korkman että Jaakko Kiander kiinnittävät huomiota siihen, että historiallisesti tarkasteltuna Suomen finanssipolitiikka on ollut kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen kurinalaista. Huolimatta siitä, että julkisen talouden hoito ei meillä ole aivan viime aikoja lukuunottamatta nojannut mihinkään selvään säännöstöön, on valtion velan BKT-osuus pysynyt autonomian ajoista lähtien erittäin alhaisena (poikkeuksellisia sota- ja lamavuotia lukuun ottamatta). Korkman korostaa tilanteen kuitenkin olevan muuttumassa, kun poikkeuksellisen jyrkkä ikärakenteen muutos kasvattaa lähivuosisikymmeninä ikäsidonnaisia julkisia

menoja ja eläkeläiset muodostavat eduskuntavaaleissa samalla äänestäjien enemmistön. Julkisen talouden kestävydestä on nyt tullut kriittinen kysymys.

Kehysten ulkopuolella oleva julkinen talous

Viherkenttä ja Korkman korostavat, että hallituksen finanssipoliittisen päätöksen tulisi pitää silmämääränään koko julkista taloutta. Vaikka kehysmenoilla on huomattava välillinen vaikutus koko julkisen menotalouden ohjaukseen, ei kehys- ja budjettimenettely ole yksinään riittävä tae koko julkisen menotalouden hyvästä hallinnasta – julkisen talouden tasapainosta puhumattakaan. Myös julkisen talouden nettovarallisuusaseman sekä sille säilytettävien vastuiden ja riskien seuranta on hajanaista.

Kehysten ulkopuoliset valtion budjettitalouden menot, kuten budjetin ulkopuoliset rahastot, valtion liikelaitokset sekä valtion osakeomistukset synnyttävät yhdessä mittavia menotarpeita, joiden kontrolli on hajanaista ja tehostamisen tarpeessa. Pyrkimyksenä onkin ollut rahastojen siirtäminen budjettitalouden piiriin. Myös valtion liikelaitosten purku on käynnissä ja pyrkimyksenä on niidenkin sulattaminen budjettitalouteen.

Viherkenttä pitää tarpeellisenä myös kuntatalouden ohjauksen kytkemistä nykyistä kiinteämmin finanssipoliittisen kokonaisuuden piiriin. Mahdollisina keinoina hän näkee valtion ja kuntien välisen kokonaistaloudellisten näkökohtien huomioon ottamisen valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksessa ja kuntataloutta sivuavissa veroratkaisuissa samoin kuin peruspalveluohjelman kehittämistä kuntataloutta tehokkaammin ohjaavaksi. Kuntatalouden ohjausta koskeviin ratkaisuihin liittyy kuitenkin sekä periaatteellisia, kuntien itsehallintoa koskevia kysymyksiä että teknisiä ongelmia, joihin ei ole toistaiseksi tarjolla ratkaisua.

Viherkenttä esittää kuntatalouden kokonaisuutta koskevien asioiden siirtämistä valtiovarainministerin vastuulle. Tämä edesauttaisi sitä, että näiden asioiden valmistelu ja esittely tapahtuisivat kiinteänä osana julkisen talouden kokonaisuutta. Mäkinen näkee tässä ehdotuksessa sen ongelman, että sen seurauksena tapahtuva valtiovarainministerin substanssitoimivallan kasvu voisi aiheuttaa valtiovarainministerille ristiriitaisen kaksoisroolin.

Sosiaaliturvarahastot, lähinnä työeläkeisiin liittyen, ovat kuntatalouden ohella toinen julkisen talouden osakokonaisuus, jonka kiinteämpää integroimista finanssipoliittiseen päätöksentekoon käsittelevät kirjoituksissaan erityisesti Viherkenttä ja Korkman. Molemmat korostavat, että hallituksen tulee aidosti päättää ja vastata eläkepolitiikan linjauksista, koska työeläkejärjestelmällä ja sen maksuilla on joka tapauksessa suuri vaikutus julkisen talouden kestävyteen,

verorasitukseen, työvoimakustannuksiin ja työllisyysasteeseen ja koska eläkejärjestelmän takuumies on viime kädessä valtio.

Korkman nostaa esiin työmarkkinajärjestöjen vahvan aseman työeläkejärjestelmää koskevien päätösten valmistelussa. Hän esittää, että eläkejärjestelmää koskevien päätösten valmisteluun tulisi työmarkkinajärjestöjen ohella mukaan myös ulkopuolisten asiantuntijoiden panos. Samalla Korkman korostaa eduskunnan roolia. Hänen mielestään olisi hyvä, että eläkejärjestelmän sopeutuminen muuttuviin tilanteisiin tapahtuisi erillispäätösten sijasta pitkälti etukäteen sovittujen, eduskunnan hyväksymien päätössääntöjen perusteella.

Korkman ehdottaa perustettavaksi eduskunnan nimittämää eläkepoliittista asiantuntijaryhmää, joka raportoi hallitukselle ja eduskunnalle eläkejärjestelmän kehityksestä, näkymistä ja kehittämistarpeista. Ryhmä osallistuisi myös lainsäädännön valmisteluun. Siihen kuuluisi sosiaali- ja terveys- ja valtiovarainministeriön virkamiesten sekä työmarkkinajärjestöjen ja eläkeinstituutioiden asiantuntijoiden ohella myös riippumattomia asiantuntijoita. Käytännössä kyse olisi nykyisen, kolmikantaisen eläkepoliittisen asiantuntijaryhmän virallistamisesta sekä sen toimenkuvan ja kokoonpanon laajentamisesta.

3 FINANSSIPOLIITTISET NEUVOSTOT – ERI MAIDEN KÄYTÄNNÖT JA ALUSTAVIA PÄÄTELMIÄ

Finanssipoliittisen neuvoston ajatus liittyy läheisesti finanssipolitiikan sääntöihin. Koska finanssipolitiikkaa ei ole järkevää sitoa etukäteen liian tiukasti, toimiva finanssipoliittinen säännöstö jää vääjäämättä tulkinnanvaraiseksi. Käytännössä tämä tulkinnanvara jää yleensä hallitukselle, joka erilaisten poliittisten paineiden vuoksi ajautuu helposti käyttämään syntynyttä ”pelivaraa” julkisen talouden kannalta epäedullisella tavalla. Riippumatonta finanssipolitiikan arviointi-instituutiota, on esitetty yhdeksi keinoksi estää finanssipolitiikan kurinalaisuuden heikentyminen ja koko säännöstön vesittyminen tällaisen tulkinnanvaraisuuden seurauksena. Tässä katsannossa neuvosto nähdään pikemminkin sääntöjä täydentävä kuin niille vaihtoehoisena instituutiona.

Kun säännöistä jouduttiin finanssikriisin seurauksena yleisesti poikkeamaan ja kun kiihtyvä demografinen muutos samalla kärjistää julkisen talouden kestävyysongelmaa, on mielenkiinto finanssipoliittisia neuvostoja kohtaan kasvanut entisestään. Niitä on perustettu, tai ollaan parhaillaan perustamassa, moniin maihin, ja sekä EU että OECD ja IMF suosittelevat neuvoston perustamista osana finanssipolitiikan hyviä käytäntöjä. Ne arvioivat neuvoston voivan myötävaikuttaa finanssipolitiikan kurinalaisuuden, sen oikean suhdannepoliittisen ajoituksen sekä julkisen talouden kestävyysvahvistamisen ohella myös finanssipoli-

tiikasta käytävän julkisen keskustelun ja siihen kohdistuvan tutkimuksen määrää ja tasoa kohottavasti.

Millaisia finanssipoliittisia neuvostoja on?

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa riippumattomat finanssipoliittiset instituutiot on jaettu kahteen pääkategoriaan riippuen niiden toimivaltuuksien voimakkuudesta. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat instituutiot, joille on luovutettu osa hallituksen normaalisti omaavasta finanssipoliittisesta päätösvaltaa. Tällaisiin instituutioihin on kirjallisuudessa viitattu termillä *itsenäiset finanssipoliittiset viranomaiset* (independent fiscal authorities). Toisen kategorian muodostavat neuvoa antavat instituutiot, joiden tarkoituksena on eri tavoin tukea terveen finanssipoliittikan noudattamista, mutta joilla ei ole varsinaista finanssipoliittista päätösvaltaa. Jälkimmäisiin viitataan yleensä termillä *finanssipoliittiset neuvostot* (fiscal councils).

Itsenäistä päätösvaltaa omaavat finanssipoliittiset viranomaiset ovat analoginen vastine rahapolitiikasta vastaaville itsenäisille keskuspankeille. Niillä on itsenäistä päätösvaltaa koskien finanssipoliittikan päämääriä, välittömiä tavoitteita ja mahdollisesti myös instrumentteja (veroja ja julkisia menoja). Tällaisen itsenäisen finanssipoliittisen viranomaisen ja hallituksen välisen työnjaon määrittely hyödyllisellä ja yleisesti hyväksytyllä tavalla on kuitenkin huomattavasti vaikeampaa kuin rahapolitiittisen viranomaisen, keskuspankin kohdalla. Muun muassa tästä syystä itsenäistä päätösvaltaa omaavia finanssipoliittisia elimiä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön.²

Sen sijaan neuvoa-antavista finanssipoliittista elimistä on olemassa monia hie-man toisistaan poikkeavia sovelluksia eri maissa ja kiinnostus niitä kohtaan on voimistunut viime vuosina. Muiden muassa EU:n talouspoliittinen komitea EPC näkee itsenäiset neuvostot yhtenä tärkeänä tekijänä vakaan ja kestäväns finanssipoliittikan saavuttamisessa (EPC, 2010). Finanssipoliittisten neuvostojen toimintaan liittyviä periaatteellisia kysymyksiä käsitellään lähemmin muun muassa Lars Calmforsin tähän raporttiin sisältyvässä kirjoituksessa ja sen suomenkielisessä referaatissa.

Eurooppalaiset ylikansalliset instituutiot (Ecofin-neuvosto, EU-komissio, EKP) ja myös IMF:n ja OECD:n asiantuntijat ovat viime vuosina suositelleet riippumattomien elinten perustamista valvomaan finanssipoliittikan toteuttamista. Suositusten taustalla ovat useat akateemisen tutkimukseen nojautuvat ehdotukset³ sekä myönteiset kokemukset niistä maista, joissa on jo entuudestaan ollut vastaavia

² Itsenäisten finanssipoliittisten viranomaisten toimintaperiaatetta ja käytännön soveltamiseen liittyviä ongelmia ovat käsitelleet yksityiskohtaisemmin muun muassa Debrun ym. (2009).

³ Ks. esimerkiksi von Hagen ja Harden (1994), Wren-Lewis (1996, 2002), Ball (1997), Blinder (1997), Calmfors (2003, 2005) ja Wyplosz (2002, 2005).

instituutioita (mm. Alankomaat, Tanska ja USA). Viime vuosina riippumattomia finanssipoliittikkaa valvovia elimiä on perustettu muun muassa Ruotsiin (2007), Kanadaan (2008), Unkariin (2008), Sloveniaan (2009) ja Isoon-Britanniaan (2010).

Finanssipoliittisen neuvoston tehtävät vaihtelevat maittain, mutta varsinaista finanssipoliittista päätäntävaltaa niillä ei kuitenkaan missään maassa ole. Ka-peimmillaan neuvosto rajoittuu arvioimaan jälkikäteen sitä, onko finanssipolitiikassa menetelty sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Neuvostot myös arvioivat usein finanssipoliittisten päätösten perustana olevien, koko kansantaloutta ja julkista taloutta koskevien ennusteiden laatua. Samoin on yleistynyt käytäntö, että neuvosto arvioi säännönmukaisesti julkisen talouden kestävyyttä. Eri maissa toimivien neuvostojen tehtävät ovat muotoutuneet vaihtelevassa määrin myös näitä ydintehtäviä laajemmiksi. Joissakin maissa, kuten Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa, budjetin pohjana oleva kokonaistaloudellinen ennuste on siirtynyt ainakin osittain neuvoston tehtäväksi. Ison-Britannian neuvosto arvioi niinikään etukäteen sitä, onko suunnitellulla finanssipolitiikalla edellytykset päästä tavoitteisiinsa. Ruotsissa ja Tanskassa neuvosto voi antaa lisäksi finanssipoliittikkaa ja muutakin talouspolitiikkaa koskevia normatiivisia suosituksia.

Suomessa ei ole, toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, katsottu tarpeelliseksi perustaa erillistä riippumatonta elintä valvomaan julkisen talouden vakautta. Asetettujen finanssipolitiikan tavoitteiden toteutumista on hallituksen itsensä toimesta seurattu osana hallitusohjelman yleistä seurantaa. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto on raporteissaan arvioinut julkisen talouden tilaa ja kehitystä sekä kehysmenettelyn noudattamista. Lisäksi muun muassa valtiovarainministeriö on julkisuudessaakin kantanut huolta julkisen talouden tilasta. Hallinnon ulkopuolella tapahtuva julkisen talouden hoidon riippumaton tarkastelu on Suomessa nojannut pitkälti yksityisten tutkimuslaitosten ja median aktiivisuuteen. Kaikkiaan talousasiantuntemusta hyödyntävä riippumaton arviointi on ollut Suomessa hajautettua ja epäsystemaattista.

Seuraavassa käydään lyhyesti ja valikoidusti läpi joitain eri maissa toimivien neuvostojen tehtäviä ja erityispiirteitä. Tiedot on poimittu vaihtelevasti eri lähteistä, mikä saattaa joitain osin heikentää maiden välistä vertailtavuutta.

Alankomaat

Alankomaat mainitaan usein maana, jossa finanssipolitiikan ulkopuolisella arvioinnilla on kaikkein pisimmät perinteet. Tämä liittyy vuonna 1945 perustettuun keskussuunnittelutoimiston CPB:n (Central Planning Bureau) edelleen jatkuvaan toimintaan finanssipolitiikan taustainformaation tuottajana ja arvioijana. Alun perin voimakkaasti suunnittelutalouteen kytkeytyneen CPB:n toiminnot ovat muuttuneet nykyisenkaltaisiksi vähitellen, vuosikymmenien saatossa.

CBP toimii muodollisesti valtiovarainministeriön alaisuudessa. Se on kuitenkin saavuttanut laajalti tunnustetun riippumattoman toimijan maineen, joka perustuu pitkälti korkeatasoiseen tutkimusosaamiseen sekä laajoihin sidosryhmäkon- takteihin myös valtion hallinnon ulkopuolelle, muun muassa parlamenttiin, oppo- sitionpuolueisiin, tutkimusyhteisöön sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöihin. CBP:n tapauksessa finanssipolitiikan arviointi ja sen valmistelun tuki nivoutuvat osaksi laaja-alaista taloudellista tutkimustoimintaa, josta vastaa yhteensä noin 150 hengen organisaatio.

CBP tuottaa vuosittain muun muassa valtion budjetin taustalla olevan talousen- nusteen perusolettamukset sekä tuottaa vaihtoehtoisia skenaarioita poliittisen päätöksenteon käyttöön. Ennen vaaleja CPB laatii vaalikauden talousennusteen, jonka pohjalle puolueet rakentavat omat talouspoliittiset ohjelmansa. CPB tuot- taa tämän jälkeen arvioin eri ohjelmien kustannuksista ja taloudellisista vaiku- tuksista. Kaikki CPB:n tuottama materiaali on julkisesti saatavilla.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa riippumatonta finanssipolitiikan arviointia suorittaa vuonna 1975 perustettu kongressin budjettitoimisto CBO (Congressional Budget Office). CBO toimii kongressin alaisuudessa, mutta on luonut maineen puolueettomana, kor- keaan asiantuntemukseen nojaavana instituutiona. CBO:n tehtäviin kuuluu muun muassa presidentin laatiman budjetin vuotuinen arviointi toimiston omien ana- lyysikehikoiden ja taustaoletusten avulla. CBO tuottaa myös arvioita kongressin lakiesitysten ja toimivaltuutusten kustannuksista.

CBO tuottaa kahdesti vuodessa kokonaistaloudellisen ennusteen, jonka laatimi- seen osallistuu myös riippumaton taloudellisten neuvonantajien muodostama paneeli. Paneelin 20 jäsentä ovat CBO:n entisiä johtajia ja muita arvostettuja ekonomisteja. Keskeinen elementti CBO:n analyyseissa on budjetin valtiontalou- dellisten vaikutusten jakaminen päätösperäisiin ja muista tekijöistä aiheutuviin vaikutuksiin. CBO tuottaa myös taloustieteellisiä taustaraportteja toimialaansa kuuluvista aiheista. Raportit eivät sisällä normatiivisia politiikkasuosituksia. CBO:n palveluksessa on yhteensä noin 250 henkilöä, joista pääosa on ekonomis- teja ja julkisen politiikan asiantuntijoita.

Belgia

Belgiassa on vuodesta 1989 lähtien toiminut finanssipoliittinen neuvosto, jonka tehtävät liittyvät osin hallinnon eri tasojen, keskus-, maakunta- ja paikallishallin- non, välisen koordinaation tehostamiseen makrotaloudellisen vakauden vahvis- tamiseksi.

Neuvoston tehtäviin kuuluu hallituksen vakausohjelman toimeenpanon arviointi sekä budjetin tasapainon ja lainanottotarpeen analysointi kaikilla (kolmella) hallinnon tasolla. Lisäksi neuvosto voi omasta aloitteestaan tai valtiovarainministerin pyynnöstä antaa lausuntoja koskien tarvetta rajoittaa kokonaistaloudellisista syistä julkisen hallinnon eri tasojen lainanottoa. Neuvoston mandaatti on rajattu budjettijäämien kommentointiin, sillä ei ole oikeutta ottaa yksilöidymmin kantaa vero- ja menopolitiikkaan.

Neuvoston muodostavat 12 talousasiantuntijaa, joilla ei saa olla samaan aikaan poliittista virkaa. Puheenjohtaja on taustaltaan akateeminen tutkija. Neuvoston nimittää kuningas aluehallitusten, keskuspankin ja valtiovarainministeriön esitysten perusteella. Puolet jäsenistä tulee kummaltakin Belgian pääkielialueelta.

Tanska

Tanskassa riippumatonta talous- ja finanssipolitiikan arviointia suorittaa talousneuvosto (Økonomiske Råd) ja sen riippumaton puheenjohtajisto ns. viisaat miehet. Tanskan talousneuvosto muodostuu 26 jäsenestä, jotka edustavat ministeriöitä, etujärjestöjä ja keskuspankkia. Lisäksi edustettuina ovat kuluttajajärjestöt sekä riippumattomat talousasiantuntijat, joista jälkimmäiset muodostavat noin kolmasosan jäsenistöstä. Valtiovarainministeri nimittää jäsenet edustettujen tahojen esityksestä. Talousneuvoston rinnalla on vuodesta 2007 alkaen toiminut erillinen, kerran vuodessa kokoontuva ympäristöneuvosto, jonka puheenjohtajisto ja sihteeristö ovat samat kuin talousneuvostolla. Sihteeristö rahoitetaan julkisesti, mutta sen asema on hallituksen suuntaan itsenäinen.

Arvioinnin kannalta keskeisessä roolissa on nelihenkinen puheenjohtajisto, joka koostuu talousasiantuntijoista, käytännössä yliopistojen professoreista. Puheenjohtajisto laatii 20-henkisen sihteeristön avustuksella vuosittain kaksi talouden tilaa ja talouspolitiikkaa koskevaa raporttia, jotka esitellään neuvostolle. Raportti sisältää arvioita finanssi- ja rahapolitiikasta sekä muun muassa työmarkkinoiden toiminnasta. Lisäksi raporttiin sisältyy makrotaloudellinen ennuste. Raportin julkaistu versio sisältää informaatiota neuvostossa käydystä keskustelusta muun muassa neuvoston jäsenten kirjallisia kannanottoja. Raportin pääsisältö on kuitenkin puheenjohtajiston vastuulla.

Tanskassa asiantuntija-puheenjohtajisto muodostaa käytännössä riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston. Sen toimiala on kuitenkin monien muiden maiden neuvostoja laajempi kattaen myös muita talouspolitiikan osa-alueita kuin julkisen talouden.

Ruotsi

Ruotsissa on vuodesta 2007 lähtien toiminut riippumaton finanssipoliittinen neuvosto (Finanspolitiska rådet). Neuvoston tehtävänä on arvioida hallituksen finanssipolitiikkaa ja seurata erityisesti asetettujen finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämän lisäksi neuvoston tulee arvioida onko hallituksen finanssipolitiikka sopusoinnussa pitkän ajan kestäväen talouskasvun ja työllisyyskehityksen kanssa. Edelleen neuvoston tulee arvioida talouspolitiikan linjausten selkeyttä ja politiikan tueksi esitettyjen perusteluiden laatua sekä edistää avointa talouspoliittista keskustelua.

Neuvosto julkaisee kerran vuodessa, keväällä, talouspolitiikkaa, lähinnä finanssipolitiikkaa ja työvoimapolitiikkaa koskevan raportin. Tämän lisäksi neuvoston toimesta julkaistaan sen toimialaan liittyviä talouspolitiikkaa koskevia tutkimusraportteja. Neuvostoon kuuluu 8 jäsentä, joista kuusi on akateemisia taloustieteilijöitä. Näiden lisäksi neuvostossa on kaksi aiemmin poliittisena päättäjänä toiminutta henkilöä. Yksi taloustieteilijäjäsen on tanskalainen. Neuvostoa avustaa 4 hengen sihteeristö. Ruotsissa neuvosto ei laadi makrotaloudellista ennustetta, vaan tyytyy raportissaan arvioimaan budjetin pohjana olevan valtiovarainministeriön ennusteen laatua. Sen sijaan toinen julkinen laitos, Konjunkturiinstituti, laatii oman riippumattoman talousennusteen.

Ruotsin neuvoston toimeksianto on laaja-alainen ja kunnianhimoisen. Neuvosto onkin ajoittain ollut julkisuudessa ”napit vastakkain” hallituksen ja valtiovarainministerin kanssa arvostellessaan muun muassa hallituksen elvytystoimien mitoitusta ja sen harjoittamaa työvoimapolitiikkaa. Lokakuussa 2010 neuvoston jäsenet lähettivät hallitukselle avoimen kirjeen, jossa ehdotetaan neuvoston resursien kasvattamista sekä neuvoston siirtämistä, riippumattomuuden korostamiseksi, suoraan valtiopäivien alaisuuteen. Hallituksen kommentit ehdotuksiin ovat olleet penseitä. Ruotsin neuvostoa ja sen toiminnasta saatuja kokemuksia käsitellään lähemmin Lars Calmforsin ja Sixten Korkmanin tähän raporttiin laatimissa kirjoituksissa.

Kanada

Kanadassa on vuodesta 2008 lähtien toiminut erityinen parlamentaarinen budjettiviranomainen PBO (Parliamentary Budget Officer), jonka tehtävänä on tuottaa parlamentille itsenäistä ja riippumatonta analyysia koskien julkisen talouden tilaa, hallituksen talousarvioita ja kansantalouden kehitystä. PBO:n julkilausuttuna tavoitteena on myös budjettiprosessin läpinäkyvyyden ja julkisen keskustelun vahvistaminen vakaan talous- ja finanssipolitiikan edistämiseksi. Tämän lisäksi PBO voi parlamentin edustajan tai komitean pyynnöstä laatia arvioita politiikka-toimenpiteiden kustannuksista.

PBO on talousasiantuntijoiden ja heitä avustavan henkilökunnan muodostama yhteensä noin 15 hengen virasto, joka on jakautunut kahteen eri yksikköön. Talous- ja finanssipolitiikan analyysiyksikkö vastaa talouden ja julkisen talouden analyysistä ja katsauksista ja ennusteista nojautuen tilastollisiin malleihin sekä yleiseen makrotaloudelliseen ja julkisen talouden tutkimukseen. Menojen ja verojen analyysiyksikkö arvioi ohjelmien ja politiikkatoimien kustannuksia ja kehittää niiden arvioimiseen liittyviä menetelmiä. Useimmat PBO:n tuottamat raportit käyvät läpi ulkopuolisen riippumattoman asiantuntija-arvioinnin ennen niiden julkaisemista.

Iso-Britannia

Isoon-Britanniaan perustettiin keväällä 2010 tilapäinen elin, The Office for Budget Responsibility (OBR) tuottamaan riippumaton arvio julkisen talouden ja kansantalouden tilasta budjetin valmistelua silmällä pitäen. OBR:n toiminta vielä hieman muotojaan hakeva toiminta on jatkossa tarkoitus saattaa vakitukselle pohjalle. Nykyisessä muodossaan OBR:n muodostavat kolmen riippumattoman talousasiantuntijan komitea (Budget Responsibility Committee) sekä sitä avustava kahdeksan henkinen sihteeristö. Sihteeristön muodostuu valtiovarainministeriön virkamiehistä, jotka on tilapäisesti vapautettu muista virkatehtävistään.

OBR:n tehtäviin kuuluu muun muassa valtion budjetin taustalla olevan ennusteen tuottaminen (yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa). OBR:n tulee myös arvioida harjoitetun politiikan mahdollisuuksia saavuttaa asetetut finanssipoliittiset tavoitteet sekä analysoida julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyttä ottaen huomioon muun muassa julkisen eläkejärjestelmän sekä muiden ikäsidonnaisten menojen kehityksen.

Päätelmiä neuvostoista

Pohdittaessa riippumattomien finanssipoliittisten elimien tarpeellisuutta on punnittava keskenään niiden hyötyjä, mahdollisia haittoja sekä niiden perustamiseen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia.

Kun puhutaan nimenomaan neuvoa-antavista riippumattomista finanssipoliittisista elimistä, on vaikeaa kuvitella niistä voivan aiheutua suoranaista haittaa. Näin ainakin sillä edellytyksellä, että neuvoston välittämä tieto on vääristymätöntä ja vastaa parasta saatavilla olevaa taloustieteellistä asiantuntemusta. Poikkeuksena saattaisi olla tilanne, jossa hallituksen ja neuvoston näkemyserot kärjistyisivät talouspoliittista päätöksentekoa häiritseväksi julkiseksi riiteliksi. Tällainen asetelman todennäköisyyttä lisää se, jos oppositio käyttää taktisesti hyväkseen neuvoston esittämiä kriittisiä huomautuksia hallituksen finanssipoliitikasta. Tällöin neuvostosta voi tulla poliittisen kiistelystä välikappale ja sen maine

riippumattomana asiantuntija saattaa vaarantua. Esimerkiksi Ruotsissa on neuvoston ympärillä viime aikoina käyty tämäntapaista polemiikkaa.

Julkisen tiedon lisäämistä sekä finanssi- ja talouspolitiikasta käytävän avoimen keskustelun edistämistä tuskin voidaan pitää muuta kuin hyödyllisenä. On myös varsin yleisesti hyväksyttyä, että makrotaloudellisten ennusteiden tulisi pohjautua objektiivisiin ja mielellään hallituksesta riippumattomiin arvioihin keskeisten taustamuuttujien kehityksestä. Sama koskee julkisten toimenpiteiden kustannusarvioita, julkisen talouden pitkän ajan kestävyuden arviointia sekä monia muita neuvostojen asialistoille eri maissa sisällytettyjä tehtäviä.

Päällisin puolin näyttäisi siis siltä, että neuvostot ovat voittopuolisesti hyödyllisiä instituutioita. Toisaalta näitä hyötyjä saattaa olla vaikea aukottomasti todistaa saatikka kvantifioida. Varsinaisten finanssipoliittisten neuvostojen vaikutuksista on suhteellisen vähän empiirisiä tutkimustuloksia. Debrun ym. (2009) havaitsivat 25 EU-maan aineistolla vahvan positiivisen korrelaation finanssipoliittisen neuvoston vaikutusvallan ja julkisen talouden toteutuneen budjettikurin välillä. Toisaalta he havaitsivat myös että neuvostojen hyödyntäminen on aktiivisempaa maissa, joissa budjettiprosessin läpinäkyvyys on heikko. Erityisesti jälkimmäisen havainnon osalta syy-seuraussuhteen suunta on epäselvä ja vaikeuttaa selkeiden johtopäätösten tekemistä havainnoista.

Saatavilla on enemmän ja luotettavampaa empiiristä näyttöä siitä, että erilaisten finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen edistää julkisen talouden tasapainoista kehitystä.⁴ Sikäli kuin neuvostot toimivat sääntöjen noudattamista valvovina ja tehostavina eliminä, niiden tuottama hyöty voi olla huomattavalta osin välillistä. Useammassa erityisesti EU:n piirissä tuotetuissa arvioissa korostetaankin neuvostojen täydentävää roolia osana vakaata finanssipolitiikkaa palvelevaa kokonaisuutta, johon neuvoston lisäksi kuuluvat erilaiset säännöt, yli vuoden ulottuva suunnitteluhorisontti, suhteellisen keskitetty budjettiprosessi sekä ennen kaikkea vahva poliittinen sitoutuminen.⁵

Jos hyväksytään ajatus, että riippumattomat finanssineuvostot ovat voittopuolisesti hyödyllisiä instituutioita, joiden ylläpito verovaroin saattaa olla perusteltua, huomio kiinnittyy toiminnan kustannuksiin. Tässä suhteessa eri maiden omaksumat toimintamallit poikkeavat huomattavasti toisistaan. Erityisesti Tanskassa ja Ruotsissa neuvostojen resurssit ovat varsin kohtuulliset. Ruotsin neuvoston jäsenet toimivat oman toimensa ohella ja heitä avustaa neljän hengen palkattu sihteeristö. Neuvoston vuosibudjetti on noin 7 miljoonaa kruunua eli selvästi alle miljoona euroa. Toisesta ääripäästä löytyvät Alankomaiden ja USA:n mittavat,

⁴ Ks. esimerkiksi European Commission (2006). Myös Sixten Korkman viittaa tähän raporttiin sisältyvässä kirjoituksessaan näihin havaintoihin.

⁵ Ks. EPC (2010).

yli 100 henkeä työllistävät instituutiot, joiden kohdalla myös vuosibudjetit ovat aivan toista luokkaa.

Koska tietyn toimintamallin mukaisen neuvoston ylläpito on pienessä maassa osapuulle yhtä kallista kuin suurissakin maissa, on etenkin pienissä maissa syytä kiinnittää huomiota tarkoituksenmukaisuuteen ja mahdollisuuksiin toteuttaa finanssipoliittisen neuvoston tehtävät olemassa olevien instituutioiden puitteissa ja tarvittaessa niiden toimintoja kehittäen.⁶ Esimerkiksi Suomessa voitaisiin – mikäli se katsotaan tarpeelliseksi – liittää talousneuvoston vuosiohjelmaan ulkopuoliselta asiantuntijaryhmältä tilattava kattava julkisen talouden tilaa ja talouspolitiikkaa arvioiva raportti, joka voitaisiin sitten neuvoston kommenteilla varustettuna julkistaa samaan tapaan kuin Tanskassa (ks. maaesimerkit edellä). Raportin riippumattomuuden turvaamiseksi se olisi syytä julkaista muodossa, jossa talousneuvoston jäsenten mahdollisesti esittämät kommentit olisivat selvästi erotettavissa asiantuntijaryhmän näkemyksistä.

Yhtenä konkreettisena ongelmana pienissä maissa saattaa tulla eteen riittävän asiantuntijaresurssin puuttuminen korkeatasoisen ja toimivan neuvoston ylläpitämiseksi. Talouspolitiikkaan ja julkisen talouden ongelmiin perehtyneiden akateemisten tutkijoiden määrä on rajallinen ja neuvostossa pitäisi olla myös riittävästi vaihtuvuutta.⁷ Pulmaa saattaisi jonkin verran helpottaa mahdollisuus nimittää neuvostoon myös ulkomaalaisia asiantuntijoita, kuten esimerkiksi Ruotsissa on tehty. Käytännön syistä ulkomaalaisten osuus neuvostossa tuskin voi kuitenkaan olla kovin suuri.

Pienen maan ongelmat johtavat pohtimaan myös eri asiantuntijatoimintojen päällekkäisyyksien välttämistä. Esimerkiksi valtiotalouden tarkastusvirasto on meillä jo nykyisellään eduskunnan alainen, hallituksesta riippumaton asiantuntijaelin, joka arvioi säännönmukaisesti valtiotalouden hoitoa, kehysmenettelyä ja finanssipoliitiikan muita osa-alueita. Mahdollisen finanssipoliittisen neuvoston toiminta olisi siis osittain päällekkäistä tarkastusviraston kanssa.

Kun EU:n finanssipoliitiikan koordinaatiota ollaan vahvistamassa, voidaan lisäksi perustellusti kysyä voitaisiinko finanssipoliittisen neuvoston harjoittama ulkopuolinen arviointi korvata käytännössä EU:n komission yhteyteen organisoitavalla arviointitoimella? Tämä saattaisi poistaa ainakin pienemmiltä mailta tarpeen kansallisen valvontaelimen ylläpitoon. Toisaalta muun muassa Lars Calmfors arvioi kirjoituksessaan EU:n vahvistuvan koordinaation voivan tukea ja täydentää kansallisten neuvostojen toimintaa. On syytä myös ottaa huomioon, että EU:n

⁶ Muun muassa Juha Tarkka asettuu kirjoituksessaan jossain tämän linjan taakse.

⁷ Sekä Sixten Korkman, Jaakko Kiander että Timo Viherkenttä nostavat tämän näkökulman esiin kirjoituksissaan.

ohella esimerkiksi IMF ja OECD arvioivat säännöllisesti jäsenmaidensa finanssipolitiikkaa.

Eräs, Suomen tapauksessa ehkä keskeinen finanssipoliittisen neuvoston perustamiseen liittyvä positiivinen ulkoisvaikutus voisi olla finanssipolitiikkaa koskevan tutkimuksen ja siitä käytävän keskustelun määrän ja laadun kohoaminen. Tehokkaana keskustelukatalyyttina toimiminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että neuvoston raportointi olisi korkeatasoista ja samalla stimuloivaa. Riippumattoman makrotaloudellisen, talouspolitiikkaa arvioivan tutkimuksen lisääminen on Suomessa kiistatta tarpeen, mutta sitä on toki mahdollista tavoitella myös muilla, neuvoston perustamista suuremmilla keinoilla.

Raportin kirjoittajat suhtautuvat varovaisen myönteisesti mahdollisuuteen ja tarpeeseen perustaa Suomeen riippumaton finanssipoliittinen valvontaelin. Sixten Korkmann pitää erityisesti Ruotsin mallin mukaista neuvostoa harkinnan arvoisena, joskin hän esittää sen suhteen joitakin varauksia. Yhtenä neuvostoa puoltavana argumenttina Korkman mainitsee perinteisen kolmikantaisen päätöksenteon edellytysten heikentymisen. Jaakko Kiander on samoilla, varovaisen optimistisillä linjoilla perustellen neuvoston tarpeellisuutta muun muassa ikääntymiseen liittyvillä kasvavilla julkisen talouden haasteilla sekä sen talouspolitiikan uskottavuutta vahvistavalla vaikutuksella (suhteessa rahoitusmarkkinoihin). Timo Viherkenttä ei tyrmää ajatusta itsenäisestä neuvostosta. Hän korostaa kuitenkin neuvoston täydentävää luonnetta ja muun muassa yhteistyötä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Juha Tarkka on kirjoittajista ehkä kaikkein varauksellisin uusien instituutioiden perustamisen suhteen ja painottaa mahdollisuutta hoitaa neuvoston sinänsä tarpeelliset tehtävät olemassa olevia instituutiota kehittämällä. Tarkka kiinnittää tässä erityistä huomiota EU:n vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvien arviointimenetelmien, kuten vakausohjelmien arvioinnin, merkitykseen kansallisen finanssipolitiikan seurantavälineenä. Hannu Mäkinen ei ota selvää kantaa neuvoston puolesta eikä vastaan, mutta korostaa kirjoituksessaan enemmän sellaisen perustamiseen liittyviä riskejä kuin hyötyjä.

LÄHTEET

- Ball, L. (1997): A Proposal for the Next Macroeconomic Reform, Victoria Economic commentaries, March.
- Blinder, A. (1997): Is Government too Political, Foreign Affairs 76.
- Calmfors, L. (2003): Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU, CESifo Economic Studies 49.
- Calmfors, L. (2005): The Reforms of the Stability Pact and What Next, Swedish Institute of European Policy Studies 8, Stockholm.

- Debrun, S., Hauner, D. & Kumar, M.S, (2009): Independent Fiscal Agencies, *Journal of Economic Surveys* 23.
- European Commission (2006): Public Finances in EMU 2006, *European Economy* No 3/2006.
- EPC (2010): National fiscal frameworks: exchange of best practice, mimeo, EPC, The Secretariat, Brussels 30 September 2010.
- The Office for Budget Responsibility (2010): Pre-Budget forecast, June 2010.
- Parliamentary Centre (2009): International Models for Parliamentary Budget Office, Case Studies from Canada.
- Seidman, L. (2010): Reducing Future Deficits While Stimulating Today's Economy, *The Economists' Voice*, Vol 7, 3/2010.
- von Hagen, J. & Harden, I.H. (1994): Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline, *European Economy Reports and Studies* 3.
- Wren-Lewis, S. (1996): Avoiding Fiscal Fudge, *The New Economy* 3.
- Wren-Lewis, S. (2002): Fiscal Policy, Inflation, and Stabilization in EMU, mimeo, Graduate Institute for International Studies, Geneva.
- Wyplosz, C. (2002): Fiscal Policy: Institutions vs Rules, in *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, SOU 2002:16 Underlagsrapporter, Fritzes, Stockholm.
- Wyplosz, C. (2005): Fiscal Policy: Institutions versus Rules, *National Institute Economic Review* 191.

OSA 2

FINANSSIPOLITIIKAN INSTITUUTTIOT JA JULKISEN TALOUDEN RAHOITUKSEN KESTÄVYYS

Sixten Korkman

1 JOHDANTO

Tässä raportissa arvioidaan julkisen talouden ohjausjärjestelmän ongelmia ja kehittämistarpeita Suomessa. Luvussa 2 kartoitetaan tekijöitä, jotka voivat vääristää talouspolitiikan päätöksentekoa liiallisen budjettialijäämän ja julkisen velkaantumisen suuntaan sekä pohditaan finanssipolitiikan ohjausjärjestelmän haasteita. Luvussa 3 tarkastellaan finanssipolitiikan instituutioiden merkitystä. Arvioinnin kohteena ovat etenkin Suomen kehysbudjetointi ja tarve kehittää eläkepoliittista päätöksentekoa sekä mahdollisen finanssipolitiikan neuvoston perustaminen ja EU:n finanssipolitiikkaa koskevat säännöt. Esityksen pääpaino on julkisen talouden ja etenkin valtion rahoituksen kestävyttä koskevissa näkökohdissa, budjetin suhdannepoliittisen merkityksen ja kuntatalouden jäädessä vähemmälle huomiolle.¹ Luku 4 esittää raportin yhteenvedon ja tärkeimmät johdopäätökset.

2 JULKINEN VELKAANTUMINEN TALOUSPOLITIIKAN ONGELMANA

Finanssipolitiikan instituutioita käsittelevän taloustieteellisen kirjallisuuden lähtökohtana on käsitys, jonka mukaan julkisella taloudella on poliittisista syistä taipumusta jatkuvaan ja ylimitoitettuun velkaantumiseen (luku 2.1). Tällainen taipumus ei perinteisesti ole ollut iso ongelma Suomen kohdalla, mutta tilanne näyttää useastakin syystä olevan muuttumassa aiempaa haasteellisemmaksi (luku 2.2). Julkinen velkaantuminen voi aiheuttaa merkittäviä ongelmia talouden vakauden ja tehokkuuden sekä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kannalta (luku 2.3). Talouspoliittisesti on siksi olennaista pohtia finanssipolitiikan tavoitteenasettelua julkista velkaantumista koskevien arviointikriteerien valossa (luku 2.4).

2.1 Onko velkaantumisen vietti vastustettavissa?

Poliittista päätöksentekoa analysoiva taloustieteellinen kirjallisuus esittää useita syitä näkemykselle, että demokraattinen päätöksenteko saattaa meno- ja veropäätöksissään olla kallellaan julkisen velkaantumisen suuntaan (Calmfors 2010, Wysplosz 2005). Seuraavassa luetellaan näistä tekijöistä tärkeimmiksi katsottavia.

¹ Raportissa ei tarkastella erikseen kuntataloutta. Tämä on siinä mielessä iso aukko, että kuntien kontolla on noin 70 prosenttia julkisen talouden menoista. Toisaalta kokemus osoittaa, että kunnat melko nopeasti ryhtyvät toimiin alijäämiensä eliminoimiseksi; julkinen velka on lähes kokonaan valtion kontolla. Viime kädessä valtio vastaa myös kuntatalouden kestävyudesta.

Sukupolvien välistä tulonjakoa tarkastellen syy velkaantumiseen voi olla yksinkertainen: *tulevat sukupolvet* eivät ole läsnä päätöksiä tehtäessä, vaikka nyt tehtävillä päätöksillä on usein kauaskantoisia vaikutuksia tulevaisuuteen. Ei ole takeita siitä, että päätöksiä tekevät ikäluokat ottavat riittävästi huomioon jälkeläisilleen aiheuttamiaan seurauksia. Velkarahoitteisesti menoja kasvattamalla ne voivat lisätä omaa kulutustaan tulevien sukupolvien kustannuksella.

Päätöksenteon lyhytjänteisyys voi johtua vain siitäkin, että kansalaisten suunnitteluhorisontti ei ole kovin pitkä ("myopia"). Aseman löytäminen työelämässä sekä perheen muodostaminen ja asunnon hankkiminen ovat etenkin monen nuoren päähuolena, jolloin koko elinkaarta koskevien suunnitelmien laatiminen jää vähemmälle. Poliittiset päättäjät painottavat kernaasti finanssipolitiikan vaikutuksia lähivuosien, usein jo ennen seuraavia vaaleja toteutuvaan talouskehitykseen.

Suhdannepolitiikan osalta lyhytjänteisyys ilmenee taipumuksena elvytyksen korostamiseen: budjettijäämän heikkeneminen taantumassa on usein ollut suurempi kuin vahvistuminen korkeasuhdanteessa, jolloin seurauksena on taipumus alijäämän suurenemiseen yli ajan.² Joissakin maissa, etenkin monissa euroalueen jäsenmaissa, päätösperäistä finanssipolitiikkaa on noususuhdanteessa jopa aktiivisesti kevennetty verokertymien kasvun myötä. Lisäksi suhdannepolitiikan on joissakin maissa todettu toteutuvan siten epäsymmetrisesti, että menoja lisätään taantumassa ja veroja kiristetään korkeasuhdanteessa, jolloin seurauksena on taipumus julkisen talouden laajenemiseen.³

Etujärjestöillä on taipumusta vaatia menolisäyksiä tai verotuksia omille kohde-ryhmilleen korostamalla niihin liittyviä etuja mutta vaieten muille veronmaksajille aiheutuvista kustannuksista, jotka voivat kohdistua myös vasta tuleviin veronmaksajiin (velkaantumisen välityksellä). Edut ovat helposti tunnistettavissa ja painostusryhmät hyvin organisoituja, kustannukset jakaantuvat laajasti ja ovat vaikeammin nähtävissä.

Alijäämiin johtava finanssipolitiikka voi myös heijastaa *poliittista strategiaa*. Valtaansa menettämässä oleva hallitus voi velkaantumalla rajoittaa seuraavan hallituksen rahoituksellista liikkumatilaa, samalla kun se voi pyrkiä kohdistamaan menolisäykset tai verokevennykset omien kannattajaryhmien eduksi. Presidentti Reagan (ja Bush) kevensivät monien mielestä veroja ja kasvattivat liittohallituksen velkaa osin siinä tarkoituksessa, että heidän seuraajansa olisivat pakotettuja tiukkaan menokuriin.

² Ks. esimerkiksi Price (2010).

³ Tämä luonnehdinta ei istu mutkitta Suomeen, jossa etenkin tuloverotusta kiristettiin 1990-luvun lamavuosina ja kevennettiin 2000-luvun hyvän talouskehityksen vuosina.

Poliittisten tekijöiden merkityksen korostuminen voi johtaa synkänpuoleisiin johtopäätöksiin. Luxemburgin pääministeri ja euroryhmän puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on niittänyt mainetta lauseella: ”Tiedämme mitä pitäisi tehdä mutta emme tiedä miten tulisimme uudelleen valituiksi jos teemme sen”. Vakaasti otettuna tämä tarkoittaisi, että vastuulliset hallitukset yleensä häviävät ja vastuuttomat poliitikot voittavat vaalit, jolloin Eurooppa olisi todella tuhon tiellä. Alesina (2010) esittää kuitenkin lohdullista evidenssiä, jonka mukaan julkisen talouden saneeraamiseen ryhtyneet hallitukset ovat useasti saaneet äänestäjiltä uuden mandaatin.

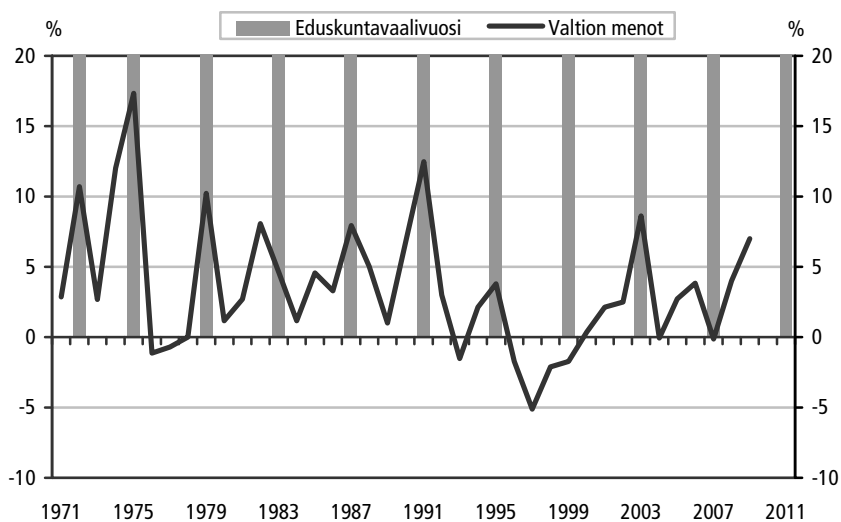
Edellä esitetyt näkökohdat korostavat riskiä, että demokraattiseen päätöksentekoon on eräiltä osin sisäänrakennettu taipumus julkisen sektorin jatkuvaan velkaantumiseen. Kehitys poikkeaa kuitenkin merkittävästi maittain ja ajanjaksosta riippuen. Osaltaan lienee kyse siitä, että instituutiot ja kulttuuri vaikuttavat mahdollisen velkaantumisvietin voimakkuuteen ja toteutumiseen (vrt. jäljempänä). Viime vuosikymmenien kehitys, jolloin julkinen velkaantuneisuus on kohonnut lähes kaikissa OECD-maissa, tukee joka tapauksessa käsitystä julkisen sektorin menopaineiden voimakkuudesta ja velkaantumisen rajoittamisen vaikeudesta. Kansainvälinen valuuttarahasto arvioi, että maailman suurimpien ja vauraimpien maiden julkinen velka on muutaman vuoden kuluttua noin 115 prosenttia suhteessa vuotuisen kokonaistuotantoon. Näkymät ovat lähes kaikkialla pulmalliset, etenkin kun otetaan huomioon edessä oleva väestön ikärakenteen muutos.

2.2 Onko Suomi erilainen?

Poliittisten tekijöiden vaikutuksesta julkiseen velkaantumiseen on runsaasti empiiristä näyttöä eri maiden osalta. Myös Suomen kohdalla voi panna merkille, että valtion menojen reaalin kasvuvauhti oli pitkään erityisen nopeaa eduskunnan vaalivuosina (kuvio 1). 1990-luvun lamaa seuranneella jaksolla tuollaista taipumusta ei kuitenkaan näyttäisi enää yhtä selvästi esiintyvän.

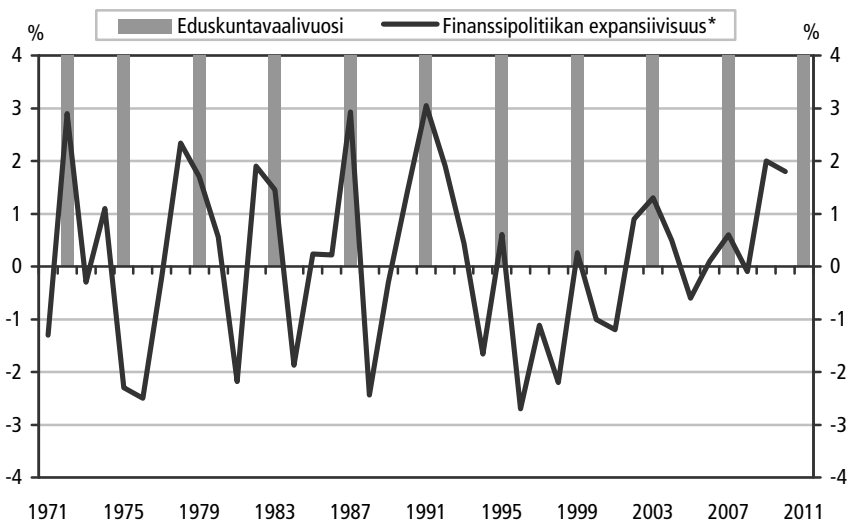
Finanssipolitiikan päätösperäistä muutosta tarkasteltaessa määrätty taipumus ekspansioon vaalien lähestyessä näyttäisi edelleen olevan havaittavissa (kuvio 2): julkisen talouden suhdannekorjattu perusjäämä, kansainvälisesti usein käytetty päätösperäisen finanssipolitiikan indikaattori, näyttäisi yleensä heikentyneen vaalivuosina tai sitä edeltävänä vuonna ja vahvistuneen muina vuosina. Tämä voisi viitata siihen, että menoja on kasvatettu ja/tai verotusta kevennetty vaalien alla.

Kuvio 1 Valtion menojen reaaliikasvu ja eduskuntavaalit.



Lähteet: Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori.

Kuvio 2 Finanssipolitiikan expansiivisuus ja eduskuntavaalit.



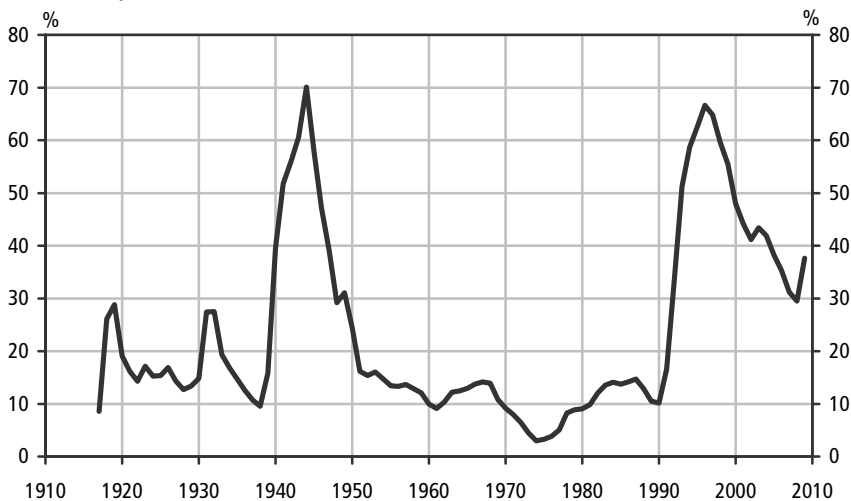
*Julkisen talouden suhdannekorjattu perusjäämä suhteessa BKT:hen, muutos %-yksikköä. Positiivinen luku indikoi expansiivista finanssipolitiikkaa.

Lähteet: OECD ja Euroopan komissio.

Tämä menojen ja/tai finanssipolitiikan elvytyksen ajoitukseen liittyvä ilmiö ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi menneisyudessa kärsinyt vastustamattomasta velkaantumismvietistä; on päinvastoin silmiinpistävä, että julkinen velkaantuneisuus on Suomessa perinteisesti ollut hyvin rajallista.

Suomen julkinen sektori on itse asiassa koko itsenäisyyden ajan ollut rahoituskellisesti vahva. Kuntasektorin velkaantuneisuus on aina ollut vähäistä ja valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon on liikkunut 10–20 prosentin vaihteluvälillä pl. sotavuodet ja 1990-luvun alun suuri lama (kuvio 3), jonka jälkeen valtion velkaantuneisuus ei ole enää alentunut aiemmalle 10 prosentin tasolle (suhteessa kokonaistuotantoon). Kuva rahoituskellisesti vahvasta julkisesta taloudesta vain voimistuu jos velan ohella otetaan huomioon myös rahoitussaatavat (vrt. luku 2.3). Julkista velkaantumista koskevan kirjallisuuden valossa Suomen julkinen talous asettuu poikkeukselliseen valoon ja kysymys kuuluukin: mikä selittää Suomen julkisen rahoituksen kurinalaisuuden?

Kuvio 3 Valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon vuosina 1917–2009, prosenttia.



Lähteet: Tilastokeskus ja Valtiokonttori.

Vastauksia voi hakea sekä institutionaalista ja poliittisista seikoista että yleiseen talouskehitykseen vaikuttavista tekijöistä.

Suomen poliittiselle kulttuurille on yleisesti ottaen ominaista melko hyvä läpinäkyvyys (kansainvälisesti katsoen) ja vähäinen polarisaatio tai jopa konsensushakuisuus sekä luottamus – niin ihmisten kesken kuin suhteessa yhteiskunnan instituutioihin ja poliittisiin elimiin. Näillä piirteillä voi olla positiivisia vaikutuksia myös julkisen talouden rahoituskelliseen kurinalaisuuteen (ks. luku 3.1). Näiden yleisten tekijöiden lisäksi voidaan viitata myös eräisiin erityisesti Suomea koskeviin näkökohtiin.

Hyvin pitkään Suomen talouspoliittisessa ajattelussa yleisesti omaksuttiin *”klassinen”* (tai *”kameraalinen”*) näkemys, jonka mukaan terve talouspolitiikka edellyttää tasapainoista budjettia. Yksilön tai perheen kohdalla pitkään jatkuva

velkaantuminen on tuhon tie; on helppo ajatella, että myös julkisen vallan on viisasta elää tulojensa puitteissa tai ainakin varottava ottamasta ”syömävelkaa”. Kohtalokkaan iskun tämä analogiaan perustuva ajatuskulku sai vasta Keynesin vallankumouksen kautta, joka kuitenkin saavutti Suomen kansainvälisesti katsoen vain hitaasti ja osittaisesti.⁴

Lisäksi Suomessa oli pitkään vallalla näkemys, että valtio ei voi juurikaan hankkia lainarahaa *institutionaalisista syistä*. Kansainväliset pääomamarkkinat eivät olleet kiinnostuneita rahoittamaan tällaista perifeeristä valtiota ja kotimaiset rahoitusmarkkinat olivat voimakkaasti säännösteltyjä. Meillä ei ollut poliittisia edellytyksiä pakottaa työeläkejärjestelmää sijoittamaan ylijäämiään valtion obligatioihin (kuten esim. Ruotsissa). Taustalla olivat tosiasiaa kuitenkin ennen kaikkea poliittiset tai ideologiset näkökohdat; toki valtio olisi todella halutessaan voinut järjestää itselleen lainanottomahdollisuuksia.⁵

Talouden reunaehdot olivat julkisen sektorin rahoituksen näkökulmasta pitkään suotuisat. Suomen talouden kasvu oli useasta syystä nopeaa, väestön ikärakenne oli edullinen, palkat ja julkisen palvelun kustannukset olivat matalia, kansainvälinen integraatio oli merkitykseltään rajallista, julkinen sektori oli pieni ja verorasitus vähäistä. Julkisen sektorin laajentuminen saattoi tapahtua kasvavia verkertymä hyödyntämällä ja verotusta asteittain kiristäen, ilman varteenotettavaa velkaantumista. Väestöllisen myötätuulen oloissa suurten ikäluokkien aktiivivuosina laajennettiin sosiaaliturvaa kiinnittämättä kovinkaan paljon huomiota niiden tulevana vuosikymmeninä mukanaan tuomiin menopaineisiin.

Kaikissa näissä suhteissa on tapahtunut ja/tai tapahtumassa suuria muutoksia, joiden takia Suomen julkisen talouden ja finanssipolitiikan reunaehdot ja ongelmat joutuvat uuteen valoon. Ensinnäkin julkisen talouden ja finanssipolitiikan suhdannepoliittinen merkitys on tunnustettu jo pitkään ja nyt (toivon mukaan) päättymässä olevan taantuman aikana se on korostunut. Valtiolla on 1980-luvulta alkaen (1990-luvun laman alkuvuosia lukuun ottamatta) ollut erinomaiset mahdollisuudet lainanottoon niin kotimaassa kuin ulkomailla. Toiseksi Suomen talouden kasvunäkymät ovat väestön ikärakenteen nopean muutoksen takia pysyvästi heikentyneet. Kolmanneksi palkat ja julkisen palvelujen yksikkökustannukset ovat korkeita ja verotus on jo ennestään kireää. Hyvinvointivaltio luotiin aikaan, jolloin väestön ikärakenne oli historiallisesti erittäin vahva; nyt edessä ovat historiallisesti poikkeuksellisen heikon ikärakenteen vuosikymmenet.

⁴ Ks. Pekkarinen ja Vartiainen (1993). Keynesiläisyyden heikkoon asemaan Suomessa vaikutti kaiketi sekin, että ekonomistikunta ei saavuttanut meillä sellaista asemaa talous- ja yhteiskunta-poliittisessa keskustelussa kuin anglosaksisissa maissa tai muissa pohjoismaissa ja esimerkiksi Alankomaissa.

⁵ Presidentti Koivisto kuvaa kirjassaan ”Väärää politiikkaa” hausvasti, kuinka hän valtiovarainministerinä käveli Aleksanterinkatua hattu kourassa lainatakseen suurilta liikepankeilta rahoja valtion tilapäisen rahoitusaliämän rahoittamiseksi.

Näistä ja muista syistä Suomella on käsillä iso julkisen sektorin rahoitusongelma. Suomen julkinen talous oli vielä muutama vuosi sitten vahvasti ylijäämäinen; vuonna 2007 koko julkisen sektorin rahoituslijäämä oli yli 5 prosenttia kokonaistuotantoon suhteutettuna. Kuluvalle vuodelle valtiovarainministeriö ennakoii vastaavasti yli 3 prosentin alijäämää. Rahoitusjäämän voimakkaasta heikkenemisestä huolimatta alijäämä on toki edelleen pienempi kuin monissa muissa maissa, mutta sitä koskevat näkymät ovat ongelmallisia. VM (2010) arvioi, että Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on suuruudeltaan yli 5 prosenttia kokonaistuotannosta.

Ikäsidonnaisten menojen, eläkkeiden sekä hoiva- ja hoitomenojen, arvioidaan Suomessa kasvavan vuosina 2007–2035 runsaat 6 prosenttia kokonaistuotantoa nopeammin ja yli kaksi kertaa nopeammin kuin EU:n ”vanhoissa” jäsenmaissa keskimäärin. Lisäksi EU:n ilmasto- ja energiapolitiikka asettaa sekin kovia vaatimuksia niin kansantaloudelle kuin julkiselle taloudelle. Vaikka talouskasvun toki voidaan otaksua nopeutuvan kriisin jälkeen ainakin tilapäisesti, olisi katteetonta optimismia kuvitella sen riittävän kestävyysvajeen poistamiseksi. Pitkän tähtäimen kasvunäkymät ovat monestakin syystä aiempaa paljon heikommat. Sitä paitsi yksityisen sektorin tuottavuuskasvun nopeutumisella, jos sellainen tapahtuisi, on melko rajallinen vaikutus julkisen talouden rahoitusjäämään. Olennaisempi on kysymys ylläpidettävissä olevasta työllisyysasteesta, jonka osalta työikäisten väestöosuuden väheneminen on pulma. Kestävyysvajeen olemassaolo lienee kaiken kaikkiaan kiistaton tosiasia, vaikka sen suuruudesta vallitsee huomattavaa epävarmuutta.⁶

Poliittisesti merkittävää on, että julkisen rahoituksen turvaava *päätöksenteko* on vaikeutumassa. Seuraavissa eduskuntavaaleissa ääntään käyttävien enemmistö ovat eläkeläisiä. Ikääntyneen väestön kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat eläkkeiden ohella hoiva- ja hoitopalvelujen laatu sekä riittävyys. Tulevat sukupolvet eivät ole poliittisessa päätöksenteossa edustettuina ja nuoret ovat aliedustettuina, mikä voi vinouttaa yhteiskunnallista päätöksentekoa ikääntyneiden eduksi ja samalla myös talouskasvua hidastavasti. Ikäpolvien epätasapaino päätöksenteossa näkyy monessa maassa valtion velkaantumisen lisäksi avokätisten eläkelupausten ja kattamattomien eläkevastuiden muodossa. Suomessa työmarkkinajärjestöjen yhteistyö tai kolmikanta on kantanut huolta kansantalouden kilpailukyvyistä sosiaaliturvasta päätettäessä, mutta järjestöjen kyky kantaa vastuuta ja myötävaikuttaa tarvittaviin päätöksiin on viime vuosina osoittanut heikkenemisen merkkejä (ks. luku 3.3). Nyt kohdistuu aiempaakin suurempia vaatimuksia hallituksen toimintakykyyn ja parlamentaariseen päätöksentekoon.

⁶ Valtiovarainministeriö (2010) arvioi kestävyysvajeen olevan 5 ½ prosenttia BKT:sta, Kansainvälinen valuuttarahaston ja OECD:n mukaan se olisi peräti 8 prosenttia, ja ETLA:n arvio on 3–4 prosenttia. Talouskasvun vaikutuksesta kestävyysvajeeseen ks. VM (2010), VNK (2009) ja Anderson ym. (2007).

Edellä todettuun voi lisätä, että kestävyysvajeen aiheuttamat ongelmat ovat entistä ilmeisemmät. Euroopan meneillään oleva kriisi heijastaa tapahtunutta ylivelkaantumista. Joissakin maissa (esim. Kreikka, Italia, Belgia) on ensisijaisesti kysymys julkisen sektorin velkaantumisesta. Toisissa maissa ongelma johtuu kiinteistökuplan aiheuttaneesta yksityisestä lainanotosta (esim. Espanja, Irlanti), joka eri väylien myötä kuitenkin pyrkii siirtymään julkisen sektorin harteille – pankkien luottotappioiden kestävyys on rajallinen ja ne toimivat viime kädessä valtion vastuulla. Kriisi opettaa, että siedettävä julkisen talouden kestävyys on tyydyttävän talouskehityksen välttämätön edellytys. Julkisen talouden alituinen velkaantuminen on vaarallinen tie, joka altistaa hyvinvointivaltion rahoituksen kansainvälisten sijoittajien ja rahoitusmarkkinoiden herkästi muuttuville mielialoille. Verotuksen jatkuva kiristäminen ei sekään ole kestävä, etenkin kun veroasteet Suomessa ovat jo korkeita ja monet veropohjat ovat globalisaation etenemisen myötä kansainvälisesti yhä liikkuvampia.

Kaiken kaikkiaan Suomi on perinteisesti harjoittanut rahoituksellisesti kurinalaista finanssipolitiikkaa. Vasta 1990-luvun lama johti suuriin budjettialijäämiin ja valtion nopeaan velkaantumiseen. Talouden nopeasta kasvusta huolimatta julkisen sektorin rahoitustilanne korjaantui hitaasti ja velan taso jäi lamaa edeltävää tasoa selvästi korkeammaksi. Nykyisen kriisin jälkeinen haaste on 1990-luvun laman seurannutta tilannetta selvästi vaativampi: talouskasvun arvioidaan jäävän pysyvästi hitaaksi ja etenkin väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ovat aivan eri luokkaa.

2.3 Julkisen velkaantumisen aiheuttamat ongelmat

On helppo tukea vaatimusta, että julkisen talouden rahoituksen tulee olla tervettä ja kestävällä tolalla. Mutta mitä julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys merkitsee, ja miksi se on tärkeää? Mikä on finanssipoliittisesti järkevä tavoitteenasettelu julkisen velkaantumisen näkökulmasta?

Ei ole olemassa yksiselitteistä julkisen talouden kestävyuden määritelmää. Yleinen ajatus on, että julkinen rahoitus on kestävällä tolalla vain jos julkinen velka ajan myötä vakiintuu kokonaistuotantoon nähden siedettävälle tasolle. Viime vuosina syntyneen käytännön mukaisesti julkisen talouden kestävyysvajetta arvioidaan tarkastelemalla menotalouden todennäköistä kehitystä olemassa tai tiedossa olevan lainsäädännön ja annettujen veroperusteiden pohjalta.

Kestävyysvajeen suuruuden mittarina käytetään veroasteen muutosta, joka välittömästi toteutettuna johtaisi siihen, että julkisen velkaantuneisuus konvergoi kohti määrättyä ”kohtuullista” tasoa pitkän tai rajattoman ajanjakson kuluessa. Laskelmaa tehtäessä ei yleensä oteta huomioon veroasteen nostamisen talouskasvua heikentävää vaikutusta tai muita velkaantumisen aiheuttamia ongelmia;

kyse ei ole analyysistä tai suosituksesta vaan mekaanisesta laskemasta, johon liittyy monia teknisiä ja muita ongelmia. Sekä OECD että Euroopan komissio laativat nykyisin säännöllisesti maittain arvioita julkisen talouden kestävyysvajeesta. On luonnollista, että kestävyysvaje on yleensä suurempi ison budjettivajeen maissa. Toisaalta kestävyysvaje heijastaa myös väestön ikärakenteen odotettavissa olevista muutoksista aiheutuvia ikäsidonnaisten menojen kasvupaineita, mikä on keskeinen esimerkiksi Suomen kestävyysvajeeseen vaikuttava tekijä.

Suureen julkiseen velkaantumisen liittyy useita ongelmia. Ne koskevat niin talouden vakautta ja tehokkuutta kuin sukupolvien välistä tulonjakoa ja oikeudenmukaisuutta. Keskeisimpiä niistä voi tiiviisti luonnehtia seuraavasti.⁷

Iso julkinen velkaantuneisuus murentaa talouskasvun edellytyksiä. Velkaantuminen ei voi jatkua loputtomiin, ennemmin tai myöhemmin edessä on umpikuja ("what can't go on must come to an end"). Jossain vaiheessa lainanotosta maksettava korko kohoaa talouskasvua tukahduttavasti ja/tai velansaanti vaikeutuu suuresti. Reinhart ja Rogoff (2009) ovat laajan kansainvälisen aineiston pohjalta arvioineet, että 90 prosenttia on taso, jota ylittäessään julkinen velkaantuneisuus alkaa yleensä vaikuttaa kasvuun merkittävän kielteisesti. Velan tasosta riippumatta hyvin suuret budjettialijäämät voivat aiheuttaa vakavia ongelmia horjuttamalla finanssimarkkinoiden luottamusta, kuten muun muassa Kreikka ja Irlanti ovat viime aikoina joutuneet toteamaan.

Iso julkinen velkaantuneisuus voimistaa verotuksen haittavaikutuksia. Liiallinen velkaantuminen tarkoittaa lykättyä verorasitusta, jolloin veroasteita tulevaisuudessa joudutaan otaksuttavasti nostamaan nykyisiin verrattuna. Tämä lisää verotuksen kustannuksia, koska verojen kansantaloudelliset haittavaikutukset lisääntyvät enemmän kuin suhteessa veroasteen nousuun (relaatio on epälineaarinen). Verotuksen aiheuttamien kustannusten minimoimiseksi on siksi perusteltua pyrkiä vakaaseen veroasteeseen yli ajan (Barro 1979). Tämä voi perustella budjettialijäämiä huonoina aikoina sekä julkisen talouden rahoituslijäämiä hyvinä aikoina ja osana varautumisena myöhempisiin menopaineisiin.

Suomen työeläkejärjestelmä on tunnetusti osittain rahastoiva. Keskeinen rahastojen motiivi on, että siten voidaan vähentää tulevia eläkemaksujen nousupaineita. Tämä perustelu on pätevä siltä osin, kun eläkemaksujen nousupaineet johtuvat väestön ikäluokkien erisuuruudesta. Nuorten ikäpolvien ei pitäisi joutua liian suurella määrällä maksamiseksi siitä syystä, että isot ikäluokat siirtyvät eläkkeelle. Olisi toivottavaa, että suuret ikäluokat osallistuvat itsestään aiheutuviin kustannuksiin säästämisen (riittävän rahastoinnin kasvu) muodossa. Tästä erillään on pidettävä sitä väestön ikärakenteen muutosta, joka heijastaa elin-aikaodotteen nousua. Pidemmän elinajan omaavat kohortit voivat toki maksaa

⁷ Ks. Calmfors (2010), Auerbach (2008), Wyspolsz (2005).

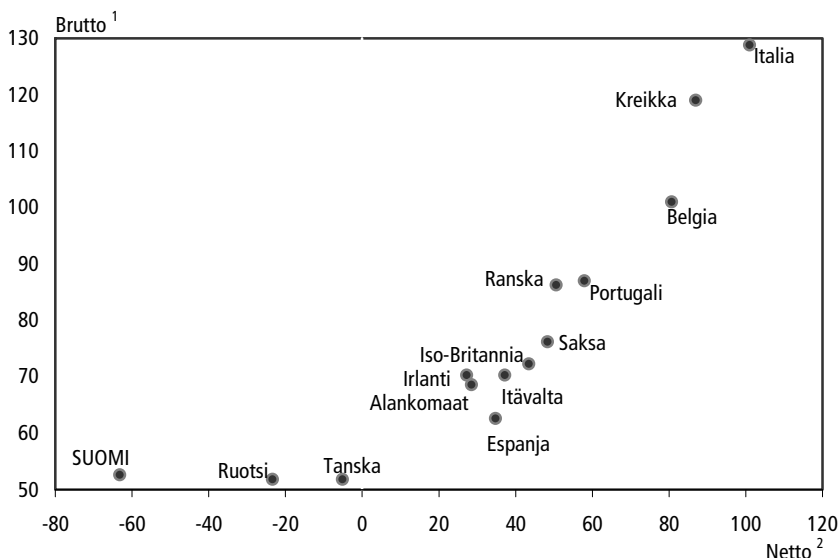
korkeampia eläkemaksuja, tehdä pitempiä työuria tai tyytyä alhaisempiin eläkeisiin; tältä osin ei ole syytä edellyttää rahastoinnin muodossa tapahtuvaa etukäteissäätämistä.

Iso julkinen velkaantuneisuus vääristää sukupolvien välistä tulonjakoa. Iso julkinen velka siirtyy perintönä seuraaville sukupolville. Tämä voi olla epäreilua, jos velka heijastaa aiempien sukupolvien omia etuuksia kasvattavia päätöksiä. Johonkin mittaan asti voi ajatella, että tulevilla ikäluokilla on taloudellisen kasvun ansiosta joka tapauksessa korkeampi materiaallinen elintaso kuin nykyisillä ikäluokilla. Siten tulevilla ikäluokilla voi olla paremmat olot ja edellytykset velan hoitamiseen. Toisaalta nykyiset ikäluokat ovat myös jättämässä jälkeläisilleen isoja ympäristö- ja ilmasto-ongelmia. Muistakin syistä voi olla terve lähtökohta, että kukin ikäluokka tulee toimeen omillaan. Monissa maissa, ml. Suomessa, lykätty veropaineet ovat siinä määrin suuria, että niitä voi pitää ongelmana sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kannalta.

Iso julkinen velkaantuneisuus lisää kansantalouden kriisiherkkyyttä. Viimeaikainen kehitys, ei vähiten euroalueella, on kouriintuntuva osoitus vahvan julkisen rahoitusaseman hyödyllisyydestä. Julkisen rahoituksen kestävyydeltä heikot maat ovat tämän vuoden kuluessa menettäneet luottamuksen rahoitusmarkkinoilla ja ajautuneet syvään kriisiin; Kreikka on valtiontalouden heikon tilan seurauksena jopa menettänyt talouspoliittisen itsenäisyytensä. Etelä-Euroopan maat ja Irlanti ovat joutuneet toteuttamaan hätäisiä julkisten menojen leikkauksia ja veronkiristyksiä. Toisin kuin 1990-luvun alussa Suomi on tämän kriisin aikana voinut sallia valtion voimakkaan velkaantumisen ja pidättäytyä taantumana oloissa veronkiristyksiltä ja menoleikkauksilta. Vahva julkinen rahoitusasema ei voi suojata viennin supistumiselta mutta antaa silti määrättyä suojaa talouden häiriöitä ja rahoitusmarkkinoiden heilahteluja vastaan.

Edellä on käsitelty vain julkisen talouden velkaa, mikä kiistatta antaa hyvin vaillinaisen kuvan julkisen talouden tilasta tai varallisuudesta. Yhtä lailla on perusteita ottaa huomioon julkisen vallan omaisuuseriä. Perinteinen kiistakysymys koskee julkisia investointeja ja niiden kautta syntyvää pääomaa. Usein esitetyn käsityksen mukaan julkiset investoinnit voidaan tai tulee rahoittaa lainarahalla ja alijäämää tarkasteltaessa pitäisi siitä siksi vähentää investoinnit (ns. "kultainen sääntö"). Käytännössä kulutuksen ja investointien erottaminen toisistaan on kuitenkin julkisten menojen kohdalla usein vaikeaa, ja julkiset investoinnit eivät yleensä tuota rahoitusta helpottavaa kassavirtaa. Tästä syystä julkisia menoja tarkastellaan useimmiten kokonaisuutena ja tekemättä eroa kulutus- ja investointimenojen välillä. Sen sijaan on kiistatonta, että julkisen talouden rahoitustaavat on syytä sisällyttää tarkasteluun velkojen ohella. Suomen kohdalla on merkille pantavaa, että valtion finanssisaatavien salkku on kansainvälisesti katsoen huomattavan suuri (kuvio 4).

Kuvio 4 Julkisen talouden velka: brutto ja netto.



¹ Julkisen sektorin bruttovelka v. 2009 lopussa, % BKT:sta, OECD EO Annex Table 32.

² Julkisen sektorin nettovelka v. 2009 lopussa, % BKT:sta, OECD EO Annex Table 33.

Lähde: OECD (2010).

Suomen julkisen sektorin bruttovelka oli vuoden 2009 lopussa runsaat 50 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon⁸ (kuten oli tilanne myös muissa pohjoismaissa). Valtion finanssisaavat ja etenkin työeläkerahastot ovat toisaalta siinä määrin suuria, että Suomen julkisella sektorilla oli viime vuoden lopussa edelleen nettomääräisesti huomattavan suuria rahoitussaatavia (yli 60 % kokonaistuotannosta). Tätä näkökohtaa arvioitaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että pelkästään kattamattomat eläkevastuut ovat arvoltaan moninkertaisia julkisen talouden bruttovelkaan verrattuna. Julkisen talouden kestävyyslaskelmia laadittaessa kaikki saavat ja velat on toki otettava asianmukaisesti huomioon.

2.4 Julkinen velkaantuminen ja finanssipolitiikan tavoitteenasettelu

Julkinen sektorin rahoituksen kestävyys on kaiken kaikkiaan olennainen talouspolitiikan tavoite tai rajoite. Sillä on merkitystä niin kasvupolitiikan kuin hyvinvointivaltion perustamisen hyvä ajatus.

Julkinen sektorin rahoituksen kestävyys on kaiken kaikkiaan olennainen talouspolitiikan tavoite tai rajoite. Sillä on merkitystä niin kasvupolitiikan kuin hyvinvointivaltion rahoituksen sekä suhdannepolitiikan ja sukupolvien välisen tulon-

⁸ Tässä raportoitu bruttovelka poikkeaa ns. EMU-velasta, jossa julkisen talouden sisäiset saavat on nettoutettu. (Suomen EMU-velka on jonkin verran tässä esitettyä bruttovelkaa pienempi lähinnä sen takia, että työeläkerahastoilla on salkuissaan valtion liikkeeseen laskemia obligaatioita.)

jaon kannalta. Sille soisi talous- ja finanssipolitiikassa annettavan riittävää painoa. Finanssipolitiikan tavoitteita muotoiltaessa olisi pyrittävä siihen että:

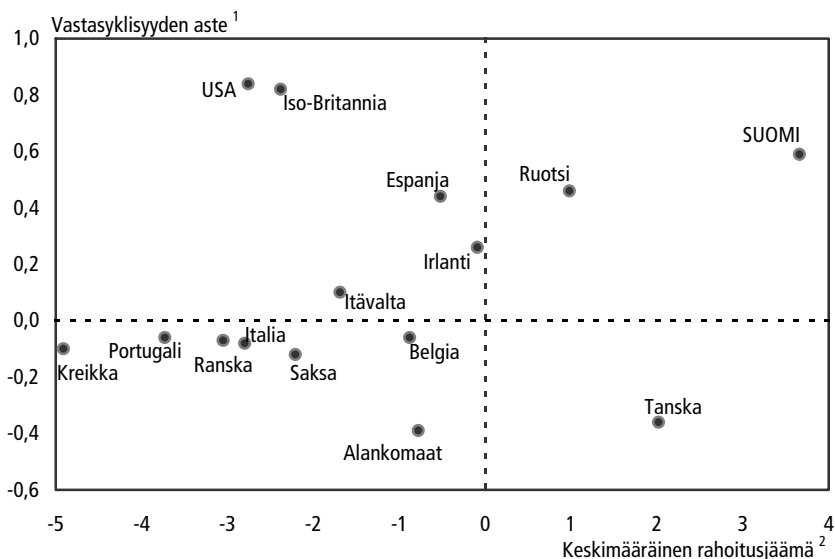
- (i) julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon vakiintuu hahmotettavissa olevan ajan kuluessa kohtuulliseksi katsottavalle tasolle;
- (ii) veroasteen voidaan arvioida pysyvän kokonaisuutena vakaana myös pitkällä aikavälillä;
- (iii) sukupolvien välistä tulojaon vääristymää korjataan tarvittavissa määrin julkisen säästämisen muodossa (rahastointi); ja
- (iv) julkisen talouden rahoitusasema pidetään jatkuvasti siinä määrin vahvana, että finanssipolitiikkaa ei jouduta äkkiä kiristämään kriisin tapauksessa.

Ensimmäinen ja viimeinen kohta tähtäävät siihen, että julkinen rahoitus on kestäväällä ja suhdannepoliittisen liikkumatilan turvaavalla tolalla. Jälkimmäinen, suhdannepoliittista liikkumavaraa koskeva vaatimus on syytä asettaa siksi, että budjettialijäämät voivat muuten muodostua luottamuksen säilymisen kannalta liian suuriksi vaikka ne olisivatkin kestävyysvaatimuksen toteuttavalla uralla (eli velka konvergoi siedettävälle tasolla mutta kenties vasta hyvin kaukaisessa tulevaisuudessa). Toisen vaatimuksen perustelu on, että lykätty verorasitus kohoavan veroasteen muodossa lisää verotuksen aiheuttamia tehokkuustappioita. Kolmas näkökohta liittyy sukupolvien väliseen "reiluun" tulonjakoon, jota julkisen talouden kestävyys sellaisenaan ei turvaa.

Voi kysyä, onko edellä esitetty tarkastelu omiaan ylikorostamaan julkisen talouden rahoituksen kestävyttä muihin näkökohtiin nähden. Onko vaarana, että julkisen talouden kestävydestä huolta kantava finanssipolitiikka muodostuu kasvu- tai suhdannepoliittisesti vahingolliseksi? Kokemus ei näyttäisi tukevan tällaista pelkoa (kuvio 5).

Viime kriisiä edeltäneellä 10-vuotiskaudella useat euromaat harjoittivat finanssipolitiikkaa, joka keskimäärin oli suhdannepoliittisesti nurinkurista ja samalla keskimäärin alijäämäistä. Poliitiikka oli suhdannepoliittisesti nurinkurista siksi, että päätösperäistä finanssipolitiikkaa yleensä kevennettiin korkeasuhdanteessa ja kiristettiin matalasuhdanteessa. Yhdysvallat ja Englanti harjoittivat aktiivisesti vastasyklistä politiikkaa, mutta näissä maissa julkinen talous oli keskimäärin alijäämäistä. Ruotsi ja Suomi harjoittivat sen sijaan vastasyklistä politiikkaa ja ylläpitivät samalla keskimäärin tuntuvaan julkisen talouden rahoituksen ylijäämää. Kokemus ei siten tue käsitystä, että julkisen talouden kestävyuden turvaaminen tapahtuu suhdanteiden tasaamisen tai talouskasvun kustannuksella. Pikemmin voi löytää tukea näkemykselle, että julkisen talouden kestävyuden turvaava finanssipolitiikka saattaa samalla hyvinkin olla suhdanne- ja kasvupoliittisesti järkevää.

Kuvio 5 Finanssipolitiikka ja julkisen talouden rahoitusjäämä vuosina 1999–2008.



¹ Tuotantokuilun ja finanssipolitiikan korrelaatio, jossa jälkimmäisen mittaama suhdannekorjatun julkisen rahoitusjäämän muutos, % BKT:sta.

² Julkisen sektorin keskimääräinen rahoitusjäämä vuosina 1999–2008, % BKT:sta.

Lähde: Nordics in Global Crisis, Gylfason ym. (2010).

3 INSTITUUTIOT FINANSSIPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON EHDOLLISTAJANA

Kuten edellä on jo todettu, institutionaalisilla seikoilla on merkittäviä vaikutuksia poliittiseen päätöksentekoon ja talouden kehitykseen. Tämä pätee mitä suurimmassa määrin finanssipoliittiseen päätöksentekoon; lukuisat tutkimukset osoittavat finanssipolitiikan kurinalaisuuden riippuvan politiikan instituutioista ja menettelytavoista.⁹ Tässä luvussa pohditaan ensin yleisesti finanssipolitiikan instituutioiden kehittämistä demokratian toimivuuden vahvistamiseksi (jakso 3.1). Tämän jälkeen tarkastellaan erikseen seuraavia finanssipolitiikan ohjausjärjestelmään liittyviä kysymyksiä: Suomen kehysmenettely (jakso 3.2), eläkepolitiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä (3.3), EU:n talouspolitiikan koordinointi ja säännöt (jakso 3.4) sekä Ruotsin esikuvan mukainen ”finanssipolitiikan neuvosto” (jakso 3.5).

⁹ Tuoreita ja kattavia kirjallisuuskatsauksia tästä aiheesta ovat esimerkiksi Lassen (2010) ja Price (2010).

3.1 Demokraattisen päätöksenteon vahvistaminen

Julkisen sektorin kautta kanavoituu merkittävää osa kansantuotteesta, ja poliittiset päätökset vaikuttavat monin tavoin voimavarojen kohdentumiseen ja tulonjakoon sekä taloudellisen kasvun edellytyksiin. Suomen kaltaisissa maissa julkista taloutta koskevat päätökset tehdään paljolti poliitikkojen toimesta demokratian pelisääntöjä noudattaen. Edellä on jo todettu, että tämä ei ole ongelmatonta – demokratia on altis lyhytnäköisyydelle, siihen vaikuttavat etujärjestöjen lobbaus, suhdannepolitiikka voi vinoutua vaalisyklin mukaisesti, hallitus voi velkaantua strategisista syistä jne. Sitoutuminen demokratian pelisääntöihin on silti kiistaton arvo (ja demokratia on tunnetusti vaihtoehtoista vähiten huono). Finanssipolitiikan instituutioita pohdittaessa on viime kädessä kysymys siitä, voidaanko löytää keinoja ja menettelytapoja demokratian toimivuuden parantamiseksi.

Toimivan demokraattisen päätöksenteon tulee täyttää kolme vaatimusta (esim. Lindbeck ym. (2007)). Ensinnäkin täytyy olla selkeä vallan ja vastuun jako. Kyse ei ole vain konstituutiosta tai perustuslaista vaan myös vakiintuneesta käytännöstä ja siitä, että kansalaiset tiedostavat miten valta ja vastuu jakautuvat eri instituutioiden kesken. Talouspolitiikan osalta tilanne on yleensä selkeä: keskuspankki vastaa rahapolitiikasta, hallitus ja eduskunta finanssipolitiikasta ja muusta talouspolitiikasta, ja työmarkkinoilla neuvotellaan työehdoista. Poliitiikan muilla alueilla vastuujaako ei aina ole yhtä selvä – Suomessa on ajoittain käyty kiistaa muun muassa pääministerin ja presidentin roolijaosta EU- ja ulkopoliitikassa. Myös talouspolitiikan osalta tilanne on ajoittain ollut vähemmän selvä muun muassa kolmikannan ja korporatismiin vahvan aseman takia (Korkman 2007).

Toinen demokratiaan kohdistuva vaatimus on, että päättäjien toimintaa seurataan ja valvotaan sekä arvioidaan kriittisesti ja julkisesti. Tämä on välttämätöntä jotta kansalaiset voivat muodostaa käsityksen politiikan luonteesta ja tuloksista. Valvonta voi olla juridista mutta on pääosin poliittista; kyse on asiantuntijoiden arvioinnista, median raportoinnista ja julkisesta keskustelusta.

Kolmas vaatimus on vastuullisuuden toteutuminen, mikä konkreettisimmin ilmenee vaaleissa. Hallituksen toimintaan tyytymättömän kansan on voitava vaihtaa vallanpitäjiä. Vaatimus toteutuu ilmeisimmin kaksipuoluejärjestelmässä; Suomen kohdalla koalitiollahitusten jossain määrin muokkaa vastuullisuuden toteutumista, kun äänestäjän on vaikea etukäteen arvioida koalitiivaihtoehtoja. Hallituspolitiikan vaihtoehdot eivät nouse vaalikeskustelussa vahvasti esille, mikä vähentää muodostettavan hallituksen mandaatin selkeyttä. Äänestystilannetta mutkistaa Suomessa edelleen ”pitkien listojen” puute eli ehdokkaiden korostuminen henkilöinä pikemmin kuin puolueittensa edustajina.

Edellä sanottua on syytä täydentää kahdella havainnolla. Ensinnäkin demokratia ei edellytä, että kaikki kysymykset alistetaan normaaliin demokraattiseen päätöksentekoon. Kansanedustuslaitos voi toki perustuslain muodossa säätää, että joitakin poliittisia päätöksiä (esim. omistusoikeuteen puuttuminen) voidaan tehdä vain vaikeutetussa lainsäädäntöjärjestyksessä. Finanssipolitiikan osalta on joissakin maissa sisällytetty konstituutioon budjetin tasapainoa koskeva vaatimus (vrt. esim. Saksa). Toinen havainto on, että parlamentti voi päättää luovuttaa päätösvaltaa toiselle instituutiolla. Tämä on tilanne muun muassa itsenäisen keskuspankin kohdalla, joka voi päättää rahapolitiikastaan pitkälti hallituksen ja eduskunnan mielipiteistä piittaamatta. Keskuspankin johto ei ole vastuullinen sanan tavanomaisessa mielessä – sitä ei voi erottaa eduskunnan tai kansalaisten mielipiteiden takia – mutta järjestelmä omaa silti legitimeettiä koska vallan delegointi keskuspankille on tapahtunut demokraattisessa järjestyksessä (jonka lisäksi keskuspankilla on toki raportointivelvollisuutensa).

Viime vuosikymmenien merkittävimpiä muutoksia talouspolitiikan kentässä on keskuspankille yhä useammassa maassa annettu vahvasti itsenäinen asema. Perustelu tälle muutokselle on, että teknokraattisesti hallittu keskuspankki pysyy paremmin vastustamaan kiusausta altistaa rahapolitiikka politiikan pelinappulaksi. Poliittisilla päättäjillä on lähes aina – ja etenkin vaalien lähestyessä – tahtoa mataliin korkoihin talouskasvun ja työllisyyden tukemiseksi. Pitemmän päälle ekspansiivinen politiikka kuitenkin uhkaa johtaa lähinnä inflaation kiihtymiseen ja epävakaisuuden voimistumiseen.

Aluksi inflaatiotaipumusta (”inflation bias”) yritettiin joissakin maissa torjua Milton Friedman’in suosituksen mukaisesti siten, että keskuspankit sitoutuivat pitämään rahan tarjonnan kasvu vakaana talouden vaihteluista piittaamatta. Keskuspankin toimintaa voisi siten helposti arvioida sen perusteella, onko se kunnioittanut sitoumustaan vakaaseen rahan tarjonnan kasvuun vai ei. Käytännössä rahapolitiikan sääntö osoittautui epärealistiseksi sen takia, että rahan määrää on vaikea määrittää yksiselitteisesti ja koska sen suhde talouden kehitykseen osoittautui varsin epävakaksi. Ei ole mieltä vaatia keskuspankkia sulkemaan silmänsä talouden ongelmilta ja sitoutumaan vakaaseen rahan tarjonnan kasvuun jos tämä johtaa epävakaiseen talouskehitykseen.

Itsenäisen päätösvaltan luovuttaminen keskuspankille on toinen ja ”jalostuneempi” tapa suojata rahapolitiikkaa liialliselta ja poliittisilta paineilta heijastavalla lyhytnäköisyydeltä. Itsenäisen keskuspankin asemaan liittyy läheisesti keskuspankin ohjeistaminen siten, että hintavakauden toteuttaminen on sen ensisijainen tavoite. Keskuspankille ei luovuteta valtaa päättää tavoitteesta, ainoastaan valta päättää rahapolitiikan keinojen käytöstä annetun tavoitteen saavuttamiseksi. Yleensä tavoitteeksi on asetettu hintavakaus tai matala inflaatio keskipitkällä aikavälillä. Joissakin tapauksissa hallitus on määrittänyt tavoitteen melko täsmäl-

lisesti, toisissa tapauksissa tämäkin on delegoitu keskuspankille itselleen (näin esim. EKP:n kohdalla).

Tilanteen selkeyden kannalta on eduksi, jos keskuspankille annettu tavoite on mahdollisimman yksiselitteinen. Viime vuosien kriisi on kuitenkin opettanut, että vakaa hintakehitys ei turvaa vakaata talouskehitystä; se voi sallia ylivelkaantumisen, liiallisen riskinoton ja varallisuusarvojen hintakuplan muodostumisen. Näyttääkin siltä, että keskuspankin olisi annettava inflaation lisäksi painoa myös kasvulle ja työllisyydelle sekä hintakuplien ennalta ehkäisemiselle ja rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Tavoiteasettelun moniulotteisuus on jossain määrin väisätämätöntä mutta vaikeuttaa osaltaan rahapolitiikan onnistumisen arviointia.

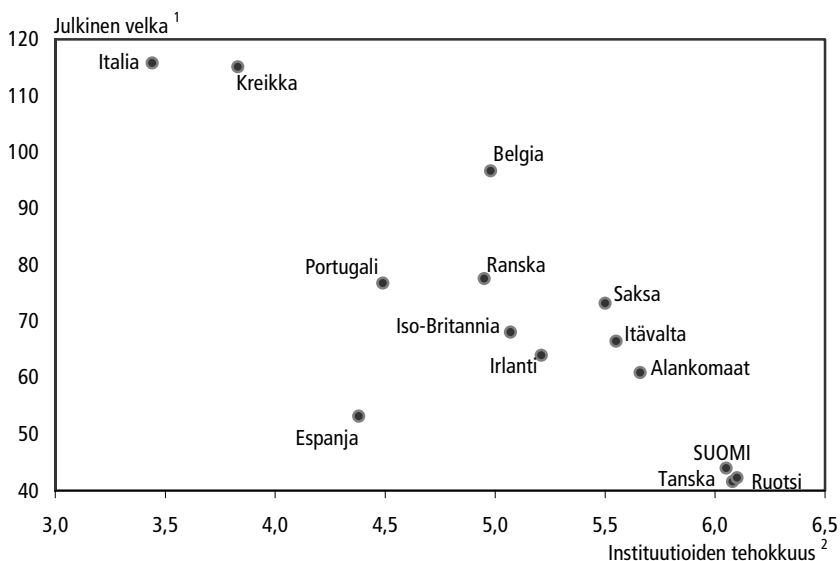
Keskuspankkianalogia on hedelmällinen ja auttaa arvioimaan myös finanssipolitiikan päätöksentekojärjestelmää. Rahan tarjonnan sääntöä vastaa finanssipolitiikan puolella ehdotus sitoutua kiinteään ja tiukasti määrättyyn menokehitykseen tai budjetin jäämää koskevaan tavoitteeseen. Finanssipolitiikan kannalta opetus tältä osin on, että ehdoton sitoutuminen kovin yksinkertaisiin sääntöihin voi näennäisestä selkeydestään huolimatta olla vähemmän järkevää – jos edes mahdollista. Pidemmälle menevä ehdotus on roolin antaminen ”finanssipolitiikan neuvostolle”. Analogialla on kuitenkin rajansa, sillä päätösvallan luovuttaminen teknokraattien käsiin olisi tulonjakoon monella tapaa vaikuttavassa finanssipolitiikassa paljon vaikeampaa pitää poliittisesti hyväksyttävänä ja legitimiinä kuin lähinnä korkotasosta päättävässä rahapolitiikassa.

Kuten edellä jo todettiin, instituutioiden merkitystä finanssipolitiikan kestävyyskannalta on tutkittu runsaasti. Tutkimukset osoittavat, että instituutioiden luonteella ja laadulla on poliittisten tekijöiden ohella merkittäviä vaikutuksia julkisen talouden tilaan ja kestävyyskannan.¹⁰ Tätä näkemystä havainnollistavat kuviot 6 ja 7, joista ensimmäinen kuvaa julkisen velkaantumisen suhdetta talouden instituutioiden tehokkuuteen yleensä ja jälkimmäinen erityisesti suhteessa valtion toiminnan läpinäkyvyyteen.

Kuvio 6 tukee näkemystä, että tehokkaat instituutiot omaavat maat kykenevät paremmin rajoittamaan julkista velkaantumista, ja kuvio 7 antaa aihetta ajatella, että ainakin hallituksen politiikan läpinäkyvyydellä on tässä yhteydessä merkitystä. Varauksena on kuitenkin syytä korostaa, että kausaalisten tekijöiden identifiointi on aina hankalaa: kuviot saattavat havainnollistaa lähinnä sitä, että määrätuille (”vastuullisen”) poliittisen kulttuurin omaaville maille ovat ominaisia sekä tehokkaat instituutiot ja politiikan läpinäkyvyys että suhteellisen vähäinen julkisen velkaantuneisuus.

¹⁰ Tässä ei ole aihetta selostaa kirjallisuutta lähemmin. Se osoittaa julkisen velkaantumisen riippuvan muun muassa valtiovarainministerin asemasta hallitustyössä, budjettiprosessista, finanssipolitiikan säännöistä, politiikan läpinäkyvyydestä, tulonjaosta ja politiikan polarisaatiosta; ks. Lassen (2010), Halleberg ym. (2009).

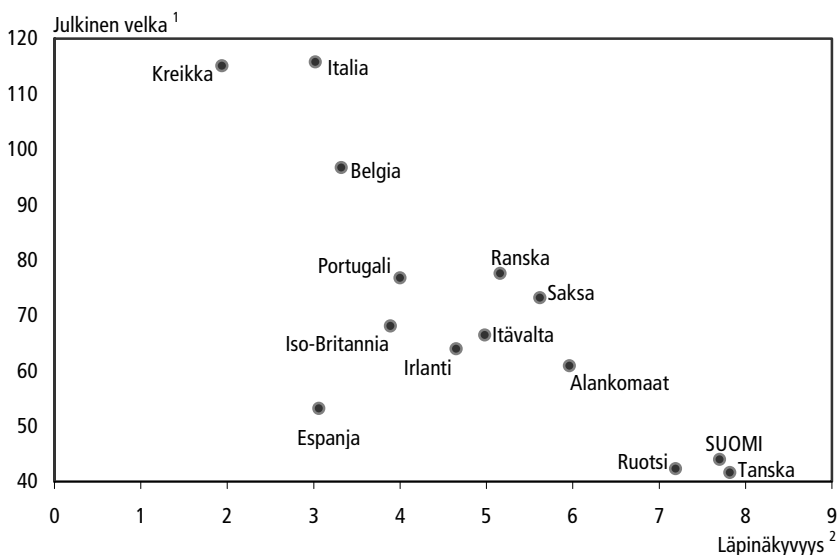
Kuvio 6 Julkinen velkaantuminen ja instituutioiden tehokkuus.



¹ Julkinen bruttovelka v. 2009 lopussa, % BKT:sta. Lähde: Euroopan komissio (2010).

² Institutionaalinen tehokkuus, yhdistetty indikaattori. Lähde: WEF (2010).

Kuvio 7 Julkinen velkaantuminen ja hallituksen politiikan läpinäkyvyys.



¹ Julkinen bruttovelka v. 2009 lopussa, % BKT:sta. Lähde: Euroopan komissio (2010).

² Haastatteluihin perustuva arvio. Lähde: IMD (2010).

Julkisen velkaantumisen rajoittaminen edellyttää luonnollisesti tehokkaita toimia menojen vähentämiseksi ja/tai verojen nostamiseksi. Tutkimusten melko yksimielinen tulos on, että velkaantuneisuuden rajoittaminen onnistuu paremmin

tiukan menokuurin avulla kuin verotusta kiristämällä (Lassen 2010 ja Price 2010). Poliittisesti mielenkiintoinen havainto on, että menojen vähentämisen linja näyttäisi usein onnistuneen paremmin vasemmistohallituksen johdolla.

3.2 Kehysmenettely ja sen kehittäminen

Suomen kehysmenettely määritellään pitkälti jo hallitusneuvotteluissa, jolloin asetetaan valtion reaaliseksi menokehitykselle hallituskauden yli ulottuva vuotuinen katto, jos kohta korkomenot ja eräät suhdanneriippuvaiset menot jäävät menokehityksen ulkopuolelle. Viherkentän luku tässä raportissa sisältää seikkaperäisen kuvauksen kehysmenettelystä ja siihen liittyvistä ongelmista; seuraavassa esitetään vain karkea arvio sen merkityksestä ja eräistä sen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Kehysmenettely on ajanut asiaansa, se on parantanut finanssipolitiikan ennakoitavuutta ja kurinalaisuutta. Se lienee keskeisiä syitä siihen, että valtion menojen kasvuvauhti ei enää kiihdy erityisesti eduskunnan vaalivuosina (kuvio 1). Kausallisuuden tulkinta on kuitenkin sillä tavalla pulmallinen, että niin kehysmenettelyn omaksuminen kuin finanssipoliittinen kurinalaisuus saattavat molemmat selittyä yleisimmillä suomalaisen politiikan piirteillä ja kokemuksilla (esim. 1990-luvun alkuvuosien laman opetuksilla).

Kehysmenettelyyn liittyy joka tapauksessa kritiikkiä aiheuttavia ongelmia. On katsottu, että se jäykistää liikaa valtion menopolitiikkaa; menoja tulisi voida siirtää hallinnonalojen välillä ja ajoittaa joustavasti vaalikauden sisällä. Tähän voi vastata, että menojen kohdentamisen jäykkyys hallinnonaloittain on lähes väistämätön seuraus siitä, että hallituksen prioriteeteista ja menopolitiikasta neuvotellaan sitovasti hallituskoalitiota muodostettaessa. Periaatteessa mikään ei estä hallitusta myöhemmin muuttamasta menojen painopisteitä – jos siitä vaan voidaan sopia hallitusohjelmasta poikkeavalla tavalla. Menojen ajoituksen muuttaminen on sekin mahdollista, mutta niiden etupainotteinen kasvattaminen voisi heikentää kehysten uskottavuutta. Menopolitiikan joustavuutta olisi periaatteessa mahdollista lisätä jättämällä suunniteltujen menojen ja kehysten välille nykyistä suurempi marginaali.

Tulisiko kehukset määrittää nimellisesti tai reaalisesti? Jälkimmäinen vaihtoehto helpottaa suunnitellun toiminnan ylläpitämistä, kun myös odottamattomat kustannusten kohoamiset ovat pääpiirteissään rahoitettavissa. Ensimmäinen vaihtoehto voisi kuitenkin paremmin kannusta kustannusten kurissa pitämiseen, kun niiden lisäyksiin ei olisi odotettavissa lisärahoitusta. Lisäksi nimellismääräiset menot ovat käsitteellisesti selkeämmät ja helpommin ymmärrettäviä.

Kehysmenettelyä on moitittu siitä, että se on kannustanut julkista taloutta heikentäviin veroperusteiden muutoksiin tai verotukien lisäämiseen. Näin hallitus on voinut edistää hyväksi katsomiaan toimintoja kehyksiään rikkomatta. Vaikutus valtiontalouteen on kuitenkin sama kuin menolisäysten tapauksessa. Lisäksi verotuet voivat heikentää politiikan kohdentumisen tarkkuutta ja läpinäkyvyyttä. Näistäkin syistä tuntuisi luontevalta, että myös veroperustemuutoksiin kiinnitetäisiin tässä yhteydessä asianmukaista huomiota. Yksinkertaisin ratkaisu olisi niiden yhdistäminen menokehyyksiin, jolloin tavoite koskisi (määrätyin poikkeuksin) rakenteellisen budjettijäämän kehitystä. Toinen vaihtoehto on meno- ja verokehysten pitäminen erillään. Molemmissa tapauksissa olisi syytä lähteä siitä, että ansiotuloveroasteikkoihin tehdään myös tavoitteellinen, ansiotasokehityksen huomioon ottavia asteikkokorjauksia (muuten tapahtuvan progression kiristymisen estämiseksi).

Mistä hallituksen tulisi hakea lähtökohtia tai kriteerejä menokehysten ja veroperusteiden muutosten mitoittamiseksi? Luonteva lähtökohta on lähteä liikkeelle julkisen rahoituksen kestävydestä (VM 2010). Pohjana pitäisi olla huolellisesti laadittu asiantuntija-arvio julkisen rahoituksen näkymistä ja pitkän aikavälin kestävyysvajeesta. Finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena tulisi olla julkisen rahoituksen kestävyuden ylläpitäminen, jos lähtökohtatilanne on hyvä, tai kestävyysvajeen poistaminen hahmotettavissa olevan ajan kuluessa. Kestävyyttä määrittäessä on punnittava edellä (luku 2.3) pohdittuja ongelmia ja kriteerejä ja muunnettava finanssipolitiikan yleinen tavoitteenasettelu suunnitelmaksi, jonka pohjalta voidaan määritellä tavoitteen kanssa hallituskaudella sopusoinnussa oleva julkisen talouden rahoitusjäämä ja menokehys.

Meneillään oleva kriisi on muistuttanut siitä, että kehysten kunnioittaminen voi poikkeuksellisissa oloissa osoittautua varsin vaikeaksi. Jokaisesta säännöstä on tarvittaessa voitavat poiketa – mutta miten rajoittaa poikkeamia ja pitää niiden kynnyksen riittävän korkeana? Yksi mahdollisuus on säätää myös poikkeuksia koskevia sääntöjä (vrt. vakaus- ja kasvusopimus eli VKS) tai erityisiä menettelytapoja. Poikkeuksien kattaminen sääntöä mutkistamalla voi kuitenkin osoittautua hyvin hankalaksi, kuten VKS:n tapaus havainnollistaa.

3.3 Työeläkejärjestelmä ja eläkepoliittinen päätöksenteko

Edellä on viitattu julkiseen talouteen pohtimatta sen laajuutta. Olisiko hallituksen finanssipolitiikassaan keskityttävä valtiontalouteen tai koko julkiseen talouteen ml. kuntatalous ja sosiaaliturvasectori? Melko ilmeistä on, että lähtökohtana on oltava julkinen sektori koko laajuudessaan. Näin on siksi, että valtio on joka tapauksessa viime kädessä myös kunnallistalouden ja työeläkejärjestelmän taakkuemies. Sitä paitsi päätökset julkisen talouden eri osissa vaikuttavat toisiinsa: kuntien verotuksen kiristyminen ja työeläkemaksujen nousu kaventavat osaltaan

valtion mahdollisuuksia nojautua verokertymien kasvuun, ja kuntien valtioosuudet ovat merkittävä valtiontalouden menoerä. Eläkejärjestelmän säännöt vaikuttavat osaltaan eläkkeelle siirtymisen ajoittumiseen ja siten työurien pituuteen, millä on huomattavia valtiontaloudellisia seurauksia.¹¹

On kuitenkin vahvoja perusteita tarkastella kutakin sektoria myös erillään niiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Työeläkejärjestelmämme on lakisääteinen, kollektiivinen ja osin rahastoiva. Maksussa olevat eläkkeet ja ansaitut eläkeoikeudet ovat pitkälti jopa perustuslain suojaamia, mutta kattamattomat eläkevastuut eivät juridisesti ole julkisen vallan velkaa vaan lähinnä eläkelupauksia. Tästä syystä osittain rahastoiva eläkejärjestelmä pienentää tilinpidon mukaista koko julkisen sektorin nettovelkaa (tai kääntää sen nettosaataviksi) kun kattamattomia vastuita ei kirjata velkapuolelle. Toisaalta kattamattomat eläkevastuut ovat suuruudeltaan monikertaisia suhteessa valtion velkaan. Vastaavasti työeläkejärjestelmä parantaa tuntuvasti koko julkisen sektorin tilinpidon mukaista rahoitusjäämää.

Eläkejärjestelmälle voidaan asettaa monia talouspoliittisia ja sosiaalipoliittisia vaatimuksia tai toiveita. Talouspoliittisesti soisi järjestelmän olevan rahoituksellisesti kestävä kohtuullisella maksutasolla ja sukupolvien välisen tulonjaon kannalta ”reilu” sekä vaikuttavan myönteisesti työntekoon (aktuaarisuus). Tehtyjen uudistusten ansiosta työeläkejärjestelmämme on nyttemmin aika suuressa määrin aktuaarinen, vaikka se edelleen suosii suuria ikäluokkia nuorempien kohorttien kustannuksella. Näillä näkymin Suomen työeläkejärjestelmä ei kuitenkaan ole rahoituksellisesti kestävällä tolalla, sen kestävyysvaje on tuoreimpien arvioiden mukaan noin 4–6 prosenttia palkkasummasta. Maksussa on tuntuvia nousupaineita vaikka elinaikakerroin huolehtii siitä, että eläkkeiden tasoa leikataan elinaikaodotteen nousua vastaavasti. Kyse on paljolti suurten ja niitä edeltävien ikäluokkien jättämästä taakasta, jota ollaan siirtämässä tulevien ikäpolvien rasitukseksi. Eläkejärjestelmän kestävyysvaje on suuruudeltaan varteenotettava, pari prosenttia kokonaistuotannosta, ja siihen liittyy merkittävää epävarmuutta.

Mahdolliset toimet eläkejärjestelmän kestävyysvajeen turvaamiseksi tarkoittavat tavalla tai toisella joko etuuksien heikentämistä tai maksurasituksen korottamista, ja molemmat vaihtoehdot ovat poliittisesti kovin vaikeita. Tavoitteena tulisi silti olla, että eläkemaksut ja -etuudet ovat odotusarvoisesti tasapainossa, ainakin jos elinaikakerroin leikkaa elinaikaodotteesta johtuvan lisärasituksen. Maksutason nostamisessa on kuitenkin syytä pidättyvyyteen koko kansantalouden verorasituksen kohtuullisena pitämiseksi ottaen huomioon muun muassa kuntien veroäyriin kohdistuvat nousupaineet. Vaikka eläkejärjestelmää on erityisesti vuo-

¹¹ Työurien pituus ei juuri vaikuta eläkejärjestelmän rahoitusasemaan pitkällä aikavälillä, koska pidemmät työurat lisäävät jokseenkin samassa määrin sekä työeläkemaksuja että -etuuksia (joskin ajoitus poikkeaa). Sen sijaan työurien pituus vaikuttaa merkittävästi valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta koko julkisen sektorin rahoitustasapainoon; ks. esimerkiksi VM (2010).

den 2005 uudistuksessa kehitetty selvästi aktuaariseen suuntaan, jolloin maksujen ja etuuksien yksilökohtainen vastaavuus on lisääntynyt, on eläkemaksu edelleen osaksi veroluonteinen ja sellaiseksi se kaiketi myös melko yleisesti mielletään. Tässä katsannossa voi perustella eläkemaksuille määrättyä maksukattoa, jonka ylittäminen edellyttäisi toimenpiteitä etuustason heikentämiseksi.¹²

Monissa maissa eläkejärjestelmän rahoitukselliset näkymät ovat erittäin synkät, ja silti tarvittavia päätöksiä ei saada syntymään. Myös Suomessa on yhä selvemmin jouduttu toteamaan eläkepolitiikan päätöksenteon vaikeus. On kuitenkin hyviä esimerkkejä maista, joissa institutionaalisilla ratkaisuilla on pystytty parantamaan päätöksentekokykyä.

Ruotsissa on voimassa päätössääntö, jonka pohjalta eläkkeitä ja eläkkeiden karttumia heikennetään ("bromsen") jos eläkejärjestelmän rahoitustasapaino heikenee liikaa. Näillä näkymin Ruotsissa lähivuosien aikana alennetaan maksussa olevia eläkkeitä nimellisestikin useita prosenttiyksiköitä. Joltain osin hallitus saattaa pehmentää tilannetta eläkeläisten verokohtelua höllentämällä. Ruotsissa lähtökohtana kuitenkin on, että eläkejärjestelmän tulee olla rahoituksellisesti kestävä annetulla maksutasolla. Järjestelmästä päätettäessä ratkaisua tukivat kaikki suuret puolueet ja yli 85 prosenttia kansanedustajista. Taustalla oli näkemys, että sitoutuminen periaatteisiin ja päätössääntöihin helpottaa merkittävästi tarvittavien sopeutumistoimien syntymistä.

Kanadassa eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyttä arvioidaan kolmen vuoden välein sen toteamiseksi, poikkeako vallitseva maksutaso rahoituksen kestävyden turvaavasta tasosta (Monk ja Sasa 2009). Jos näin on, siihen on lain mukaan reagoitava sallimalla "automaattisten vakauttajien" toimia. Tällöin maksutasoa nostetaan 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa kunnes puolet alkuperäisen ja kestävyden edellyttämän maksutason "kuilusta" on eliminoitu, ja samalla eläkkeiden indeksikompensaatiot jäädytetään seuraavaan eläkejärjestelmän kestävyden tarkistusajankohtaan asti. Näin toimitaan kuitenkin vain siinä tapauksessa, että poliittisesti ei kyetä sopimaan muunlaisista sopeutumiskeinoista kestävyden turvaamiseksi. Hallitus on säätänyt itselleen "pakkopaiden" tai asettanut ylleen "Damokleen miekan", jonka olemassaolon tarkoitus on patistaa päätöksentekoon siihen liittyvistä poliittisista vaikeuksista huolimatta.

Suomen eläkejärjestelmästä päättää viime kädessä eduskunta, mutta maksutason vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö eläkeyhtiöiden esityksestä (sen jälkeen kun esitys on ollut esillä valtioneuvoston raha-asiain valiokunnassa). Käytännössä päätösvaltaa ovat käyttäneet työmarkkinajärjestöt ja työeläkeyhtiöiden keskeiset asiantuntijat, jotka ovat myös valmistelleet työeläkejärjestelmään tehtyjä uudistuksia. Niin yhteiskunta kuin erityisesti työmarkkinajärjestöt itse ovat

¹² Ks. Korkman ym. (2007).

olleet sitä mieltä, että työnantajat ja palkansaajat – maksajat ja edunsaajat – omaavat legitimizeettiiä päättää eläkepolitiikasta. Ongelmana kuitenkin on, että päätöksiä tekevät tahot ovat herkästi siirtämässä taakkaa kolmannelle osapuolelle eli tuleville sukupolville. Lykättyihin maksujen nousupaineisiin ei ole haluttu riittävässä määrin puuttua. Tästä ei tule syyttää erityisesti työmarkkinajärjestöjä; kyseessä on yleinen ongelma, joka voi olla vielä pahempi jos hallitus ja eduskunta tilannekohtaisesti tekevät eläkepolitiikan päätöksiä (Korkman 2009). Juuri siksi kaivataan institutionaalisia ratkaisuja esimerkiksi päätössääntöjen muodossa (vrt. esim. Ruotsi ja Kanada).

Korporatistinen päätöksentekokyky on viime aikoina joutunut kyseenalaiseksi. Maksujen nousupaineesta on tosin osa kyetty purkamaan lähivuosille (ns. sosiaalituossa) sovittujen korotusten kautta, mutta tämänkin jälkeen maksut uhkaavat nousta useita prosentteja. Tätä voi pitää pulmana erityisesti siksi, että maksupaineisiin liittyy merkittäviä riskejä talouden kehityksen ja rahastojen tuottoa koskevan epävarmuuden takia. Työurien pituudesta käyty kiista herättää vielä suurempia kysymysmerkkejä. Järjestöt eivät ole päässeet sopuun työuran pidentämisen keinoista, ja tässä tilanteessa myöskään hallitus ei ole halunnut tehdä päätöstä omin ehdoin. Näin syntynyt umpikuja on voitava purkaa, sillä työurien pituudella on erittäin suuri merkitys julkisen rahoitusaseman kannalta pitkällä aikavälillä. Kiista ei koske vain tai niinkään päätösten sisältöä kuin teko tapaa eli kysymystä siitä, kenellä on viime kädessä oikeus eläkepoliittiseen valankäyttöön.

Vastauksesta ei voi olla epäselvyyttä. Parlamentaarisessa demokratiassa ei voida kyseenalaistaa kansanedustuslaitoksen legitimizeettiiä päättäjänä. Sen sijaan voi hyvinkin kehittää päätöksentekojärjestelmää tavalla, joka turvaa sekä asiantuntemuksen että työmarkkinajärjestöjen myötävaikutuksen. Samalla tulisi pyrkiä edistämään päätöksenteon pitkäjänteisyyttä. Näitä vaatimuksia voisi sovittaa yhteen kahden institutionaalisen ratkaisun avulla.

Ensinnäkin voitaisiin, kuten edellä on jo todettu, yksittäisten ratkaisujen sijaan pyrkiä sopimaan päätössäännöistä. Näin siksi, että yhteisymmärryksen saavuttaminen ongelmiin tai kriisiin jo ajauduttua on paljon vaikeampaa ja kyseenalaisten päätösten (huonojen ”lehmänkauppojen”) riski suuri. Elinaikakerroin on hyvä esimerkki harkinnanvaraista päätöksentekoa vähentävästä sopeutumisesta, ja Ruotsin ns. ”eläkejarru” on toinen esimerkki. Myös eläkejärjestelmän ikäraajat tulisi indeksoida elinaikaodotteeseen siten kuin esimerkiksi Tanskassa on tehty.

Toiseksi poliittinen järjestelmä voisi delegoida valmistelu- ja rajoitetusti jopa päätösvaltaa muille tahoille ml. asiantuntijoille. Tulisi asettaa korkean tason elä-

kepoliittinen työryhmä¹³, jonka tehtävänä olisi määrävälein arvioida työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Näin syntyvien raporttien pitäisi myös johtaa Kanadan ja Ruotsin esimerkkien mukaisesti tavalla tai toisella tilannetta korjaaviin toimiin, jos näkymät sitä edellyttävät (jos on kestävyysvaje).

Päätöissäntöjä ja modernin keskuspankkipolitiikan analogiaa hyödyntäen voisi asiantuntemukseen nojautuvan ja työmarkkinajärjestöt huomioon ottavan päätöksenteon sovittaa yhteen demokratian vaatimusten kanssa seuraavasti:

Eduskunnan tulisi määrittää eläkepolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Työeläkejärjestelmän tulee olla rahoituksellisesti kestävä kohtuullisen maksutason rajoissa (riittävällä todennäköisyydellä). Vaatimus tarkoittaisi sellaista eläkemaksun, rahastointiasteen ja etuuksien keskinäistä suhdetta, että eläkemaksuun ei kohdistu tulevana vuosikymmeninä kovin voimakkaita nousupaineita.

Eduskunnan tulisi hyväksyä ne pelisäännöt, joita noudattaen eläkejärjestelmän parametreja tarvittaessa muutetaan sen rahoituksen kestävyuden turvaamiseksi. Muutoksia tehtäessä voidaan eri tavoin painottaa rahastointiastetta ja eläköitymisikää sekä maksu- ja etuustasoja. Valinnat vaikuttavat eläkejärjestelmän kannustinvaikutuksiin sekä riskien kohdentumiseen nuorten ja iäkkäämpien sukupolvien kesken, minkä takia valintojen tulisi olla poliittisen arvioinnin kohteena. Järjestelmään sisältyisi automaattinen sopeutumismekanismi, joka laukeaisi eläkejärjestelmän rahoituksen vahvistamiseksi jos kestävyysvaje muodostuu liian suureksi ("perälauta") ja jos muusta sopeutumisesta ei kyetä pääsemään sopuun.

Eduskunta nimittäisi eläkepoliittista valtaa käyttävän asiantuntijaryhmän ("Eläkepoliittinen työryhmä") sekä määrittäisi sen toimivallan. Ryhmän tehtävänä olisi raportoida hallitukselle ja eduskunnalle eläkejärjestelmän kehityksestä ja näkymistä. Se vastaisi eläkepolitiikan toteuttamisesta tai päätösten valmistelusta hallituksen ja eduskunnan määrittämien periaatteiden mukaisesti. Lisäksi työryhmä osallistuisi lainsäädännöllisten uudistusten valmisteluun (tai vastaisi niistä). Ryhmään kuuluisivat työmarkkinaosapuolten edustajia ja keskeisten ministeriöiden virkamiehiä (STM, VM) sekä eläkepolitiikan ammattilaisia ja riippumattomia asiantuntijoita. Puheenjohtajan tulisi omata kiistatonta eläkepoliittista asiantuntemusta. Ryhmä tekisi päätöksensä tai esityksensä konsensukseen pyrkien mutta tarvittaessa enemmistöllä.

¹³ Suomessa on jo vuosia toiminut korkean tason eläketyöryhmä, ns. Puron ja sittemmin Rantalan ryhmä. Työryhmällä ei kuitenkaan ole täsmällistä ja poliittisesti päätettyä mandaattia, ja lisäksi työryhmän kokoonpanoa ja työskentelyn menettelyjä olisi aihetta uudistaa.

3.4 Vakaus- ja kasvusopimus finanssipolitiikan kehikkona

EU:n perussopimus sisältää talous- ja finanssipolitiikkaa koskevia vaatimuksia ja menettelyjä, joita on sittemmin täsmennetty EU:n piirissä tehdyin päätöksiin. Tärkein näistä on ns. vakaus- ja kasvusopimus (VKS), jossa asetetaan rajoja julkisen sektorin alijäämälle ja velalle sekä määritellään menettelyjä näiden vaatimusten toteuttamiseksi. VKS ei kuitenkaan ole saavuttanut tavoitteitaan ja viimeistään Etelä-Euroopan nykyiset ongelmat ja Kreikan valtiollinen rahoituskriisi ovat osoittaneet sovittujen sääntöjen ongelmallisuuden ja jäsenmaiden heikon sitoutumisen niihin.¹⁴

VKS:n ensimmäinen versio ("Waigel-versio") oli näennäisesti erittäin selkeä sekä tiukka ja vaativa: ylisuurten budjettialijäämien (yli 3 % BKT:sta) olisi sen mukaan pääsääntöisesti pitänyt johtaa rangaistuksiin ml. merkittäviin sakkoihin. Säännöt olivat kuitenkin yksinkertaisuudessa myös jossain määrin epätarkoituksenmukaisia ja omiaan kannustamaan esimerkiksi myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Joka tapauksessa sääntöjä on toistuvasti rikottu, ei ainoastaan Kreikan vaan myös Saksan ja Ranskan sekä Italian toimesta.

Vuonna 2005 VKS uudistettiin ("Eichel-versio") ja siitä tuli aiempaa sofistikoituneempi mutta myös entistä monimutkaisempi. Uudistuksen jälkeen se oli siinä määrin tulkinnanvarainen, että sen sitovuudesta ja noudattamisesta oli vielä vähemmän takeita kuin aiemmin. Tässä valossa ei ole aivan yllättävää, että Euroopan rahaliitto on ajautunut tämän vuoden aikana suuriin ongelmiin.

Tällä hetkellä EU:n piirissä ja etenkin komissiossa on meneillään työtä VKS:n ja laajemmin talouspoliittisen koordinaation vahvistamiseksi. Aiemmat kokemukset antavat kuitenkin aihetta epäilyksiin, voidaanko EU:n tasolla sopia käytännössä sitovista finanssipolitiikan säännöistä. Toisaalta nykyinen kriisi otaksuttavasti on antanut opetuksia, joista halutaan ottaa vaarin, ja jotka ohjaavat varovaisempaan ja vastuullisempaan politiikkaan tulevaisuudessa. Johtihan 1990-luvun lamakin Ruotsissa ja Suomessa merkittäviin talouspolitiikan linjamuutoksiin. Lisäksi voitaneen lähteä siitä, että rahoitusmarkkinat reagoivat vastedes herkemmin budjettialijäämiin ja rankaisevat korkojen riskilisien muodossa niitä jäsenmaita, joiden talouspolitiikka horjuttaa uskottavuutta rahoitusmarkkinoilla. Rahoitusmarkkinoiden palautteen ja poliittisen yhteistyön tiivistäminen voi ehkä yhdessä johtaa finanssi- ja talouspolitiikan kurinalaisuuden jonkinasteiseen voimistumiseen.

Rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta on kuitenkin ydinkysymys, että myös EU:n jäsenmaa voi ajautua valtiolliseen maksukyvyttömyyteen. Nyt EU:n päättäjät antavat herkästi kuvan, että luottotappiot jäsenmaiden valtionlainoista

¹⁴ Calmfors (2005) sisältää seikkaperäisen ja edelleen relevantin katsauksen VKS:n ongelmiin.

ovat täysin poissuljettuja. Näin halutaan markkinoiden ajattelevan, jotta Etelä-Euroopan valtioiden markkinaehtoinen rahoitus olisi edelleen mahdollista. Samasta syystä EU päätti toukokuun alussa jättimäisestä rahoituspaketista, jolla vaikeuksiin joutuvien jäsenmaiden julkinen rahoitus voidaan turvata. Pyrkimys on ymmärrettävä mutta silti ristiriidassa sen lähtökohdan kanssa, että sijoittajien on aina kannettava jokin riski ja vastuu omista päätöksistään.

Rahaliiton kriisin myötä finanssipolitiikan kurinalaisuus saa Kreikan kaltaisissa maissa uutta pontta. Kreikan on pakko toteuttaa sille määrättyä ankaraa julkisen talouden sopeutumishjelmaa, sillä muussa tapauksessa ainakin IMF otaksuttavasti vetäytyy lisärahoituksesta. Muut Etelä-Euroopan maat ja esimerkiksi Irlanti ovat nekin ryhtyneet julkisen talouden saneeraukseen kriisiin ajautumisen välttämiseksi. Tätä kehitystä voi finanssipolitiikan kurinalaisuuden kannalta sinänsä pitää suotuisana.

Epäselvää kuitenkin on, miten EU toimii jos sopeutumishjelmia ei kyetä noudattamaan. Tulevaisuutta ajatellen olisikin kehitettävä mekanismi, jonka puitteissa valtiollinen velkasaneeraus voidaan toteuttaa rahoitusjärjestelmän vakautta vaarantamatta.¹⁵ Tällöin velkajärjestely olisi entistä herkemmin vaihtoehtona, mikä patistaisi sijoittajia karttamaan heikon talouspolitiikan uskottavuuden omaavien maiden valtionlainoja. Saksa ja Ranska ovat vastikään tehneet tätä tarkoittavan aloitteen, jota huippukokous tulee käsittelemään tämän vuoden joulukuussa.

Euroopan rahaliiton vakautta voidaan tukea institutionaalisilla ratkaisuilla. On pyrittävä kehittämään talouspolitiikan yhteistyötä ja etenkin parantamaan VKS:n sitovuutta. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden soisi reagoivan herkemmin eri maiden talouskehitykseen ja talouspolitiikkaan. Viime kädessä sijoittajien on menetettävä varoja holtittoman rahoituksen seurauksena. EU:n ja sen jäsenmaiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että rahoitusjärjestelmän vakaus ei tällöin vaarannu. Rahoitusmarkkinoiden palautemekanismi yhdistettynä talouspoliittiseen yhteistyöhön EU:n tasolla voisi toivon mukaan johtaa nykyistä toimivampaan järjestelmään.

3.5 Onko finanssipolitiikan neuvoston perustaminen hyvä ajatus?

Keskuspankkianalogiaan vedoten on ehdotettu, että myös finanssipolitiikan päätösvaltaa delegoitaisiin, jos kohta rajoitetusti, finanssipolitiikan neuvostoksi kutsuttavalle teknokraattiselle elimelle (esim. Wyplotz 2005, Calmfors 2010). Luonnollisestikaan kyse ei olisi siitä, että asiantuntijoiden sallittaisiin määrittää

¹⁵ Tähän tähtää esimerkiksi ehdotus "Euroopan valuuttarahaston" perustamiseksi; ks. Gros ja Mayer (2010).

budjetin koostumus. Budjetin menoerät ja verot vaikuttavat merkittävästi eri väestöryhmien väliseen tulonjakoon ja näistä voivat päättää vain poliittisen legitimitetin omaava hallitus ja eduskunta. Sen sijaan voisi ajatella, että finanssipolitiikan neuvosto määrittäisi hyväksyttävän (rakenteellisen) budjettitasapainon julkisen rahoituksen kestävyden turvaamiseksi.

Myös budjettijäämä vaikuttaa kuitenkin tulonjakoon – etenkin sukupolvien väliseen tulonjakoon. Miksi näin merkittävä päätös jätettäisiin teknokraateille pikemmin kuin poliittisen legitimitetin omaavalle eduskuntalaitokselle? Mahdollinen vastaus on, että myös eduskunnalla on periaatteellinen ongelmansa päättää tulonjaosta nykyisten ja tulevien sukupolvien välillä kun jälkimmäisillä ei ole vaaleissa ääniä. Tätä tiedostavat poliitikot voisivat valita linjan, jossa eduskunta päättää julkisen talouden kestävydestä ja sukupolvien välistä tulonjakoa koskevista periaatteista, joiden operationalisointi ainakin osittain olisi asiantuntijoiden käsissä. Näin pitkälle ei missään maassa ole kuitenkin katsottu voitavan siirtää valtaa poliitikoilta teknokraateille. Näyttääkin ilmeiseltä, että päätösvaltaa omaavan finanssipolitiikan neuvoston malli vie herkästi keskuspankkianalogiaa liian pitkälle. Keskuspankin valta on merkittävää mutta rahapolitiikan väestöryhmittäiset vaikutukset ovat rajallisempia kuin finanssipolitiikan kohdalla – etenkin jos keskuspankki onnistuu ylläpitämään hintavakauden tavoitetta.

Sen sijaan voidaan hyvinkin ajatella rajatumman mandaatin omaavaa finanssipolitiikan neuvostoa. Ruotsi tarjoaa tästä erityistä mielenkiintoa omaavan esimerkin, jota Calmfors käsittelee seikkaperäisesti omassa kirjoituksessaan tässä raportissa. Tällöin on kyse asiantuntijaelimestä, joka ennen kaikkea arvioi hallituksen finanssipolitiikkaa ja osaltaan sen talouspolitiikkaa myös laajemmin. Neuvoston on omattava merkittävää liikkumatilaa työnsä suuntaamisessa. Ruotsissa neuvosto on muun muassa arvioinut julkisen talouden kestävyttä ja hallituksen finanssipolitiikan tavoitteenasettelua kestävyden kannalta. Neuvosto on arvioinut niin hallituksen asettaman finanssipolitiikan tavoitteita ja sääntöjä kuin niihin sitoutumista ja niiden toteutumista. Lisäksi se on esittänyt arvioita yksittäisten politiikkatoimenpiteiden vaikutuksista ja esittänyt vaihtoehtoja ja suosituksia sekä usein moittinut hallitusta ja ministeriöitä niiden tarjoamien puutteellisten tietojen ja heikon argumentaation takia. Neuvoston toiminta on saanut osakseen runsaasti julkista huomiota ja poliittista mielenkiintoa. Mitä etuja tällaisen finanssipolitiikan neuvoston asettaminen voisi, Ruotsin kokemusten valossa, tuoda Suomen kohdalla?

Ensinnäkin neuvoston toiminta voisi lisätä talous- ja finanssipolitiikan läpinäkyvyyttä, kun politiikka joutuisi asiantuntijoiden systemaattisen tarkastelun kohteeksi, ja tämä voisi patistaa hallitusta ja ministeriöitä esittämään päätöksilleen kattavampia ja parempia perusteluja neuvoston kritiikin välttämiseksi. Tämän päivän Suomessa hallitus voi toteuttaa kauaskantoisia päätöksiä melko heppoi-

sen valmistelun pohjalta joutumatta asiantuntijoiden taholta suuremmassa määrin kritiikin kohteeksi.

Toiseksi neuvoston tuottama tieto ja sen tekemät arviot antaisivat niin poliitikoilla kuin medialle kiinnostuksen kohdan, joka voisi elvyttää julkista keskustelua ja parantaa sen laatua. Tämä voisi auttaa kohdistamaan julkista huomiota kansantaloudellisesti keskeisiin kysymyksiin ja helpottaa talouspolitiikan ristiriitojen ja vaihtoehtojen ymmärtämistä. Finanssipolitiikan neuvoston toiminta voisi parantaa kansalaisten mahdollisuuksia muodostaa käsitystä hallituksen politiikasta. Ruotsin kokemukset viittaavat myös siihen, että neuvoston toiminta usein antaa aineksia ja pontta oppositiopuolueille.

Lisäksi se kannustaisi akateemisia ekonomisteja fokusoimaan politiikkarelevantteihin kysymyksiin ja osallistumaan keskusteluun, kun neuvosto tarjoaisi merkittävän keskustelufoorumia ja antaisi virikkeitä. Välillisesti ja ajan myötä tämä voisi vahvistaa ekonomistien kykyä ja kiinnostusta osallistua niin julkiseen keskusteluun kuin talous- ja yhteiskuntapolitiikan valmistelutyöhön.

Välillisesti neuvoston toiminta myös edistäisi julkisen talouden rahoituksellista kurinalaisuutta. Todettakoon, että EU:n huippukokous lokakuun kokouksessaan suositti riippumattomien instituutioiden tai työryhmien luomista kestävän ja hyvin harkitun finanssipolitiikan edistämiseksi kansallisella tasolla. Mutta olisi vaarallista kuvitella, että finanssipoliittisen neuvoston tai työryhmän asettamisella voisi tässä suhteessa olla merkittävä rooli. Julkisen talouden saneeraus voi tapahtua vain poliittisin päätöksin, joille asiantuntijaelin voi parhaimmillaankin antaa vain sivustatukea argumenteillaan ja kritiikillään. Onkin silmiinpistävä, että finanssipolitiikan neuvostoja on asetettu Ruotsin kaltaisessa maassa, jossa julkisen talouden kestävyys on hyvä, pikemmin kuin Kreikan kaltaisessa maassa.

Finanssipolitiikan neuvoston perustamista pohdittaessa on tiedostettava, että Ruotsi ja Suomi poikkeavat toisistaan sekä akateemisen että poliittisen kulttuurin osalta. Ruotsissa akateemiset ekonomistit ovat jo hyvin pitkään osallistuneet aktiivisesti julkiseen keskusteluun ja heidän roolinsa on usein ollut varsin merkittävä. Ruotsissa yhteiskuntapolitiikan valmistelutyö on usein laajaa ja systemaattista sekä akateemista osaamista hyödyntävää. Se nojaa komiteatyöskentelyyn enemmän kuin yksittäisten selvitysmiesten raportteihin. Uudistuksista käydään laajaa ja ajoittain repivääkin keskustelua ennen kuin päätöksiä tehdään, jolloin kuitenkin usein tähdätään yhteisymmärrykseen myös opposition kanssa ("blocköverskridande överenskommelser").

Suomessa tilanne on näissä suhteissa toinen. Finanssipoliittisen neuvoston asettaminen johtaisi meillä otaksuttavasti kritiikkiin, jossa ekonomistien ammatillinen pätevyys ja poliittinen riippumattomuus kyseenalaistettaisiin. Jotkut pelkäisivät neuvoston asettamisen johtavan taloudellisten näkökohtien ylikorostamiseen ja

tähtäävän vain hyvinvointivaltiota ajas alavan politiikan legitimitetin vahvistamiseen. Toiset ajattelisivat toiminnan tähtäävän päinvastoin liian laajaa julkista sektorin ylläpitävän rahoituksen turvaamiseen. Voi todeta, että Suomessa jo on lukuisia hallituksesta riippumattomia taloudellisia tutkimuslaitoksia (ETLA, PT, Pellervo), jotka jo nykyisellään usein esittävät käsityksiään talouspolitiikasta. Lisäksi aineksia keskusteluun voivat tarjota esimerkiksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja valtioneuvoston kanslia sekä osaltaan Suomen Pankki ja valtiontalouden tarkastusvirasto.

Monista varauksista huolimatta Ruotsin kokemukset ja näköpiirissä olevat haasteet viittaavat siihen, että finanssipolitiikan neuvoston asettamiseen saattaisi olla aihetta. Olisi kuitenkin kyettävä varmistamaan, että sen toiminnalle on mahdollisimman hyvät edellytykset. Neuvostolle olisi annettava selkeä mandaatti ja riittävät resurssit. Sillä pitäisi olla oma sihteeristö sekä johonkin mittaan asti käytävissä varoja tutkimusten tilaamista varten.

Erytisesti neuvostolla pitää olla käytössään riittävää ammatillista *pätevyyttä* ja monipuolista osaamista. Ainakin puheenjohtajan pitää lisäksi omata kykyä kommunikoida selkeästi ja siten, että analyysin tulokset ovat median kautta välitettävissä.

Lisäksi neuvoston jäsenten ja ennen kaikkea sen puheenjohtajan on omattava henkilökohtaista *integriteettiä*. On voitava luottaa siihen, että neuvosto ei ole toteuttamassa jotain salattua agendaakaan vaan pyrkii aidosti riippumattomiin ja asiantuntemukseen nojaaviin arvioihin. Pienessä maassa tällaisten vaatimusten toteuttaminen ei ole ongelmaton.

Neuvoston jäseneksi olisi syytä nimittää yksi tai useampi ulkomaalainen, lähinnä muista pohjoismaista tuleva ekonomisti. Tämä olisi eduksi sekä ammatillisen pätevyyden että henkilökohtaisen integriteetin näkökulmasta. Olisi hyvin luonnollista, että neuvosto toimisi läheisessä yhteistyössä Ruotsin finanssipolitiikan neuvoston kanssa (kuten myös samankaltaista työtä tekevän Tanskan talousneuvoston kanssa).

Ehdotus finanssipolitiikan neuvoston asettamiseksi voidaan nähdä sitä taustaa vasten, että Suomen julkinen sektorin haasteet ovat poikkeuksellisen vaikeita. Lisäksi korporatismiin ja kolmikantaisen päätöksenteon edellytykset näyttävät heikentyneen. Suomi tarvitsee enemmän avointa ja keskeisiin ongelmiin kohdistuvaa keskustelua, systemaattista valmistelutyötä sekä eri vaihtoehtojen etujen ja haittojen punnintaa niin poliitikoiden kuin asiantuntijoiden toimesta. Finanssipoliittisen neuvoston asettaminen voisi auttaa näissä pyrkimyksissä ja on kokeilemisen arvoinen idea.

4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Demokraattinen päätöksenteko voi poliittisista ja muista syistä johtaa liialliseen, talouden tehokkuutta ja vakautta vaarantavaan sekä sukupolvien välistä tulonjakoa vääristävään julkiseen velkaantumiseen. Velkaantumistaipumuksen toteutuminen riippuu kuitenkin osaltaan finanssipolitiikan instituutioista. Suomen kohdalla julkinen velkaantuminen ei ole perinteisesti ollut ongelmana, mutta näkymät ovat nyt aiempaa haasteellisemmat. Siksi nyt on oikea ajankohta pohtia mahdollisuuksia finanssipolitiikan instituutioiden kehittämiseen, ja tästä näkökulmasta voidaan perustella muun muassa seuraavia johtopäätöksiä:

Suomen valtion *budgetin kehysmenettely* on edistänyt julkisen talouden ennakoitavuutta ja kurinalaisuutta ja sitä on syytä noudattaa myös jatkossa. Kehysmenettelyä voisi kuitenkin kehittää muun muassa veroperusteiden muutosten huomioon ottamiseksi ja lisäksi voisi harkita kehysten asettamista nimellismääräisesti.

Suomen työeläkejärjestelmän ja koko julkisen talouden kestävyyskannalta on ensiarvoisen tärkeää selkeyttää ja vahvistaa *eläkepolitiikan periaatteita ja menettelyjä*. Olisi perustettava korkean tason eläkepolitiikan työryhmä kestävyyskannan säännölliseksi arvioimiseksi ja toimenpiteiden valmistelemiseksi. Työmarkkinajärjestöt olisivat asiantuntijoista koostuvassa työryhmässä edustettuina mutta ilman veto-oikeutta. Eläkepolitiikan periaatteet ja menettelyt pitäisi muodostaa sellaisiksi, että poliittinen paine kestävyyskannan turvaaviin ratkaisuihin muodostuu riittävän suureksi.

Euroopan rahaliiton pelisääntöjä ja instituutioita voi ja tulee kehittää, mutta niiden toimivuuteen tulee jatkossakin liittymään epävarmuutta. Ratkaisujen löytäminen julkisen talouden kestävyyskannan turvaamiseksi on kunkin maan poliittisen järjestelmän ongelma, jota EU-tason valvonta ja yhteistyö voi tukea vain rajallisesti. Rahoitusmarkkinat reagoivat vastedes todennäköisesti aiempaa enemmän talouskehitykseen ja -politiikkaan.

Finanssipolitiikan neuvoston asettaminen on myös Suomen kohdalla harkinnanarvoinen ehdotus.

Perimmäinen pyrkimys on demokratian toimivuuden edistäminen. Tältä kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kansalaisilla on hyvät mahdollisuudet arvioida hallituksen finanssipolitiikan tavoitteiden ja tehtyjen ratkaisujen järkevyyttä. Kyse on pitkälti päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja arviointikriteerien selkeydestä sekä julkisen keskustelun laadun parantamisesta.

LÄHTEET

- Alesina, A. (2010): "Fiscal adjustments: lessons from recent history", Informal Ecofin meeting in Madrid, 15 April
- Auerbach, A. (2008): Long-term objectives for government debt", Finanspolitiska rådet 1/2008
- Barro, R.J. (1979): On the determination of public debt, Journal of Political Economy 87, ss. 940-971
- Barth, J., Iden, G., Russek, F. & Woher, M. (1991): "The effects of federal budget deficits on interest rates and the composition of domestic output", teoksessa Penner, R.G. (toim.) The Great Fiscal Experiment, Urban Institute Press
- Bi, H. & Leeper, E.M. (2010): "Sovereign Debt Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden", Finanspolitiska rådet 3/2010
- Calmfors, L. (2010): "The Sweish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons", Conference on Independent Fiscal Policy Institutions, Budapest 18-19 March
- Calmfors, L. (2005): "What Remains of the Stability Pact and What next?", SIEPS, 8/2005
- European Commission (2010): Public Finances in EMU 2010, European Economy 4|2010
- Finanspolitiska rådet (2009): Finanspolitiska rådets rapport
- Gros, D. & Mayer, T. (2010): "How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund Now!", CEPS Policy Brief No. 202
- Hallerberg, M. Strauch, R. & von Hagen, J. (2009): "Fiscal Governance in Europe", Cambridge University Press
- Koivisto, M (1978): Väärää politiikkaa, Kirjayhtymä
- Korkman, S. (2007): "Onko TUPOLla tulevaisuutta?", EVA-raportti
- Korkman, S., Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. (2007): "Hyvinvointivaltion rahoitus", ETLA;
- Korkman, S. (2009): "Power over pensions", Keskusteluaiheita No. 1180, ETLA
- Lassen, D.D. (2010): "Fiscal consolidations in advanced industrial democracies: economics, politics and governance", Finanspolitiska rådet 4/2010
- Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Pettersson, O. & Swedenborg, B. (2000): "Politisk makt med oklart ansvar", SNS ekonomirådet
- Monk, A.H.B. & Sass, S.A. (2009): "Risk Policy and the Market Crash: Lessons from Canada's pension plan", Center for Retirement Research June 2009
- Pekkarinen, J. & Vartiainen, J. (1993): Suomen talouspolitiikan pitkä linja, WSOY, Porvoo
- Price, R. (2010): "The Political Economy of Fiscal Consolidation", OECD Economic Department Working Papers No. 776, OECD Publishing
- Reinhart, C.M. & Rogoff, K.S. (2009): "Growth in a Time of Debt", paper prepared for the American Economic Review Papers and Proceedings
- Wyplosz, C. (2005): "Fiscal policy: institutions versus rules" National Institute Economic Review No. 191, January 2005

KOMMENTTI: Tarvitaanko Suomessa finanssipoliittista neuvostoa?

Jaakko Kiander

Finanssipoliittisella neuvostolla tarkoitetaan poliittisen päättäjän asettamaa asiantuntijaraatia, jonka tarkoitus on esittää puolueettomia arvioita harjoitetusta finanssipolitiikasta. Neuvoston merkitys on siinä, että se on asiantunteva ja riippumaton, jolloin sillä on suurin mahdollinen uskottavuus. Erityisen tärkeä ominaisuus on riippumattomuus; neuvoston on oltava irrallaan sekä politiikasta että byrokratiasta. Ruotsissa tällainen neuvosto (Finanspolitiska rådet) on toiminut, ja Britanniassa vuonna 2010 aloittanut Cameronin hallitus perusti myös vastaavan elimen.

Politiikka pois (talous)politiikasta?

Finanssipoliittisten neuvostojen idea on lähtöisin taloustieteellisestä ajattelusta. Sen takana on nk. positiivinen talouspolitiikan teoria, jonka mukaan politiikalle on ominaista lyhytnäköisyys. Poliitikkojen katsotaan olevan ensi sijassa kiinnostuneita uudelleen valinnastaan, minkä vuoksi he ovat taipuvaisia lyhytjänteiseen ja vastuuttomaan talouspolitiikkaan. Teorian kehittelyn taustalla on käsitys, että näistä syistä julkiset menot ja julkinen velka pyrkivät jatkuvasti kasvamaan. Vastuuttoman toiminnan välttämiseksi tarvitaan asiantuntija-neuvosto, joka argumenteillaan pakottaa poliittisen päätöksenteon vastuulliseksi.

Tällainen ajattelu on hyvin lähellä rahapolitiikan positiivista teoriaa, joka kehittyi hieman varhaisemmin. Sen mukaan rahapolitiikasta päättävät poliitikot pyrkivät lyhyen tähtäimen etujen vuoksi kiihdyttämään inflaatiota. Hintavakauden saavuttamiseksi politiikka on suljettava keskuspankkien ulkopuolelle ja rahapolitiikka uskottava konservatiivisten (eli hintavakautta arvostavien) ja politiikasta riippumattomien keskuspankkiirien haltuun. Euroopassa näin meneteltiinkin siinä vaiheessa kun Euroopan Keskuspankki perustettiin. Saman logiikan mukaan on järkevää, että rahapolitiikan lisäksi myös finanssipolitiikka pyritään jollain tavoin eristämään poliittisesta päätöksenteosta. Tätä tarkoitusta varten EMU:ssa on kasvu- ja vakaussopimuksen säädökset. Niiden lisäksi vastuullisuutta voidaan kasvattaa finanssipoliittisten neuvostojen avulla.

Positiivinen talouspolitiikan teoria ei ole aina sopusoinnussa tosiseikkojen kanssa. Maailmassa on toki paljon esimerkkejä valtioista, joissa on harjoitettu vastuutonta ja lyhytnäköistä talouspolitiikkaa, joka on johtanut hyperinflaatioon ja velkakriiseihin. Toisaalta on myös useita demokraattisia valtioita, joissa parlamentaariseen päätöksentekoon nojannut talouspolitiikka on pitkään ollut varsin vastuullista. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat esimerkkejä tästä.

Suomalainen finanssipolitiikka on ollut vastuullista

Suomessa on jo 200 vuoden kokemus kansallisesta finanssipolitiikasta. Itsenäistä rahapolitiikkaakin harjoitettiin noin 130 vuoden ajan. Kokemukset tältä ajalta ovat olleet pääsääntöisesti rohkaisevia. Suomalaista finanssipolitiikkaa on enimäkseen luonnehtinut varovainen kameralismi, joka on pyrkinyt mitoittamaan menot tulojen mukaan. Suomen julkisessa taloudessa ei ole ollut koskaan pysyvää alijäämää. Pikemminkin kansallisena ominaispiirteenä on ollut rakenteellinen ylijäämä pysyvänä ilmiönä. Tässä suhteessa Suomi on poikennut useimmista muista teollisuusmaista, joissa valtion velkaantuminen ollut tavanomaisempaa. Velanottoon on Suomessa turvauduttu vain kriisiaikoina, kuten sotavuosina, 1930-luvun alussa ja 1990-luvun kriisissä.

Varovaisesta linjasta on seurannut se, että Suomessa ei ole tapahtunut trendinomaista julkisen velan kasvua. Kriisien jälkeen julkisen velan suhde kokonaistuotannon arvoon on tyypillisesti kääntynyt laskuun.

Pelkän julkisen bruttovelan tarkastelu ei anna riittävää kuvaa suomalaisen finanssipolitiikan vastuullisuudesta. Velkojen lisäksi pitäisi tarkastella myös saatavia. Suomen julkiselle taloudelle onkin ollut tyypillistä jo pitkään se, että julkisen sektorin finanssivarallisuus (eläkerahastot, valtion ja kuntien osakeomistukset, lainasaatavat ja kassavarat) on kasvanut nopeammin kuin velat. Saatavat ovat myös pitkään olleet suuremmat kuin velat. Tässä suhteessa Suomen julkinen sektori on hyvin poikkeuksellinen verrattuna muihin maihin; Suomessa ei ole julkista nettovelkaa lainkaan.

Julkisen sektorin vahva nettovarallisuusasema kertoo osaltaan siitä, että poliittinen järjestelmä ei ole ollut vastuuton. Samasta asiasta kertoo myös se, että julkisen sektorin koko ei ole kasvanut trendinomaisesti lainkaan sitten 1980-luvun. Julkiset menot on pidetty kurissa ja kokonaisveroaste on alentunut. Tähänastisen (yli 200-vuotisen) kokemuksen perusteella on mahdollista päätyä siihen johtopäätökseen, että Suomessa ei ole tarvetta rakentaa uusia instituutioita, jotta poliitikkojen vastuuttomuutta voitaisiin hillitä.

Ei ole tietenkään selvää, johtuuko finanssipolitiikan pitkään jatkunut konservatiivisuus vahvoista virkamiehistä vai vastuuntuntoisista poliitikoista? Voi olla, että virkamiehet ovat informaatiota säännöstelemällä onnistuneet pitämään poliitikot kurissa, vaikka näillä kenties olisi ollutkin haluja harjoittaa populistisempaa budjettipolitiikkaa. On myös mahdollista, että tähänastinen vakaus ei jatku. Tilanne voi muuttua tulevaisuudessa – kameralismia personoineet virkamiehet jäävät eläkkeellä ja heitä voi seurata kevytmielisempi sukupolvi. Samoin politiikassa voidaan siirtyä lyhytjänteisempään populismiin. Väärinmitoitettun finanssipoliittisen aktivismin riski voi kasvaa myös siksi, että kansallisella talouspolitiikalla ei ole enää muita välineitä käytössään. Aiemmin populismin ja lyhytjänteisyyden

seuraukset kanavoituivat valuuttakurssipolitiikkaan, jossa paineita purettiin ajoittaisilla devalvaatioilla.

Mihin finanssipoliittista neuvostoa tarvittaisiin?

Finanssipoliittisen neuvoston perustamista Suomeen ei voida perustella aiemmillä kokemuksilla, mutta sitä voidaan perustella finanssipolitiikan merkityksen kasvulla ja julkisen talouden tulevilla haasteilla, jotka liittyvät väestön ikärakenteen muutokseen ja EU:n piirissä tapahtuvaan finanssipolitiikan koordinaatioon. Finanssipoliittinen neuvosto voi muodostua tärkeäksi myös talouspolitiikan uskottavuuden rakentamisessa. Vuoden 2009 finanssikriisin ja vuoden 2010 valtionvelkakriisin seurauksena valtioita arvioivat luottoriskinarviointilaitokset ovat entistä varovaisempia. Tällöin kansallisen politiikan uskottavuuden parantaminen on tärkeää. Hyvin toimiva ja laajaa arvostusta nauttiva finanssipoliittinen neuvosto voi olla hyödyllinen tällaisessa tehtävässä.

Pienen maan ongelmaksi muodostuu finanssipoliittisen neuvoston muodostamisessa epäilemättä se, mistä löydetään samanaikaisesti asiantuntevia ja riippumattomia henkilöitä. Eräs ratkaisu voisi olla ulkomaisten asiantuntijoiden ottaminen mukaan neuvostoon. Heidän osaltaan ongelmana on usein kuitenkin suomalaisten instituutioiden heikko tuntemus. Finanssipoliittisen neuvoston käytännön toiminnassa on tärkeää, että neuvoston jäsenille taataan riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia asioihin perehtymiseen.

OSA 3

HALLITUKSEN FINANSSIPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON MENETTELYT JA KEHITTÄMISTARPEET*

Timo Viherkenttä

* Kiitokset käsikirjoituksen lukeneille Jukka Pekkariselle, Pekka Sinkolle ja Vesa Vihriälälle hyödyllisistä kommentteista

1 JOHDANTO

1.1 Finanssipoliittinen päätöksenteko hallituksen politiikassa

Julkiset menot ovat Suomessa vuonna 2010 jotakuinkin tasan 100 miljardia euroa. Julkiseen talouteen luettavat tulot ovat vähän pienemmät. Kumpikin erä vastaa yli puolta kokonaistuotannosta ja niistä päättävät pääasiassa valtion ja kuntien päätöksentekijät. Kun valtion tulot ja menot ovat merkittävä osa julkisesta taloudesta ja kun myös muu julkistalous perustuu valtioneuvostossa valmistettavaan lainsäädäntöön, julkisia menoja ja tuloja koskeva politiikka – finanssipoliittikka – on keskeinen osa maan hallituksen politiikkaa.

Talouspolitiikan työnjaossa Suomessa hallitukselle kuuluu ennen kaikkea finanssipoliittikka, joskin muitakin kuin finanssipoliittisia keinoja käyttävän rakennepoliitiikan merkitys on myös olennainen. Finanssipoliittikka vaikuttaa myös talouspolitiikan ulkopuolisiin politiikka-alueisiin vähintäänkin siten, että julkisella sektorilla joudutaan yleensä toimimaan finanssipoliittisissa prosesseissa määritellyissä taloudellisissa raameissa.

Tässä kirjoituksessa käsitellään finanssipoliittikka sellaisessa laajassa merkityksessä, joka käsittää tulojen ja menojen kokonaisuuden lisäksi myös tulojen ja menojen yksityiskohtia koskevan päätöksenteon. Seuraavassa keskitytään valtiolliseen päätöksentekoon, mihin finanssipoliittikalla yleensä viitataan. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että valtiontalous ei muodosta pääosaa Suomen julkisesta taloudesta kuntatalouden sekä sosiaaliturvarahastojen suuren merkityksen vuoksi.

Kirjoitus keskittyy ennen kaikkea valtioneuvoston (hallituksen) rooliin finanssipoliittisessa päätöksenteossa. Eduskunnan toimintaa sekä valtioneuvoston päätösten valmisteluprosesseja virastoissa ja ministeriöissä sivutaan vain ohuesti.

1.2 Valtioneuvoston rooli finanssipoliittikassa

Finanssipoliittisen päätöksenteon keskeinen elin Suomessa on maan hallitus. Valtioneuvoston asemaa finanssipoliittikassa rajoittavat oikeudellisten reunaehtojen lisäksi lähinnä talouden realiteetit, eduskunnan luottamuksen vaatimus sekä juridiikan ja politiikan sekasikiönä Euroopan unionin talouspoliittinen koordinaatio näkyvimpanä elementtinään vakaus- ja kasvusopimus. Viimesijaista päätöksentekovaltaa käyttää toki niin lainsäädännöstä kuin valtion talousarviosta päätettäessä eduskunta. Normaalisti ei ole kuitenkaan ajateltavissa, että eduskunnan päätökset poikkeaisivat finanssipoliitiikan keskeisissä linjakysymyksissä hallituksen näkemyksistä, vaan tällainen tilanne muodostuisi kestävämmäksi fi-

nanssipolitiikan suuren merkityksen vuoksi. Finanssipolitiikan linjan ja osin yksityiskohtaisemman sisällön osalta hallituksen poliittisena pääomana on osaltaan eduskunnan luottamus, jonka hallitus aloittaessaan saa hallitusohjelman tiedonantokäsittelyssä. Ei ole silti niin, että eduskunnassa ei voitaisi lainkaan kajota hallituksen esityksiin, ja eduskunnan budjettikäsittelyssään tehdäankin säännönmukaisesti joukko muutoksia. Niiden kokonaismerkitys on finanssipolitiikan sisällön kannalta ollut yleensä marginaalinen, mutta joskus muutokset ovat saattaneet aiheuttaa epäilyjä siitä, onko finanssipolitiikka tukevasti hallituksen näpeissä.

Valtioneuvosto tekee finanssipoliittiset päätöksensä yleisistunnoissa. Tosiasiallisesti keskeisiksi koko hallituksen päätöksentekofoorumeiksi ovat muovautuneet vuotuiset kehys- ja budjettiriihet. Budjettikehyksen merkityksen kasvaessa perinteisen budjettiriihen merkitys on vähentynyt, koska menopuolen keskeiset ratkaisut sisältyvät tavallisesti jo kehyspäätökseen. Myös vuotuisen kehysneuvottelun merkitys on viime vuosina osin vähentynyt, kun suurimmat valtion menot koskevat linjaukset on tehty jo hallitusohjelmassa ja tarkennettu hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä heti kohta hallituksen aloitettua. Koko valtioneuvosto käsittelee finanssipoliittisia asioita ajoittain myös iltakoulussa sekä yksittäisissä hallituksen neuvotteluissa. Finanssipoliittisia kysymyksiä on lisäksi esillä lakisäätöissä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja raha-asiainvaliokunnassa.¹ Ministerivaliokunnassa käydään vain harvoin keskustelua yleisestä finanssipolitiikasta; valiokuntien työ painottuu yksittäisistä kysymysten käsittelyyn.

Uudella vuosituohannella on vahvistunut menettely, jossa hallituspuolueiden puheenjohtajat käsittelevät keskenään keskeisiä poliittisia kysymyksiä mukaan lukien finanssipolitiikka. Puheenjohtajat ovatkin saattaneet sopia keskenään niin normaalien budjetti- ja kehysprosessien ulkopuolella tehdyistä päätöksistä kuin ennen kehys- tai budjettiriihtä niiden tärkeimmistä ratkaisuista. Päärooleissa ovat luonnollisesti pääministeri ja valtiovarainministeri. Hallituksen talouspoliittisen toimintakyvyn kannalta näiden kahden hyvä yhteistyö on välttämätöntä ja kummankin on esiinnyttävä talouspolitiikan varauksettomana takuuhenkilönä. Vaikka pääministeri ja valtiovarainministeri eivät hevin voi julkisesti nokitella toisiaan, jatkossa voi syntyä tilanteita, joissa jännitteet päähallituspuolueiden välillä nousevat talouspolitiikassa enemmän esiin. Pääministerin asemaa vaikeuttaa tällöin kaksoisrooli yhtäältä oman puolueen puheenjohtajana ja toisaalta hallituksen tasapuolisena johtajana ja myös oman varsinaisen valmistelukoneiston puuttuminen.

¹ Näistä valiokunnista ks. laki valtioneuvostosta (175/03) 23 § ja valtioneuvoston ohjesääntö (262/03) 27 ja 28 §.

Muiden ministerien kuin puolueiden ministeriryhmien vetäjien rooli finanssipoliitikassa rajoittuu pitkälti omien hallinnonalojen menojen käsittelyyn sekä neuvotteluihin valtiovarainministeriön kanssa. Kehys- ja budjettiriihen pääosan on yleensä muodostanut sarja debatteja, joissa kukin sektoriministeri ottaa vuorollaan mittaa valtiovarainministeristä.

1.3 Oikeudelliset puitteet

Keskeisimmät finanssipoliittista päätöksentekoa koskevat oikeussäännökset sisältyvät *perustuslakiin*. Perustuslain säännöksillä on merkitystä sekä päätöksentekomenettelyjen kannalta että finanssipoliittisen päätöksenteon sisällöllisessä ohjaamisessa ja rajoittamisessa. Vaikka tavallistakaan lainsäädäntöä ei voida esimerkiksi budjettipäätöksiin sivuuttaa², tavallisten lakien muuttaminen osana finanssipoliittista päätöksentekoa on tavallista, kun taas perustuslain muuttamista – tai nykyisin myöskään poikkeuslain säätämistä – ei voida pitää finanssipoliittikan normaaliin keinovalikoimaan kuuluvana.

Finanssipoliittisen päätöksenteon kannalta perustuslain keskeiset normistot ovat 3.1 §, jonka mukaan ”lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta” sekä valtiontaloutta käsittelevä 7 luku. Luku sisältää perustavanlaatuiset säännökset muun muassa valtion verosta ja maksusta säätämisestä, valtion lainanotosta, valtiontakauksista ja valtiontakuista, talousarviosta, talousarvion ulkopuolisista rahastoista, valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta sekä valtion omistajavallan käytöstä.³

Finanssipolitiikan sisältöön vaikuttavat myös perustuslain 2 luvun perusoikeuksia koskevat säännökset kuten yhdenvertaisuusvaatimus (6 §), omaisuudensuoja (15 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (19 §). Myös kansainvälisiä velvoitteita koskevilla perustuslain säännöksillä on oma merkityksensä.

Perustuslain lisäksi valtioneuvoston finanssipoliittisen päätöksenteon kannalta keskeisiä säädöksiä ovat *laki (423/88) ja asetus (1243/92) valtion talousarviosta* sekä *laki valtioneuvostosta* sekä asetustasoinen *valtioneuvoston ohjesääntö* (VNOS).

² Lakien ja budjettipäätösten suhteesta ja rooleista ks. Kaarlo Tuori, Budjetti, laki ja suunnitelma (1985).

³ Perustuslain valtiontaloutta koskevista säännöksistä ks. yleisesti Arvo Myllymäki, Finanssihallinto-oikeus, 2. p. 2007, 37 -.

1.4 Finanssipolitiikan tavoitteiden ja sääntöjen määrittely

Finanssipolitiikan yleisiä tavoitteita ovat taloudellisen kasvun ja vakauden edistäminen, julkisen talouden kestävyuden turvaaminen sekä tulonjakoon vaikuttaminen. Finanssipolitiikka voidaan jakaa *päätosperäiseen* ja *sääntöperäiseen* finanssipolitiikkaan. Käytännössä finanssipolitiikka sisältää usein elementtejä molemmista. Missään maassa finanssipolitiikka ei ole puhtaasti sääntöperäistä, mutta finanssipolitiikan sääntöjen käyttö on kansainvälisesti laajentunut ajan mitaan.⁴ Finanssipolitiikan sääntöjen keskeinen tavoite on pääsääntöisesti budjettikurin ja julkisen talouden vakauden turvaaminen sekä velkaantumisen hillitseminen, mutta säännöillä voi olla myös muita tavoitteita.⁵ Finanssipolitiikan säännöt koskevat tyypillisimmin julkisen talouden tai jonkin sen osan *tasapainoa* tai *velkaa* taikka julkisia *menoja* tai *tuloja*.⁶

Finanssipolitiikan sääntöjen johtoajatus on, että julkisen talouden *kokonaisuuden* vaatimukset kyetään ottamaan paremmin huomioon sitoutumalla monivuotisiin sääntöihin kuin päivittäisessä poliittisessa prosessissa, joka on helposti yksittäisten tarpeiden ja intressien dominoimaa. Säännöillä voidaan myös *kommunikoida* hallituksen finanssipolitiikkaa erilaisille sidosryhmille ja sen avulla sekä *vakauttaa eri taloudenpitäjien odotuksia* että vahvistaa yleisesti talouspolitiikan *uskottavuutta*. Finanssipoliittisten sääntöjen asettaja voi olla sama taho – tyypillisesti kansallisvaltion tai osavaltion hallitus – kuin se, jonka asiana on niiden noudattaminen. Jos sääntöjen asettaja voi itse halutessaan muuttaa omia sääntöjään, sääntöjen uskottavuus vaatii yleensä vahvaa traditiota ja vakuuttavaa poliittista sitoutuneisuutta. Toisissa tapauksissa finanssipolitiikan toteuttaja – esimerkiksi hallitus – joutuu soveltamaan sääntöä, jonka on asettanut joku muu, esimerkiksi parlamentti tai Euroopan unioni; tällöin sääntöjen ensisijaisena tavoitteena on sääntöjen soveltajan *velvoittaminen* toimimaan niiden mukaan.

Hyvien finanssipolitiikan sääntöjen tulee ennen kaikkea vastata sisällöltään tavoitteita, joihin niillä pyritään.⁷ Lisäksi sääntöjen tulisi olla uskottavia, selkeästi

⁴ Ks. esimerkiksi George Kopits, *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, IMF Working Papers 145 (2001), 4 -.

⁵ Sääntöjen tavoitteista ks. esimerkiksi Barry Anderson & Joseph J. Minarik, *Design Choices for Fiscal Rules*, OECD Journal of Budgeting vol. 5 No. 4 (2006), 164 -, ja Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen (VM 5a/2007), 31 -.

⁶ Finanssipolitiikan sääntöjä on käsitelty viimeisten parinkymmenen vuoden aikana akateemisissa ja muussakin tutkimuksessa laajahkosti. Konkreettisia säännöistä kiinnostus on kohdistunut erityisesti Yhdysvalloissa ja Euroopan unionissa käytössä olleisiin ratkaisuihin. Hyvä läpikäynti kirjallisuudesta on Päivi Puontin laatima Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisu Finanssipoliittisten sääntöjen tarve (VTV 2009).

⁷ Tämä on itsestäänselvyys, mutta kaikki käytössä olleet säännöt eivät suinkaan ole tätä vaatimusta täyttäneet. EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen julkisen talouden tasapainoa ja velkaa koskevat säännöt eivät esimerkiksi Espanjan osalta estäneet julkisen talouden ajautumista suuriin vaikeuksiin, vaikka Espanja noudatti sääntöjä varsin hyvin ennen vuotta 2008.

määriteltyjä ja riittävän yksinkertaisia soveltaa.⁸ Finanssipolitiikan sääntöjä ja menettelyjä ei seuraavassa tarkastella yleiseltä teoreettiselta kannalta vaan koro-rostetusti Suomen poliittisen, taloudellisen ja institutionaalisen ympäristön näkö-ku- lumasta.

2 HALLITUSOHJELMA

2.1 Finanssipoliittisen linjauksen tarve

Suomen hallitusohjelmissa on muiden hallituksen päälinjausten ohella esitetty vakiintuneesti myös finanssipolitiikan keskeiset lähtökohdat hallituskaudelle. Tämä on luontevaa finanssipolitiikan suuren merkityksen lisäksi myös siksi, että julkisen talouden ja erityisesti valtiontalouden monivuotiseen suunnitteluun on parhaat edellytykset, kun hallituksella ajatellaan olevan edessään neljä vuotta toimintakautta.

Osaltaan kehyspäätöksiin perustuvaa valtiontalouden monivuotista päätöksente-koa on sovellettu nykyistä muistuttavalla tavalla 1990-luvun alkuvuosista lähtien. Hallitusohjelmien finanssipoliittiset linjaukset ovat vaihdelleet tänä aikana paitsi sisällöltään, myös luonteeltaan ja rakenteeltaan. Osin tämä johtuu taloudellisten suhdanteiden ja valtion taloudellisen aseman vaihteluista ja osin suunnittelupro- sessin hioutumisesta.

Hallitusohjelmien finanssipoliittiset linjaukset ovat 1990- ja 2000-luvuilla sisältä- neet sekä *yleisiä luonnehdintoja* hallituksen suunnittelemasta finanssipolitiikasta että konkreettisia, numeraalisia *finanssipolitiikan sääntöjä*. Säännöt ovat eri ohjelmissa koskeneet ennen kaikkea valtion menojen tasoa, valtiontalouden ta- sapainoa, valtionvelkaa ja veromuutosten fiskaalista suuruutta.

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman finanssipoliittinen linjaus vuodelta 2007 on tähän mennessä tarkimmin ja huolellisimmin muotoiltu. Valtiovarainministeri- ön työryhmä oli vähän aiemmin laatinut luonnoksen hallitusohjelman finanssipoliittiseksi linjaukseksi⁹ ja ohjelmateksti vastaa suurelta osin tätä työryhmän muo- toilua. Koska teksti heijastaakin paitsi kyseisen hallituksen *poliittisia linjauksia*, pitkälti myös vallitsevaa *teknokraattinäkemystä linjauksen rakenteesta*, alla tar- kastellaan osin yksityiskohtaisesti vuoden 2007 hallitusohjelmatekstiä. Huomion

⁸ Ks. tarkemmin esimerkiksi Anderson & Minarik (2006) ja Finanssipoliittisten sääntöjen tarve (VTV 2009). Huonona esimerkkinä uskottavuudesta voidaan pitää EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipolitiikan sääntöjä. Kun jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti vuosittain täytettävä julkista tasapainoa ja velkaa koskevat kriteerit, ensimmäisinä 11 vuotena 1999–2009 jäsenvaltiot rikkoivat sääntöjä 57 prosentissa tapauksista; www.bloomberg.com/insight/euro-breach.html 26.5.2010.

⁹ Kehyksen puitteissa (VM 5a/2007), 29–30.

kiinnittämistä kyseiseen ohjelmatekstiin puoltaa myös se, että *erityisesti hallitusohjelman menosääntö on noussut keskeiseen asemaan finanssipolitiikan paalutajana.*

Oheisessa laatikossa on esitetty kokonaisuudessaan hallitusohjelman julkisen talouden kestävyyttä koskeva jakso, jonka lisäksi finanssipolitiikan sääntöihin luettavia aineksia sisältyy erityisesti ohjelman veropolitiikkaosuuteen.

3.6 Julkisen talouden kestävyuden varmistaminen

Väestön ikääntymisestä aiheutuvaa painetta julkiseen talouteen rajoitetaan talouden kantokykyä vahvistamalla ja vastuullisella meno- ja veropolitiikalla. Rakenteellisen työttömyyden aleneminen, työllisyysasteen nousu sekä tuottavuuden kasvu ovat kantokyvyn vahvistumisen keskeiset osatekijät.

Julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma, jonka toteuttamista hallitus jatkaa ja päättää kevään 2008 kehysten yhteydessä uusista toimenpiteistä.

Hallituskauden aikana arvioidaan väestön ikääntymiseen varautumisen riittävyys niin, että tarvittaviin uudistuksiin ryhdytään vielä hallituskauden aikana.

Vastuullisen pitkäjänteisen menopolitiikan varmistamiseksi hallitus jatkaa ja kehittää kehysmenetelmää. Hallitus sitoutuu siihen, että kehysten piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2011 enintään 1,3 miljardia euroa suuremmat kuin 8.3.2007 päätetyssä valtiontalouden kehyskäsä.

Kokonaiskehyskäsä varataan vuosittain 300 miljoonaa euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi kehyskäsä varataan 200 miljoonaa euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin.

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista. Hallitus arvioi hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta vuosittain menojen painopistemutosten tarvetta esim. rakenteellisiin uudistuksiin tai poikkialhallinnollisiin siirtoihin.

Kehysten kokonaistasoon tehdään vuosittain vain hintatasossa tai talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset. Kehyspäätöksessä mahdollistetaan aiempaa joustavampi menettely menojen ajoituksen muuttuessa tai budjetoitaessa menoja uudelleen.

Verrattuna viime vaalikaudella sovellettuun kehysjärjestelmään kehysten ulkopuolelle siirretään palkkaturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat sekä teknisesti välitetyt suorituksia ja ulkopuolisten rahoitusosuuksia vastaavat menot. Kehysten ulkopuolelta kehysten piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksesta johtuvista menoista ja valtion osuus vuorottelukorvauksesta.

Kehysten ulkopuolelle kuuluvat:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva ja asumistuki sekä matalapalkkatuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta.
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille
- sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset
- teknisesti välitetyt suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot

- veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat

Hallitus tarkastelee ennen uusia hankkeita koskevia ratkaisuja liikenneväylärakentamisen kokonais-tilannetta kattavan selvityksen pohjalta. Liikenneväylien rakentamisen ja sen rahoituksen taso pyritään pitämään vuosittain vakaana. Mikäli maanrakentamisen kustannusten nousun ennakoidaan selvästi kiihtyvän korkean kapasiteetin käyttöasteen johdosta, päätetään hankkeiden aloitusten ja muun väylärakentamisen lykkäämisestä.

Kehyspäätöksessä otetaan huomioon kuntien ja valtion välinen peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti.

Osakkeiden vuotuisten myyntitulojen ylittäessä 400 miljoonaa euroa, voidaan ylityksestä enintään 25 prosenttia, kuitenkin enintään 150 miljoonaa euroa käyttää kertaluonteisiin osaamista, innovaatioita ja talouden kasvua edistäviin investointeihin kehyksen estämättä. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 100 miljoonaa euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä, ellei erityisiä muita syitä ole.

Julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi hallitus sitoutuu Suomen voimassa olevan vakausohjelman mukaiseen toimintalinjaan valtiontalouden vahvistamiseksi. Tavoitteena on, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten ansiosta valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia BKT:sta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa.

Menonlisäykset ja veronkevennykset ajoitetaan siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja ylijäämätavoite saavutetaan.

Hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.

Ohjelmatekstissä hallitus kytkee valtion menojen kehityksen *kehysjärjestelmään*, jota tarkastellaan yksityiskohtaisesti jäljempänä jaksossa 3. Hallitus muun muassa *sitoutui* (kursivointi Viherkenttä) siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vaalikauden viimeisenä vuonna reaalisesti enintään 1,3 miljardia euroa suuremmat kuin ennen vaaleja annetussa kehyksessä. Hallitusohjelman liitteessä myös kohdennettiin ja mitoitettiin osa näistä menonlisäyksistä. Kehyksistä päätettiin lisäksi varata vuosittain 300 miljoonaa euroa lisäbudjettiesityksiä varten ja 200 miljoonaa euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin.¹⁰ Vielä erikseen hallitus sitoutui noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä ja ilmoitti, että hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista.¹¹

¹⁰ Ilmaisu ”ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin” lienee sisällyksetön.

¹¹ Määritellyn menotason ylittäminen hyväksytään hallitusohjelmassa rajoitetusti, jos omaisuuden myyntitulot ylittävät tietyt rajat. Tämänkaltaisia klausuuleja on ollut aiemmissakin ohjelmissa, ja näillä lienee osin pyritty houkuttelemaan yksityistämiseen varauksellisesti suhtautuvia omaisuudenmyyntien taakse. Tällainen pahka menolinjauksessa on perusteeton – ja entistä enemmän tulevaisuudessa, kun velkaantumisen hallinnan on oltava finanssipolitiikan johtavia tavoitteita. Valtion uudistetut omistajaohjauksikäytännöt tukevat osaltaan tällaisten tempujen kuoppaamista.

Valtiontalouden tasapainon osalta ohjelmaan sisältyy *tavoite* siitä, että valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa sekä *lähtökohta*, jonka mukaan valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus sitoutuu esittämään viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.

Ohjelman liitteenä on lisäksi yksityiskohtainen luettelo veroperustemuutosten fiskaalisesta mitoituksista. Sen mukaan veronkevennysten yhteismäärän hallituskauden aikana oli määrä olla 2 190 miljoonaa euroa ja veronkorotusten 390 miljoonaa euroa. Nettokevennys olisi siten 1 800 miljoonaa euroa eli noin 1 prosentti bruttokansantuotteesta.

Ohjelma sisältää rakenteeltaan monia hyvien finanssipolitiikan sääntöjen ominaisuuksia. Budjettipolitiikan kurinalaisuutta on omiaan lisäämään se, että sääntöön on kirjattu sitoumuksia ja tavoitteita *sekä valtion menotasolle että valtiontalouden tasapainolle ja myös veroperustemuutoksille*. Jos sanamuodot ja mitoitukset ovat kohdallaan, tällainen *vyö ja henkselit* -situmus on tehokas budjettikurin turva. Pelkkä tasapainosääntö voi johtaa hallitsemattomiin menonlisäyksiin, jos valtion tulokehitys on odottamattoman suotuista – niin kuin Suomessa itse asiassa lähes jatkuvasti oli 1990-luvun loppupuolelta yli kymmenen vuoden ajan. Pelkkä menosääntö puolestaan voi aiheuttaa yllättäviä muutoksia valtiontalouden tasapainossa. Tuloihin liittyvät epävarmuustekijät voivat käytännössä olla menotalouden arvaamattomuutta suuremmat,¹² ja ainakin ajatuksen siitä, että odotuksia vastaamattoman tulokehityksen tapauksessa menoja tarkastellaan kriittisesti, on hyvä sisältyä finanssipoliittiseen linjaukseen.¹³ Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, suhtautuminen tämän melko kattavan ohjelmatekstin eri osa-alueisiin on kuitenkin ollut kovin erilaista.

2.2 Tasapainosääntö

Tasapainosäännöstä on Suomessakin sovellettu kahta periaatteellisesti erilaista perusmallia, joiden välinen ero voi käytännössä olla erittäin merkittävä. Toisessa mallissa sääntö koskee *tosiasiallista tasapainoa*, toisessa taas *rakenteellista (suhdannekorjattua) tasapainoa*. Vaihtoehtoissa on omat vahvuutensa ja heikkoutensa.¹⁴ Vuoden 2007 hallitusohjelmassa on ensisijaisesti asetettu rakenteel-

¹² Valtion verotulojen arviointi on hyvin vaikeaa jo yhdenkin vuoden horisontilla, hallituskaudesta puhumattakaan. Ks. yleisesti Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2009.

¹³ Anderson & Minarik (2006) pitävät menosääntöä tasapainolinjauksia tehokkaampana finanssipolitiikan sääntönä. Kirjoittavat näyttävät ainakin osin tarkoittavan menosäännöllä sääntöä, joka pitää sisällään myös tuloperusteiden muutokset.

¹⁴ Ks. problematiikasta myös esimerkiksi Anderson & Minarik (2006).

lisen tasapainon tavoite hallituskauden lopussa, minkä lisäksi tosiasialliselle alijäämälle on asetettu enimmäisraja, jonka rikkominen edellyttää toimenpiteitä. Molemmat 2007 tasapainosäännöt lasketaan *kansantalouden tilinpidon* mukaisen rahoitusjäämän mukaan ja ne koskevat yksinomaan *valtionaloutta*.¹⁵

Tosiasiallisen tasapainon etu on, että se kuvaa todellista toteumaa ja suuntaantavasti myös nettovelan muutosta vuoden aikana. Käsitteistöjen erilaisuuden vuoksi ei tosin voida vetää yhtäläisyysmerkkejä nettovelan muutoksen ja rahoitusjäämän välille. Tosiasiallinen rahoitusjäämä on myös selkeämmin ja yksikäsitteisemmin laskettavissa kuin rakenteellinen tasapaino, johon liittyy sekä periaatteellisia että käytännöllisiä kysymyksiä. Tosiasiallinen tasapaino täyttää myös rakenteellista tasapainoa paremmin läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden vaatimukset. Etenkin Suomessa, missä valtiontalouden yksityiskohtainen seuranta ja analyysi on valtiovarainministeriön ulkopuolella niukkaa, rakenteellisen tasapainon laskeminen on ehkä arveluttavankin yksipuolisesti VM:n käsissä.

Tosiasiallinen tasapaino voi heilua sekä rajusti että ennakoimattomasti hallituskauden aikana. Heilunta voi synnyttää harhaanjohtavan kuvan valtiontalouden tilanteesta ja ennen kaikkea johtaa suhdannepoliittisesti raskaastikin virheellisiin politiikkaratkaisuihin. Vuonna 2007 alkaneella kaudella näin olisi luultavasti käynyt, jollei hallitusohjelman mukaisen äärimmäisen 2 ½ prosentin alijäämärajan olisi annettu ”tilapäisesti joustaa”.¹⁶ Etenkin nopean kasvun tai taantuman aikana rakenteellisen tasapainon voidaan sanoa kuvaavan valtiontalouden asemaa paremmin mahdollisesti lyhytkestoisten suhdannetekijöiden eliminoinnin ansiosta. Rakenteellisen tasapainon laskemiseen liittyvät hankaluudet ja arviointivaraisuudet syövät kuitenkin tätä etua.¹⁷

Tosiasiallisen ja rakenteellisen tasapainon eroihin kytkeytyy osittain sekin kysymys, tuleeko finanssipoliittisessa säännössä tavoitella tiettyä tasapainoa jatkuvasti vai esimerkiksi vaalikauden lopussa. Erityisesti tosiasiallisen tasapainon mit-

¹⁵ Mahdollista olisi määrittää tasapainosääntö kansantalouden tilinpidon rahoitusjäämän sijasta valtion *budjettitaloudelle*. Tässä olisi kommunikatiivisia etuja, mutta tilinpidon rahoitusjäämä antaa oikeamman ja kattavamman kuvan valtiontaloudesta ja sen käyttäminen tasapainosäännössä on perusteltua.

¹⁶ Hallituskauden puolivälin politiikkariihessä alijäämäraja päätettiin voitavan ”tilapäisesti joustaa, kun samalla päätetään julkista taloutta vahvistavista rakenteellisista uudistuksista”. Vuoden 2010 alijäämä näyttää muodostuvan enimmäismäärään nähden yli kaksinkertaiseksi eikä enimmäismäärän tasolle olla pääsemässä myöskään seuraavina vuosina. Rakenteellisista uudistuksista ei ”samalla” juuri päätetty.

¹⁷ Muun muassa raportissa Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla (VM 8/2010), 114, todetaan rakenteellisen tasapainon tulevan tyypillisesti yliarvioiduksi korkeasuhdanteessa ja aliarvioiduksi matalasuhdanteessa. Juuri tällaisten vääristymien välttämisen pitäisi olla rakenteellisen tasapainon käytön idea. Vuoden 2011 rakenteellinen tasapaino on jäämässä paljon kauemmas hallitusohjelman tavoitteesta kuin päätöseräiset tekijät ovat sitä vienneet. Tosin tämä johtuu myös siitä, että talouskriisi on aiheuttanut myös valtiontalouden pitkäkäikaisen heikkenemisen sekä siitä, että hallitusohjelman tavoitekin perustui osin talouskasvuun kohdistuneeseen toiveajatteluun.

tarilla kumpikin sääntö on ongelmallinen suhdannekehityksen vaikean ennakoitavuuden vuoksi.

Esitetyt näkökohdat puoltavat sitä vuoden 2007 hallitusohjelman linjaa, että finanssipoliittiseen sääntöön sisältyy *sekä* tosiasialliseen *että* rakenteelliseen tasapainoon liittyviä määrittelyjä. Ohjelman kombinaatio, jossa lähtökohtana on rakenteellisen tasapainon tavoite ja sitä täydennetään tosiasiallista tasapainoa koskevilla rajoituksilla, on varsin looginen. Tosiasiallista tasapainoa koskeva perälauta on 2007 ohjelmassa muotoiltu siten, että alijäämärajoitteen uhatessa ylittynyt hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi. Tällainen reagointisääntö ei ole suhdannepoliittisesti perusteltu, jos se ymmärretään siten, että tasapainoa on parannettava viipymättä. Tällainen toimisi, jos tilanteeseen ajaututaan menojen leväperäisen kasvattamisen tai liiallisten veronkevennysten takia, mutta alijäämän kasvun johtuessa rajusta taloustaantumasta sitoutuminen menojen vähentämiseen tai verojen kiristämiseen välittömästi ei ole paikallaan. Perustellumpaa on, että *alijäämän paisuessa suureksi hallitus sitoutuisi esittämään konkreettisen toimenpideohjelman, jolla valtiontalouden heikkeneminen oikaistaan. Jos suhdannesyyt ovat nopeita menoleikkauksia ja veronkiristyksiä vastaan, toimenpiteet voivat kohdistua keskipitkään ja pitempään aikaväliin, mutta niistä tulee tehdä päätökset.*

Toinen, Suomessa erityisen relevantti tasapainosäännön rakennekysymys on, tulisiko säännön koskea valtiontalouden vai *koko julkisen talouden* tasapainoa. Meillä on useimmiten operoitu hallitusohjelmassa valtiontalouden tasapainolla, mikä johtuu ehkä pääasiassa siitä, että valtiontalous on muuta julkista taloutta huomattavasti tiukemmin hallituksen käsissä. Julkisen talouden kokonaisuuteenhan vaikuttaa myös hallituksesta periaatteessa riippumattomien päätöksentekijöiden (kunnat, sosiaaliturvarahastojen hallintoelimet) ratkaisut.

Koko julkisen talouden kehitys voidaan kuitenkin erityisesti kestävyysnäkökulmasta nähdä tärkeämpänä kuin pelkkä valtiontalous. Myös vakauserä- ja kasvusopimus koskee koko julkista taloutta. Sijoittajien ja luokituslaitosten mielenkiinnon voidaan sanoa kohdistuvan sekä valtiontalouteen sinänsä että koko julkiseen talouteen. Selvää on, että hallitusohjelman linjauksista päätettäessä tulee olla seikkaperäinen käsitys koko julkisen talouden kehitysnäkökulmasta. Tätäkin parempi olisi, että finanssipoliittisiin sääntöihin sisältyisi *koko julkisen talouden rakenteellista tasapainoa koskeva tavoite*.¹⁸ Toimikautensa kuluessahan hallitus esittää useita kertoja selvityksen ja arvion koko julkisen talouden kehityksestä

¹⁸ Mari Kiviniemen hallituksen ohjelman mukaan ”hallitus sitoutuu supistamaan vuonna 2011 julkisen talouden alijäämän alle Euroopan unionin kasvu- ja vakaussopimuksessa asetetun reilusti alle kolmen prosentin rajan”. Sitoumuksen toteuttaminen ei ennusteiden valossa edellytä erityisiä toimenpiteitä.

EU:n *vakaushjelmaprosessissa*.¹⁹ Koko julkista taloutta koskeva tavoite jäntevoittäisi muun muassa kuntataloutta koskevia päätöksiä.

Menojen ja tasapainon lisäksi finanssipolitiikan sääntöön voidaan sisällyttää myös *tuloja tai tuloperusteiden muutoksia* koskevia linjauksia.²⁰ Kaikkien kolmen – menojen, tulojen ja tasapainon – sisällyttämistä sääntöihin on tosin pidetty myös epäloogisena, koska tasapaino on menojen ja tulojen erotus.²¹ Säännöt voidaan kuitenkin muotoilla siten, että kyseessä ei ole pelkkä vähennyslasku. Meillä on hallitusohjelmissa pyritty jossain määrin vaihtelevasti linjaamaan hallituskauden veropoliittisten ratkaisujen fiskaalista suuruutta. Ehkä suurin ero menolinjauksiin nähden on se, että hallitukset eivät ole *kokeneet* tuloperustemuutoksia koskevia linjauksia yhtä vahvoiksi kuin menoja koskevia sitoumuksia. Verolinjauksiin näyttääkin ainakin ajoittain kiinnittäneen enemmän huomiota oppositio, joka on suominut hallitusta hallitusohjelmasta poikenneista veropoliittisista ratkaisuista. Riippuen sääntöjen kokonaisuudesta *veroperustemuutosten kokonaismäärän linjaaminen voi kuitenkin olla perusteltu osa finanssipolitiikan sääntöjä*.

Selvää on, että finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteiden muodostaman kokonaisuuden tulisi olla sisäisesti johdonmukainen. Tältä osin Vanhasen II hallituksen ohjelmaa voi lähinnä luonnehtia varoittavaksi esimerkiksi. Hallitusohjelman menonlisäysten ja veronkevennysten lopputuloksena olisi voinut olla ohjelman mukainen valtiontalouden tasapaino vain kaikki odotukset ylittävän talouskehityksen oloissa. Ei voida vaatia, että ohjelmantekijät olisivat ennustaneet finanssikriisin seurauksineen, mutta hyvä lähtökohta ei ole myöskään usko isoon positiiviseen talousyllätykseen tai hahmottomattomien rakenteellisten toimien siunauksiin.

2.3 Sääntöjen sitovuus, täsmällisyys, yksityiskohtaisuus ja lopullisuus

Oma semantiikkansa liittyy menosääntöjen ja tasapaino- tai velkasääntöjen muotoilujen *sitovuuteen*. Meillä on puhuttu hallitusohjelmateksteissä *tavoitteista* ja *tähtäämisestä* sekä siitä, että hallitus *lähtee* jostakin tai *sitoutuu* johonkin. Voi olla osin sattumanvaraistakin, minkälaisia ilmaisuja hallitusohjelmaan tulee, eikä näiden muotoilujen tulkitseminen ole juridista vaan poliittista. Muotoiluillakin voi silti olla merkitystä muun muassa finanssipoliittisen linjauksen uskottavuuden

¹⁹ Pitkälti samansuuntainen menettely tasapainosäännön kanssa olisi asettaa sääntö valtiontalouden tai julkisen talouden *velan* kehitykselle. Tasapainosääntöä puoltaa kuitenkin muun muassa se, etteivät omaisuuden myynnit tai finanssisijoitukset heiluta toteumalukuja.

²⁰ Veromuutosten volyymin määrittämistä osana hallitusohjelman finanssipoliittista linjausta on käytetty muun muassa Alankomaissa. Ks. tästä esimerkiksi Julkinen talous tienhaarassa (VM 8/2010), 110, sekä Finanssipolitiikan sääntöjen tarve (VTV 2009), 25.

²¹ Ks. Julkinen talous tienhaarassa (VM 8/2010), 116.

arvioinnissa, ja sitoutuminen on tietenkin vahvempi ilmaus kuin tavoite. Vuoden 2007 hallitusohjelmassa *sitouduttiin* kehysmenojen enimmäistasoon, josta on pidetty kiinni taluskriisistä huolimatta, kun taas *tavoitteeksi* asetettua 1 prosentin rakenteellista ylijäämää ei ole päästy lähellekään. Myöskään ilmaisulla, jonka mukaan hallitus *lähtee* siitä, ettei valtiontalouden alijäämä saa ylittää 2 ½:ta prosenttia BKT:stä, ei näyttänyt olevan odottamattomissa olosuhteissa mitään merkitystä. Veroperustemuutosten osalta vuoden 2007 hallitusohjelmassa ei käytetty verbaalista luonnehdintaa linjauksen sitovuusasteesta, vaan muutokset ja niiden mitoitukset sisältyivät liitteenä olleeseen numerotaulukkoon. Toteutunut veropolitiikka on poikennut tuntuvasti hallitusohjelmasta. Ohjelmalinjauksista luopumiseen *ei* sen enempää veroperustemuutosten kuin tasapainotavoitteiden osalta liittynyt tavoitteiden *uudelleenmäärittelyä*. Ainakin tasapainotavoitteiden osalta tähän saattoi vaikuttaa sekin, että talouskehityksen ennustaminen koettiin tuolloin poikkeuksellisen vaikeaksi.

Menosäännön pitäminen ja tasapainosäännöistä luopuminen taluskriisin olosuhteissa tuskin johtui ensisijaisesti semanttisen sitovuuden eroista vaan siitä, että kehyksiin kiinnitetty menosääntö ei ole kovin suhdanneherkkä ja siitä pystytään niin haluttaessa kohtuudella pitämään kiinni hallituksen omin päätöksin. Mutta myös se, että kehyksiin ankkuroitu menosääntö ylipäänsä koetaan velvoittavampana kuin tasapainotavoitteet tai veroperustelinjaukset, on sinänsä menosäännön yksi vahvuus.

Finanssipoliittisten sääntöjen tavoitteista etenkin budjettikurin lujittaminen edellyttää, että erityisesti menosääntöjen tulisi olla varsin *täsmällisiä*. Päivänpoliittisen prosessin ominaisuuksien vuoksi sääntöjen tulisi toimia jarruna yksittäisistä paineista jatkuvasti syntyviä menonlisäysvaatimuksia vastaan. Koska sääntöjen tehtävä on turvata julkisen talouden kestävyttä, menoille voidaan hyvin asettaa *enimmäistaso* ja tasapainolle *vähimmäisvaatimus*. Näin on yleensä meneteltykin, mutta menojen osalta enimmäistaso näyttää herkästi muodostuvan myös vähimmäistasoksi. Hallitusohjelmaa laadittaessa voi sinänsä olla vaikea hahmottaa, mitä yleinen meno- tai tasapainolinjaus käytännössä edellyttää valtion menotaloudessa. Aiemmin mukana olleilla on tosin tässä selvä etulyöntiasema mahdollisiin uusiin hallituspuolueisiin ja myös uusiin yksittäisiin ministereihin verrattuna. Valtiontalouden hyväksymisen tuntijalle ei silti ole helppoa arvioida esimerkiksi sitä, kuinka tiukkaa menopolitiikkaa jokin menojen kokonaistaso edellyttää.²² Menolinjauksen tiukkuusaste valjennekin monille hallituksen jäsenille vasta hallituskauden kuluessa.

²² Tämä johtuu monista asioista kuten siitä, että kehyksiin sisältyvienkin valtion menojen määrä voi muuttua ilman uusia päätöksiäkin tuntuvasti tavalla, joka voi vaikuttaa muun menotalouden liikumavaaraan.

Hallitusohjelmassa esitettävien keskeisten linjausten täsmällisyysvaatimus *ei* tarkoita, että linjausten olisi syytä olla erityisen *yksityiskohtaisia*. Yksittäisten ratkaisujen tarkka luetteleminen on omiaan vaikeuttamaan tarpeellisiakin uusia päätöksiä hallituskauden aikana. Monet yksityiskohtaiset ilmaisut hallitusohjelmassa eivät selittyneekään finanssipoliittisen näkökulman tarpeista vaan siitä, että monipuoluehallituksessa halutaan varmistaa myönteisiksi koettujen asioiden toteutumista ja myös saattaa julki ohjelmaneuvottelujen saavutuksia. Vuoden 2007 hallitusohjelman liitteenä oli yksityiskohtainen taulukko suunnitelluista *veromuutoksista fiskaalisine vaikutuksineen*. Vaikka veroperustemuutosten koko naismäärä ei vaalikauden aikana poikennut suuruusluokaltaan perustavanlaatuisesti hallitusohjelmasta, erilaisten konkreettisten veromuutosten suhde tuohon taulukkoon jäi varsin ohueksi, eikä tämän voi sanoa selvästi johtuneen talouskriisistä.²³ Taulukko olikin aivan liian yksityiskohtainen aidosti noudatettavaksi vero-ohjelmaksi eikä finanssipoliitiikan yleisten tavoitteiden näkökulmasta noin pikkutarkkaan ohjelmaan olekaan tarvetta. Myös menopuolella vuoden 2007 hallitusohjelman liitteenä on taulukko, jossa on kohdennettu osa suunnitelluista menonlisäyksistä lähes hassunkurisella tarkkuudella, kun esimerkiksi tulonsiirtomenoja sovittiin lisättävän 250,7 miljoonalla eurolla. Tällainen yksityiskohtaisuus kertoo enemmän hallitusohjelmapirosessin luonteesta kuin finanssipoliitiikan linjasta.

Keskeinen kysymys hallitusohjelman meno- ja tasapainosääntöjen muotoilun ja myös sääntöjen merkityksen kannalta on sääntöjen *lopullisuus*. Kysymys koskee sekä sitä, aiotaanko sääntöjen mukaan todella myös elää, että sitä, missä tilanteessa sääntöjä saatetaan muuttaa tai rikkoa hallituskauden kuluessa, vaikka ne olisikin alun perin ajateltu pysyviksi.

On selvää, että jos finanssipoliitiikan sääntöjen muuttamis- tai rikkomiskynnys on matala, sääntöjen merkitys vesittyy täysin. Kysymys on sen vuoksi enemmänkin siitä, tuleeko sääntöihin voida puuttua, jos siihen katsotaan hallituskauden aikana syntyneen sellaisia poikkeuksellisen painavia syitä, joita ei ole kohtuudella voitu ottaa huomioon sääntöjä alun perin muotoiltaessa.

Hallitusohjelmaa laadittaessa on mahdotonta ennakoida tarkoin hallituskauden aikaista taloudellista kehitystä ja ilmeneviä uusia tarpeita. Tämä ei tarkoita, että hallituskauden alun linjauksia tulee heti voida muuttaa, kun uusia tarpeita ilme-

²³ Veroperustemuutosten suhdetta hallitusohjelman linjauksiin määrittää paljon se, arvioidaanko tuloveroperusteiden "aitoja" muutoksia ansiotasoindeksiin vai kuluttajahintaindeksiin nähden. Käytäntö on tässä vaihdellut ajan mittaan, eikä Vanhasen II hallituksen ohjelmasta saa selvää käsitystä ajatellusta menettelystä; ilmeisesti lähtökohtana oli ansiotasoindeksiajattelu (ks. myös Julkinen talous tienhaarassa, VM 8/2010, 103). Tällainen oletettavasti tarkoituksellinen hämäryys antaa hallitukselle ehkä houkuttelevaa finanssipoliittista liikkumavaraa ja myös mahdollisuuksia eri hallituspuolueille esittää asia kullekin auditoriolle parhain päin. Menosääntöön olisi vaikea ajatella vastaavaa satojen miljoonien suuruista kulloinkin tarkoituksenmukaisen tulkinnan vyöhykettä.

nee. Valtiontalouden kestävyystarpeiden lisäksi tulee ottaa huomioon myös finanssipolitiikan uskottavuuden vaatimus.

Hallitusohjelman menolinjauksesta ja sen mukaisesta ensimmäisestä kehyspäätöksestä on pidetty kiinni Vanhasen kummankin hallituksen aikana.²⁴ Nelivuotinen vaalikausi on sinänsä pitkäaikoinen aika sitä ajatellen, että hallitusneuvotteluissa osattaisiin mitoittaa valtion menojen määrä (periaatteessa *enimmäismäärä*) perustellulle tasolle koko kauden ajaksi. Tämän johdosta onkin pohdittu sitä, olisiko menojen mitoittamista syytä arvioida perusteellisemmin esimerkiksi vaalikauden puolivälissä. Valtiovarainministeriön kehystyöryhmä torjui tämän ajatuksen muistiossaan vuonna 2007 viitaten muun muassa siihen, että menotasojen muutettai-siin todennäköisesti siinä vaiheessa vain ylöspäin.²⁵

Talouskehityksen ja ikääntymisen paineissa on mahdollista, että arviot kestävyysvajeen suuruudesta voivat tulevaisuudessa myös kasvaa. Tämän varalta hallitusohjelmassa voitaisiin sitoutua arvioimaan vaikkapa vaalikauden puolivälissä, onko julkisen talouden tila ja kehitysnäkymä kestävyysnäkökulmasta *riittävän hyvä* vai tarvitaanko *lisätoimenpiteitä* kestävyysnäkökulmasta vahvistamiseksi. Tämä antaisi mahdollisuuden arvioida myös menojen tasoa kesken hallituskauden, mutta vain siinä hengessä, onko meillä *vara* hallitusohjelman mukaiseen menotasoon.²⁶ Kun julkinen velkaantuminen tulee joka tapauksessa olemaan jatkossa kestävyysnäkökulmasta ongelmallisen suurta ja kun finanssipolitiikan sääntöjen yksi tehtävä on budjettikurin vahvistaminen, ei ole estettä muotoilla tällaista puolivälitarkistusta hallitusohjelmassa *asymmetriseksi* siten, että arviointi koskee vain kiristämistarpeen olemassaoloa.

Hallitusohjelman finanssipoliittisten linjausten ei tule olla ehdottomana esteenä menojen lisäämiseen asiallisesti perusteluihin kohteisiin. Sääntöjen muotoilussa

²⁴ Vuonna 2003 nykytyyppisen muotonsa saaneita menosääntöjä on testattu sekä hyvän että erittäin huonon talouskehityksen oloissa ja ne ovat kestäneet molemmat testit. Hallitusohjelman 1999–2003 tiukahko menosääntö ei sitä kestänyt valtion vahvaa tulokehitystä: hallitusohjelman mukaan valtion menot oli määrä pitää vaalikauden ajan reaalisesti ennallaan, mutta valtiontalouden kääntymisen velkaantumiskauden jälkeen ylijäämäiseksi johti kauden loppua kohti eduskuntaryhmävetoiseen menojen nopeaan kasvuun. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi vuonna 2009 (K 12/2009 vp.), että "valtiontalouden kehyyksiä voidaan pitää tällä hetkellä valtiontalouden kehysmenettelyn perimmäisiin tavoitteisiin nähden liiankin tunnettomina valtion tulojen ja niiden muutosten käsittelylle."

²⁵ Kehyksen puitteissa (VM 5a/2007), 25; ks. myös Julkinen talous tienhaarassa (VM 8/2010), 107. Molemmat Matti Vanhasen hallitukset ovat arvioineet hallituskauden puolivälissä tarpeita politiikkauudistuksiin, jotka eivät ole sisältyneet hallitusohjelmaan. Näissä puolivälitarkistuksissa on myös tehty olennaisia, osin kauaskantoisia linjauksia, joilla on myös finanssipoliittisia vaikutuksia. Vanhasen I hallituksen puolivälitarkastelussa käynnistettiin PARAS-hanke, ja II hallituksen puolivälissä keskeinen huomio kohdistui eläkepoliittiseen avaukseen. Varsinaista finanssipoliitiikan linjaa näissä tarkasteluissa ei muutettu.

²⁶ Toisaalta on jossain määrin fundamentalistinen kanta, ettei hallituksella saa olla missään olosuhteissa mahdollisuutta menotason muuttamiseen myös ylöspäin hallitusohjelmassa sovitusta. Voittaisiin ajatella päätössääntöjä, jotka antaisivat tämän mahdollisuuden, mutta vain erityisen tiukkojen edellytysten täytyessä.

ja niiden toteuttamisessa tulee pikemminkin alun perin lähteä siitä, että tällaisia tarpeita ilman muuta syntyy nelivuotiskauden aikana. Tämä voidaan toteuttaa siten, että 1) säännöistä ei tehdä liian yksityiskohtaisia, 2) kaikkea sääntöjen sallimaa pelivaraa ei käytetä kesken hallituskauden saati heti alussa ja/tai 3) hallituksessa lähdetään siitä, että menoja voidaan kauden aikana siirtää kohteesta toiseen ja että yksittäisillä ministereillä ei ole veto-oikeutta omiin menoihinsa.

Hallitusohjelmaan sisältyy tavallisesti jopa sadoittain uuden hallituksen aikeita kehittää erilaisia asioita. Suuri osa näistä suunnitelmista edellyttäisi lisärahoitusta, mutta hallitusohjelman sisältämillä kehittämislupauksilla on kovin ohut side finanssipoliittiseen linjaukseen. Erilaiset myönteiset pyrkimykset näyttävätkin tyypillisesti olevan ohjelmassa eräänlaisessa järjestäytymättömässä jonossa, josta osa mahtuu portista sisään nelivuotiskauden aikana. Vaihtelevaa lienee, missä määrin hallituksen sisällä ja ulkopuolella oletetaan ohjelmassa mainittujen lisäresursseja vaativien asioiden tulevan hallituskaudella oikeasti toteutetuiksi.

2.4 Näkökohtia hallitusohjelmaprosessista

Hallitusohjelman menolinjaukset ovat 2000-luvulla ottaneet menokehyspäätösten paikan finanssipolitiikan keskeisenä paaluttajana. Hallitusohjelmiin on sisällytynyt linjaukset myös valtiontalouden tasapainotavoitteista ja veroperustemuutosten fiskaalisesta mitoituksesta. Finanssipolitiikan ollessa hallituksen politiikan keskeisimpiä osa-alueita on luonnollista, että ratkaisevat linjaukset sisältyvät hallituksen ohjelmaan. Sekin on hyvä, jos puolueiden mahdolliset olennaiset finanssipoliittiset näkemyserot saadaan selvitettyiksi ja mahdollisuuksien mukaan ratkotuiksi heti hallitusneuvotteluissa. Finanssipolitiikan suurille kysymyksille voidaan myös onnistua antamaan ohjelmavaiheessa suurempi paino kuin myöhemmässä päätöksenteossa – mukaan lukien menokehyspäätökset, joiden pohjana on budjettimomenttikohtainen valmistelu. Lisäksi kehyspäätös koskee korostetusti valtion budjettitaloutta (ja siitäkin varsinaisesti vain osaa), jolloin julkisen talouden kokonaisuus on vaarassa jäädä liian vähälle huomiolle.

Yksi hallitusohjelmalinjausten ongelma on niiden huolellisen ja tasapainoisen valmistelun vaikeus. Ainakin valtiovarainministeriössä sekä puolueissa ja niiden taustaryhmissä saatetaan toki tehdä perusteellistakin valmistelua hallitusohjelman finanssipoliittisia osioita varten, ja merkitystä on myös edeltävän hallituksen viimeisellä kehyspäätöksellä. Myös tuorein vakausohjelman tarkistus on hallitusneuvottelijoille hyödyllistä aineistoa.²⁷ Hallitusohjelman muotoilemista edesauttaa osaltaan se, jos puolueet tuovat jo ennen vaaleja selkeästi esiin omat

²⁷ Vuoden 2007 ohjelmassa ”hallitus sitoutuu Suomen voimassa olevan vakausohjelman mukaiseen toimintalinjaan valtiontalouden vahvistamiseksi”. Ulkopuoliselle jää epäselväksi, mihin konkreettisiin osiin vakausohjelmatekstiä tällä sitoudutaan.

näkemyksensä. Linjauksia auttaa myös muu julkinen valmistelu ja pohjatyö. Tästä esimerkkeinä ovat valtiovarainministeriön julkisen talouden kestävyyttä ja verotuksen uudistamista koskevat hankkeet vuosina 2008–2010. Hyvästikin pohjatyöstä huolimatta viime vaiheen työstäminen ja sopiminen hallitusneuvottelujen kiireessä voi johtaa huonosti harkittuihin päätöksiin ja epäonnistuneisiin tekstimuotoiluihin. Hallitusohjelman fragmentaarinen syntyprosessi myötävaikuttaa osaltaan myös siihen, että ohjelmat ovat muodostuneet erittäin laajoiksi ja yksityiskohtaisiksi. Monien prosessiin osallistuvien mielenkiinnon ytimessä näytävätkin olevan yksittäiset konkreettiset asiat, joita ohjelmaan halutaan uittaa.

Hallitusohjelman finanssipolitiikan linjausten, etenkin menosäännön, vahva asema merkitsee samalla sitä, että *hallitus ei organina päättää finanssipolitiikkansa keskeisimmistä asioista* vaan asiasta päättävät hallitusneuvottelijat. Vaikka useimmat ministerit ovat mukana hallitusneuvotteluissa, moni ministeri saa käytännössä eteensä toisten sopiman finanssipoliittisen paperin, johon joutuu sitoutumaan (tämä ei kuitenkaan liene yleensä vaikeuttanut vapaaehtoisten ministeriehdokkaiden löytymistä). Hallituksen asiaksi jää sovitun linjan toteuttaminen – ja toki sen mahdollinen muuttaminen.

Perustuslain 62 §:n mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa *tiedonantona eduskunnalle*. Tiedonantokäsittelyn päätteeksi hallitus saa normaalisti tuekseen eduskunnan enemmistön luottamuksen. Tällä tavoin hallituspuolueiden eduskuntaryhmät lähtökohtaisesti hyväksyvät myös hallituksen finanssipoliittisen linjan. Eduskunta ei ole käräjäoikeus, eikä hallitusta mahdollisten jännitteiden myöhemmin ilmaantuessa ratkaisevasti auta eduskunnan muistuttaminen siitä, että eduskuntahan on hallitusohjelman siunannut. Hallituksen ja sen ohjelman nimenomaisesti saama luottamus antaa kuitenkin ohjelmaansa noudattavalle hallitukselle osaltaan poliittista selkänöjää joskus kriittisten eduskuntaryhmien suuntaan. Ohjelman tiedonantokäsittely voi ainakin teoriassa myös hieman nostaa linjan muuttamisen kynnyistä.

Hallitusohjelmätiedonantoa ei käsitellä eduskunnan valiokunnissa eikä tiedonannon käsittelyyn liity muita eduskunnan kannanottoja kuin luottamuslauseäänestys. Näin ollen eduskunta ei käytännössä voi esittää varauksia hallitusohjelman yksittäisiä asioita kohtaan. Tällainen mahdollisuus on eduskuntaryhmien ryhmäpuheenvuoroissa ja yksittäisten kansanedustajien puheenvuoroissa, mutta hallituspuolueiden ryhmäpuheenvuoroissa ei hevin voida lähteä tässä vaiheessa kyseenalaistamaan finanssipolitiikan keskeisiä linjauksia. Yksittäiset hallituspuolueidenkin kansanedustajat voivat tietenkin esittää tyytymättömyyden ilmaisujaan, mutta niillä on tuskin hallituksen finanssipoliittista asemaa horjuttavaa merkitystä.

3 VALTIONTALouden KEHYSMENETTELY

3.1 Kehyspäättöksen rooli ja valmistelu

Määrärahakehyspäättös on ollut 1990-luvun alkuvuosista alkaen monivuotisen finanssipoliittisen suunnittelun keskeinen väline sekä hallituksen tärkein finanssipoliittinen päätös valtion talousarvioesityksen ohella. Kun hallitusohjelman menosääntö on nykyisin kytketty kehykseen, hallitusohjelma ja kehysmenettely muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka määrittää pitkälle menevästi valtion menopolitiikan linjat.

Kehyspäättöksen voidaan sanoa olevan suunnattu *hallitukselle itselleen* sitoutumisena sen mukaiseen menotasoon, *hallinnolle* velvoitteena laatia toiminta- ja taloussuunnitelmat ja budjettiehdotukset kehysten mukaan sekä *ulkomaailmalle* hallituksen finanssipoliittisen linjan osoittajaksi. Toisin kuin budjetista, jota koskevat keskeiset säännökset on perustuslaissa, kehyksistä ei ole laintasoisia säännöksiä. Kehyspäättöksen valmistelun säännöspohja on valtion talousarvioasetuksessa ja kehyksistä päättää VNOS 4 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvosto.

Kehyksissä päätetään valtion budjetin määrärahojen tasoista hallinnonaloittain seuraavien neljän vuoden ajaksi. Kehyspäättöksen perusajatuksena on määrittää tulevien vuosien menot hallinnonaloittain mutta jättää samalla mahdollisuus menojen uudelleenkohdentamiseen. Ministeriöiden tulee valmistella omat budjettiesityksensä kehysten puitteissa. Hallitus voi toki myöhemmin budjettiesityksessä tai seuraavissa kehyspäättöksissä poiketa myös hallinnonaloittaisista summista.

Kehyspäättös tehdään tavallisesti kehyskauden alkua edeltävän maaliskuun aikana. Eduskuntavaalien jälkeen uuden hallituksen ensimmäinen kehyspäättös on tehty toukokuussa. Ennen vaaleja vanha hallitus on tehnyt tekniluonteisen kehyspäättöksen, johon ei vakiintuneesti ole sisällynyt merkittäviä uusia poliittisia päätöksiä, ja uusi hallitus on toukokuussa tehnyt tähän haluamansa muutokset. Tälle pian hallituksen aloittamisen jälkeen tehdyille kehyspäättökselle on viime hallituskausilla muodostunut huomattava merkitys, koska hallitukset ovat sitoutuneet tähän päätökseen koko kautensa ajaksi.

Valtion menojen kokonaistason kannalta keskeiset päätökset sisältyvät nykyisin hallitusohjelmaan, kun taas kehyspäättöksen pääasiaksi jää kehykseen kuuluvien menojen jakaminen hallinnonalojen kesken. Kehyspäättös perustuu hallituksen yleisen menolinjauksen ohella keskeisesti virastojen ja laitosten sekä ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin.²⁸ Kehyspäättöksen valmistelea valtiovarain-

²⁸ Kehysten vähäistä sääntelyä edustavat valtion talousarviosta annetun asetuksen 1 – 1b §:n määräykset kehysten valmistelusta.

ministeriö ministeriöiltä saamiensa kehusehdotusten pohjalta. Ennen omaa ehdotustaan kaikki hallinnonalat kattavaksi kehyspäätökseksi valtiovarainministeriö neuvottelee kunkin ministeriön kanssa.

Kehysmenettely uudistui olennaisesti vuonna 2003. Kaksi silloista uudistusta oli erityisen merkittäviä. Ensinnäkin osa valtion budjettimenoista päätettiin jättää kehyspäätöksen ulkopuolelle. Toiseksi sekä tuolloin alkaneella että 2007 alkaneella hallituskaudella on pidetty kiinni kauden alussa päätetyistä nelivuotisista kokonaiskehyksistä.²⁹ Sitä ennen päätökset tehtiin vuosittain sillä tavoin uudeleen, että myös niistä vuosista, joista oli jo voimassa kehyspäätös, tehtiin aidosti aina uudet päätökset.³⁰

Menettely, jossa hallituskauden ensimmäinen kehys on oikeasti sitova koko hallituskauden ajan, on parantanut valtiontalouden suunnittelun kurinalaisuutta ja antanut kehykselle uutta uskottavuutta.³¹ Yksittäisten ministerien näkökulmasta heti kohta hallituksen aloitettua päätetyn kehysten merkitys muodostuu tosin ehkä ongelmallisinkin suureksi siihen nähden, että uusi hallitus on ehtinyt istua vasta muutaman viikon päätöstä tehtäessä. Tätä pehmentää kehysten sisäisten siirtomahdollisuuksien lisäksi se, että kokonaiskehykseen on sisällytetty joustoelementtejä.

3.2 Kehyspäätöksen rakenne ja kattavuus

Kehyspäätöksen pääasian muodostavat hallinnonaloittaiset nelivuotiset määräraha-kehukset niille menoille, jotka ovat kehysten piirissä. Lisäksi kehyspäätökseen sisältyy hallinnonaloittainen arvio kehysten ulkopuolisista menoista. Kehyspäätökseen sisältyy tavallisesti myös koko joukko hallituksen sanallisia linjauksia.

Vuosien 2004–2007 kehyksistä alkaen erikseen määritellyt menot on jätetty kehysten ulkopuolelle.³² Kehyspäätös sisältää näiden menojen kehityksestä arviot, joiden kokonaismääräarvio oli kevään 2010 kehyspäätöksessä vajaa neljäsosa budjetin menoista. Hallituskaudella 2007–2011 näitä menoja ovat lähinnä

²⁹ Myös kesäkuussa 2010 aloittanut Mari Kiviniemen hallituksen sitoutui ohjelmassaan noudattamaan 2007 päätettyä vaalikauden kehystä.

³⁰ Kehysmenettelyä on 2000-luvulla pyritty kehittämään aina seuraavaa hallituskautta varten (työryhmämuistiot Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa (VM 3/2003) ja Kehysten puitteissa (VM 5a/2007)). Elokuussa 2010 oli samalla tavoin vireillä uuden kehysmenettelytyöryhmän asettaminen.

³¹ Aiemmin kehyspäätökseen suhtauduttiin ministeriöissä vaihtelevalla vakavuudella, koska lopulliset ratkaisut ajateltiin monesti tehtävän vasta budjetissa. Ks. esimerkiksi virkamiesten ja ministerien haastattelulausunnot tutkimuksissa Minna Puoskari, Ministerit strategisina johtajina – Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa (2002), 54 -, ja Minna Tiili, Ministerit strategisina johtajina – Tutkimushankkeen loppuraportti (2003), 29 -.

³² Muutos perustui valtiovarainministeriön työryhmämuistioon Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa (VM 3/2003). Ks. myös Kehysten puitteissa (VM 5a/2007), 14 - ja 62 -.

suhdanneherkät *työttömyysmenot, asumistuki ja valtion osuus toimeentulotuesta*³³, yleisestä korkotasosta riippuvat *valtionvelan korot*, eräät tosiasiallisesti veronalennuksista aiheutuvat menot (*tietyt siirrot Kelalle ja kunnille*), *finanssisijoitukset* sekä joukko menoja, joihin liittyy vastaavat tulot (*EU-rahoitteiset menot, veikkausvoittovaroin ja RAY-varoin rahoitettavat menot*). Koska hallitusohjelman menosääntö on koskenut kehyspäätökseen sisältyviä menoja, ulkopuolelle jätettävien menojen määrittely on ratkaisevan tärkeä ja se onkin sisällytetty jo hallitusohjelmaan.³⁴ Tämä on perusteltua myöhemmän puliveivauksen välttämiseksi.³⁵

Kun osa budjettimenoista jää kehysten ulkopuolelle, hallitusohjelman menolinjauksessa tai kehyspäätöksessä ei päätetä valtion menojen kokonaismäärästä. Menettely heikentää jossain määrin menolinjauksen ja kehyspäätöksen läpinäkyvyyttä, mutta sillä on huomattavia etuja. Ehkä tärkein hyöty on, että keskeisten suhdanneherkkien menojen jättäminen menorajoituksen ulkopuolelle mahdollistaa *automaattisten vakauttajien* toiminnan suhdannepoliittisesti perustellulla tavalla. Erityisesti suhdanneherkkien menojen sekä korkomenojen sisältyminen kokonaismenolinjaukseen voisi johtaa tarikoittamattomiin seurauksiin. Hyvästä suhdannekehityksestä tai korkotason muutoksista seuraava menojen aleneminen valuisi herkästi muiden menojen lisäykseksi, josta on hankala päästä eroon tilanteen muuttuessa. Vastaavasti suhdanneherkkien menojen kasvu matalasuhdanteessa voisi johtaa menoleikkauksiin suhdannepoliittisesti väärään aikaan.³⁶

Budjettijuridiikalle ja -tekniikalle on ominaista myös se, että finanssisijoitukset ovat menoja siinä missä saman tien lopullisesti käytettävät rahatkin. Finanssisijoitukset eivät kuitenkaan yleensä merkitse rahojen lopullista menettämistä. Vuonna 2008 alkaneessa finanssikriisissä kehysrakenteeseen sidottu hallitusohjelman menolinjaus vaikutti siihen, että valtion toimenpiteissä painotettiin enemmän finanssisijoituksia. Tämän ansiosta valtion lopulliset kustannukset sinänsä merkittävistä panostuksista voivat jäädä hyvinkin vähäisiksi. Kun kehys-

³³ Tällaisten tulonsiirtojen *perustemuutoksista* aiheutuvat menomuutokset ovat kuitenkin kehysten piirissä.

³⁴ Kansainvälisesti on suuria eroja siinä, mitä menoja finanssipolitiikan menosäännöt kattavat. Ks. esimerkiksi taulukko julkaisussa Finanssipolitiikan sääntöjen tarve (VTV 2009), 75. Stilistinen suositus tuleville hallitusohjelmakirjureille olisi yksityiskohtaisen rajanvedon siirtäminen ohjelman liitteeksi tai korvaaminen viittauksella aiempiin kehyspäätöksiin.

³⁵ Aivan kokonaan tällaiselta kiusaukselta menojen selittämiseen kehysten ulkopuolisiksi ei kuitenkaan ole vältytty; ks. esimerkiksi Julkinen talous tienhaarassa (VM 2010), 104.

³⁶ On kuitenkin huomattava, että kehys ei koske pelkästään harkinnanvaraisten menojen vaan siihen sisältyy merkittäviä määriä sellaisia sidottuja arvionvaraisiakin menoja, joiden kehitystä neljän vuoden aikana ei pystytä tarkasti ennustamaan. Tällaisten menojen kehittyminen arvioista poikkeavasti vaikuttaa suoraan harkinnanvaraisten menojen pelivaraan. Mahdollista olisikin ajatella, että kaikki ei-harkinnanvaraiset menot olisivat kehysten ulkopuolella. Tämän on katsottu jättävän kehyspäätöksen sisällön liian kapeaksi valtion menojen kokonaismäärän hallinnan näkökulmasta (Kehysten puitteissa (VM 5a/2007), 80 -). Asia voidaan nähdä myös niin, että ei-harkinnanvaraisten menojen odotuksista poikkeavan kehityksen *tuleekin* vaikuttaa harkinnanvaraisten menojen määrään.

sen painoarvo on suuri, kynnys finanssisijoitusten kaltaisiin kehysten ulkopuolisiin menoihin voi kuitenkin muodostua liiankin matalaksi.

Menettelyn, jossa kehys sisältää vain osan valtion menoista, edut voidaan kokonaisuutena arvioida haittapuolia selvästi painavammiksi.

3.3 Investoinnit ja muut pitkävaikutteiset päätökset

Juoksevien menojen ja puhtaiden finanssisijoitusten väliin sijoittuu erilaisia *investointimenoja*, joiden käsittely menopolitiikassa on visainen ja myös akateemista keskustelua kansainvälisesti herättänyt ongelma. Meilläkin kysymys on pohdituttanut toistuvasti muun muassa eduskuntaa, jonka mielenkiinto on kohdistunut erityisesti väyläinvestointeihin. Pitkään hyödyttävien investointien asettaminen samalle viivalle juoksevien menojen kanssa voi johtaa ali-investointeihin, kun taas investointien jättäminen menosäännön/kehysten ulkopuolelle saattaa tehdä päätöksenteon liian keveäksi.³⁷ Kysymykset koskevat sekä investointien käsittelyä ylipäätään että erilaisten rahoitusmuotojen, ennen kaikkea yhtäältä suoran budjettirahoituksen ja toisaalta jälkirahoituksen, asianmukaista keskinäistä arviointia.

Menokehysmenettelyssä, jonka kova sisältö on hallinnonalakohtaiset määrärahat neljälle vuodelle, yksi vaikeus liittyy ylipäänsä ajallisilta vaikutuksiltaan eriluonteisten menojen asemaan kehyksessä. Kysymys ei koske pelkästään investointimenoja vaan myös esimerkiksi yhtäältä kertaluonteisten ja toisaalta pysyväisluonteisten menojen asemaa. Monenlaiset menot, väyläinvestointien lisäksi esimerkiksi koulutus- ja tutkimusmenot, ovat myös selvästi panostuksia tulevaisuuden hyötyihin ja olisi hyvin vaikeaa vetää rajaa menosäännön ulkopuolelle tällä perusteella jätettävälle menoilta.³⁸ Itse asiassa näyttää siltä, että investointien käsittelyyn kehyksessä kohdistuneessa kritiikissä on pikemminkin ollut kyse siitä, että kehymiä on pidetty näiltä osin liian niukkoina. Poliitiikkaan näyttää myös liittyvän sellaisia erityisesti väylärakentamista suosivia elementtejä, että eräänlainen syrjiminen menosäännössä voi olla sopivasti tasapainottava tekijä.

Nykymuotoinen kehys ja siihen kytkeytyvä menosääntö eivät sisällä mitään nimenomaisia mekanismeja *jälkirahoitteisten* investointien sen enempää kuin muidenkaan myöhemmin menojen aiheuttavien päätösten käsittelyyn. Tämä on ilmeinen kehittämiskohde kehysajattelulle. Väyläinvestointien osalta toimivin vaihtoehto saattaa olla erillisratkaisu, koska erilaiset rahoitusmallit ovat kehyslogiikassa keskenään aivan eri asemassa. Tavoitteena tulee olla, että investointi-

³⁷ *Kultaiseksi säännöksi* sanotun periaatteen mukaan tulojen ja juoksevien menojen tulee olla tasapainossa, jolloin investointeja varten voidaan ottaa velkaa. Kultaisesta säännöstä ks. esimerkiksi Finanssipolitiikan sääntöjen tarve (VTV 2009), 19 -.

³⁸ Näin myös Kehyksen puitteissa (VM 5a/2007), 18.

päätökset pystytään tekemään kustannus-hyötyanalyysien ja valtiontalouden mahdollisuuksien perusteella ja siten, ettei menojen ajoittuminen vaikuta päätöksentekoon todellista rahallista merkitystään enempää. Perusteltua on, että *hallitusohjelman tai kehyspäätöksen yhteydessä päätetään erikseen tulevista väyläinvestoinneista tai ainakin tällaisten investointien kokonaisvolyymistä ja karkeasta ajoituksesta. Rahoitusmallin valintaan kehysten ei tulisi vaikuttaa.*

Kehysrajoitteiden estämättä voidaan jälkirahoitteisten investointien lisäksi tehdä hyvin monenlaisia valtiolle kehyskauden jälkeen menoja aiheuttavia päätöksiä. Näitä voidaan tehdä joko budjetin valtuusmenettelyn kautta tai esimerkiksi sääntämällä lakeja, jotka aiheuttavat suoraan lain nojalla menoja myöhempinä vuosina. Päätökset voivat olla myös poliittisia lupauksia/sitoumuksia. Tällaiset päätökset voivat koskea vaikkapa valtion eläketurvan muutoksia tai menojen indeksointeja ja ylipäänsä mitä erilaisimpia menoja. Kehysten noudattamiseen voikin yhdistyä vuoto, joka realisoituu tulevaisuuden menoina, eikä tällaisista menoista päättämistä vaikeuta niiden rahoittamisen jääminen tulevien hallitusten murheeksi.³⁹

3.4 Kehysten tarkistukset ja painopistesirrot kehysten puitteissa

Kun kehukset päätetään neljäksi vuodeksi, kolme ensimmäistä vuotta sisältyvät jo edelliseen kehyspäätökseen. Edellisten päätösten jälkeen on kuitenkin säännönmukaisesti tapahtunut asioita, joiden vuoksi kehukset joudutaan määrittämään uudelleen kaikille vuosille. Yksi syy on, että kehukset päätetään *kiinteähintaisina*, mikä aiheuttaa tarpeen tarkistaa summia edellisvuotiseen nähden. Toiseksi budjettiin liittyy tavanomaisesti erilaisia budjetin rakennemuutoksia ja muita *teknisluonteisia tekijöitä* sekä *arvioiden muutoksia*, joilla summia pitää korjata. Kehyksiin tehdään myös edellisen kehyspäätöksen jälkeisistä *uusista päätöksistä* aiheutuvia muutoksia. Hallinnonaloittaiset euromäärät muuttuvat siten joka vuosi, vaikka kehyspäätökseen ei sisältyisi mitään uusia aitoja muutospäätöksiä.

Vaikka kehysten kokonaismitoitus perustuu pitkälti hallitusohjelmassa määritellyyn tasoon⁴⁰, kehyspäätöksen numerot syntyvät alhaalta ylöspäin, momentti-kohtaisesti. Kehyspäätöksen valmistelu onkin lähes yhtä yksityiskohtaista numerobudjetointia kuin budjetin laatiminen. Tämä on yksi kehysmenettelyn ongelmista. Budjetti tehdäänkin samana vuonna paljolti kaksi kertaa (vaalivuonna

³⁹ Esimerkiksi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla hallitukset ovat pysyneet erittäin hyvin kehyksissä. Tulevaisuuden menopaineita on kuitenkin samaan aikaan lisätty siten, että *lähes kaikkiin budjetin suurimpiin eriin* (kuntien valtionosuudet, korkeakoulumenot, lapsilisät, puolustusmenot, kehitysyhteistyömenot) *on sisällytetty uusia tai entistä anteliaampia indeksointisitoumuksia, lupauksia tai muita kasvuautomaatteja*. Kesällä 2010 vaadittiin opintorahan indeksointia muun muassa vetoamalla siihen, että muut tulonsiirrot on indeksoitu, osin melko tuoreesti.

⁴⁰ Vuoden 2007 hallitusohjelmassa löytiin lukkoon kehysmenojen taso vain vuodelle 2011. Tämä ei ole johtanut olennaiseen kikkailuun, jossa menoja olisi paisutettu väli vuosina.

kolme) ja kukin budjettimomentti valmistellaan ennen budjetintekoa kehysvalmistelussa viidesti. Perustapauksessa kukin momentti mitoitetaan siis peräti kuusi kertaa. Työläyden lisäksi tämä menettely voi olla omiaan pahentamaan menojen momenttikohtaista sementoitumista ja vaikeuttamaan uudelleenajattelua. Tavoitteena tulisivat kehyksen loitontaminen "momenttikehysajattelusta", mutta tämä on helpommin sanottu kuin tehty. Opetus- ja kulttuuriministeriön kehys ei voi perustua näkemykseen, että valtion olisi kohtuullista sijoittaa opetukseen ja kulttuuriin kuusi miljardia euroa, vaan mitoituksen tulee perustua huolelliseen ja perusteltuun laskelmaan.

Kehysajattelun idea siitä, että ministereillä olisi budjettivalmistelussa laajat mahdollisuudet siirtää hallinnonaloillaan määrärahoja kohteesta toiseen, on toiminut vaatimattomasti monesta syystä. Tämä toimimattomuus antaa osaltaan sen vaikutelman, että kehys- ja budjettiprosessi merkitsevät käytännössä budjetin tekemistä moneen kertaan. Hallinnonalojen sisäisiä siirtoja vaikeuttavat ainakin seuraavat tekijät:

- Tulevien vuosien budjettimenot ovat osin vääjäämättömiä seurauksia jo tehdyistä päätöksistä. Tämä saattaa johtua esimerkiksi valtuusmenettelyn mukaisesti tehdyistä päätöksistä tai hallituksen päätöksistä kehyspäätöksen osana tai erikseen.
- Poikkihallinnolliset ohjelmat tai hankkeet asettavat rajoja hallinnonalojen sisäisille siirroille; näitä ovat paitsi hallitusohjelmassa perustetut politiikkaohjelmat myös sekalaiset hankkeet.
- Hallinnonalan budjetin jakautuminen kahden tai useamman ministerin vastuualueille näyttää tekevän lähes mahdottomaksi ministerien reviirirajat ylittävät määrärahasiirrot.
- Vaikka ministerien asema hallinnonaloistaan vastuullisina päättäjinä on hallituksessa yleensä vankka, ministerin täysi suvereniteetti vastuualueensa sisällä on monipuoluehallituksessa vaikea ajatus.
- Menojen vakaaseen kehitykseen erilaisissa hankkeissa, ohjelmissa tai toimintamäärärahoissa on siinä määrin totuttu, että toiminnan sopeuttaminen yllättäviin määrärahavähennyksiin on usein oikeasti vaikeaa.
- Sektoriministeriöt suhtautuvat epäluuloisesti valtiovarainministeriöön, jonka pelätään hyväksyvän säästöt mutta jättävän vastaavat lisäykset hyväksymättä.
- Hallinnonalojen budjetit syntyvät useiden virastojen, laitosten ja muiden toimijoiden intressien yhteensovituksena. Nämä toimijat ajavat usein asiaansa voimakkaasti ja ministereillä on täysi työ lisämäärärahapyyntöjen torjumisessa. Määrärahojen suoranainen alentaminen siirtämällä niitä muualle vaatii suurta määrätietoisuutta ja henkistä energiaa oman hallinnon suuntaan.

Kun pientenkin hallinnonalan sisäisten painopistesiiirtojen tekeminen näyttää olevan lähes ylivoimaista, merkittäviä painopistesiiirtoja valtion kokonaismenotaloudessa ei ole realistista laskea sen varaan, että ministerit tekevät tai esittävät hallitukselle suuria siirtoja hallinnonalojensa sisällä. Vielä epätodennäköisempää ja osin myös sopimattomaksi koettua on, että yksittäiset ministerit lähtisivät tekemään valmisteltuja esityksiä toisten ministerien alueilta. Poliittisesti tai taloudellisesti huomattavat painopistesiiirrot hallituskauden kuluessa vaativatkin aktiivisuutta pääministeriltä tai valtiovarainministeriltä taikka hallitusryhmien puheenjohtajien konklaavilta. Tulevaisuudessa menorakenteen muutoksiin uudistuvia tarpeita vastaavaksi tulee olla entistä enemmän valmiutta. Menojen kasvattamisen vaikeutuessa määrärahojen betonointi entisiin kohteisiin jähmeytäisi onnettomalla tavalla valtion toimintaa.⁴¹

Hallinnonalakohtaiset kehukset merkitsevät myös sitä, että yhden numeron sisällä on mitä eriluonteisimpia menoja. Tämän voidaan omalla tavallaan sanoa antavan monipuoliset mahdollisuudet menojen priorisoinnille. Toisaalta on vaikea ajatella, että on täysin sosiaali- ja terveysministerin asia, rahoitetaanko vaikkapa ministeriön toimintamäärärahojen lisääminen hallinnonalan jonkin toisen viraston määrärahoja pienentämällä vai leikkaamalla työttömyysturvaa. Menojen laajan kirjon tarjoama mahdollisuus monenlaisiin määrärahasiirtoihin onkin osin *näennäinen*. Esimerkiksi toimintamäärärahojen siirtäminen hallinnonalan virastojen kesken voisi kyllä olla vahvasti ministerin harkintavallassa ilman valtiovarainministeriönkään tiukkaa otetta, mutta aivan eriluonteisten menojen välisten siirtojen on paikallaan olla myös valtiovarainministeriön ja koko hallituksen arvioitavia. Olisi myös hyvä analysoida vielä kerran 1990-luvun alun mallia, jossa kehysten jako ei ollut nykyiseen tapaan hallinnonalakohtaista vaan jossa oli *tehtäväaluekohtaisia* elementtejä. Tällainen antaisi paremmat edellytykset aitoon priorisointikeskusteluun hallituksen piirissä.⁴²

3.5 Eduskuntakäsittely

Hallituksen kehyspäättös annetaan säännönmukaisesti eduskunnalle *selontekomenettelyllä*. Tämä antaa eduskunnalle mahdollisuuden käydä keskustelua ja esittää kannanottoja finanssipolitiikan linjasta ja myös yksittäisistä budjettiasioista. Keskustelua vaikeuttaa se, että vaikka kehukset tosiasiallisesti muodostuvat budjettimomenttikohtaisista laskelmista, eduskunnan käsittely perustuu lähtökohtaisesti kehyspäättökseen hallinnonalakohtaisine summineen ja yksittäisine verbaalisine lisäyksineen. Hallituksella onkin huomattavasti kansanedustajia paremmat tiedot siitä, mitä kehys on syönyt, ja myös hallituspuolueiden kansan-

⁴¹ Mari Kiviniemen hallituksen ohjelman mukaan ”hallituksella on valmius kehysten sisäisiin siirtoihin kasvun ja työllisyyden edistämiseksi”. Hallituksen talousarvioesitykseen tällä valmiudella ei näyttänyt olevan vaikutusta.

⁴² Työryhmämuistiossa Kehyksen puitteissa (VM 5a/2007), 54 -, suhtaudutaan torjuvasti politiikka-lohkokehukseen.

edustajilla voi käytännössä olla oppositiota paremmat mahdollisuudet tietää, mitä kehysissä on oikeasti sisällä. Kaikki tämä tekee kehyselonteon käsittelystä eduskunnassa osin kummallista varjonyrkkeilyä.

Selontekomenettely ei johda eduskunnassa luottamuslauseäänestykseen ja onkin vaarana, että eduskuntakäsittelyssä esitetään *kaikkea hyvää kaikille* -tyyppisiä evästyksiä hallitukselle. Viime vuosina tämä riski ei ole ollut vakava ongelma hallituksen finanssipolitiikan kannalta.⁴³

4 BUDJETTI

4.1 Varsinainen budjetti

Tunnetuin, perinteisin, oikeudellisesti merkittävin sekä yksityiskohtaisin finanssipolitiikan päätös on valtion talousarvio, budjetti. Budjetista päättää perustuslain 3 §:n mukaisesti eduskunta, mutta finanssipolitiikan linjan kannalta hallituksen budjettiesitys on ratkaisevassa asemassa. Budjettia koskevat keskeiset säännökset sisältyvät perustuslain 7 lukuun. Säännökset heijastavat myös tärkeimpiä *budjettiperiaatteita*.⁴⁴

Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon kokonaisuudessa budjettiesitys on merkittävässä asemassa, mutta sen rooli on vähentynyt hallitusohjelman linjausten ja kehyspäätöksen merkityksen kasvaessa. Budjettimäärärahat on säännön mukaisesti käsitelty jo aiemmin kehysvalmistelussa ja suurin osa kehyspohjissa olevista momenttikohtaisista määrärahoista siirtyy sellaisinaan budjettiesitykseen. Lopuista osaan tehdään arvioiden muuttumisista tai muista teknisluonteisista seikoista johtuvia tarkistuksia ja vain pieni osa määrärahoista muuttuu enää budjettikäsittelyssä aidon harkinnan perusteella. Tämä ei ole yllättävää, koska samat asiat on käsitelty muutamaa kuukautta aiemmin kehysprosessissa.

Peruskysymys budjetin suhteessa määräraha-kehukseen on tietysti se, tehdäänkö budjetti kehysten mukaan. Tähän liittyy kysymys siitä, tehdäänkö budjetissa määrärahojen siirtoja kehysten puitteissa, sekä siitä, käytetäänkö kehyspäätöksen sisältämää *jakamatonta varausta*. Oma asiansa on vielä se, miten budjetti vastaa erilaisia kehyspäätökseen sisältyviä *verbaalisia linjauksia*.

⁴³ Kun vuonna 2001 oli nähtävissä, että eduskunnassa oli voimakkaita haluja menojen lisäämiseen, kehys annettiin eduskunnalle *pääministerin ilmoituksella* (PI 1/2001 vp.) sillä ajatuksella, että eduskunta sitoutuu ennen budjettikäsittelyä kehysten menotasoon luottamuslauseella. Tällä ei päästy tavoitteeseen vaan menot karkasivat asianomaisen kehyskauden alkuvuosina kauas hallituksen alkuperäisistä tavoitteista.

⁴⁴ Finanssihallinto-oikeudellisia budjettiperiaatteita ovat muun muassa *täydellisyysperiaate, tasapainoperiaate, vuotuisperiaate ja bruttoperiaate*. Ks. niistä esimerkiksi Myrsky, Valtiontalousoikeus (3. p. 2010), s. 92 -, ja Myllymäki, Finanssihallinto-oikeus (2007), s. 58 -.

Kehyskuri hallituksissa on vahvistunut 2000-luvun aikana. Käytännöksi on nyt muotoutunut, että hallitus pysyy kokonaiskehyksessä, ja myös ministeriöiden budjettiehdotukset ovat suhteellisen hyvin olleet määrärahakehysten mukaisia. Velvollisuus kehyksissä pysymiseen on käytännössä luonteeltaan *poliittinen*, ja kehysten pitävyys onkin poliittiseen kulttuuriin kuuluva asia. Kehyksissä pysyminen ei ole aina ollut selvää sen enempää hallitukselle kuin varsinkaan sektoriministeriöille, joiden budjettiesitykset vielä 2000-luvun alussa ylittivät kehykset säännönmukaisesti. Tällainen ”yrittänyttä ei laiteta” tai ”tyhjän saa pyytämättäkin” -ajattelu saattoi olla sektoriministereille kannattavaa, sillä ministerit onnistuivatkin silloin tällöin saamaan määrärahoja yli kehyksensä.⁴⁵ Sektoriministeriön kannalta kehysten ylittävään ehdotukseen sisältyi lähinnä se riski, että valtiovarainministeriö höylää lisämenojen vastikkeeksi säästöjä arvaamattomista paikoista.

Budjettivalmistelun aikana nousee toki esiin myös kohteita, joihin halutaan lisärahoitusta. Tällöin on mahdollista lisätä asianomaisen hallinnonalan menoja kehystasoon nähden kehysten jakamattomasta varauksesta. Ensisijaisen vaihtoehdon tulisi kuitenkin olla rahoituksen etsiminen kehyspohjissa olevia muita menoja supistamalla.⁴⁶ Säästöjen etsiminen lisäsatsausten rahoittamiseksi jää herkästi valtiovarainministeriön kontolle. Tämä johtuu osin siitä, että sektoriministeriöiden ykköspreferenssinä on yleensä se, että oma hallinnonala saisi sitenkin kokonaisuutena lisärahoitusta. Toiseksi säästöistä saadaan paremmin syytetyksi valtiovarainministeriötä. Oikeampi menettely olisi se, että säästökohteita koskevat valinnat tehtäisiin ensisijaisesti asianomaisissa ministeriöissä. Ennen hallituksen budjettiriittä ministeriöt käyvät kahdenväliset neuvottelut valtiovarainministeriön kanssa. Näiden neuvottelujen merkitys ja luonne ovat vaihdelleet vuosien mittaan suuresti, melko lailla ministerien henkilökohtaisista tavoistakin riippuen.⁴⁷

Määrärahojen lisäksi budjetti sisältää myös muuten monia päätöksiä, selvityksiä ja taustainformaatiota sekä *tuloarviot*. Koska kehykset koskevat määrärahoja, veropolitiikan ja muun tulopohjan osalta päätöksenteon painopiste on enemmän budjettiprosessissa. Tuloverotuksen ja muiden veromuotojen *yleistä tasoa* koskevat päätökset onkin useimmiten tehty osana budjettipäätöksentekoa.

⁴⁵ Aiempaa tilannetta kuvaa se, että kerran yksi ainoa ministeri teki budjettiesityksensä kehysten puitteissa, jolloin muihin ministereihin tuskastunut valtiovarainministeri tarjosi oma-aloitteisesti tälle ministerille palkkioksi lisäsumman käytettäväksi ministeriin valitsemiin menoihin.

⁴⁶ Vuoden 2010 budjettivalmistelussa toteutettiin 230 miljoonan euron uudelleenkehennykset, mikä oli harvinaisen suuri painopistetarkistus. Osa pysyväisluonteisista menonlisäyksistä jouduttiin kuitenkin kattamaan kertaluonteisilla säästöillä.

⁴⁷ Valtiovarainministeriö on välillä pyrkinyt ratkaisemaan erimielisyydet mahdollisimman pitkälle kahdenvälisissä neuvotteluissa ja välillä vähän tarkoituksellisestikin jättänyt mahdollisimman suuren määrän asioita riiehen, jossa kaikkia vaatimuksia ei ehditä käsitellä. Joskus kahdenvälisissä neuvotteluissa ei ole korjattu selviä virheitäkään. Kerran eräs sektoriministeri totesi tällaisen neuvottelun jälkeen ”neuvottelu-sanana saaneen kokonaan uuden merkityssisällön”.

4.2 Lisäbudjetit

Perustuslain 86 §:n mukaan eduskunnalle annetaan esitys talousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Lisäbudjetteja laaditaan tavallisesti kaksi tai kolme. Tavanomaista sisältöä lisäbudjeteissa ovat erilaiset usein huomattavatkin tarkistukset tulo- ja menoarvioihin. Vuoden mittaan myös ilmenee odottamattomia tarpeita. Lisäbudjetteihin on kuitenkin usein sisällytetty myös muuhun poliittiseen harkintaan perustuvia asioita.⁴⁸

Vuoden 2003 hallitusohjelmasta ja kehyspäätöksestä alkaen lisäbudjetit on luettu määräraha-kehysten piiriin. Vuoden 2007 hallitusohjelmassa ja hallituskauden kehyksissä on jo etukäteen tehty 300 miljoonan euron vuotuinen varaus lisäbudjetteja varten. Tämä menettely on parannus verrattuna aiempaan käytäntöön, jossa lisäbudjetin menot tulivat käytännössä kehysten päälle. Tämä saattoi johtaa siihenkin, että määrärahojen saaminen lisäbudjettiin koettiin jopa varsinaista budjettia helpommaksi, vaikka perustuslakikin edellytti ennen vuotta 2000 lisäbudjettimäärärahoilta ”välttämätöntä tarvetta”.⁴⁹ Suunnitelmallisen finanssipoliitiikan näkökulmasta lienee selvää, ettei määrärahojen sisällyttämisen lisäbudjetteihin tulisi olla ainakaan matalamman kynnyksen takana.

Vaalikauden 2007–2011 vuotuinen 300 miljoonan euron varaus on riittänyt kattamaan lisäbudjettien tarpeet. Kun vaikeasti arvioitavat suuret budjettierät ovat suurelta osin kehysten ulkopuolisia menoja (mm. korkomenot ja suhdanneherkät tulonsiirrot), varausta voidaan pitää runsaahkona varautumisena varainhoitovuoden aikana ilmeneviin tarpeisiin.⁵⁰ Poliittiseen prosessiin kuuluu, että tällainen varaus pakkaa tulemaan käytetyksi kokonaan, kuten viime vuosina on käynyt.

4.3 Budjetin eduskuntakäsittely

Hallituksen budjettiesityksen eduskuntakäsittely hallitsee suurta osaa parlamentin syysistuntokaudesta.⁵¹ Käsittely erityisesti valtiovarainvaliokunnassa ja sen jaostoissa on perusteellista ja valiokunnissa kuullaan laajasti asiantuntijoita. Eduskunnassa perehdytäänkin budjetin osa-alueisiin huomattavasti tarkemmin kuin hallituksessa, jossa ministerit ovat vain niukasti mukana oman hallinnonalan ulkopuolisia asioita koskevissa keskusteluissa.

⁴⁸ Hallituksen budjettiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana tulevat muutostarpeet hoidetaan jo vakiintuneesti *täydentävällä esityksellä*.

⁴⁹ Sanamuodon muutos perustuslaissa ei ole olennaisesti vaikuttanut lisäbudjettien antamiskynnykseen tai sisältöön.

⁵⁰ Varaus on kuitenkin pienempi kuin esimerkiksi hallituskaudella 1999–2003 lisäbudjetteihin keskimäärin sisältyneet myöhemmin kehysrajoitteen piiriin kuuluneet lisäykset.

⁵¹ Talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyn vaiheista ks. Myrsky, Valtiontalousoikeus (2010), 74 -.

Eduskuntakäsittelyn säännönmukainen tulos on, että hallituksen budjettiesitykseen tehdään pieniä määrärahalisäyksiä. Käsittelyn yksityiskohtaisuuteen nähden eduskunnan tekemät muutokset budjettiesitykseen ja budjettilakiesityksiin ovat tavallisesti vähäisiä. Määrärahalisäysten yhteismäärä on suuruusluokaltaan tyypillisesti yhden promillen tasoa suhteessa budjetin loppusummaan. Lisäyksistä sovitaan tyypillisesti hallituspuolueiden eduskuntaryhmien kesken ja usein myös hallituksen suuntaan käytyjen keskustelujen jälkeen. Tavallista on, että hallituksen edustajat jarruttelevat menonlisäyksiä.⁵²

Joissakin maissa on käytössä sääntöjä, joiden mukaan parlamentti äänestää ensin menojen kokonaismäärästä ja vasta sen päätöksen puitteissa yksittäisistä menoista. Tällainen menettely voi olla käyttökelpoinen budjettikurin turva, mutta ainakaan toistaiseksi sen käyttöönottoon ei ole ollut meillä merkittävää tarvetta.

5 MENOJA JA TULOJA KOSKEVAT YKSITTÄISET PÄÄTÖKSET

Hallitusten strategista suunnittelua on 2000-luvun ajan pyritty vahvistamaan eri tavoin. Tähän on kuulunut paitsi hallitusohjelmassa määriteltäjä poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia⁵³, myös erillisen strategia-asiakirjan hyväksyminen. Hallituskaudella 2003–2007 strategia-asiakirjaa tarkistettiin useita kertoja. Vuoden 2007 strategia-asiakirjaan ei ole tehty myöhemmin nimenomaisia tarkistuksia, mutta asiakirjan toteutumista on seurattu kattavasti ja jo alkuperäisessä asiakirjassa viitattiin viimeistään hallituskauden puolivälissä tehtävään perusteelliseen arviointiin. Strategia-asiakirja valmistellaan valtioneuvoston kanslian johdolla ja hyväksytään hallituksen periaatepäätöksellä.

Strategia-asiakirja sisältää sekä menettelysuunnitelmia että sisällöllisiä kannanottoja. Etenkin viimeainittujen toteuttaminen saattaa vaatia lisäresursseja, minkä vuoksi strategia-asiakirja voi joutua jännitteeseen hallituksen menolinjauksen kanssa. Ei ole suositeltavaa, että kehys- ja budjettiprosessin ulkopuolella tehdään konkreettisia sitoumuksia lisämenoista. Esimerkiksi vuoden 2007 strategia-asiakirjaan valtiovarainministeriö onkin saanut mukaan tavaramerkkilausemansa ”strategia-asiakirjaa toteutetaan valtiontalouden kehysten ja valtion

⁵² Eräs pääministeri esitti aikanaan eduskuntakäsittelystä luonnehdinnan, jonka mukaan hallituspuolueiden eduskuntaryhmien tehtävä on huolehtia siitä, että hallituksen esitykset menevät eduskunnassa läpi.

⁵³ Hallitusohjelmassa 2007 päätetyt politiikkaohjelmat ovat työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Politiikkaohjelmien menot on sisällytetty hallinnonalojen kehyksiin.

talousarvioiden puitteissa.” Näin ollen asiakirjan usein laajatkin formuloinnit erilaisten asioiden edistämisestä voivat jäädä suutareiksi.⁵⁴

Valtion menoihin vaikuttavat poliittiset päätökset tulisi ylipäänsä tehdä mahdollisimman kattavasti kehys- ja budjettiprosessin osana, jolloin on aito mahdollisuus erilaisten menotarpeiden priorisointiin. On silti epärealistista ajatella, että tämä voisi olla täysin poikkeukseton sääntö. Ulkoiset tapahtumat voivat antaa aiheita nopeisiin päätöksiin, ja myös esimerkiksi valmistelu- tai muut prosessiakataulut voivat aiheuttaa omia aikataulutarpeitaan. Finanssipolitiikan kurinalaisuuden ystävänkkin on myös syytä myöntää, että joidenkin ratkaisujen vaikutukset valtion menoihin voivat olla marginaalisia muihin seikkoihin verrattuna, jolloin budjettiaikatauluista kiinnipitäminen olisi finanssipolitiikan merkityksen liioittelua. Selvää on kuitenkin, että menoja aiheuttavien päätösten tekemisen kehys- ja budjettiprosessien ulkopuolella tulee olla poikkeus, johon on oltava painavia syitä. Hallituksen johdon ja valtiovarainministeriön tulee etenkin estää kulttuuri, jossa menoja aiheuttavat päätökset luiskahtaisivat helpommin läpi kehys- ja budjettiprosessin ulkopuolella.

Jos valtion menoja lisääviä erillispäätöksiä tehtäessä selkeästi todetaan, että syntyvät menot rahoitetaan asianomaisen ministeriön kehyksistä, asia on lähtökohtaisesti kehyskauden osalta kunnossa, joskin tulevia kehyksiä kohtaan saattaa syntyä lisäpaineita. Hallitus voi myös päättää, että lisämenoihin käytetään hallitusohjelman ja kehyspäätöksen mukaista jakamatonta varausta. Riskinä on tällöin, että varaus hupenee hetkellisesti houkutteleviin kohteisiin, joita ei päästä punnitsemaan toisiaan vasten. Hallitus voi tietysti myös tietoisesti valita, että vasta myöhemmin kehys- ja budjettiprosessissa ratkaistaan, rahoitetaanko lisämenot asianomaisen ministeriön kehyksestä. Jotkut ministerit voivat kelpuuttaa tämän saadakseen ajankohtaisen asian eteenpäin, kun taas toiset eivät halua niskaansa myöhempien säästöjen etsimisen tuskaa.

Tuloja koskevien päätösten ylivoimainen valtaosa liittyy verotukseen. Veropoliittisia päätöksiä tehdään käytännössä joskus kehyspäätöksen yhteydessä, lähes aina budjettiratkaisujen osana ja varsin usein kehys- ja budjettiprosessien ulkopuolella. Monesti on niin, että keskeisesti verotuksen tasoa koskevat ratkaisut tehdään budjettiprosessissa, kun taas verojärjestelmän rakennetta koskevat uudistukset valmistellaan ja päätetään omassa aikataulussaan. Viimeksi mainittu johtuu paljolti siitä, että muutosten saattaminen voimaan vaatii usein oman aikansa niin verohallinnossa kuin verovelvollispuolellakin. Jos muutokset ovat lähinnä rakenteellisia tai teknisiä ja vaikuttavat verotuloihin vain vähän, erillisajoituksessa ei olekaan ongelmaa. Verotuloihin merkittävästi vaikuttavien pää-

⁵⁴ Budjettineuvotteluissa ei ainakaan aikaisemmin ollut tavatonta, että sektoriministeriöt viittasivat lisämäärärahopyrkimystensä tueksi jotakin asiaa koskevaan strategia-asiakirjan tekstiin. Eräs valtiovarainministeri kommentoi tätä kerran neuvottelussa luonnehdinnalla, että ”strategia-asiakirjalla ei ole tuon taivaanrannan merkitystä”.

tösten tekeminen kehys- tai budjettiprosessin ulkopuolella voi sitä vastoin merkitä verotulonäkökulman jäämistä varjoon tai sitä, että muutoksia ei punnita muita vastaavia fiskaalisia vaikutuksia aiheuttavia toimenpiteitä vasten.

Verotusta koskevat hallituksen päätökset on syytä jakaa yhtäältä puhtaasti *verojärjestelmälähtöisiin* ratkaisuihin ja toisaalta *yhteiskuntapoliittisista motiiveista verojärjestelmään tehtäviä poikkeuksia, verotukia*, koskeviin päätöksiin.⁵⁵ Kun verotukia voidaan joissakin asioissa käyttää määrärahojen sijasta ja kun finanssipolitiikan keskeisin toimintasääntö on kehyksissä pysyminen, syntyy ilmeisiä houkutusia verotukien lisäämiseen. Verotukien määrä onkin viime vuosina jälleen kasvanut.⁵⁶ Muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän ja todennut myös verotukia koskevan informaation budjetissa ja tilinpäätöskertomuksessa vähentyneen.⁵⁷ Valiokunta onkin katsonut, että olisi otettava käyttöön menetelmiä, joiden avulla verotuet tulevat samanlaisen arvioinnin ja budjettikäsittelyn kohteeksi kuin suorat tuet ja tulonsiirrot.⁵⁸

Valtiovarainministeriön kehystöryhmä pohti vuonna 2007 mahdollisuutta sisällyttää kehyksiin myös verotuet, mutta ei päätenyt sitä ehdottamaan.⁵⁹ Verotukien mukanaolo kehyksessä olisi yleisellä tasolla looginen ajatus, mutta siihen liittyy monia ongelmia. Monien verotukien kohdistaminen hallinnonaloille olisi vaikeaa. Verotukia on myös useimmiten mahdotonta toteuttaa muutoin kuin siten, että tuen kokonaismäärä jää riippumaan verovelvollisten käyttäytymisestä, jolloin tuen määrän etukäteinen arviointi on hankalaa.⁶⁰ Verotukien sisällyttäminen kehykseen myös luultavasti heikentäisi entisestään kehyksen selkeyttä. Verotukien volyymi on lisäksi sitä luokkaa, että kehykset muuttuisivat aivan toisenäköisiksi.⁶¹

Ei ole näköpiirissä, että verotuet voitaisiin sellaisinaan sisällyttää nykytyyppiseen kehykseen. Tuet tulisi kuitenkin tähänastista huomattavasti systemaattisemmin

⁵⁵ Myös käänteisiä verojärjestelmäpoikkeuksia, *verosanktiota*, saatetaan käyttää. Ne ovat selvästi harvinaisempia.

⁵⁶ Verotukia rajoittaa osin merkittävästikin EU:n perustamissopimuksen mukainen valtiontukisääntely. Keväällä 2010 hallitus joutui sen vuoksi lupomaan suunnitellusta peltojen määräraikaisesta myyntivoittoverovapaudesta.

⁵⁷ Vielä 2000-luvun alussa yksityiskohtainen verotukiselvitys julkaistiin budjetin liitteenä. Nykyisin tietoa on saatavissa pääasiassa Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuista ja valtion tilinpäätöskertomuksesta. Marraskuussa 2010 VATT julkaisi perusteellisen selvityksen Verotuet Suomessa 2009. Sen mukaan verotukien yhteismäärä oli 17,6 miljardia euroa, joka vastasi 23 prosenttia verotuloista.

⁵⁸ TrVL 4/2009 vp. Tarkastusvaliokunta on (TrVM 2/2007 vp) myös edellyttänyt hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa. Mietinnössään TrVM 5/2010 valiokunta on kiirehtinyt selvitystä.

⁵⁹ Kehyksen puitteissa (VM 5a/2007), 22 -.

⁶⁰ Tämä ilmiö liittyy myös moniin suoriin tukiin, mutta verotuissa se on korostuneempi.

⁶¹ Kaikkia veronsaajia koskeneiden verotukien yhteismäärä vuonna 2008 oli noin 13 miljardia euroa.

nähdä osana asianomaisten tavoitteiden edistämisen kustannuksia ja verotuet tulisi ottaa huomioon määrärahojen mitoituksessa. Tähän on vaikea laatia mekaanista sääntöä. Konkreettisena päätöksentekosääntönä tulisi kuitenkin omaksua käytäntö, jonka mukaan *verotuista päätettäessä hallituksen tulisi joka kerta erikseen ottaa kantaa siihen, onko määrärahakehystä syytä tarkistaa verotukipäätöksen johdosta.*

6 KEHYSTEN JA BUDJETIN ULKOPUOLISTA JULKISTALOUTTA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO

6.1 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous

Vaikka budjetti muodostaa keskeisen osan valtiontaloudesta, valtiontalouden kokonaisuus on budjettitaloutta selvästi laajempi. Historiallisena kehityslinjana on ollut yhä uusien toimintojen siirtyminen vähintäänkin budjettitalouden ulkopuolelle ja merkittävältä osin myös pois varsinaisen valtiontalouden piiristä. Päinvastaista kehitystä ei sitä vastoin ole juuri esiintynyt. Laajasti ymmärretyn valtiontalouden tärkeimmistä osista lähimpänä budjettitaloutta ovat budjetin ulkopuoliset rahastot, seuraavalla kehällä valtion liikelaitokset, sen jälkeen valtion kokonaan omistamat yhtiöt ja lopulta valtion osaomisteiset yhtiöt.⁶² Maan hallituksen päätöksentekorooli näiden instituutioiden asioissa vastaa varsin pitkälti tätä kunkin instituution läheisyyttä valtiontalouden ytimeen. Seuraavassa rajoitutaan näiltä osin muutamaan yksittäiseen havaintoon.

Budjetin ulkopuoliset rahastot ovat oikeudelliselta kannalta puhtaasti osa valtiontaloutta, mutta hallituksen valmistelu- ja päätöksentekorooli on selvästi ohuempi kuin budjettitaloudessa. Rahastojen seuranta ja kriittinen arviointi sektoriministeriössä ja myös valtiovarainministeriössä on epätasaista ja vain joskus rahastojen yksittäisten valtuuksien mitoitukset tai rahoitusehdot saavat hallitustason huomiota. Pääosin rahastojen toiminta jääkin rahastojen oman päätöksentekoorganisaation asiaksi. Lähtökohtaisesti tämä on järkeenkäypää, mutta samalla se merkitsee valtiontalouden kokonaishallinnan heikentymistä.

Valtion liikelaitokset ovat muun muassa EU-oikeudellisista syistä merkitykseltään vähenevä organisaatiomuoto. Pitkälti yhtiöihin rinnastettavina liiketoiminnan harjoittajina liikelaitosten tulee pystyä tekemään useimmat liiketoiminnalliset pää-

⁶² On myös mitä erilaisimpia suurelta osin valtion rahoituksella toimivia ei-valtiollisia organisaatioita. Vuoden 2009 *ylipistouudistus* merkitsi tässä suurta loikkaa, kun merkittävä tehtäväkokonaisuus siirtyi pois valtiolta.

töksensä itse. Oikeudellisesti liikelaitokset sisältyvät kuitenkin valtiontalouteen ja valtio muun muassa vastaa liikelaitosten sitoumuksista.⁶³

Yhtiöomistukset ovat merkittävä osa laajasti ymmärrettyä valtiontaloutta. Niiden hallintomalli muuttui perusteellisesti Vanhasen II hallituksen aikana. Hallituksessa on ensimmäistä kertaa ollut nimenomaisesti omistajaohjauksesta vastaava ministeri, asioiden valmistelu keskitettiin valtioneuvoston kansliaan uudelle omistajaohjausosastolle (aluksi -yksikköön) ja useimmat valtion pörssiyhtiöomistukset siirrettiin Solidium Oy:lle. Vaikka Solidium-järjestely siivosi paljon asioita valtioneuvoston pöydiltä, yhtiöasioita on edelleen runsaasti erityisesti talouspoliittisen ministerivaliokunnan asialistalla. Valtion omistajapolitiikka on 1990-luvun loppupuolelta alkaen voimakkaasti ammattimaistunut, ja yhtiöasioita käsitellään valtion omistajaohjausperiaatteiden näkökulmasta mutta samalla tapauksittain, kuten oikein onkin. Valtiontalouden kokonaisuudesta lähtevä yhtiöomaisuuden analysointi näyttää kuitenkin jääneen melko niukaksi.

Solidium-ratkaisulla valtio on luovuttanut pois valtiontalouden kannalta merkittävää päätösvaltaa lähtien siitä, että näin saavutettavat edut ovat mahdollisia haittoja suuremmat. Valtioneuvoston toimintaan välittömän omistajavallan käyttäjänä liittyikin useita vaikeuksia, jotka koskevat muun muassa liiketoiminnallisia osaamisvaatimuksia, poliittista herkkyyttä ja myös budjettipäätöksenteon menettelyvaatimuksia, erityisesti lisäsijoituksiin liittyen. Solidium-järjestely helpottaakin ratkaisevasti pörssiomistusten hoitoa. Akilleen kantapää voi olla, että maan hallituksen päälle voi kaatua poliittinen vastuu tilanteissa, joissa hallituksella ei juuri ole mahdollisuuksia vaikuttaa pörssiyhtiön toimintaan.

Yleisenä kommenttina budjetin ulkopuoliseen valtiontalouteen liittyvän finanssi-poliittisen päätöksenteon osalta voidaan todeta *valtioneuvoston roolin olevan vaihteleva ja yleisesti selvästi budjettitaloutta ohuempi*. Tämä on luonnollista, koska näitä asioita varten on nimenomaisia päätöksenteko-orgaaneja. Voidaan silti sanoa, että taloudellisesti hyvin merkittävien valtiontalouden osa-alueiden jääminen hajanaisen päätöksentekoprosessin kohteeksi heikentää valtiontalouden kokonaisvaltaista hallintaa. *Systemaattiseksi rakennettu ja hyvin sisäistetty kehys- ja budjettimenettely uhkaakin muodostaa eräänlaisen ansan: saatetaan ajatella, että kehyksissä pysyminen todistaa valtiontalouden hoidon olevan automaattisesti kunnossa*.

6.2 Kuntatalous

Kuntien hallinto perustuu perustuslain 121 §:n mukaisesti asukkaiden itsehallintoon. Tätä rajoittaa käytännössä voimakkaasti se, että kuntien lakisääteisten velvoitteiden määrä on erittäin suuri ja kuntien menoista ylivoimainen valtaosa

⁶³ Laki valtion liikelaitoksista (1185/02) 6 §.

kohdistuu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Itsehallinnosta huolimatta valtion päätöksillä onkin ratkaiseva vaikutus kuntien menoihin ja – vaikka kunnat voivatkin päättää tulovero- ja kiinteistöveroprosenteistaan sekä osin maksuistaan – myös kuntien tuloihin. Kunnat saattavat kuitenkin esimerkiksi korottaa tuloveroprosenttejaan tilanteessa, jossa valtion puolella toivottaisiin pikemminkin menokuria. Näin ollen valtion finanssipoliittinen ote kuntasektorista on vaikea ulottaa aivan pohjalle saakka, mikä jossain määrin vaikeuttaa finanssipoliitiikan kokonaisuuden virittämistä.⁶⁴ Kuntien päätösvalta on kuitenkin osin illusorista, koska valtavirrasta poikkeavien päätösten tekeminen on taloudellisesti ja poliittisesti vaikeaa. Kunnissa myös koetaan lakisääteisten veloitteiden ja rahoituksen tiukkuuden puristuksessa, että pelivaraa ei juuri ole.

Kuntatalouden kokonaisuuden finanssipoliittisessa virityksessä hallituksen perusvälineitä ovat nykyisin valtionosuuksien mitoittamiseen vaikuttava *kustannustenjaon tarkistus* sekä *veropoliittiset ratkaisut*. Kustannustenjaon tarkistuksen säädöllä kyetään jossain määrin justeeraamaan valtionosuuksia myös tulevaisuusarviot huomioon ottaen. Sen heikkouksia ovat osittainen taaksepäin katsominen ja mahdolliset suuret kertakorjaukset. Myös veroratkaisuilla valtion on mahdollista vaikuttaa kuntien tulopohjaan voimakkaastikin. Kuntasektorilla herätti 2000-luvun alkuvuosina närää kunnallisverotuksen verovähennysten kasvattaminen, joka söi kunnallisen tuloverotuksen veropohjaa. Vanhasen hallitukset sitoutuivatkin kompensoimaan verovähennysten kasvattamisen vaikutukset kunnille, mikä sai kunta-alalla osakseen tyytyväistä hyrinää. Sinänsä kunnilla on tietenkin itselläänkin suvereenit mahdollisuudet kompensoida verovähennysten vaikutukset veroprosentista päättäessään. Valtiovallan veroratkaisuja on viimeksi käytetty kuntatalouden vakauttamistarkoituksessa merkittäväällä tavalla, kun kuntien yhteisövero-osuutta kasvatettiin määräaikaisesti vuosille 2009–2011. Ratkaisulla haluttiin pehmentää etenkin huomattavia yhteisöverotuloja saavien kaupunkien verotulojen suhdanneluonteista pudotusta; rakenteellisesti yhteisöveron roolin kuntien tulopohjassa tulisi kuitenkin päinvastoin pienentyä.

Kuntatalouden nivominen hallituksen finanssipoliitiikkaan on 2000-luvulla tiivistynyt kehyspäätökseen liittyvän *peruspalveluohjelman* ja budjettiin liittyvän *peruspalvelubudjetin* mukana. Nämä voivat vielä osin hakea muotoaan, mutta niitä voidaan pitää edistysaskelina hallituksen kuntatalouspolitiikassa. Tavoitteena on ollut kehittää peruspalveluohjelmasta asteittain väline, jonka avulla on helpompaa hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa. Peruspalveluohjelmat ovat sisältäneet näitä aineksia, mutta vahvoja kuntatalouslinjauksia ohjelmissa ei vielä ole ollut. Tavoitteena olevaa kehityssuuntaa on syytä kannattaa. Jos kuntatalouskysymykset saadaan

⁶⁴ OECD (Economic Surveys FINLAND, 2010, 72) on vilauttanut ajatusta, että valtio jarruttaisi kuntien veronkorotuksia leikkaamalla valtionosuuksia kunnilta, jotka kiristävät verotusta. Tällaisen menettelyn muotoilu yhteensopivaksi perustuslain 121.3 §:n nimenomaisesti takaaman kuntien verotusoikeuden kanssa voisi olla haasteellista.

aidon arvioinnin kohteeksi osana finanssipolitiikan päätöksentekoprosessia, valtionosuuksien ja veroratkaisujen mitoitus voidaan entistä hallitummin tehdä niin kuntasektorin meno- ja tuloennusteiden kuin finanssipolitiikan kokonaisuus huomioon ottaen. Nähtäväksi jää, edetäänkö tähän suuntaan määrätietoisesti valtiovarainministeriön (hallinto- ja kuntaministerin) maaliskuussa 2010 asettamassa ”Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys” -työryhmässä, joka käsittelee lyhyehköllä aikataululla sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä kuntatalouden hallintaa koskevia kysymyksiä. Mari Kiviniemen hallituksen ohjelman mukaan ”kuntatalouteen valmistellaan kehysmenettely, jolla voidaan hallita keskipitkällä aikavälillä kuntien kustannuskehitystä turvaten palveluiden saatavuus koko Suomessa”. Tällainen menettely saattaisi pitkälle vietyinä merkitä historian suurinta muutosta kuntien taloudelliseen autonomiaan.

Valtiolla ja kuntasektorilla on perinteisesti laajaa, osin säädöspohjaistakin yhteistyötä valtion politiikkapäätösten valmistelussa. Toki yhteistyötä leimaa osin se, että viimekätinen päätösvalta yhteisesti valmisteltavissa asioissa on yleensä valtiolla. Kuntasektorin edustajilla, käytännössä Suomen Kuntaliitolla, ei myöskään ole mandaattia sitoutua konkreettisiin ratkaisuihin jokaisen kunnan puolesta asioissa, joissa yksittäisillä kunnilla on päätösvaltaa. Hevin ei kuitenkaan voida toteuttaa järjestelyä, jossa jokainen kunta itsenäisesti sopisi valtion kanssa esimerkiksi palvelurakenteen tai tietohallinnon kehittämissuunnasta. Kuntia laajasti edustava Kuntaliitto onkin valtiolle varsin sovelias neuvottelu- ja yhteistyökumppani.

Kunta-asiat siirrettiin sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön vuoden 2008 alusta. Tämä siirsi kuntataloutta koskevan valmistelun ja päätöksenteon valtioneuvostossa aiempaa lähemmäs yleistä finanssipoliittista päätöksentekoprosessia. Ratkaisu jäi kuitenkin puolinaiseksi, koska kunta-asiat eivät ole olleet valtiovarainministerin vaan hallinto- ja kuntaministerin vastuulla. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että valtion kehys- ja budjettipäätöksenteossa kunta-asioista vastaava ministeri on valtiovarainministerin vasta- eikä myötäpuoli. Tällaisessa järjestelyssä on omat *checks and balances* -etunsa, mutta selvästi painavammat syyt puoltaisivat ainakin *kuntatalouden kokonaisuutta koskevien asioiden siirtämistä valtiovarainministerin vastuulle*. Kuntatalousasiat voitaisiin niin ollen alusta pitäen analysoida, valmistella ja osin päättää selkeästi osana julkisen talouden kokonaisuutta koskevaa päätöksentekoa.

6.3 Sosiaaliturvarahastot

Julkisen talouden kokonaisuudessa sosiaaliturvarahastojen asema on erittäin merkittävä. Suomalaiselle järjestelmälle on omaleimaista, että määrätyt sosiaaliturvarahastot luetaan julkiseen talouteen tilastoinnissa ja myös Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimusta sovellettaessa jopa niiltä osin kuin rahastointi

tapahtuu yksityisissä yhtiöissä. Taloudellisesti keskeisiä sosiaaliturvarahastoja ovat eläkelaitosten hallinnoimat *työeläkerahastot*⁶⁵, *Kansaneläkelaitoksen rahastot* sekä työttömyysvakuutusrahaston (TVR) hoitama *työttömyysvakuutusrahasto*.

Sosiaaliturvarahastojen asema on finanssipoliittisen päätöksenteon näkökulmasta hankala muun muassa sen johdosta, että valtiovallalla on (ilman lainsäädäntömuutoksiakin) päätösvaltaa *osaan* sosiaaliturvarahastojen asioista, kun taas osa asioista on rahastoja hallinnoivien organisaatioiden omassa päätösvallassa. Lainsäädäntöroolin lisäksi valtion tehtävänä on muun muassa *yksityisalojen työeläkevakuutusmaksujen sekä työttömyysvakuutusmaksujen vahvistaminen*.⁶⁶ Valtioneuvostossa sosiaaliturvarahastoja koskevien asioiden valmistelua osana finanssipolitiikkaa vaikeuttaa osaltaan se, että valmistelu- ja esittelyvastuu on pääosin sosiaali- ja terveysministeriöllä. Valtiovarainministerin ja -ministeriön rooli voi silti niissäkin olla vahva ja jopa hallitseva. Tästä saatiin näyttö vuonna 2008, kun valtiovarainministeri ilmoitti julkisuuteen aikomuksesta(an) poistaa työnantajan kansaneläkemaksu, kuten sitten tehtiinkin huolimatta ilmeisestä tyytymättömyydestä pääministerin ja sosiaali- ja terveysministerin puolueessa.

Suurin kysymys hallituksen ja osin eduskunnankin tosiasiallisesta päätöksentekoroolista sosiaaliturvarahastoihin liittyvissä asioissa liittyy *eläkepolitiikkaan*. Yksityisalojen työeläkejärjestelmän sisällön ja myös maksutasojen päättäminen on Suomessa ollut koko nykytyyppisen työeläkejärjestelmän ajan keskeisesti työmarkkinajärjestöjen ja osin myös johtavien työeläkeyhtiöiden käsissä.⁶⁷ Näin on ollut huolimatta siitä, että kyseessä on lakisääteinen järjestelmä, jossa eläketurvan sisällöstä säädetään lailla ja maksut vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö. Menettelyä on perusteltu yhtäältä sillä saaduilla monin osin hyvillä tuloksilla ja

⁶⁵ Valtion Eläkerahasto on vuonna 2010 siirretty tilastoinnissa valtionhallinnosta sosiaaliturvarahastoihin. Rahaston kehityksestä yleisesti ks. Veijo Åberg & Mikko Laakso, Varautua ja tasata – Valtion Eläkerahaston vaiheet (2010).

⁶⁶ Syksyllä 2009 työttömyysvakuutusmaksuun liittynyt tuntuva nousupaine näytti olevan ristiriidassa hallituksen yleisten finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa, ja hallitus ilmoitti budjettiriihensä päätteeksi maksun korottamisesta reilusti vähemmän kuin TVR:ssä oli suunniteltu. Ilmoitus soveltui huonohkosti laissa säädettyyn menettelyyn, jossa STM vahvistaa maksut TVR:n hakemuksesta, eikä hakemuksen tekemisajankohtakaan ollut vielä käsiillä. Hallituksen kannan mukaisen maksutason riittävyteen liittyi myös oikeudellisia kysymyksiä (ks. TVR:n tiedote ”Työttömyysvakuutusmaksujen korottamisesta vuodelle 2010” 28.8.2009 sekä ”Työttömyysvakuutusrahasto: hallituksen budjettiesitys laiton”, HS.fi 29.8.2009). Lopulta TVR teki hallituksen linjan mukaisen ehdotuksen, kun valtio oli sitoutunut tarvittaviin takaus- ja maksuvalmiusjärjestelyihin sekä osallistumiseen lomautettujen päiväraha-kustannuksiin. Samoihin aikoihin annettiin hallituksen esitys (258/2009 vp.) yliopistojen työttömyysvakuutusmaksun alentamisesta ensimmäisille yliopistoustutkijain jälkeisille vuosille 2010–2011. Alennus näyttää ulospäin yliopistojen rahoittamiselta 30 miljoonan euron verran valtion budjetin sijasta työttömyysvakuutusrahastosta, mikä tietysti helpotti budjettikehyksissä pysymistä. Episodi on esimerkki valtionalouden ja sosiaaliturvarahastojen kietoutumisesta yhteen ja myös siitä, että hallituksella on ristiriitatilanteissa vahva asema, joka viime kädessä perustuu myös hallituksen arsenaalissa yleensä olevaan lainsäädäntömahdollisuuteen.

⁶⁷ Julkisalojen eläkejärjestelmissä on pitkälti seurattu yksityisaloilla neuvoteltuja ratkaisuja.

toisaalta sillä, että valtio ei suoraan osallistu yksityisalojen työeläkkeiden rahoitukseen.

Myös valtiolla on suuri taloudellinen intressi työeläkejärjestelmään liittyen. Sosiaalipoliittisten näkökohtien lisäksi työeläkejärjestelmällä maksuineen on merkittävä vaikutus muun muassa työn kysyntään ja tarjontaan, kulutuskysyntään, valtion ja kuntien verotuloihin sekä julkisen talouden tasapainoon.⁶⁸ Menettely, jonka yhteydessä on joskus sanottu, että eduskunta ei saa muuttaa sovitusta pilkkuakaan, on tietenkin myös valtio-opillisesti outo. Viime kädessä eläkepolitiikasta vastaavat hallitus ja eduskunta, ja niiden asiana on päättää eläkepolitiikan yleisistä tavoitteista ja linjoista. Eläkepolitiikassa työntekijä- ja työnantajajärjestöjen mukanaololle antaa toki vahvoja perusteita se, että järjestelmä rahoitetaan lähtökohtaisesti työntekijöiden ja työnantajien maksuin.⁶⁹ Sinänsä ei tietysti ole estettä tehdä valmistelutyötä erilaisissa kokoonpanoissa, ja jos epävirallisissa ryhmissä syntyy hyviä ratkaisuja, niitä kannattaa hyödyntää. Kun kyseessä on kuitenkin lakisääteinen sosiaaliturva ja kun valtiolla on suuri intressi asiassa, valtiovalta ei voi olla eläkepolitiikassa kumileimasin. Asianmukaisempaa olisikin, että *valtio asettaisi eläkepoliittiset valmisteluryhmät, määrittelsi niiden toimeksiannot ja aidosti tekisi myös lopulliset päätökset.*

6.4 Vakausohjelman ja muun EU:n talouspoliittisen koordinaation rooli

Euroopan unionin perustamissopimus ja siihen pohjautuva sääntely, erityisesti vakaus- ja kasvusopimus, sisältävät nykyisessä muodossaan periaatteellisesti erittäin merkittäviä finanssipoliittikkaa koskevia sääntöjä ja rajoitteita.⁷⁰ Suomessa näiden merkitys ei jäsenyysaikana ole ollut toistaiseksi hallitseva. Suurimman osan aikaa Suomi on täyttänyt helposti julkisen talouden tasapainoa ja velkaa koskevat kriteerit.⁷¹ Vuonna 2010 Suomen alijäämä näyttää kuitenkin olevan rikkomassa sopimuksen viitearvon, ja keväällä 2010 käynnistettiinkin Suomea koskeva *liiallisen alijäämän menettely.*

⁶⁸ Valtio ja muut veronsaajat osallistuvat työeläkejärjestelmän rahoittamiseen merkittävästi eläkemaksujen verovähennysten ja eläkerahastojen vähäisen verotuksen kautta. Pelkästään *työntekijän* työeläkevakuutusmaksujen verovähennykset alensivat verotuloja VATT:n vuoden 2009 verotukiselvityksen mukaan 1 280 miljoonaa euroa. Työnantajan eläkemaksujen verovähennysvaikutus on tätäkin selvästi suurempi. Sitä ei voida pitää samassa mielessä verotukena, vaikka voidaankin sanoa olevan taloudellisesti yhdentekevää, onko maksuvelvollinen työntekijä vai työnantaja.

⁶⁹ Valtio osallistuu kuitenkin maatalousyrittäjien, muiden yrittäjien ja merimiesten työeläketurvan kustantamiseen.

⁷⁰ Vakaus- ja kasvusopimuksen vuonna 2005 hyväksytystä yhä voimassa olevasta versiosta ks. esimerkiksi Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistaminen (VM 4/2006).

⁷¹ Ensimmäisinä 11 eurovuonna 1999–2009 vain Suomi ja Luxemburg täyttivät kaikkina vuosina molemmat kriteerit.

EU:n talouspoliittiseen koordinaatioon liittyy hallituksen vuosittain hyväksymä *vakaushjelman tarkistus*, joka on kattavin säännöllinen *koko julkiseen talouteen* yhtenäisesti keskittyvä dokumentti. Senkin vuoksi sillä on huomattava merkitys finanssipoliittisessa päätöskehikossa. Vakaushjelman tarkistuksen yhteydessä ei kuitenkaan ole juuri tehty uusia päätöksiä vaan siinä on enemmänkin kuvattu tehtyjä ratkaisuja ja esitetty numeraalisia ja verbaalisia tarkasteluja menojen, tulojen, tasapainon ja velan kehityksestä.

Tulevaisuudessa olisi perusteltua, että hallituksissa korostuisi entistä enemmän julkisen talouden kokonaisuuden tarkastelu. Tämä tapahtuisi luontevimmin kehyspäätöksiä tehtäessä, mutta myös vakaushjelman tarkistuksen on syytä olla vähintään kurkistus koko julkisen talouden näköalaan. EU:n talouspoliittisen koordinaation ja julkisen talouden valvonnan *sisällöllinen* merkitys Suomen finanssipolitiikan kannalta on jatkossa riippuvainen sekä Suomen julkistalouden että EU:n finanssipoliittisten institutionaalisten menettelyjen kehityksestä.

Keväällä 2010 Euroopan unionissa tehtiin suuria talouspoliittisia päätöksiä jäsenvaltioiden yhteisin nopein päätöksin. Tällainen päätöksenteko aiheuttaa haasteita myös kansalliselle päätöksentekojärjestelmälle. Tämä koskee erityisesti hallituksen ja eduskunnan välistä roolitusta⁷², mutta myös hallituksen sisäistä päätöksentekoa, koska Eurooppa-neuvostossa pääministeri tai ECOFIN-neuvostossa tai euroryhmässä valtiovarainministeri voi joutua tekemään pikaisesti hyvinkin suuria ratkaisuja.

7 ERÄISTÄ FINANSSIPOLIITTISEN SUUNNITTELUN PUUTTEISTA

Suomen mallissa hallitusohjelman menosääntö ja siihen kytkeytyvä määräraha-kehys ovat finanssipolitiikan kurinalaisuuden kulmakivet. Kehysmenettelyn vahvuuksia ovat sen poliittinen uskottavuus sekä budjettivalmistelun olennainen käytännön helpottuminen. Heikkoudet liittyvät muun muassa osin turhauttaviin prosesseihin, painopistemutosten vaikeuteen kehysten sisällä sekä siihen, että menosääntö ja kehys ovat lopulta vain pieni osa julkisen talouden kokonaisuudesta.⁷³

Valtion *takaukset, takuut, muut sopimusperusteiset vastuut sekä riskit* eivät ole systemaattisen tarkastelun kohteena missään päätöksentekoprosessissa. Budjetin yhteydessä ja muutoin tehdään päätöksiä erilaisista valtiontakauksista ja -takuista, mutta tämänkaltaiset valtion vastuut näyttävät yleensä kiinnostavan

⁷² Eduskunnan osallistumisesta EU-päätöksentekoon on perussäännökset perustuslain 96 §:ssä.

⁷³ Kehyksen kuuluvat valtion menot muodostavat nykyisin runsaan *kolmasosan* julkisista menoista.

päätöksentekijöitä tai keskustelijoita kovin vähän ainakin jolleivät ne realisoidu (jolloin kiinnostuksesta on enää rajallinen hyöty).⁷⁴ Valtion tilinpäätöskertomuksesta on saatavissa tietoa erilaisista valtion vastuista, mutta tieto ei ole saanut osakseen mielenkiintoa.⁷⁵ Hyvään valtiontalouden suunnitteluun kuuluu kuitenkin myös kirkas käsitys erilaisten vastuiden ja riskien suuruudesta sekä niiden kattava arviointi.

Niin ikään yllättävän vähälle huomiolle jäävä olennainen asia on valtion *netto-varallisuusaseman* seuraaminen. Valtiolla on suuren velkansa vastapainona mitattava varallisuus muun muassa osakkeina, asunto- ja muina lainoina, metsinä ja muina kiinteistöinä sekä kassavaroina. Bruttovelkaan ja sen kehitykseen kiinnitetään runsaasti huomiota, mutta nettovarallisuusasemaa koskevat tiedot ja kehitysnäkymät ovat harvoin esillä.⁷⁶ Tätä voidaan sinänsä perustella eri tavoin. Varallisuudesta on merkittävä osa kohteissa, joiden markkina-arvo voi olla katoavaista.⁷⁷ Realisointikin voi olla joiltain osin vaikeaa ja lähes mahdotontakin ja myös varallisuuden juokseva tuotto on osin vaatimatonta. Myös luokituslaitokset, sijoittajat, kansainväliset järjestöt ja monenlaiset kommentaattorit kiinnittävät korostunutta huomiota bruttovelkaan, ja (julkisen talouden) bruttovelka on myös EU:n finanssipoliittisen seurannan kriteeri. Näistä syistä bruttovelalla onkin oma itseisarvoinen merkityksensä. Todellisen taloudellisen kokonaisuuden kannalta *nettovarallisuus (nettovelka) on kuitenkin tärkeämpi asia kuin bruttovelka*, ja valtiontalouden analyttisessä arvioinnissa olisi perusteltua kiinnittää nettovarallisuusasemaan huomiota vähintäänkin bruttovelan rinnalla.⁷⁸ Sama koskee kuntataloutta.⁷⁹ Voi olla, että pääsy julkisen varallisuuden aktiiviseen unohtami-

⁷⁴ Yleisen suhtautumisen mukaisia olivat myös valtiovarainministerin keväällä 2010 esittämät lausumat, joiden mukaan "suomalaisten ei tarvitse Kreikka-lainojen vuoksi luopua mistään" (HS.fi 2.5.2010) ja "ydinvoiman rakentaminen ei maksa senttiäkään suomalaisille veronmaksajille" (HS 26.4.2010). Näinhän on, jos kaikki menee hyvin, mutta molempiin sisältyy myös valtiontalouden kannalta mittavia riskejä.

⁷⁵ Valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan valtion takausten ja takuun yhteismäärä 2009 lopussa oli noin 5,5 miljardia euroa. Luku sisältää kuitenkin vain budjettitalouden vastuut. Takaukset, joista valtio viime kädessä vastaa, olivat kesäkuun 2010 lopussa 21,2 miljardia euroa. Luvun suuruutta selittää muun muassa Finnvera Oyj:n mittava takauskanta (Tilastokeskus 31.8.2010).

⁷⁶ Valtion varoja koskevaa tietoa löytyy vuotuisista *valtion tilinpäätöksestä ja tilinpäätöskertomuksesta*. Valtion taseen 31.12.2009 mukaiset varat olivat noin 55 miljardia ja oma pääoma noin 16 miljardia negatiivinen. Luvut eivät kuitenkaan kuvaa varallisuuden käypää arvoa.

⁷⁷ Myös *velan käypä arvo* voi poiketa tyypillisesti velan nimellisarvosta. Vuoden 2009 lopussa valtionvelan käypä arvo oli noin 2,6 miljardia euroa nimellisarvoa suurempi. Ero voi muuttua nopeastikin korkokäyrän mukana.

⁷⁸ Huomion kohdistuminen bruttovelkaan ei ole pelkästään suomalainen ilmiö. Keväällä 2010 Kreikka-kriisin yhteydessä kiinnitettiin keskusteluissa huomiota myös Kreikan valtion varallisuuseriin, mutta niitä koskenut analyysi jäi ainakin julkisuudessa sekalaiseksi.

⁷⁹ Kuntasektorilla on suurehkon kiinteistöomistuksen ansiosta selvästi positiivinen nettovarallisuus. Kuntakonsernien yhteenlaskettujen taseiden 31.12.2008 mukaiset varat olivat noin 50 miljardia euroa ja oma pääoma 27 miljardia euroa.

seen eri yhteyksissä on lopulta se, että näin ajatellaan vahvistettavan kunnioitusta julkisen talouden haasteita kohtaan.⁸⁰

Valtion ja laajemmin koko julkisen talouden nettovarallisuutta koskeva systemaattisempi informaatio olisikin tarpeellinen julkisen talouden arvioinnissa, mutta sekin on vain osa kokonaisuutta. Tulevat vastuut näkyvät vain osin taseessa, ja pelkästään lakisääteisen työeläkejärjestelmän karttuneiden eläkkeiden pääoma-arvo on esimerkiksi valtionvelkaan verrattuna moninkertainen.⁸¹ Toisaalta myöskään arvokkain julkinen omaisuususerä, *verotusoikeus*, ei näy taseessa. Julkisen talouden suunnittelussa kaikkein olennaisinta onkin tulevien menopaineiden ja tuloarvioiden analyysi ja erilaiset niihin liittyvät herkkyystarkastelut. Tätä työtä on toki tehty muun muassa valtiovarainministeriön Julkinen talous tienhaarassa -raportissa vuonna 2010 sekä osana EU:n talouspoliittista koordinaatiota.

8 RIIPPUMATON FINANSSIPOLIITTINEN ARVIOINTI JA SEN KEHITTÄMINEN

Hallituksen finanssipolitiikkaa seuraa Suomessa ja maan ulkopuolella moni taho. Hallituksen finanssipolitiikan seurannan valtiosääntöisesti ja poliittisesti tärkein instituutio on, että hallituksen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Eduskunnan vuosirytmisissä on myös useita prosesseja, joissa tarjoutuu tilaisuus finanssipolitiikan arviointiin. Tällaisia ovat ennen kaikkea kehysten ja budjetin eduskuntakäsittelyt sekä hallituksen toimintakertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen käsittely.⁸² Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalla on finanssipolitiikassa keskeinen asema, mutta myös uusi tarkastusvaliokunta on osoittanut kiinnostusta finanssipolitiikan menettelyjen kehittämiseen.

⁸⁰ Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 5/2010 vp. pitänyt ”tärkeänä ja ehdottoman tarpeellisena” valtion konsernitaseen muodostamista ja perustellut tätä seuraavasti: ”Valiokunnan käsityksen mukaan kokonaistaseen avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa erilaiset rahoitusriskit ja rahoituksen vaihtoehdot, tehostaa pääoman tuottavuutta ja hyödyntää investointilaskelmia. Valtion kokonaistaseeseen kuuluisivat talousarviotalouden lisäksi myös valtion rahat, liikelaitokset ja yhtiöt. Tuloslaskelman (budjetin) ja taseen samanaikainen tarkastelu antaisi kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta, kuten varoista ja veloista sekä sitoumuksista ja vastuista. Yhtenäisin ja yleisesti hyväksytyin menetelmin laadittu valtion kokonaistase olisi omiaan lisäämään rahoittajien ja veronmaksajien luottamusta julkisen talouden hoitoon. Samalla se lisäisi ja vahvistaisi valtionalouden parlamentaarisen valvonnan edellytyksiä ja tietopohjaa.”

⁸¹ Pelkästään valtion oma eläkevastuu (88,4 mrd € 31.12.2009) on valtionvelkaa paljon suurempi. Koko työeläkejärjestelmän karttuneiden eläkkeiden arvo vuoden 2009 lopussa oli 2,5 prosentin diskonttokorolla 610 miljardia ja 4 prosentin diskonttokorolla 476 miljardia euroa (Kalle Elo, Tapio Klaavo, Ismo Risku & Hannu Sihvonon, Lakisääteiset eläkkeet – Pitkän aikavälin laskelmat, ETK:n raportteja 2009:4, 48).

⁸² Perustuslain 46 §:n mukaan hallituksen on annettava eduskunnalle vuosittain kertomus muun muassa valtionalouden hoidosta.

Eduskunnan yhteydessä finanssipolitiikkaa arvioi *Valtiontalouden tarkastusvirasto*. Tähän tarjoaa säännönmukaisen prosessin valtion tilinpäätöskertomuksen vuotuinen tarkastus.⁸³

Finanssipolitiikan seurantaan liittyy myös *Euroopan unionin* talouspoliittinen koordinaatio mukaan lukien julkisen talouden seuranta ja valvonta, jonka menettelyt ovat parhaillaan uudistumassa. Finanssipolitiikkaa arvioivat myös muun muassa Kansainvälinen valuuttarahasto ja OECD säännöllisissä maakatsauksissaan.

Jatkuvaa arviointia suorittavat myös luottoluokituslaitokset julkisine luokitukseen ja osin julkistettavine arviointeineen. Luottoluokituslaitosten toiminta on osa finanssimarkkinoiden kokonaisuudessaan muodostamaa arviointia, joka viime kädessä ilmenee kysynnän ja tarjonnan määrittämänä rahoitusinstrumenttien, ennen kaikkea valtion liikkeeseenlaskemien joukkovelkakirjojen hinnoitteluna markkinoilla.

Esillä on ollut myös kysymys siitä, tulisiko Suomessa perustaa Ruotsin tapaan erillinen finanssipoliittinen neuvosto tai muu riippumaton asiantuntijaelin, jonka tehtävänä voisi olla arvioida julkisesti hallituksen finanssipolitiikkaa ja ehkä yleisemmin julkisen talouden tilaa.⁸⁴

Tällaisen uuden elimen perustamista tukee se, että finanssipolitiikan kotimainen analyttinen arviointi on nykyisin niukkaa ja hajanaista. Lyhyellä tähtäyksellä sama seikka voisi toisaalta olla uuden toimielimen ongelma. Pätevää arviointia ei suoraan synny sillä, että kootaan ihmisiä saman pöydän ympärille. Riippumattoman finanssipolitiikka-analyysin perinteen heikkouden vuoksi uusi toimielin saattaisi myös haksahda virheellisiin käsityksiin ja murentaa aiheettomastikin finanssipolitiikan uskottavuutta. Tarkka arviointi hallituksen omien finanssipolitiikkasääntöjen ja erityisesti kehyspäätösten noudattamisesta vaatiikin yksityiskohtaisempaa valtiontalouden läpikäyntiä kuin mihin esimerkiksi akateemisilla taloustieteilijöillä on Suomessa tähän asti ollut harrastusta.

Mahdollisen neuvoston jäsenten tulisi olla makrotalouden, julkisen talouden ja finanssipolitiikan vankkoja asiantuntijoita. Asettamis- ja muissa hallinnointimenettelyissä olisi välttämätöntä erityisesti huolehtia jäsenten aidosta riippumattomuudesta. Muussa tapauksessa neuvostoa on parempi olla perustamatta.

⁸³ Vuoden 2009 tilinpäätöskertomusta koskeneessa kertomuksessaan VTV käsitteli erityisen laajasti julkisen talouden tilaa, finanssipolitiikkaa ja valtiontalouden kehysmenettelyä (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K13/2010 vp)). Raportin pohjatyöhön sisältyi muun muassa laaja selvitys Finanssipolitiikan sääntöjen tarve (2009).

⁸⁴ Virallismateriaalissa tämä on ollut esillä muun muassa VM:n julkaisuissa Kehysten puitteissa (VM 5a/2007), 100 -, ja Julkinen talous tiehaarassa (VM 8/2010), 117 -, VTV:n kertomuksessa K13/2010, 28 -, sekä OECD:n maakatsauksessa Economic Surveys FINLAND (2010), 64 -.

Ruotsin esimerkki osoittaa sinänsä, että itsenäiseen, kriittiseen työhön pystyvä neuvosto on mahdollinen, joskin akateemislouhteisen finanssipoliittisen keskustelun pohja on Ruotsissa huomattavasti Suomea vahvempi.

Julkisen talouden haasteiden kasvaessa riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston perustaminen puoltaisi mielestäni kokonaisuutena arvioituna paikkaansa. Tällaisesta neuvostosta ei olisi kuitenkaan syytä odottaa sateentekijää vaan lähinnä julkisen asiapohjaisen finanssipoliittisen keskustelun herättelijää. Olisi jopa vaarallista antaa tällaiselle elimelle epävirallisenkin ylituomarin rooli, ja uuden toimielimen näkökulman tulisi ainakin aluksi olla yleisluonteinen. *Neuvosto voisi arvioida julkisen talouden tilaa ja noudatettua finanssipoliittikkaa ennen kaikkea yleisten kestävyys- ja suhdannepoliittisten näkökohtien valossa.*

Yksityiskohtainen *määrärahakehysten noudattamisen seuranta ja arviointi soveltuu paremmin Valtiontalouden tarkastusvirastolle.* Myös raportointi *hallituksen omien finanssipoliittikasääntöjen* noudattamisesta sopii ehkä ainakin toistaiseksi parhaiten VTV:lle, jonka rooliin kuuluu luonnostaan sen seuraaminen, miten hallitus on noudattanut eduskunnalle ohjelmatiedonannossa ja kehysseleonteissa esittämiään linjauksia. VTV:hän suorittaa jo nykyisin tätä tehtävää ja siellä on myös tarvittavaa asiantuntemusta; tällainen seurantahan edellyttää lopulta ennen kaikkea budjetin ja muiden valtiontalouden mekanismien tuntemusta. Yleistä valtiontalouden hoitoa koskevat VTV:n raportit eivät tähän mennessä ole saaneet laajaa huomiota, ja virastomuotoisen toimijan heikkous verrattuna nimekkäistä henkilöistä koostuviin erillisiin neuvostoihin onkin lähtökohtainen mediaseksikkyyysvaje. VTV:n sisällä ja sen ulkopuolella tulisikin pohtia sitä, miten viraston raporteissa esitettävät näkökohdat saisivat lisää painoarvoa julkisessa keskustelussa.

Mahdollinen finanssipoliittinen neuvosto ja Valtiontalouden tarkastusvirasto voisivat tehdä osin myös yhteistyötä, Tämä olisi luontevaa erityisesti, jos neuvosto perustettaisiin eduskunnan yhteyteen.⁸⁵

⁸⁵ Esimerkki yhteistyökohteesta voisi olla rakenteellisen tasapainon laskentamenetelmien, toteuman ja ennusteiden arviointi, jos hallituksella on finanssipoliitiikan säännöissään rakenteellista tasapainoa koskeva linjaus.

9 KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ

- Finanssipolitiikan yleisen tavoitteenasettelun tulee lähteä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden vaatimuksista. On perusteltua, että hallitus määrittää ohjelmassaan finanssipolitiikkansa linjan myös konkreettisilla säännöillä. Finanssipolitiikan linjausten tulee sisältää sekä tasapainoa että valtion menoja koskevat säännöt ja – kokonaisuudesta riippuen – mahdollisesti myös veromuutosten kokonaismitoitusta koskeva linjaus. Tasapainosäännön on perustelluinta koskea rakenteellista (suhdannekorjattua) tasapainoa. Hallitusohjelmassa tulisi olla myös koko julkisen talouden rakenteellista tasapainoa koskeva linjaus.
- Tulevien hallitusohjelmien tulisi myös finanssipoliittisilta osiltaan olla aiempaa huomattavasti vähemmän yksityiskohtaisia. Eryteisesti menosäännön on kuitenkin syytä olla täsmällinen. Tasapainotavoitteille ja veroratkaisujen fiskaalisia vaikutuksia koskeville linjauksille tulisi antaa finanssipolitiikan kokonaisuudessa vahvempi, kehyspäättöksen merkitystä muistuttava asema. Pikkutarkat verojen ja menojen muutosten mitoitukset eivät kuulu hallitusohjelmaan.
- Kehysjärjestelmä on perusteltua säilyttää olennaisena osana valtionaloutta koskevaa päätöksentekoprosessia. Valtion menotason määrittäminen hallitusohjelmassa ja hallituskauden ensimmäisessä kehyspäättöksessä on parannus aiempaan vuosittain aina uudelleen mitoitettuun kehykseen verrattuna. Menojen priorisoimisen hallituskauden kuluessa tulisi kuitenkin onnistua tähänastista olennaisesti paremmin. Kehyksiin sisältyvä jakamaton varaus on tässä käyttökelpoinen väline, mutta sen tulee olla riittävän suuri tai sen lisäksi tarvitaan muita menettelyjä. Kyseessä on myös hallituksen sisäistä kulttuuria koskeva asia. Ei ole varaa lähteä siitä, että ensimmäisissä kehyksissä oleva nelivuotinen menoura on sektoriministerille saavutettu etu, johon ei voida koskea. Menojen painopistesirrot edellyttävät aloitteellisuutta ja määrätietoisuutta erityisesti pääministeriltä, valtiovarainministeriltä ja (muilta) hallitusryhmien puheenjohtajilta.
- Valtion talousarvion määrärahoihin rajoittuva kehyspäättös jättää monet julkista taloutta koskevat asiat hajanaisemmin analysoiduiksi, suunnitelluiksi ja hallituiksi. Valtionalouden osalta tämä koskee tulojen lisäksi kehyskauden jälkeisiä menoja, budjetin ulkopuolista valtionaloutta, valtion nettovarallisuusasemaa sekä valtion erilaisia vastuita ja riskejä. Näiden erien kehityksen tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota. Menotaloudessakin valtion määräraha-kehys sisältää vain runsaan kolmanneksen kaikista julkisista menoista, ja kehyksessä pysyminen voi synnyttää myös väärän illuusion julkisen talouden kokonaishallinnasta.

- Julkisen talouden pitkän aikavälin haasteet edellyttävät, että valtion budjettitalouden lisäksi finanssipoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon tulisi vahvemmin pitää sisällään koko julkinen talous. Hallituksen tulee suhtautua kuntatalouden kehitykseen täysipainoisena osana finanssipoliittikkaa ja vastuu kuntatalouden kokonaisuudesta valtiovarainministeriössä tulisi siirtää valtiovarainministerille. Hallituksen tulee myös aidosti päättää ja vastata eläkepolitiikan linjauksista.
- Finanssipoliitiikan seurannan vahvistamiseksi ja keskustelun vireyttämiseksi voisi olla hyödyllistä perustaa riippumattomista asiantuntijoista koostuva finanssipoliittinen neuvosto. Määrärahakehysten noudattamisen yksityiskohtainen seuranta soveltuu kuitenkin paremmin Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

KOMMENTTI: Reunahuomatuksia finanssipoliittisen päätöksenteon kehittämistä

Hannu Mäkinen

Yleistä

Viherkentän kirjoitus on kattava, tasapainoinen ja hyvin argumentoitu esitys finanssipoliittikan päätöksentekorakenteista, -tilanteista ja -periaatteista. Teksti on näistä aiheista harvinaista herkkua Suomen oloissa. Viherkentällä on monipuolinen teoreettinen ja käytännön kokemus käsittelemistään asioista, mikä ei voi olla heijastumatta esityksessä.

Analyysit eivät kaipaakaan varsinaista opponointia, mutta saatua tilaisuuden esitän täydennykseksi joitakin reunahuomautuksia.

Sääntöjen sitovuudesta (Jakso 2.2)

Viherkenttä kiinnittää huomiota siihen, että hallitusohjelmassa säännöt on muotoiltu sitovuuden kannalta eri tavalla, esimerkiksi kehysmenojen enimmäistasoon on sitouduttu, kun taas ylijäämälle on asetettu vain tavoite. Viherkenttä katsoo, että koko julkisen talouden rakenteellista tasapainoa koskevan tavoitteen tulisi sisältyä finanssipoliittisiin sääntöihin. Hän esittää kysymyksen, tulisiko sääntöihin voida puuttua kesken hallituskauden painavista syistä? Viherkentän mukaan on fundamentalistinen kanta, että hallituksella ei saisi olla missään oloissa mahdollisuutta menotason muuttamiseen ylöspäin. Viherkenttä katsoo, vaalikauden puolivälissä hallituksen tulisi tarkastella, tarvitaanko lisätoimenpiteitä julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi (poikkeus olisi siis asymmetrinen ja kysymys kuuluisi mm. onko varaa hallitusohjelman mukaiseen menotasaan).

Viherkenttä koskettaa sääntöajattelun perimmäisiä kysymyksiä. Ilmeisesti on niin, että joitakin osin voidaan päätyä erilaiseen lopputulokseen riippuen siitä, tarkastellaanko asiaa teoreettisesti perustellun mallin vai myös käytännön riskien kannalta.

Jos avataan vähäinkin rako kokonaismenojen nostamiselle yli menosäännön sen voimassaollessa, tuo rako helposti laajenee ja syntyy lopulta vuolas virta. Tästä käytännön näkökulmasta on oltava varovainen kaikissa keskusteluissa poikkeustarpeista. Ehdotus puolivälitarkistuksesta on hyvä mutta em. syystä joutuu epäilemään, voisiko asymmetrisyys toteutua käytännössä vai laajenisiko tarkastelu kuitenkin kehystason riittävyyden arvioinniksi.

Menosäännön pitävyyteen ei riitä sen sanamuotojen tiukkuus vaan olennaisin tae on päätöksentekijän voimakas, ehdotonta lähentelevä tahto. Keskeinen merkitys oli muun muassa ministeri Kalliomäen vahvalla sitoutumisella uuden järjestelmän käyttöönottoon vuonna 2003 ja siitä kiinni pitämiseen käytännön painetilanteissa pääministeri Vanhasen I hallituksen alkuvuosina. Ajan kuluessa kehyyksen ylittämiseksi on syntynyt yhä suurempi kynnys.

Valtiovarainministeriö on vahtinut tiukasti kokonaiskehyyksen noudattamista eikä ole osoittanut ymmärrystä ylitys- tai kiertovaatimuksille missään tilanteissa. Ministeriö on kuitenkin tarvittaessa aktiivisesti etsinyt muita luvallisia keinoja luovallakin otteella (esim. elvytysvaiheessa finanssisijoitusmahdollisuuksia). Vaikeita kehyyksen murtumisuhtia on ollut useita. Ratkaisevaa on ollut sitoutuminen. Toisenlaisilla henkilökokoonpanoilla ja ajattelulla kehyyks olisi kaatunut ajoja sitten ja monta kertaa. Menojen taso olisi myös pysyvästi useita satoja miljoonia euroja nykyistä korkeampi.

Muille finanssipoliittisille säännöille ei ole ollut samanlaista kovakorvaista valvontakoneistoa. Painavin syy tasapainosäännön heikkouteen on kuitenkin reagointimahdollisuuksien tosiasiallinen puute. Tasapainosääntö voi toteutua itsestään, jolloin helposti kuvitellaan, että siihen on päästy, vaikka pikemminkin on itse asiassa ajautettu. Säännön toteutumattomuuden (so. tasapaino jää sääntöä heikommaksi) uhatessa toteutumisen hyväksi ei juuri mitään voi tai kannata tehdä. Yleensä kysymys on suhdanteiden heikkenemisestä ja/tai talousennusteiden pettämisestä ja sitä kautta tulevasta tulopohjan tuntuvasta laskusta, eikä silloin useinkaan kannata veroja kiristää tai menoja leikata. Tasapainosäännössä kysymys ei siis ole todellisesta ohjauskeinosta ainakaan lyhyellä aikavälillä.

Reaali-investointien rahoitusmallit (Jakso 3.3)

Viherkentän mukaan kehyyksen ei tulisi vaikuttaa infrarakentamisen rahoitusmallin valintaan.

Useina vaalikausina on esitetty vaatimuksia reaali-investointien jättämisestä kehyyksen ulkopuolelle tms. keinoista päästä kehysrajoitteista. Muutos parantaisi ratkaisevasti reaali-investointien suhteellista asemaa. Muiden tarpeiden asema vastaavasti heikkenisi ja/tai valtion velkaantuminen lisääntyisi.

Teoreettiseksi puettun keskustelun taustalla lienee useimmiten raadollisempia pyrkimyksiä lisätä reaali-investointien tasoa. Luultavasti kehyyksen ulkopuolelle siirtäminen todellakin lisäisi selvästi esimerkiksi tie- ja ratarakentamista.

Jos tällainen muutos toteutettaisiin, miten silloin tulisi suhtautua muihin tulevia hyötyjä tuoviin valtion menoihin? Viherkenttä viittaa muun muassa koulutus- ja

tutkimusmenoihin eli ns. henkisen pääoman panostuksiin, joita voidaan pitää kehityksen kannalta vielä tärkeämpinä kuin teitä ja ratoja.

Nykymallinen kehys suosii ns. jälkirahoitusmalleja. Tämä on epäkohta, ja on mietittävä, voitaisiinko kehysjärjestelmää jollakin tavalla kehittää. Viherkenttä viittaa erillisratkaisuun.

Ongelman ratkaisemiseksi siirto kehyyksen ulkopuolelle olisi tarpeettoman järeä ja epälooginenkin keino. Pasi Holm ehdotti toiminnan hoitamista Infra Oy:n kautta. Perimmäinen vaikutus tästäkin olisi inframenojen lisääntyminen ja veronmaksajan velkarasitteen kasvu.

Olenainen kysymys onkin, tuleeko tulevien polvien velkaa lisätä infrarakentamisen lisäämiseksi. Jos vastaus on positiivinen, siihen voidaan asianmukaisesti päästä vaalikauden vaihteessa nostamalla kehyyksen tasoa tarvittavalla summalla. Kehyyksen kiertäminen ei saisi olla minkään ratkaisun peruste. Parasta olisi mitoittaa kehys ja siellä infratarpeet oikeana pidetyille tasolle. Jos investoinneista päätettäisiin hallitusohjelman yhteydessä, kehys voitaisiin samalla resurssoida investointien edellyttämälle tasolle. Tämän suuntaisesti myös Viherkenttä näyttää ajattelevan.

Kehyskauden jälkeisten menojen hallitsemattomuus (Jakso 3.3)

Viherkenttä toteaa, että menosääntö ei sisällä mekanismeja myöhemmin menoja aiheuttavien päätösten käsittelyyn. Tämän tulisi hänen mukaansa olla kehittämiskohde.

Kehys uusitaan vaalikauden alussa, eikä se todellakaan rajoita seuraavien vaalikausien menoja. On mielenkiintoinen kysymys, voisiko hallitus tehokkaasti rajoittaa seuraavien hallitusten liikkumatilaa? Mahdollisesti tällainen rajoittaminen vaatisi lainsäädäntöä, mitä on toistaiseksi pyritty kehyyksen yhteydessä välttämään.

Jos tulevien hallitusten liikkumavapautta rajoitettaisiin, nykyiset kerran vaalikauden alussa toistuvat keinot purkaa menopaineita vähenisivät, mikä voisi puolestaan heikentää halua pitää kehyyksestä kiinni vaalikauden kuluessa.

Mahdollisesti ei kannata tavoitella kehyyksen kaltaista ehdotonta järjestelmää vaalikautta myöhempien menojen hallintaan. Sen sijaan tähän tarpeeseen olisi ehkä kehiteltävä pehmeämpiä ohjauskeinoja.

Kehyyksen haittapuoliin on luettava riski, että sellaisiin lisätarpeisiin, mitä kehys ei estä, suhtaudutaan huolettomammin kuin tapahtuisi ilman kehysjärjestelmää.

Poikkihallinnollisten painopistesirtojen puute (Jakso 3.4)

Viherkenttä luettelee liudan hallinnonalojen ja sektoreiden välisiä resurssisiirtoja vaikeuttavia tekijöitä ja ehdottaa, että olisi hyvä analysoida 1990-luvun alun mallia, jossa kehysten jaossa oli tehtäväaluekohtaisia elementtejä.

Keskeinen syy valtion sisäisten siirtojen riittämättömyyteen on kollegiaalisen päätöksentekokulttuurin ohuus hallitusten työssä. Tähän ei kehys ole syyppää. Sama tilanne säilyisi, vaikka kehystä ei olisi.

Kukin ministeri puolustaa omaa reviiriään ja yrittää sitä kehittää ja laajentaa eikä suinkaan supistaa. Siirtoihin muille suhtaudutaan torjuvasti. Taustalla oleva sektorihallinto toimii samoin ja puskee ministeriä taistelemaan eikä luovuttamaan. Resurssien ja tehtävien luovutus muualle koettaisiin heikkoutena.

Viime vuosikymmeninä hallitusten johto ei ole halunnut yksittäisten ministereiden yli tällaisissa tilanteissa käveltävän. Ministerit myös välttävät toistensa revii-rien kaivelua kenties vastavuoroisen kaivelun pelossa.

On vähän hämärän peitossa, millainen Viherkentän peräämä nykyistä tehtävä-aluekohtaisempi kehys olisi ja voisiko se toimia eri tavalla kuin nykyisin? Olen- naistahan on nykyisin, että tiedetään, mitä määrärahoja on kunkin ministerin toimialalla kehyksessä. Edes hallinnonalakohtainen kehysjako ei ole tosiasias- sa ratkaisevassa roolissa.

On vaikeata kuvitella, että missään hallituksessa päätettäisiin vain makrotasolla, paljonko laitetaan esimerkiksi elinkeinopolitiikkaan sosiaaliturvan kustannuksella tai päinvastoin. Ainakin nykyisin halutaan aina tietää, mitä muutoksia jokin siirto tarkoittaisi ja silloinhan ollaan taas ns. momenttikohtaisissa laskelmissa.

Kehysalueiden rakentaminen yli ministereiden toimialojen on mahdollista, mutta sellaiset kehykset voisivat silti tosiasias- sa jäädä informatiivisiksi laskelmiksi eikä niistä muodostuisi todellisia päätöksenteon parametreja.

Kehyksen ulkopuolisten menojen hallitsemattomuus (Jaksot 6.1–6.2)

Viherkenttä toteaa, että merkittävien valtiontalouden osa-alueiden jääminen hajanaisen päätöksentekoprosessin kohteeksi heikentää valtiontalouden kokon- naisvaltaista hallintaa. Menosääntö on vain pieni osa julkisen talouden kokonai- suudesta.

Viherkentän havaitsemia puutteita voitaisiin lieventää sulauttamalla valtion rahastot budjettitalouteen. Valtion liikelaitosten purku on jo käynnissä. Kansaneläkelaitoksen toiminta on nykyisinkin kehysten piirissä välillisesti.

Valtion osakeomistuksiin perustuva päätöksenteko saattaisi edellyttää nykyistä tukevampaa otetta. Mahdollisesti olisi järjestettävä poliittisen johdon avuksi jollakin tavalla keskitetyn omistajaohjauksen ratkaisujen ammattimainen arviointikyky, kenties jopa ennen ratkaisuja eikä vain jälkikäteen.

Kunnille jäävät rahoitusosuudet ja kuntien omien ratkaisujen menovaikutukset eivät ole koordinoitujen rajoitemenettelyn piirissä. Hallitus on ilmaissut tavoittelevansa kehysjärjestelmää kuntatalouteen.

Viherkenttä ehdottaa kuntatalouden kokonaisuutta koskevien asioiden siirtämistä valtiovarainministerille. Tällainen ratkaisu toisi kuitenkin mukanaan toisenlaisia ongelmia. Yleissääntönä olisi varottava substanssitoimivallan lisäämistä pääministerille tai valtiovarainministerille. Heidän tulisi säilyttää edellytykset kokonaisuuskarkintaan ja sovittelurooliin. Sektorivastuut aiheuttaisivat kaksoisroolin vaaran.

Vastuut ja varallisuus (Jakso 7)

Viherkentän mukaan valtiontalouden riskit eivät ole systemaattisen tarkastelun kohteena, ja nettovarallisuusaseman seuraaminen jää vähälle huomiolle.

Valtion vastuiden arviointi onkin kaikilla tasoilla riittämätöntä ja ponnetonta. Toisaalta valtion takauksia, takuita ym. vastuita käsitellään laajasti valtion tilinpäätöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa eli aineistoa kyllä olisi vastuiden perusteelliseenkin pohdintaan. Valtion konsernitaseen tarve on työryhmässä analysoitavana. Muutos voisi parantaa edellytyksiä tarkastella valtion nettovarallisuusasemaa.

Kehottaminen on tehoton keino lisätä huomiota valtion vastuihin ja nettovarallisuusasemaan. Päätäjillä ja valmistelijoilla pitäisi olla vahva motivaatio muutokseen. Tämän voisi tuoda vain merkittävä hyöty tarkastelusta tai uhka laiminlyöntitilanteessa.

Kaikki eivät innostu nettovarallisuuden tarkastelusta, koska tietopohja varallisuuden arvosta on puutteellinen eikä varallisuus ole kaikilta osin muunnettavissa likvidiksi. Intoa voi heikentää myös olettama, että tasetarkastelun vaatimisella tähdätään tosiasiaa suuremman velkaantumisvaran todisteluun, kun julkisissa asioissa on jo muutenkin suuri houkutus hoitaa asiat velkaantumalla.

Finanssipoliittinen neuvosto (Jakso 8)

Viherkenttä pohdiskelee tarvetta perustaa erityinen asiantuntijaelin eli finanssipoliittinen neuvosto arvioimaan hallituksen finanssipolitiikkaa. Viherkenttä kallistuu puoltamaan elimen perustamista.

Finanssipoliittinen neuvosto voisi olla joko edistysaskel tai ongelma. Neuvoston onnistuminen vaatisi jäseniltä paljon eikä pelkästään asiantuntemusta.

Riittämättömään asiantuntemukseen perustuva arvostelu voisi olla joskus hyvinkin haitallista. Neuvostolle voisi syntyä mahdollisuus lausua arvovallalla vahvoja yksinkertaistuksia, kun toteutuksesta ei tarvitsisi vastata. Vaarana olisivat myös muun muassa itseisarvoinen paine ottaa kriittisesti kantaa, kehittyminen joidenkin yksittäisten tahojen ulostulotarpeen välineeksi, populismi, miellyttämisen tarve yms. asiaankuulumattomat vaikuttimet.

Toisaalta parhaimmillaan neuvosto voisi olla analyttinen, lahjomaton totuuksien torvi.

Samantyyppiset haasteet ja kysymyksenasettelut liittyvät minkä tahansa muunkin arviointi- tai valvontaelimen, kuten nykyisin vaikkapa valtiontalouden tarkastusviraston, toimintaan.

Neuvoston perustamisen riskit kasvaisivat, jos neuvosto olisi korkeimman valtiolimen yhteydessä, mitä Viherkenttä väläyttää. Viherkenttä toisaalta toteaa tasapainottavasti, että epävirallisenkin ylituomarin roolin antaminen neuvostolle olisi vaarallista.

Eduskuntaan muutama vuosi sitten perustetulla tarkastusvaliokunnalla lienee haettu osin samantyyppisiä vaikutuksia, joita eduskunnan yhteydessä oleva finanssipoliittinen neuvosto tuottaisi.

PART 4

THE ROLE OF INDEPENDENT FISCAL POLICY INSTITUTIONS

*Lars Calmfors**

* I am grateful for comments from Laura Hartman, Lars Jonung, George Kopits, Pekka Sinko, Simon Wren-Lewis and participants in a seminar organised by the Prime Minister's Office in Vantaa on 12 August 2010.

Riippumattomat finanssipolitiikan instituutiot

Referaatti Lars Calmforsin talousneuvostolle laatimasta englanninkielisestä artikkelista¹

Lars Calmfors motivoi kirjoitustaan viittaamalla vuosien 2008–2009 taantuman aiheuttamiin akuutteihin julkisen talouden tasapaino-ongelmiin. Näiden taustalla oli elvytystoimien ohella julkisen talouden heikko lähtötilanne. Monissa maissa budjettialijäämät olivat suuria jo kriisiä edeltäneen korkeasuhdanteen huipulla. Tämän voidaan nähdä liittyvän puutteelliseen varautumiseen lähitulevaisuuden demografisen kehityksen aiheuttamiin haasteisiin.

Taantuma on pakottanut monet valtiot rikkomaan aiemmin omaksumiaan finanssipoliittisia sääntöjä ja voimistanut keskustelua finanssipolitiikan sääntelystä. Keskustelussa on nähtävissä yhtymäkohtia ekonomistinen jo 1970-luvulla alkaneeseen keskusteluun rahapolitiikan optimaalisesta toteuttamistavasta etukäteen asetetut säännöt versus harkinnanvaraiset toimet -akselilla. Julkisen talouden voimakkaiden yhteiskuntapoliittisten kytkösten vuoksi on kuitenkin yleisesti katsottu, ettei finanssipolitiikan hoitamista voida rahapolitiikan tapaan ulkoistaa itsenäiselle toimijalle.

Ongelman taustat

Finanssipolitiikan kurinalaisuuden lisäämiseen tähtäävän keskustelun taustalla on havainto siitä, että perinteisellä rajoittamattomalla finanssipolitiikalla on useista syistä taipumus johtaa liialliseen julkiseen velkaantumiseen. Calmfors luokittelee ilmiön taustalla olevat syyt seuraavasti:

1. *Julkisen talouden pidemmän aikavälin budjettirajoitteen puutteellinen huomioon ottaminen* sekä poliitikkojen että äänestäjien taholta.
2. *Poliitikkojen harjoittama oman edun tavoittelu*, joka voi näkyä mm. näyttävänä ja vain kapeaa kannattajakuntaa hyödyntävinä julkisina hankkeina sekä vaaleja edeltävinä julkisten menojen ylenmääräisinä lisäyksinä.
3. *Lyhytnäköisyys eli liian pienen painon antaminen tulevaisuudelle*, joka voi johtua muun muassa siitä, että vallassa olevan poliittisen ryhmän näkökulmasta osa alijäämien kustannuksesta jää tulevien valtaapitävien maksettavaksi.

¹ "The role of independent fiscal policy institutions" by Lars Calmfors, Institute for International Economic Studies, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council. Lars Calmfors on kansantaloustieteen professori ja Ruotsin finanssipoliittisen neuvoston puheenjohtaja.

4. *Ajan suhteen epäkonsistentti politiikka*, jonka seurauksena hallitukset eivät välttämättä pidä kiinni aiemmin ilmoittamastaan sitoumuksesta hillitä julkisia menoja.
5. *Yhteisen rahoituspohjan ongelma (common pool problem)*, joka on seurausta yleisistä verovaroista maksettavien julkisten hyödykkeiden kohdentumisesta yksittäisiin, maksajia pienempiin edunsaajaryhmiin. Rahoitustapa houkuttelee eturyhmiä lobbaamaan itselleen etuja julkisen sektorin yleisestä budjettirajoitteesta piittaamatta.

Calmfors korostaa, että em. lista edustaa eri tutkimuksissa esiin nostettuja selityksiä ja näkökulmia, jotka voivat olla osin limittäisiäkin.

Finanssipolitiikan säännöt

Perinteinen tapa vähentää julkisen talouden liiallista velkaantumista on turvaaminen erilaisiin etukäteen asetettuihin, finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoitaviin sääntöihin. Tällaiset säännöt voidaan jakaa yhtäältä julkista taloutta koskeviin tavoitteisiin ja rajoitteisiin (esim. ylijäämätavoite) sekä toisaalta menettelypohjiin, joita noudatetaan siinä tapauksessa, että asetettu tavoite ei täyty.

Finanssipolitiikan säännöt ovat tyypillisesti määrällisiä, operatiivisen tason välitavoitteita. Ollakseen mielekkäitä tällaisten sääntöjen tulisi aina pohjautua johonkin ”korkeamman tason” lopputavoitteeseen. Esimerkkejä jälkimmäisistä ovat julkisen talouden pitkän ajan kestävyys, kokonaistaloudellinen tehokkuus, sukupolvienvälinen tasa-arvo ja varautumissäästäminen. Näistä ylätasoon tavoitteista voidaan johtaa hyvin erilaisia sääntöjä. On syytä huomata, että kaikki ylätasoon tavoitteet, kuten esimerkiksi julkisen talouden kestävyys, eivät välttämättä implikoi yhtä yksikäsitteistä sääntöä ja julkisen talouden kehitysuraa. Käytännössä finanssipolitiikan sääntöjä ei useinkaan ole johdettu täsmällisestä ylätasoon tavoitteesta ja sääntöjen yhteys varsinaisiin tavoitteisiin on löyhä.

Konkreettisia finanssipolitiikan sääntöjä voidaan perustella sillä, että niiden käyttö helpottaa monitahoisempien ylätasoon tavoitteiden saavuttamista ja edistymisen seuranta. Tähän pääsemiseksi finanssipolitiikan säännöt tulisi asettaa siten, että niiden noudattamisen todentaminen on mahdollista saatavilla olevan aineiston avulla. Koska finanssipolitiikan säännöt määritellään tyypillisesti hallituskausien yli ulottuviksi, niillä voidaan lähtökohtaisesti pienentää rajattuihin hallituskausiin liittyvää lyhytnäköisyysongelmaa sekä ehkäistä edellä mainittua, ajan suhteen epäkonsistentin politiikan ongelmaa. Samoin säännöt voivat auttaa hallitsemaan yhteisen rahoituspohjan ongelmaa. Sen sijaan sääntöjen sinänsä ei voida olettaa poistavan pidemmän aikavälin budjettirajoitteen puutteellisen huomioimisen ongelmaa (vrt. ongelman taustat edellä).

Finanssipolitiikan säännösten valintaan liittyy olennaisella tavalla uskottavuuden ja joustavuuden keskinäinen painotus. Uskottavuuden kannalta sääntöjen ja niiden rikkomisesta aiheutuvien toimenpiteiden tulisi olla tarkasti ja yksiselitteisesti määriteltyjä. Toisaalta kokonaistalouden näkökulmasta olisi suotavaa, että säännöt jättäisivät hallitukselle ”pelivaraa” sopeuttaa toimenpiteet muun muassa suhdannetilanteen mukaisesti järkevällä tavalla. Esimerkiksi Saksassa on omakuttu linja, jossa sekä julkisen talouden alijäämänsääntö että sen rikkomisen edellyttämät korjaustoimet on määritelty varsin yksiselitteisesti. Ruotsissa puolestaan vastaava sääntö on määritelty moniselitteisesti ja jättää hallitukselle runsaasti tulkinnan varaa. ”Kultainen keskitie” voisi Calmforsin mukaan olla järjestelmä, jossa sääntö on määritelty täsmällisesti, mutta hallitukselle jää harkintavaraa sen suhteen mihin toimenpiteisiin ja millä aikajänteellä se ryhtyy.

Riippumattomat finanssipolitiikan valvojat

Eurooppalaiset ylikansalliset instituutiot (Ecofin-neuvosto, EU-komissio, EKP) ja myös IMF:n asiantuntijat ovat viime vuosina suosittelleet riippumattomien elinten perustamista valvomaan finanssipolitiikan toteuttamista. Suositusten taustalla on akateemisen tutkimukseen nojautuvat ehdotukset², mutta myös myönteiset kokemukset niistä maista, joissa on jo entuudestaan ollut vastaavia instituutioita (mm. Alankomaat, Tanska ja USA). Viime vuosina riippumattomia finanssipolitiikkaa valvovia elimiä on perustettu muun muassa Ruotsiin (2007), Kanadaan (2008), Unkariin (2008), Sloveniaan (2009) ja Isoon-Britanniaan (2010). Kaikki olemassa olevat elimet ovat luonteeltaan neuvoa-antavia eikä niillä ole varsinaista päätösvaltaa finanssipolitiikassa.

Calmfors korostaa, että finanssipolitiikan säännöt ja riippumattomat valvojat eivät ole toistensa vaihtoehtoja vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä keinoja ehkäistä liian avokätiseen julkiseen talouteen liittyviä ongelmia. Riippumaton valvontaelin, finanssipoliittinen neuvosto, voi seurata sääntöjen noudattamista ja arvioida hallituksen menettelyä tilanteissa, joissa säännön rikkominen edellyttää erityistoimia. Tästä näkökulmasta riippumattoman neuvoston olemassaolo mahdollistaa ko. toimenpiteiden joustavamman määrittelyn ex ante, mikä voi olla kokonaistaloudellisesti parempi vaihtoehto (vrt. edellä).

Asiantuntijoista koostuva riippumaton neuvosto voi myös pienentää pidemmän aikavälin budjettirajoitteen puutteellinen huomioon ottamisen ongelmaa ja lisätä finanssipolitiikan läpinäkyvyyttä muun muassa analysoimalla finanssipolitiikan kokonaisuutta eri näkökulmista ja arvioimalla politiikan pidemmän ajan kestävyttä. Calmforsin näkemyksen mukaan riippumaton neuvosto vahvistaa myös

² Ks. esim. von Hagen and Harden (1994), Wren-Lewis (1996, 2002), Ball (1997), Blinder (1997), Calmfors (2003, 2005) and Wyplosz (2002, 2005).

kannustimia hillitä yhteiseen rahoituksen ongelmaan liittyviä liiallisia menopaineita. Jälkimmäiseen liittyen joissakin maissa neuvostoihin on pyritty tuomaan eri hallinnonalojen ja -tasojen edustus. Tämä saattaa kuitenkin olla neuvoston riippumattomuuden kannalta ongelmallinen ratkaisu.

Finanssipoliittisen neuvoston asema ja tehtävät

Riippumattomien neuvostojen konkreettiset tehtäviä ovat mm. budjetin taustalla olevien makrotaloudellisten ennusteiden tuottaminen, politiikkahankkeiden kokonaiskustannusten arviointi, finanssipoliitiikan tavoitteiden saavuttamisen arviointi sekä etukäteen (*ex ante*) että jälkikäteen (*ex post*), finanssipoliitiikan pitkänaikavälin kestävyysarviointi ja normatiivisten politiikkasuositusten antaminen. Tehtävien kirjo ja painoarvo vaihtelevat maasta toiseen riippuen muun muassa neuvoston institutionaalisesta toimintaympäristöstä, jossa osa tehtävistä (esim. ennusteiden tuottaminen) on saatettu osoittaa jollekin toiselle toimijalle. Tehtäväkirjon laajuus vaikuttaa merkittäväällä tavalla neuvoston vaatimaan resursointiin.

Calmfors pohtii artikkelissaan myös kysymystä, tulisiko riippumattomalla neuvostolla olla virallinen asema vai voisivatko sen tehtävät hoitaa oma-aloitteisesti esimerkiksi akateemiset tutkijat ja yksityiset tutkimuslaitokset. Calmforsin mielestä ehkä tärkein peruste neuvoston viralliselle asemalle on sen takaama jatkuvuus ja arvostus, jotka ohjaavat taloustutkimusta finanssipoliitiikan kannalta relevantteihin kysymyksiin. Tämä on nykytilanteessa tärkeä näkökohta, koska korkeatasoisen taloustutkimuksen suuntaa ja painotuksia ohjaavat pitkälti kansainvälisen julkaisutoiminnan vaatimukset ja yksityisen sektorin kysyntä, eivät niinkään talouspolitiikan välittömät ongelmat. Virallinen asema tuo myös neuvostolle enemmän painoarvoa ja mahdollistaa sen työn niveltämisen osaksi budjettiprosessia.

Virallisen statuksen omaava finanssipoliittinen neuvoston on joissakin kriittisissä arvioissa katsottu muodostavan uhan demokraattiselle päätöksenteolle. Calmfors vastaa tähän kritiikkiin toteamalla, että riippumattoman neuvoston tulisi politiikkasuosituksiakin antaessaan pitäytyä aina kansanvaltaisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen eikä ryhtyä itse asettamaan tavoitteita. Calmfors myöntää, että riski neuvoston "politisoitumiselle" on periaatteessa olemassa, mutta sitä voidaan pienentää muun muassa kiinnittämällä huomiota jäsenten nimittämiseen.

Itsenäisyys, kokoonpano ja vaikutusvalta

Riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston asettamisen ja toiminnan kannalta keskeisiä huomiota vaativia seikkoja ovat neuvoston *itsenäisyys*, eli sen asema suhteessa hallitukseen, *kokoonpano* (jäsenet) ja *vaikutusvalta*. On selvää, että

edellä hahmotellun kaltaisen neuvoston toimintaperiaate edellyttää mahdollisimman itsenäistä asemaa suhteessa hallitukseen. Tätä voidaan edesauttaa muun muassa säätämällä neuvoston jäsenten toimikaudet suhteellisen pitkäaikaisiksi ja uudistamattomiksi. Myös rahoituksen järjestäminen vakaalta pohjalta on tärkeää. Saattaa myös olla perusteltua sijoittaa neuvosto mieluummin suoraan parlamentin alaisuuteen kuin hallituksen virastoksi, joskaan ero ei Calmforsin näkemyksen mukaan ole välttämättä kovin suuri. Molemmista vaihtoehtoista löytyy käytännön esimerkkejä eri maista.

Finanssipoliittisen neuvoston jäsenet voivat periaatteessa edustaa neljää eri asiantuntijaryhmää, jotka ovat i) akateemiset tutkijat ii) julkisen talouden asiantuntijat hallinnon piiristä iii) rahoitusalan asiantuntijat ja iv) aiemmin keskeisinä poliittisina päättäjinä toimineet henkilöt. Olemassa olevissa neuvostoissa yleisimmin edustettuina ovat kaksi ensin mainittua ryhmää. Akateemisten tutkijoiden vahvuutena on kyky hyödyntää uusinta taloustieteellistä tietoa sekä riippumattomuus, jota akateeminen uskottavuus edellyttää. Heidän tekninen osaamisensa julkisen talouden ja hallinnon yksityiskohdista ei kuitenkaan usein ole riittävää, mikä puoltaa neuvoston täydentämistä julkisen hallinnon sisältä (ja/tai ulkopuolelta) tulevilla rahoituksen asiantuntijoilla.

Muun muassa Ruotsissa neuvoston kokoonpanoon on sisällytetty myös aiemmin poliittisina päättäjiä toimineita henkilöitä. Calmfors näkee tunnettujen expoliitikkojen mukanaolon lisäävän neuvoston painoarvoa ja legitimizeettiä sekä hälventävän ”liian akateemiseen” neuvostoon mahdollisesti kohdistuvia epäluuloja. Jossain määrin vaihtoehtoinen malli kytkeä poliittinen ulottuvuus neuvoston työhön on tarjota eri intressipiirien edustajille mahdollisuus kommentoida akateemisista tutkijoista kootun neuvoston raportteja, kuten Tanskan järjestelmässä tehdään.

Riippumattoman neuvoston käytännön vaikutusvalta riippuu useasta eri tekijästä. Calmforsin mielestä keskeisin vaikutusvaltaa kohottava tekijä on neuvoston työn riippumattomuus ja korkea laatu. Näihin perustuva hyvä maine synnyttää – median välityksellä – neuvostolle vahvan aseman suhteessa hallitukseen ja luo tälle painetta ottaa huomioon neuvoston kannanotot. Calmfors katsoo myös, että normatiivisten suositusten antaminen vahvistaa neuvoston vaikutusvaltaa, koska se mahdollistaa analyysin viemisen konkreettiselle, mediaa ja suurta yleisöä kiinnostavalle tasolle.

Neuvoston vaikutusvalta on myös sidoksissa hallituksen suhtautumiseen. Hallitus voi osaltaan tukea neuvoston vaikutusvaltaa esimerkiksi sitoutumalla kuuntelemaan sen neuvoja, reagoimalla niihin sekä kytkemällä sen arviot osaksi hallinnon vakiintuneita prosesseja. Neuvoston vaikutusvalta on tältä osin mielenkiintoisella tavalla kytköksissä sen omaan itsenäisyyteen: neuvoston osallistuminen esimerkiksi budjetin ennakkovalmisteluun lisää sen välitöntä vaikutusvaltaa suh-

teessa hallituksen politiikkaan, mutta edellyttäessään luottamuksellisuutta ja "suljetuista ovista" sisään menemistä se on omiaan heikentämään neuvoston riippumattomuutta ja siten sen epäsuoraa vaikutusvaltaa julkisuuden kautta.

Eurooppalainen ulottuvuus

Kansallisesti asetetut riippumattomat finanssipoliittiset neuvostot on nähty yhtenä keinona vahvistaa EU-jäsenmaiden julkisen talouden kontrollia sekä vakaus- ja kasvusopimuksen yhteisesti sovittujen tavoitteiden noudattamista. Tätä yhteyttä voitaisiin Calmforsin näkemyksen mukaan vahvistaa esimerkiksi siten, että EU-komissio tai Ecofin-neuvosto pyytäisivät säännöllisesti kansallisilta neuvostoilta arvion kyseisen jäsenmaan noudattamasta politiikasta suhteessa vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteisiin.

Vaihtoehtoinen tie eurooppalaisen ulottuvuuden vahvistamiseksi voisi olla EU-tason finanssipoliittisen neuvoston perustaminen. Tällainen neuvosto voisi paitsi valvoa kansallisen finanssipoliitiikan toteuttamista myös laajemmin seurata ja ennakoida makrotaloudellisen toimintaympäristön kehitystä ja riskejä jäsenmaissa. Tällainen laaja-alaisempi talouskehityksen seuranta olisi poliittisen riippumattomuuden takaamiseksi syytä järjestää nimenomaan ylikansallisella tasolla. EU-tason neuvosto voisi myös palvella kansallisten neuvostojen työn valvojana muun muassa tarjoamalla niille mahdollisuuksia kansainväliseen vertaisarviointiin.

Muita näkökohtia

Artikkelissaan Calmfors kytkee riippumattomien finanssipoliittisten neuvostojen toiminnan osaksi laajempaa kysymystä tutkimustiedon ja taloustieteen hyödyntämisestä poliittisessa päätöksenteossa. Tässä suhteessa Calmfors tekee eron yhtäältä *hallinnon sisäisen neuvonannon* ja toisaalta *ulkopuolisten asiantuntijoiden* käytön välillä. Ulkopuolisen neuvonannon, johon edellä hahmotellun kaltaiset finanssipoliittiset neuvostot lukeutuvat, etuna on niiden mahdollisuus julkisuuden välityksellä velvoittaa myös hallitus omasta puolestaan ottamaan julkisesti kantaa ja perustelemaan näkemyksensä neuvoston esiin nostamissa kysymyksissä. Ulkoinen ja sisäinen neuvonanto eivät kuitenkaan ole keskenään kilpailevia vaihtoehtoja vaan parhaimmillaan tukevat toisiaan. Esimerkiksi finanssipoliittisen neuvoston esiin nostamat epäkohdat voivat toimia kannustimina kiinnittää enemmän huomiota sisäisen neuvonatoon ja sen kehittämiseen.

Calmfors pohtii myös sitä, missä määrin finanssipoliittisen neuvoston toimialaa tulisi laajentaa julkisen talouden lisäksi myös muihin talous- ja työllisyyspolitiikan kysymyksiin, kuten muun muassa Ruotsissa on osittain tehty. Laajaa toimialaa puoltaa julkisen talouden läheiset kytkökset muihin talouden osa-alueisiin kuten työllisyyteen. Laaja-alaisuuden riskinä on julkisen huomion hajautuminen ja

kohdentuminen kokonaisuuden kannalta vähemmän tärkeisiin, lyhyen ajan ongelmiin. Tästäkin on Ruotsissa saatu kokemuksia. Yhtä oikeaa sääntöä toimialan rajaamiselle on vaikea antaa. Järkevä rajausta riippuu mm. siitä, millaisia instituutioita maassa on entuudestaan ja miten niiden työnjako finanssipoliittisen neuvoston kanssa pystytään järjestämään. Esimerkiksi Ruotsissa riippumattomien makrotaloudellisten ennusteiden laatiminen ei kuulu neuvostolle, vaan siitä huolehtii julkisen varoin rahoitettu tutkimuslaitos, Konjunkturinstitutet.

ABSTRACT

The paper analyses how independent fiscal watchdogs (fiscal policy councils) can strengthen the incentives for fiscal discipline. Several countries have recently established such institutions. By increasing fiscal transparency they can raise the awareness of the long-run costs of current deficits and increase the reputational costs for governments of violating their fiscal rules. Councils that make also normative judgements, where fiscal policy is evaluated against the government's own pre-set objectives, are likely to be more influential than councils that do only positive analysis. To fulfil their role adequately, fiscal watchdogs should be granted independence in much the same way as central banks. There are arguments both in favour and against extending the remit of a fiscal policy council to include also tax, employment and structural policies. Whether or not this should be done depends on the existence of other institutions making macroeconomic forecasts and analysing fiscal policy, the existence of institutions providing independent analysis in other economic policy areas, and the severity of fiscal problems.

1 INTRODUCTION

A number of OECD countries now find themselves in a situation with soaring government debt. The immediate cause is the deterioration of public finances in the economic crisis, which has resulted from both the working of automatic stabilisers and discretionary stimulus actions, including support to the financial sector in many countries. But the public finance problems also reflect weak budgetary positions at the onset of the crisis as well as insufficient adjustment to future demographic pressures.

Earlier fiscal rules at both national and EU levels are now being violated in most European countries. It is therefore natural that much interest focuses on appropriate reforms of fiscal frameworks. There are clear parallels between current discussions of fiscal policy frameworks and earlier ones of monetary policy frameworks. In the sphere of monetary policy, an academic debate on *rules versus discretion* started in the late 1970s. Initially, reform proposals emphasised the importance of commitment to inflexible rules (for money supply growth or exchange rates). The last decades' approach to central banking in most countries has, however, blurred the distinction between rules and discretion. Flexible inflation targeting means following a rule for interest rate setting, but with considerable discretion on how the rule is applied.¹ The most important break with the past is the delegation of monetary policy decision-making to central banks with a high degree of independence from the political system.

Although there have been many academic proposals on delegating some fiscal policy decisions to independent institutions, this idea has not been applied in practice. The reason is that fiscal policy-making is regarded as inherently much more "political" than monetary policy-making. There has, however, been a recent international trend towards setting up independent fiscal policy institutions, *fiscal watchdogs*, with the task of monitoring public finances.

This paper first reviews possible causes of excessive accumulation of government debt. It goes on to analyse briefly what role fiscal rules can play for mitigating such tendencies. The main topic is, however, how independent fiscal policy institutions can contribute to fiscal discipline. This discussion draws on experiences of such institutions in various countries in general and on the experiences of the Swedish Fiscal Policy Council in particular. Fiscal indiscipline seems often too be associated with a lack of understanding of its long-run consequences. It can therefore be seen as a manifestation of the more general

¹ It remains to be seen though whether the recent financial crisis will result in less transparent monetary policy frameworks with a larger amount of discretion as to how financial developments are taken into account. See, for example, Calmfors (2009a).

problem of too little analytical (research) input into the economic policy process. For this reason it is natural also to include a discussion of how to secure a sufficiently large analytical input into economic policy-making in general and how independent institutions can contribute to that.

2 FISCAL OBJECTIVES AND RULES

There has been a trend towards increased government debt in most OECD countries since the early 1970s. This has led many observers to conclude that modern democracies suffer from an inherent *deficit bias* and a tendency to *excessive accumulation* of government debt. The concept of excessive debt accumulation is, however, vague. It should be taken to mean debt accumulation in excess of what is in the long-run interest of the majority of voters, but the meaning of this depends on the theoretical model at hand.

2.1 Explanations of excessive government debt accumulation

Since the choice of appropriate fiscal institutions is likely to depend on the underlying causes of debt accumulation, a short review of the research literature is a good starting point. A number of (partly overlapping) reasons for why unconstrained discretionary decision-making can lead to deficit bias have been identified.

1. *Insufficient understanding* among both the electorate and politicians of the long-run constraints on fiscal policy. This could include a lack of understanding of both the *intertemporal government budget constraint*, according to which government solvency requires that future primary surpluses are at least as large as the outstanding net government debt, and of the requirements on future policy if it is to compensate for current deficits.² Lack of understanding of future policy demands seems often to be associated with *overoptimism* ("this time is different", allowing more leeway than earlier) or *overconfidence* (underestimation of the variability of future shocks).³
2. *Politicians acting in their own interest* rather than in the interest of the electorate.⁴ This can occur through rent-seeking behaviour in a wide sense (including, for example, prestigious projects with little value for society or benefits to the own constituency and various interest groups). It is made

² See, for example, Swedish Fiscal Policy (2009), Appendix 1, regarding the intertemporal budget constraint.

³ See Reinhart and Rogoff (2010) and Rogoff and Bertelsmann (2010).

⁴ See von Hagen (2010).

possible to the extent that lack of fiscal transparency or insufficient knowledge on the functioning of the economy on the part of voters makes it difficult for them to efficiently monitor the behaviour of politicians. According to one version of the argument, rent-seeking behaviour can together with fiscal opacity lead to *procyclical* policy, because voters demand more government consumption and lower taxes in good times to prevent higher tax revenues from being wasted on political rents.⁵ A related argument focuses instead on *political business cycles*: the voters' difficulties of evaluating macroeconomic outcomes give incumbent governments an incentive before elections to signal their competence through deficit-increasing measures that boost the economy in the short run.⁶

3. *Short-sightedness* in the sense that too little weight is attached to the future. An obvious explanation is that the political parties in power may have a higher discount rate than the electorate because some of the future costs of current deficits will be borne by other parties if the current government is not re-elected. This presupposes that the preferences of politicians are not perfectly aligned with those of the electorate (as discussed in the preceding paragraph). A possible explanation is that political parties represent different constituencies with differing preferences regarding the composition of government spending or the trade-off between taxes and government spending. This may create an incentive for the party in power to accumulate debt for the strategic reason to constrain the policies of future governments with different preferences.⁷
4. *Time inconsistency*, which means that policies that are optimal *ex ante* are no longer so *ex post*. The implication is that governments may initially decide plans on fiscal restraint but later renege on them. One explanation is that optimal fiscal policy depends on the private sector's *expectations* of policy which influence its behaviour. For example, it makes sense for a government *ex ante* to induce expectations of low inflation, resulting in low wage increases, but *ex post*, once this has been done, to pursue more expansionary fiscal policy to reduce unemployment, which can then be achieved at a lower cost of inflation than would otherwise be the case. But if the private sector realises this, expectations never adjust to the government's announced plans and the economy ends up in a bad equilibrium with high deficits.⁸ Similarly, even if governments in advance rule out support to financial markets to reduce moral hazard problems, support is likely to be deemed optimal once irresponsible behaviour has

⁵ Alesina et al. (2008) and Andersen and Westh Nielsen (2010).

⁶ Rogoff and Sibert (1988).

⁷ Persson and Svensson (1989) and Alesina and Tabellini (1990).

⁸ This form of time inconsistency was first discussed by Kydland and Prescott (1977) in the context of monetary policy. Agell et al. (1996) is an early application to fiscal policy.

caused losses involving systemic risks, which undermines the credibility of an announced non-accommodation policy. Time-inconsistent policy could also be the result of time-inconsistent *preferences* implying that people (and thus governments) are more impatient when they make short-run trade-offs than when they make long-run ones. *Ex ante* rates of time preferences may then motivate a certain pace of deficit reduction in the future, but once the future arrives decision makers could find themselves more impatient (with a higher rate of time preference) than initially and therefore choose to postpone the deficit reduction.⁹

5. *Common-pool problems*, which arise because government spending is usually targeted on individual groups, but financed out of general taxes. Individual groups therefore lobby for spending on their preferred programmes without considering the full budgetary costs now as well as in the future. This can lead to both overspending and excessive debt accumulation for the same reasons as the absence of clearly defined property rights over natural resources can lead to overexploitation of them.¹⁰ A special case of the common-pool problem is *wars of attrition* over budgetary consolidations. They imply that, in a situation of unsustainable deficits, each group in society – and the political party representing it – tries to postpone the necessary fiscal adjustment in the hope that the burden of adjustment can be shifted on to other groups.¹¹

2.2 Fiscal rules

Fiscal rules are widely seen as an appropriate method to offset tendencies to excessive debt accumulation. By a fiscal rule I mean a well-defined *target* or *constraint* for fiscal policy (or a set of targets or constraints) as well as principles (guidelines) for how deviations from these targets or constraints are to be handled.¹² A specific budget outcome or a specific path for government debt over a certain period are examples of targets. Deficit and debt ceilings as well as expenditure ceilings are examples of constraints. Such targets and constraints do not have a value of their own, but should instead be seen as *intermediate* objectives formulated with the aim of making it easier to attain more fundamental, higher-level objectives.

⁹ Modern analysis of intra-personal preference reversals was pioneered by Laibson (1997) using so-called hyperbolic discount functions (as opposed to conventional exponential discount functions). Bertelsmann (2009) has applied this analysis to public debt. See also Rogoff and Bertelsmann (2010).

¹⁰ See von Hagen and Harden (1994) and Velasco (2000).

¹¹ Alesina and Drazen (1991).

¹² The seminal work on the principles to be observed when formulating fiscal rules is Kopits and Symansky (1998).

Higher-level fiscal objectives

One can conceive of a number of higher-level objectives for budget and debt policy:¹³

- Long-run *fiscal sustainability*, implying that the government needs to meet its intertemporal budget constraint, that is be able to service its debt. This is, however, only a restriction, not an objective: since many paths for government debt are consistent with this requirement, it does not pin down a specific path (nor an end point).
- *Social efficiency*, which gives a motive for *tax smoothing*, that is to even out (marginal) tax rates over time. This minimises the distortionary costs of taxation and thus contributes to the smoothing of consumption over time for households, which is welfare-improving.
- *Intergenerational equity*. What should be regarded an equitable distribution of welfare across generations depends on value judgements. But a common value judgement is that each generation should pay for its own costs.¹⁴
- *Precautionary savings* to prepare for unanticipated contingencies. These could refer to both the short and the long term. In the short term, an important objective is to provide room of manoeuvre for stabilisation policy by staying clear of the critical debt level at which default premia on government bonds start rising rapidly.¹⁵ In the long term, the objective is to provide buffers against, for example, future increases in equilibrium employment that put strains on public finances.

These higher-level objectives could motivate different types of fiscal rules as well as different numerical values for the targets/constraints chosen. According to most models, the tax-smoothing motive does *not* imply a target for government debt: instead debt should act as a buffer against public finance shocks and follow a random walk. This is consistent with a deficit target “without memory” where past deviations from the target should not be compensated.¹⁶ In contrast, a debt target or a deficit target “with memory” is

¹³ Auerbach (2008) and Finanspolitiska rådet (2008) discuss these higher-level objectives in more detail.

¹⁴ This value judgement has been clearly formulated by, for example, the Swedish government. See Finansdepartementet (2010) and Budget Bill (2010). Implicit in such considerations is a rejection of the so-called Ricardian view that the current generation adequately represents future generations.

¹⁵ See, for example, Bi and Leeper (2010) for an analysis of this.

¹⁶ See Wren-Lewis (2010a).

more in line with an objective for distribution across generations.¹⁷ Such formulations would also square with the precautionary motive to the extent that interest rates on sovereign debt are related to the debt level.

In principle, it is not possible to decide an adequate intermediate fiscal target without first taking a stand on the relative importance of the various higher-level objectives. Unfortunately, this is rarely done. For example, the Fiscal Policy Council in Sweden has repeatedly criticised the government for its failure to explain how its so-called *surplus target*, according to which government net lending should amount to one per cent of GDP over a business cycle, has been derived from the various higher-level fiscal objectives.¹⁸ In the long term, such lack of motivations could threaten the legitimacy of a fiscal target.

The determination of an intermediate fiscal deficit or debt target should take into account the interaction with other policies. There is an obvious such interaction with future employment developments, in particular with the development of the retirement age. *Prefunding* through fiscal surpluses now and *later retirement* can be seen as substitutes for each other when it comes to meeting the future fiscal changes arising from an ageing population. This provides a strong argument for simultaneous determination of fiscal targets and future employment targets (including policies to raise the retirement age), so that appropriate trade-offs can be made.¹⁹

The role of intermediate objectives

The rationale for fiscal rules regarding intermediary targets/constraints is that it is likely easier to agree on policies that reflect “true” social preferences when the choice is framed as an *ex ante* matter of principle rather than as a concrete policy choice in a specific situation. One should expect the risks of policy “slippage” to be smaller if policy in the short and medium term can be evaluated against a simple, well-defined benchmark rather than against more complex, higher-level objectives.

The exact logic depends, however, on the perceived causes of deficit bias under discretionary decision-making. A decision on rules can be seen as being taken under “a veil of ignorance” regarding who will be in government in the future. It should therefore help offset deficit bias arising from political rent-seeking and

¹⁷ A debt target and a deficit target over a longer period are similar since a fixed annual deficit as a percentage of GDP implies that the debt ratio converges to a specific value. See, for example, Finanspolitiska rådet (2008).

¹⁸ Finanspolitiska rådet (2008) and Swedish Fiscal Policy Council (2009, 2010).

¹⁹ This point was elaborated in Swedish Fiscal Policy Council (2009). As a response to the council’s discussion, the Swedish government made it clear for the first time in the Spring Fiscal Policy Bill (2010) that prefunding should not finance future costs arising from increased longevity and higher quality of publicly financed welfare.

short-sightedness deriving from limited periods of office. Decisions on rules would also address the time-inconsistency problems (arising from either the temptation to choose other policies once private-sector behaviour has adjusted to particular policy expectations or from preference reversals over time) because they are taken *ex ante* and not *ex post*. Finally, rules might also help counteract the lack of internalisation of externalities inherent in the common-pool problem, as it offers an opportunity for agents to rise above the day-to-day struggle for resources. In contrast, one should not expect rules to help if the root cause of excessive debt accumulation is insufficient understanding of the long-run consequences of fiscal policy, unless the rules are imposed by external agents with better understanding than domestic legislators (as might be the case for some countries with EU fiscal rules).

Pragmatic considerations should play a role for the choice of intermediate objectives. One aspect concerns the possibility to *verify* fiscal outcomes. The problem of distinguishing between current expenditures and capital expenditures has been used as an argument against a golden-rule formulation according to which budget targets would encompass total government net savings (including net government investment) rather than just financial government net savings (net lending).²⁰

Pragmatic considerations also speak in favour of targets rather than constraints for fiscal policy. Experience suggests that constraints in the form of deficit or debt ceilings act as quite weak incentives for fiscal restraint, as governments often choose to stay close to these ceilings in ordinary times, which implies little leeway in the event of adverse shocks. One example is the EU stability pact, where many countries were so close to the deficit ceiling of three per cent of GDP that the violations in the economic crisis became very large. Another example is the earlier fiscal rule in the UK according to which government net debt should be below 40 per cent of GDP. Since debt stayed close to this limit, the crisis implied a huge violation of it with the consequence that the rule was abandoned.²¹

2.3 Credibility versus flexibility

An important trade-off in the formulation of fiscal rules concerns *credibility* versus *flexibility*. Here, it is interesting to contrast the examples of Germany and Sweden.

²⁰ Finanspolitiska rådet (2008).

²¹ Office for Budget Responsibility (2010a,b)

Germany has recently reformed its fiscal framework by enshrining a new fiscal rule in its constitution.²² The rule is a balanced-budget one: cyclically adjusted net borrowing should be zero. The rule is binding in the sense that it is followed up by a backward-looking indicator with memory. Deficits exceeding 0.35 per cent of GDP are accumulated in an account. When the accumulated deficits exceed 1.5 per cent of GDP, the government is obliged to reduce them. Although this needs to be done only in cyclical upswings, the rule implies a strong commitment with limited possibilities of discretionary adjustment to unforeseen contingencies.

As discussed above, Sweden has the rule that government net lending should be one per cent of GDP over a *business cycle*. Given the difficulties of dating the cycle, this gives the government much discretionary leeway. The government uses five different indicators to evaluate whether the target is met: (i) a backward-looking ten-year average of actual net lending; (ii) a corresponding backward-looking average of cyclically adjusted net lending; (iii) a partly forward-looking seven-year average of net lending (encompassing actual outcomes three years back and forecasts for the current and the three coming years); (iv) a corresponding partly forward-looking average of cyclically adjusted net lending; and (v) current (this year's) structural net lending.²³ There is an apparent lack of transparency because the indicators represent conceptually very different targets (both with and without memory) and can show very different outcomes. This approach appears to have been chosen because the government wants to retain a large amount of flexibility regarding how fiscal policy can be used as a stabilisation tool.²⁴

The German and Swedish approaches represent polar cases. The different choices may reflect that the "production possibility frontiers" with regard to credibility versus flexibility are different. The recent Swedish fiscal track record is better than the German one and a more flexible approach therefore probably entails a smaller credibility loss.

Still, it would appear possible to find a better trade-off between credibility and flexibility than in both Germany and Sweden. One in-between possibility would be to define a clear threshold just as in the German case (for example, a deviation of a certain magnitude from a well-defined past average of actual deficits), but not let this threshold automatically trigger a fiscal response. Instead, when passing the threshold the government could be obliged to explain to the parliament why the situation has arisen and whether a, and if so what,

²² See Federal Ministry of Finance (2009),

²³ Structural net lending incorporates adjustment for both the cycle and one-off fiscal measures. See Swedish Fiscal Policy Council (2010).

²⁴ Finansdepartementet (2010) and Spring Fiscal Policy Bill (2010).

response is required.²⁵ This would serve to highlight the situation for the general public, but also give the government an opportunity to explicitly take the cyclical situation into account and possibly to reformulate future budget targets in response to the earlier deviation. The outlined procedure has some resemblance with the stipulation for the Governor of the Bank of England to write an open letter to the Chancellor of the Exchequer when there has been a deviation of more than one percentage point from the inflation target.

3 INDEPENDENT FISCAL WATCHDOGS

A way of strengthening incentives for fiscal discipline that has recently received widespread interest is to set up independent *fiscal watchdogs*. The establishment of such institutions with a remit to monitor public finances have recently been endorsed by European institutions such as the Ecofin Council, the European Council, the European Commission and the ECB as well as by IMF staff members.²⁶ Several countries have also in recent years set up such independent fiscal institutions. They include Sweden (2007), Canada and Hungary (2008), Slovenia (2010) and the UK (2010).²⁷

The recent trend towards establishing fiscal watchdogs has two sources of inspiration. The first comes from earlier existing institutions with a similar remit. These include the High Council of Finance (HCF) in Belgium (originally established in 1936 but with an extended remit in 1989), the Central Planning Bureau (CPB) in the Netherlands (from 1947), the Economic Council in Denmark (from 1962), the Congressional Budget Office (CBO) in the US (from 1975) and the Government Debt Committee in Austria (from 2002).

The second source of inspiration has been a series of academic proposals on independent fiscal institutions. The first one was von Hagen and Harden (1994). Later ones include Wren-Lewis (1996, 2002), Ball (1997), Blinder (1997), Calmfors (2003, 2005), Wyplosz (2002, 2005) and Kirsanova et al. (2007).²⁸ In several cases delegation of some actual fiscal policy decisions to independent fiscal policy committees ("hard option") has been proposed. For reasons of political realism the discussion here focuses only on independent institutions with advisory or monitoring tasks but without decision-making power ("soft

²⁵ Swedish Fiscal Policy Council (2010) contains such a proposal.

²⁶ See, for example, Council of the European Union (2006), European Commission (2009), van Rompuy Task Force (2010), European Council (2010a, b) and ECB (2010) as well as Annett et al. (2005) and Debrun et al. (2009).

²⁷ See Debrun et al. (2009) and von Hagen (2010) for surveys of independent fiscal institutions. Mihály (2010) and Delpla (2010) also provide informative accounts of such institutions.

²⁸ See Calmfors (2005), Jonung and Larch (2006) and Debrun et al. (2009) for surveys of such academic proposals.

option"). I label such institutions *fiscal policy councils*.²⁹ All existing fiscal watchdogs are of this type.

3.1 Tasks of fiscal policy councils

To analyse what the soft power of a fiscal policy council can achieve, it is helpful to start out from the discussion in Section 2.1 of various explanations of fiscal profligacy. It also makes sense to distinguish between the impact that could occur also in the absence of fiscal rules and the impact that may arise in conjunction with such rules.

Fiscal councils could obviously have a direct disciplining effect to the extent that a deficit bias depends on *insufficient understanding* of the long-run consequences of fiscal policy among both politicians and voters or on *politicians acting in their own interest*.³⁰ A council could increase awareness of the future costs of current deficits. It could help offset tendencies to overoptimism and overconfidence by highlighting historical examples and providing analysis of the sensitivity of budget calculations to various risks. By increasing *fiscal transparency* a council would make governments more accountable and thus make it harder for politicians to pursue their own interests. This could be done through monitoring of off-budget items and various attempts at creative accounting as well as through sustainability analyses. Since too optimistic forecasts seem often to have been used by governments to hide prolific fiscal policies, the provision of unbiased forecasts by an independent fiscal institution may also contribute to more fiscal discipline.³¹ Independent analysis of macroeconomic developments also makes it more difficult for incumbent governments to try to signal competence to the electorate through deficit-increasing policy that raises output and employment only in the short term.

The discussion in Section 2.1 also pointed to *short-sightedness* of governments and *time-inconsistency* problems as important causes of excessive debt accumulation and to fiscal rules as an appropriate method to address these problems. Monitoring by independent fiscal policy councils that governments adhere to such rules is a way of making the rules more binding. It is well-known that fiscal rules strengthen the incentives for creative accounting.³² A fiscal policy council can help spot such attempts and renounce them publicly. A council can therefore be a *complement* to a rule: it gives the council a benchmark to evaluate government policy against.³³ At the same time, more

²⁹ This is the terminology used by, for example, Calmfors (2005), Wyplosz (2005), Rogoff and Bertelsmann (2010), Wren-Lewis (2010a) and von Hagen (2010).

³⁰ See Rogoff and Bertelsmann (2010) and von Hagen (2010) for elaboration of these points.

³¹ This point has been emphasised in particular by Jonung and Larch (2006).

³² See for example von Hagen and Wolff (2006).

³³ See also Debrun et al. (2009).

elaborate monitoring by an independent institution can allow a fiscal rule to be more flexible, permitting more contingencies: independent evaluations make it less necessary for a government to earn credibility through mechanical application of a simple and more easily monitored rule. For example, a fiscal policy council could add to the public's understanding of whether a government's explanation of a deviation from the fiscal target is convincing.³⁴

To the extent that one tries to address the *common pool* problem through a fiscal rule, an independent council again helps if it strengthens the incentives to observe the rule. But some fiscal institutions have also been designed to deal more directly with the common-pool problem by acting as mechanisms for coordinating various interests through the formulation of fiscal targets that are to serve as basis for budget negotiations. The Government Debt Committee in Austria and the HCF in Belgium are two examples.³⁵ Both these institutions have members nominated by various levels of government. However, this form of "representative" nomination could make it more difficult to fulfil an independent watchdog function. This risk appears particularly great in the Belgian case as the HCF is chaired by the Minister of Finance. The risk seems much smaller in the Netherlands where the CPB, which is a pure expert body, provides analyses of the macroeconomic and public-finance consequences of draft agreements between prospective coalition partners in the negotiating process preceding the formation of a new government.³⁶

3.2 Tasks of a fiscal watchdog

A number of possible tasks for a fiscal policy council can be identified from both actual practice and various proposals. They can be summarised as follows:³⁷

- The provision of "objective" macroeconomic forecasts on which government budget proposals can be based. This is done by, for example, the CPB in the Netherlands, the Economic Council in Denmark and the newly created Office for Budget Responsibility (OBR) in the UK.
- Costing of various government policy initiatives as done by, for example, the CBO in the US, the CPB in the Netherlands and the Parliamentary Budget Office (PBO) in Canada.

³⁴ See the discussion in Section 2.3.

³⁵ von Hagen (2010),

³⁶ Bos and Teulings (2010).

³⁷ See Debrun et al. (2009), von Hagen (2010) and Mihály for surveys of the tasks of various fiscal institutions. Bos and Teulings (2010) provide specific information on the Netherlands, Calmfors (2008, 2010a) on Sweden, Kopits and Romhányi (2010) on Hungary, Office for Budget Responsibility (2010a,b) on the UK, and Page (2010) on Canada.

- *Ex ante* evaluation of whether fiscal policy is likely to meet its medium-term targets. Two examples are the Fiscal Council in Hungary and the OBR in the UK.
- *Ex post* evaluation of whether fiscal policy has met its targets. This is a key task for the Swedish Fiscal Policy Council.
- Analysis of the long-run sustainability of fiscal policy. Such analyses are performed by, for example, the CPB in the Netherlands, the CBO in the US, the Government Debt Committee in Austria, the Fiscal Council in Hungary and the Fiscal Policy Council in Sweden.
- Normative recommendations on fiscal policy. Only a few independent fiscal institutions engage in this. They include the Austrian Government Debt Committee, the Danish Economic Council and the Swedish Fiscal Policy Council.

The appropriate tasks for an independent fiscal policy council depend on the institutional environment. For example, the Swedish Fiscal Policy Council specialises in broader, overall evaluations of fiscal policy of a less-routine character with a heavy academic input, but does not engage in forecasting or in detailed budget projections. This is a natural choice given the existence of other government agencies with an acquired reputation for independent analysis. These include the National Institute for Economic Research (*Konjunkturinstitutet*), which provides independent macroeconomic forecasts as well as analyses of the effects of various tax and labour market reforms, and the Office for Budget Management (*Ekonomistyrningsverket*), which is responsible for continuously updating government budget forecasts and for the government's annual financial statement. In countries where such other institutions do not exist, these activities could instead be performed by a fiscal policy council. This is the reason why macroeconomic forecasting is done by, for example, the CPB in the Netherlands, the Economic Council in Denmark and the OBR in the UK.

The scope of activities of a fiscal watchdog obviously determines the resources needed. These also vary strongly among countries depending on the tasks. At one extreme is the CBO in the US with around 230 employees. The size is explained by the remit which includes macroeconomic forecasting, annual analysis of the President's budget, cost estimates of bills reported by congressional committees, long-term projections of macroeconomic trends as well as of federal revenues and expenditures, and analysis of the impact of policy changes on future budgets ("scoring").³⁸ At the other extreme is the Swedish Fiscal Policy Council, which carries out its more overall evaluations with a hired staff of only four persons (and a council of eight members performing

³⁸ See Debrun et al. (2009).

their work as side activities to their ordinary employment). In between these polar cases are, for example, the Hungarian Fiscal Council and the Danish Economic Council (with staff of around 35 persons in addition to three full-time council members in Hungary and four chairs performing their work as side activities to their normal employment in Denmark). Given the variation in tasks it is impossible to define an optimal size. However, it is the view of the Swedish Fiscal Policy Council that its resources fall substantially short of what is required for a sustainable activity.³⁹

There might emerge goal conflicts between the possible tasks for a fiscal policy council listed above. There is a risk that making forecasts and giving normative *ex ante* policy recommendations could make it more difficult to do unbiased *ex post* evaluations of government policy. As forecasts are likely to be wrong most of the time – and sometimes very wrong – engaging in this activity could also weaken the credibility of the council in the public eye and make it harder to fulfil other tasks.⁴⁰

Does a watchdog need official status?

It is sometimes asked why academics and other economic experts cannot just participate in the general public debate with forecasts, analyses, evaluations and recommendations either as individuals or as groups set up by various private institutions? Why would they need the stamp of being an official fiscal policy council? There are three possible answers to these questions.

1. A first answer is that having an official status does give more influence. Since there are many players competing for media attention, an official status gives an edge. Influence in the long term must, however, mainly build on the reputation (the institutional capital) that can be built up over time only through analysis that is perceived to be impartial and of high quality.
2. A second answer is that an official council can be given a formal role in the budget process, such that an arena for repeated exchange between politicians and civil servants on the one hand and council members on the other hand are created. This can be done in several ways: through the provision of forecasts and analytical input to be used in the preparation of the budget, through explicit policy recommendations to the government at some stage of the budget process, through evaluation of government proposals or through regular hearings with council members in the parliament.

³⁹ Calmfors (2010a).

⁴⁰ Wren-Lewis (2010a).

3. The most important motivation for having an official fiscal watchdog may, however, be to commit independent academics and other economic experts to a sustained and consistent participation in the public discussion about fiscal policy. Being appointed to a fiscal policy council means a commitment to be up to date on fiscal policy issues that may be difficult to get otherwise. With increasing research specialisation and increasing requirements on academic publishing, it seems to be becoming gradually more difficult to get academics to set aside time to take part in the economic policy debate. At the same time, the number of issues that economists study has widened dramatically. The establishment of an independent fiscal policy council can be seen as an institutional arrangement to re-direct academic talent in the direction of fiscal policy evaluation.⁴¹ This could be interpreted as a remedy for a “market failure”: private demand for the services that a fiscal policy council can provide may not be large enough to generate the resources needed to make academics allocate sufficient time to such work.

Democratic legitimacy

A criticism sometimes advanced against independent fiscal watchdogs is that is “undemocratic” to have unelected experts evaluate elected representatives.⁴² The obvious counterargument is that such a watchdog provides a basis for decisions that take account of both the preferences of the majority of voters and economic constraints in a more rational way than would otherwise be the case (see Section 2.1). By providing better information for citizens, the possibilities of holding policy makers accountable are also increased.

It is important how the mandate of a fiscal policy council is formulated. From a democratic point of view it is hard to see objections against forecasts or analyses of the consequences of specific proposals by an independent council. The issue is more contentious when a council evaluates policy or makes normative recommendations. Even if the council is only advisory, agenda-setting power could mean a large influence over policy. For this reason, a council should not itself formulate the economic-policy objectives that guide its activities but instead base them on objectives formulated by the political system. Policy evaluations and recommendations should only concern the possibilities of reaching these objectives. This is also the way existing councils function.

⁴¹ See also Calmfors (2010a),

⁴² When the Swedish Fiscal Policy Council was established, the Social Democrats voted against. An argument used was that “ultimately it should be the elected representatives of the Swedish people who evaluate the policy pursued”. It was stated that “for this reason we reject the government’s proposal to give a fiscal policy council the task of evaluating the contents of policy” (Motion 2006/07:Fi10).

One cannot, of course, dismiss the possibility that a fiscal policy council could misuse its powers and define its own political agenda, although this is likely to lead to a loss of reputation and influence. How large this risk is depends to some extent on how council members are chosen (see Section 3.2). One way of reducing the risk of improper “political” behaviour could be to organise recurring international “peer reviews” of council activities.

A related issue is how a fiscal watchdog should time its activities relative to the political debate. The CPB in the Netherlands has a deliberate policy of trying to be ahead of the debate but to be more cautious once a debate on a certain topic is running between the political parties or between other interest groups.⁴³ In a similar vein, the independent chairs of the Danish Economic Council do not participate in the public debate before elections. Such a stand is not, however, unproblematic. It could just as well be argued that the input of an independent council is particularly important in situations of on-going political debates if citizens are to be able to form informed opinions. For this reason, the Swedish Fiscal Policy Council has not formulated similar constraints on its activities as the CPB in the Netherlands and the Economic Council in Denmark.⁴⁴

A particular problem concerns the relationship between fundamental, higher-level objectives and intermediate targets. If the government has formulated a fiscal rule entailing a medium-term, intermediate budget target, it is a straightforward task to evaluate whether fiscal policy conforms to that target. But one could very well argue that a fiscal policy council should also have the task of analysing whether such a target conforms to the higher-level objectives of fiscal policy. Indeed, given the expertise that a fiscal policy council is likely to have, it may be considered particularly suitable to make such an analysis.⁴⁵

The terms of reference for the Swedish Fiscal Policy Council state that it should assess “to which extent the government’s fiscal policy objectives are being achieved. These objectives include long-run sustainability, the surplus target, the ceiling on central government expenditure and that fiscal policy is consistent with the cyclical situation of the economy.” The council has interpreted sustainability as a fundamental, higher-level objective and has for this reason evaluated the consistency of the surplus target (for government net lending) with it at the same time as it has evaluated to what extent fiscal policy has conformed to the surplus target in the medium term.

⁴³ Bos and Teulings (2010).

⁴⁴ Another reason is that it is part of the remit of the Swedish council to act as a “watchdog in the public debate”, as discussed in Section 4.2.

⁴⁵ See Finanspolitiska rådet (2008), Swedish Fiscal Policy Council (2009a, 2010), and Calmfors (2005, 2010a).

However, it could also be argued that it could be (or could be believed by the general public to be) more difficult for a fiscal watchdog to evaluate whether the intermediate target is met if it views this target as inconsistent with the fundamental, higher-level objectives. In my view, the advantages of analysing the consistency between higher-level objectives and intermediate objectives are likely to outweigh the disadvantages. It should be possible to distinguish between the two types of considerations provided that the analysis is transparent enough.⁴⁶

3.3 The set-up of a fiscal policy council

Regarding the set-up of a fiscal policy council, several aspects should be considered:

- Independence
- Composition
- Influence

Independence

If a fiscal policy council is to act successfully as a countervailing force to fiscal irresponsibility arising from inherent tendencies in the political process, independence from the political sphere should be granted in much the same way as for central banks.⁴⁷ A council should have a clear mandate to pursue its remit in an independent way without government intervention in its activities. There should be a long-term budget for the council so that it does not have to fear that its resources may be cut if it reaches politically unpopular conclusions.⁴⁸ Long-term and non-renewable appointments are a way of reducing the risk that council members are unduly affected by re-appointment concerns. The benefits of this must, however, be balanced against the risk that long periods of office could make it harder to recruit members, especially from academia (see also the next section). There is also the problem that “low turnover” of council members could hamper the influx of new ideas. The Fiscal Council in Hungary where appointments are for nine years and non-renewable is

⁴⁶ See Wren-Lewis (2010a) for a similar conclusion.

⁴⁷ See also Debrun et al. (2009) and Calmfors (2010a).

⁴⁸ Lessons from the PBO in Canada show that this is a relevant concern. Its budget was reduced in 2009-10 after publication of reports that were regarded as politically controversial (Page 2010).

an example of long periods of office.⁴⁹ In contrast, appointments to the Swedish Fiscal Policy Council are only for (maximum) three years.⁵⁰

An important question is whether a fiscal policy council should be an agency under the government or under the parliament. The CBO in the US and the PBO in Canada are examples of fiscal watchdogs attached to the parliament.⁵¹ So is the Fiscal Council in Hungary in the sense that its members are elected by the parliament.⁵² In contrast, for example, the Economic Council in Denmark, the Fiscal Policy Council in Sweden and the OBR in the UK are all formally government bodies with appointments made by the government.⁵³ Putting a council under the parliament rather than the government is a way of emphasising that the council has a more independent standing than an ordinary government agency. It would also mean that decisions on the council's budget are taken in a different way than for other government agencies. Still, in a parliamentary democracy the difference between being under the parliament and being under the government may not be large, as MPs usually do not act in an independent way relative to the government.

A possible protection against political appointments is to have members appointed after proposals from the council itself. This procedure has been followed for the Economic Council in Denmark and it has been replicated in Sweden. The idea is to create a reputational cost for the government of not following the proposals.

A pertinent question concerns the nature of contacts between a fiscal policy council and the government: should they be both *ex ante* and *ex post* or only *ex post*. It may be thought that a council could exert greater influence on policy if it can give advice to the government in the process of preparing the budget before the government has made its stand public which it may be difficult to back from. Such *ex ante* advising behind "closed doors" would, however, make it more difficult for the council to make an independent *ex post* evaluation. For this reason, the Swedish Fiscal Policy Council has chosen not to have any *ex ante* contacts with the government (before publication of its annual report).⁵⁴

⁴⁹ Kopits and Rományi (2010).

⁵⁰ The first members were appointed for a three-year period (2007-2010). After the first three-year period, appointments were made for only one year. The probable reason is that the government wanted an option to re-organise the council.

⁵¹ The director of the CBO in the US is appointed jointly by the House of Representatives and the Senate and can be removed by either house (Debrun et al. 2009).

⁵² The President of the Republic, the Governor of the National Bank and the President of the State Audit Office nominate one candidate each (Kopits and Rományi 2010).

⁵³ It is stipulated in the terms of reference of the OBR in the UK that it should be accountable to the Parliament. The OBR is now being transformed from an interim into a permanent office. The Treasury Select Committee in Parliament has obtained the right to veto the appointment of the chair of the OBR.

⁵⁴ Calmfors (2010a).

The council meets the Minister for Finance only in connection with the delivery of the report. In contrast, the arrangements for the Office for Budget Responsibility in the UK are less clear in this respect, as the terms of reference allow it “to consult the Chancellor in preparing documents”.⁵⁵ The experiences of the CPB in the Netherlands illustrate the risks associated with such procedures. Bos and Teulings (2010) claim that the regular meetings that take place with cabinet ministers are sometimes used to put pressure on the bureau to change parts of its analysis that do not fit the views of the government.

The UK provides an example of how problematic close cooperation between a fiscal watchdog and the ministry of finance can be. The institutional set-up is that the OBR prepares a pre-budget forecast that is used by the Treasury in its work on the budget bill. But the office also prepares an analysis of the actual budget which is presented simultaneously with the budget. This timing would seem to invite problems, as it requires an on-going exchange between the office and the Treasury during the budget process that could make it difficult to make an independent evaluation.⁵⁶ At least it is obvious that such a procedure makes the relationship between the watchdog and the ministry of finance less transparent. A more transparent procedure would be for the watchdog to deliver its analysis of the budget *ex post*.

A risk that should not be underestimated derives from the fact that in a small county – almost – everybody in a field such as economic policy-making and economic policy analysis knows each other. This means that when evaluating government policy, council members are likely to be evaluating people they know well and may have worked or studied together with. This may create a psychological bias to be “too kind”. This problem is difficult to cope with. A partial remedy may be to recruit also foreign members to the council.⁵⁷

Composition⁵⁸

There are at least four possible pools of people from which council members could be recruited:

- Academic researchers
- Public finance experts from various parts of government administration

⁵⁵ Office for Budget Responsibility (2010a,b).

⁵⁶ Indeed, the independence of the OBR’s analysis of the new British government’s first budget in June this year was immediately called into question. The credibility problem has been exacerbated by the fact that the OBR was at its start provisionally staffed by economists on temporary leave from the Treasury. See Giles (2010), Financial Times (2010) and Calmfors (2010b).

⁵⁷ In the Swedish Fiscal Policy Council’s first years of existence the vice chair has been from Denmark.

⁵⁸ See also Calmfors (2010a).

- Analysts in the financial sector
- Ex-politicians

Academics and public finance experts from government administration seem to be the most common recruitment pools for existing fiscal policy watchdogs.⁵⁹ Academics could be expected to apply fresh research perspectives. Another important advantage of academics concerns independence: since academics' main arena is another one than politics and government administration, their judgements are likely to be less affected by political concerns than those of most other groups. There would be a high reputational cost in the academic arena for researchers who were seen to be acting in a political way in the council rather than making research-based judgements.⁶⁰

Academics are not, however, likely to have the expert knowledge of government budgets and government accounting that may be necessary to make detailed assessments of budget bills and public finance forecasts. This is an argument for also including public finance experts with a background in government administration. But there could be a risk that they are to a larger extent than academics influenced by concerns over future career possibilities in government administration. An alternative are analysts from the financial sector. A disadvantage with them might, however, be loyalties to earlier or (expected) future employers in the sector.

A final possibility is to use ex-politicians. In the Swedish Fiscal Policy Council, two ex-politicians (a former Social Democratic Minister for Finance and a former Vice Chair of the Swedish Tory Party) complement six academics. The presence of well-known former politicians, in addition to economic experts, may be important for the legitimacy of a fiscal policy watchdog. It may help fend off the usual critique that academics are too far-off from the "real world" to be able to make useful inputs in the public policy debate. More importantly, the impact of a council is promoted if politicians from different parts of the political spectrum endorse its conclusions. A possible drawback is that former politicians may be restricted in their analyses by the earlier positions they have taken in public. They might for this reason be less open than academics to new thinking when new problems arise and in this way confine the analysis.

An alternative way of linking independent evaluations to the political sphere is to let a broader set of people representing various interests express their views on reports written by pure experts. This is done in Denmark, where the Economic

⁵⁹ See Debrun et al. (2009) and von Hagen (2010).

⁶⁰ A similar argument has been advanced by Alesina and Tabellini (2007) when analysing the relative merits of political and bureaucratic decision-making. Alesina and Tabellini emphasise the incentives for non-political decision-making by technocrats, because the career concerns in this group are mainly related to peer evaluation.

Council's four independent chairs produce semi-annual reports that are commented on by representatives (in fact as many as 26) of unions, employers, the central bank and the government.⁶¹

My overall conclusion is that, for reasons of independence, the majority of the members of a fiscal council should be academics, but that it could be wise to complement them with members with other backgrounds.

Influence

In the long term, the influence of a fiscal watchdog is determined by the quality of its work. To be influential it must earn a reputation for good and impartial analysis. Such a reputation can create a media pressure that makes it difficult for the government to ignore the watchdog's analyses and recommendations. Examples of institutions that have over time acquired a reputation that gives them a strong position in the public debate are the CPB in the Netherlands and the Economic Council in Denmark. In contrast, similar bodies in Germany do not seem to have succeeded in this respect.⁶²

It is important that the analyses of an independent council are not perceived as always mechanically recommending more fiscal restraint than the government, but as being genuinely open-minded and taking account of the specifics of every situation. For this reason, the Swedish Fiscal Policy Council's recommendation to the government in 2009 to take stronger stimulative fiscal action to counter the recession (at the same time as long-term fiscal restraint was advocated) probably enhanced the council's reputation for an open-minded analysis.⁶³

The exact mandate of a fiscal watchdog matters for its impact. Ideally, one would hope that purely impartial analysis involving forecasts, analyses of the fiscal effects of various actions, sustainability calculations etc. has a strong influence on policy decisions. In my view, this is unlikely to be the case, as it requires a large effort on the part of journalists and other "consumers" of the watchdog's analyses to convert them into clear-cut policy conclusions. Normative evaluations and recommendations are likely to carry more weight – provided that they are underpinned by good analysis – as they provide the public with a clear benchmark against which to judge current policy.

⁶¹ Debrun et al. (2009). Formally, these representatives are also members of the Economic Council, although they are not involved in the preparation of the reports by the independent chairs.

⁶² According to von Hagen (2010) institutions such as the Council of Wise Men (*Sachverständigenrat*), the Council of Academics Advisors to the Minister of Finance and the Joint Business Cycle Forecasting Group "lack visibility and respect by the government and or their professional peers, with the result that their reports and recommendations do not catch much public attention".

⁶³ Swedish Fiscal Policy Council (2009a,b and 2010) and Calmfors (2010a).

In the short term, the government's attitude to a fiscal policy council is very important. A government can give it a "flying start" by committing to build on its analyses and heed its advice. The OBR in the UK provides an example: the government has committed to build its budget bill on the forecasts of the office and to be guided by its assessments of whether the fiscal targets are likely to be met. The government can also enhance the status of the watchdog by institutionalising its responses to the reports produced, for example through regularly including comments to it in the budget bill and other policy documents. The parliament can contribute by regularly organising public hearings on the basis of the watchdog's reports.⁶⁴

One should, however, expect the government's appreciation of a fiscal watchdog to be greater *ex ante* than *ex post*. This is clearly illustrated by the experiences of the Swedish Fiscal Policy Council, where the government's comments have over time become more critical as it has sometimes tried to defuse critique from the council through pejorative remarks on its work.⁶⁵ It is not clear, however, what effect this has, as it also strengthens the picture of the council as an institution that is independent of the government.

3.4 Fiscal watchdogs and the European dimension

A natural question is how independent fiscal policy councils fit into the European context. It is a common conclusion in the current discussion of economic governance in the EU that more stringent national fiscal frameworks are key to improve adherence to the fiscal rules in the stability pact.⁶⁶ The establishment of national fiscal policy councils has been pointed to as one way of achieving this. One possibility could be that the Commission and the Ecofin Council regularly ask the views of national fiscal watchdogs when evaluating the stability and convergence programmes that member states are obliged to submit. This would also represent a way of boosting the status of the watchdogs at the national level.

⁶⁴ For example, the Budget Bill of the Swedish government now regularly includes a section summarising and commenting the Fiscal Policy Council's annual report. The Finance Committee in the Parliament regularly organises a public hearing on the basis of the council's annual report, which is used as an input in the committee's evaluation of the government's Spring Fiscal Policy Bill (see, for example, Finansutskottet 2010),

⁶⁵ These include comments from the Minister for Finance like "I find it good that the Fiscal Policy Council has attained the insight that sustainable public finances are important" (Kask 2010) or that the chair of the council "sat messing with his pen while the Ministry of Finance worked day and night to rescue the economy" (Dagens Nyheter 2010).

⁶⁶ See, for example, European Commission (2010a,b), European Council (2010a,b), ECB (2010), Fatàs and Mihov (2010), Lane (2010) and Wyplosz (2010).

There are also proposals to set up an independent fiscal council at the European level.⁶⁷ One idea would be to let such an institution monitor that national fiscal frameworks meet certain minimum standards. A European fiscal council (possibly with an input from national councils) could also have a role to play in the broader macroeconomic surveillance of member states on which there seems now to be an emerging consensus.⁶⁸ The rationale for such broader macroeconomic surveillance is the insight from the recent Irish and Spanish experiences on how fiscal surpluses can very quickly turn into unsustainable deficits when the economy goes from boom to bust. Such surveillance must be of a judgemental character and is therefore exposed to even larger risks of political interference than pure fiscal surveillance, which can be more rules-based. This is a strong argument for why broader macroeconomic surveillance should be carried out by an independent European body.

Finally, a European fiscal council could have a role to play in overseeing national councils. It could provide the international “peer reviews” of the national bodies that I discussed in Section 3.1 as a safeguard against their overstepping their mandates.

4 THE GENERAL PROBLEM OF PROVIDING SUFFICIENT RESEARCH INPUT INTO THE POLITICAL PROCESS

As is clear from the discussion in Sections 2 and 3, deficit bias can to a large extent be seen as arising from insufficient understanding of the consequences of excessive government debt accumulation. To the degree that this is the case, it is a manifestation of the general problem of too little analytical (research) input, or at least of too little attention being paid to such input, in the political process at large. This motivates a broader discussion of how to secure that available research is sufficiently taken account of in the economic policy-making in general.⁶⁹

The ideal process is one where policy is conducted by well-intending politicians who try to maximise a well-defined social preference function. In that case politicians are eager to obtain relevant knowledge about behavioural relationships from researchers. Given knowledge about various trade-offs, politicians then seek to achieve the best outcomes possible.

⁶⁷ See, for example, Calmfors (2010c), ECB (2010) and Burda and Gerlach (2010).

⁶⁸ See, for example, European Commission (2010a,b), van Rompuy Task Force (2010), European Council (2010b) and ECB (2010).

⁶⁹ The discussion in this section builds to a large extent on Calmfors (2009b, 2010a).

This idealistic picture is probably far from reality. One can also see politicians as representatives of various interests who try to strike a balance between their preferences and their desire to get re-elected. In this balancing act, politicians use many instruments. Research is one. For this reason, politicians have a strong temptation to use research strategically by emphasising results that give arguments in favour of their preferred policies and trying to discredit results that provide arguments against them. Whereas peer pressure in academia provides a strong incentive to separate as clearly as possible value judgements and the analysis of various relationships, politicians have a strong incentive to try instead to confound value judgements and research results to further their political aims. To the extent that they succeed in this, they are likely to be rewarded by both their political parties and the electorate.

4.1 In-house advising or external evaluation

My discussion raises the issue of finding institutional forms for securing a sufficient impact on the economic policy-making process from research input. One can distinguish between two ways of doing this: *in-house* advising inside government ministries and agencies and analysis/recommendations from *external* evaluators.

Although the scale varies, most governments make widespread use of panels of outside economic experts, mainly from academia, who are used for in-house policy-advising. This form of providing research input, however, suffers from the drawback that (active) researchers, on temporary assignments, have great problems in asserting themselves against other, more permanent, interests in the internal decision-making process within a ministry or a government agency. To do that is just not the comparative (nor the absolute) advantage of researchers.⁷⁰

External analysis and policy recommendations that are made public have the advantage that policy makers must take a public stand regarding them and provide explanations if they are not taken into account. In, for example, Sweden there seems to be a media logic involving an increased interest among journalists of confronting policy makers with external expert opinions.⁷¹ External evaluations also imply smaller risks that the researchers involved will become co-opted in an ongoing advising process than in-house advising. Clearly, it may be much more difficult to criticise sharply the policies of decision-makers if

⁷⁰ See Calmfors (2009b) regarding experiences from the Economic Council of Sweden, which was an in-house committee providing academic input to the Swedish Ministry of Finance in 1988-2006. The conclusion is that the publicised recommendations of the Fiscal Policy Council have had much larger impact than the in-house advice of the former Economic Council.

⁷¹ Calmfors (2009a).

policy recommendations are given repeatedly in cosy in-house meetings than if they are given at arm's length distance.⁷²

One should not see in-house advising and external evaluation as substitutes. Instead, they should be regarded as complements. To the extent that external evaluation exposes lack of analytical competence within ministries and government agencies, there is an incentive to acquire more such competence to match the external monitoring. There are also often on-going struggles within government ministries between civil servants wanting more research input and politicians wanting to press ahead with various policies on their agenda. In such cases, the hands of civil servants will be strengthened by external monitoring.

4.2 A broader remit for a fiscal policy council?

A natural question is whether a fiscal policy council could be given a broader remit than just to evaluate budget outcomes. Some of the existing independent institutions discussed in Section 3 have such a broader remit. The CPB in the Netherlands undertakes research on a broad range of economic issues including also employment and regulatory policies as well as resource depletion and financial crises.⁷³ Similarly, the Economic Council in Denmark provides judgements also on tax, employment and other structural policies as well as on environmental issues.⁷⁴ The Council of Wise Men (*Sachverständigenrat*) in Germany analyses a wide range of issues.⁷⁵

The Swedish Fiscal Policy Council, too, has a much broader remit than just budget policy.⁷⁶ It is also to "evaluate whether economic developments are in line with healthy long-run growth and sustainable high employment". This has motivated analyses of, for example, the reforms of unemployment and sickness insurance, changes in labour market policy, the introduction of an earned income tax credit and tax deductions for household-related services, and the use of regular education as a countercyclical tool. In addition, the council is instructed to examine "the clarity of the government's Budget Bill and Spring Fiscal Policy Bill, in particular with respect to the grounds given for economic policy and the motivations for policy proposals". This is complemented with a general instruction to "work to achieve an increased public discussion in society of economic policy". One can interpret these latter tasks as one of being a "debate watchdog" helping to raise the general quality of the economic policy discussion.

⁷² To the extent that in-house advising takes the form of published reports it is likely to have a larger impact than otherwise and the risk of co-optation is reduced.

⁷³ Bos and Teulings (2010).

⁷⁴ See www.dors.dk.

⁷⁵ von Hagen (2010).

⁷⁶ Förordning 2007:760.

How should one regard such an extended remit for a fiscal policy council? There are both drawbacks and benefits. A drawback is that the resources of the council are spread more thinly. There is also a risk that interest in less tangible long-run fiscal sustainability issues among the general public is crowded out by more concrete short-run issues concerning youth unemployment, specific tax proposals etc. The experiences of the Swedish Fiscal Policy Council indicate that these risks are real: the analyses of employment and tax issues have received much more media attention than the analyses of fiscal sustainability and fiscal frameworks. A benign interpretation is, however, that this could reflect the strong public finances in Sweden, which make fiscal sustainability issues less pressing than elsewhere.

There are also great benefits with the Swedish council's broad remit. An argument for simultaneous analysis of fiscal sustainability and employment is the strong interaction between them. All the additional tasks are also important ones. If one wants to have high visibility for economic policy analyses, it may not be possible to have a host of different evaluating agencies (as witnessed by the experiences of Germany).⁷⁷ At least in a small country, it might be difficult to fill a multitude of independent evaluating institutions with sufficiently competent staff. There may also be a greater impact if several types of analysis are made by one institution with a solid reputation than by a large number of institutions that the public may have difficulties to identify. At the same time, a "monopoly situation" for an policy-evaluating institution may entail risks.

It is not obvious how one should trade off the advantages of an extended remit for a fiscal policy council against the disadvantages. There is not likely to be a unique solution that is optimal for all countries. If there already exist other independent or semi-independent government institutions that do more detailed macroeconomic forecasting and analyses of public finances – as is the case in Sweden – it seems more appropriate than otherwise to extend the remit of a fiscal watchdog in the way that has been done there. The argument for this is much weaker if independent institutions analysing and evaluating policy in other areas have already been established. Another important factor is the economic situation. In countries with severe fiscal problems it is probably wise, at least initially, to focus an independent council's activities only on them.

4.3 Is there a risk of a political bias?

When the Swedish Fiscal Policy Council was set up, the concern that there would be a political bias in the council's analyses and recommendations was raised. The position of the Left Party was that "there is reason to assume that

⁷⁷ See Section 3.2.

the Fiscal Policy Council will be another body providing false scientific clothing for the government's right-wing policy".⁷⁸ In the UK there might be similar concerns that the Office for Budget Responsibility has been established to provide analytical support for traditional Tory policies.

To the extent that there is any political bias in the activities of an institution like the Swedish Fiscal Policy Council, I would expect it to be of another type. With a remit to evaluate government policy, it is natural that such analysis focuses mainly on the scope for improvement rather than on praising the already good. So the reports of an independent council with such a task is likely always to contain substantial parts that are critical of various government policies and recommendations on what is perceived as better policies. But if the political opposition's proposals are not subjected to similar critical evaluations, an impression may be created that the council is more critical of the incumbent government's policies than of the alternatives proposed by the opposition, even when the reverse is the case.⁷⁹

In the long term, such a bias problem is likely to be less severe than in the short term, as the public will learn that the council makes critical evaluations of the policies of all governments. But to correct such a bias in the short term, the remit of an independent council would probably have to be extended to evaluations also of the economic policy proposals of the opposition. Although this would amount to a substantial extension of the remit, it could be justified from the point of view of providing voters with a more complete basis for their decisions.⁸⁰ An example of how this can be done is the CPB in the Netherlands: a practice has developed according to which the larger political parties before elections submit their political platforms to the bureau for assessment.⁸¹

There is one sense in which the opposition is likely always to benefit more than the government from an independent council. This is because a government has access to more "research" resources than the opposition. The opposition is therefore likely always to gain in relative terms from independent policy analysis of the type that an independent council provides.⁸²

⁷⁸ Motion 2006/07:Fi7.

⁷⁹ See also Calmfors (2010a).

⁸⁰ Wren-Lewis (2010b) has proposed that the remit of the OBR in the UK should be extended to also costing the budget proposals of the opposition before an election.

⁸¹ Bos and Teulings (2010).

⁸² See also Calmfors (2008, 2010a).

5 CONCLUSIONS

The current public debt problems in many advanced economies have focused interest on fiscal frameworks. In particular, there has been an increasing interest in independent fiscal watchdogs (fiscal policy councils). Several countries have recently established such institutions. They include Sweden (2007), Canada (2008), Hungary (2008), Slovenia (2010) and the UK (2010). One source of inspiration has been earlier existing institutions of a similar type, such as the Central Planning Bureau (CPB) in the Netherlands, the Economic Council in Denmark and the Congressional Budget Office (CBO) in the US. Inspiration has also come from a series of academic proposals over the last fifteen years.

Fiscal watchdogs could have a direct disciplining effect on government budgets by helping to increase awareness of the future costs of current deficits. Such watchdogs could increase fiscal transparency through monitoring of off-budget items and various attempts at creative accounting. Fiscal policy councils can in this way also act as a complement to fiscal rules by monitoring that they are observed.

Possible tasks for a fiscal policy council include:

- The provision of “objective” macroeconomic forecasts on which government budget proposals can be based.
- Costing of various government initiatives.
- *Ex ante* evaluation of whether fiscal policy is likely to meet its medium-term targets.
- *Ex post* evaluation of whether fiscal policy has met its targets.
- Analysis of the long-run sustainability of fiscal policy.
- Normative recommendations on fiscal policy.

The exact remit varies among the existing fiscal watchdogs. Some of them do only positive analysis. Others also make normative judgements. When this is done, it is based on the fiscal objectives formulated by the political system itself. Councils making normative judgements are likely to carry more weight than those that do only positive analysis, as they provide the public with a clear benchmark against which to judge policy.

In the long term, the influence of a fiscal watchdog is determined mainly by the quality of its work. To be influential it must earn a reputation for good and impartial analysis. Such a reputation will create media pressure that makes it

difficult for the government to ignore the watchdog's analyses and recommendations. In the short term, a government can give a watchdog a "flying start" by committing to build on its analysis and heed its advice. It is important to establish institutional forms for the interaction between the watchdog on the one hand and the government and the parliament on the other.

If a fiscal policy council is to act successfully as a guardian of responsible fiscal policy, independence from the political sphere should be granted in much the same way as for central banks. A council should have a clear mandate to pursue its remit in an independent way without government intervention. It should have a long-term budget. The independence of a fiscal policy council is promoted if the majority of council members is made up of academics, since they do not depend on the political sphere for their careers.

To the extent that deficit bias arises from insufficient understanding of the consequences of excessive government debt accumulation, it can be seen as a manifestation of the general problem of too little analytical (research) input into the economic policy process at large. This raises the question of whether fiscal policy councils should have a broader remit than just to monitor fiscal policy. Indeed, independent institutions in some countries have such a broader remit, involving also tax, employment and other structural policies. This is the case for the Central Planning Bureau in the Netherlands and the Economic Council in Denmark. The Swedish Fiscal Policy Council, too, has such a broader remit. It includes the role of a "debate watchdog", since one of the tasks is to examine the clarity of government budget and policy bills and the motivations for policy proposals.

There are both drawbacks and benefits with such an extended remit. A drawback is that resources are spread more thinly. There is also a risk that interest in less tangible fiscal sustainability issues among the general public is crowded out by more concrete short-run issues concerning specific labour market reforms, tax policies etc. An argument in favour of an extended remit is the strong interaction between fiscal sustainability and high employment. A broad remit has also the advantage that there may be a greater impact if several types of analysis are made by one institution with a solid reputation than by a host of different institutions that the public may have difficulties to identify. In a small country, it might also be difficult to find sufficiently qualified staff for a multitude of independent monitoring institutions.

It is not obvious how to trade off the advantages of an extended remit for a fiscal policy council against the disadvantages. Desirable solutions are likely to differ among countries. If there already exist other independent government institutions that do detailed macroeconomic forecasting and analyses of public

finances, there is a stronger case than otherwise for a broader remit. The argument for this is weaker if independent institutions analysing and evaluating policy in other areas have already been established. In countries with severe fiscal problems, it is probably wise to focus an independent council's activities only on them, at least initially.

REFERENCES

- Agell, J., Calmfors, L. & Jonsson, G. (1996): Fiscal Policy When Monetary Policy Is Tied to the Mast, *European Economic Review* 40.
- Alesina, A. & Drazen, A. (1991): Why Stabilizations Are Delayed, *American Economic Review* 81.
- Alesina, A. & Tabellini, G. (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies* 57.
- Alesina, A. & Tabellini, G. (2007): Bureaucrats or Politicians? Part 1: A Single Policy Task, *American Economic Review* 97.
- Alesina, A., Campante, F. & Tabellini, G. (2008): Why Is Fiscal Policy Often Procyclical? *Journal of the European Economic Association* 6.
- Andersen, A.L. & Westh Nielsen, L.H. (2010): Fiscal Transparency and Procyclical Fiscal Policy, *EPRU Working Paper Series 2010-01*, Department of Economics, University of Copenhagen.
- Annett, A., Decressin, J. & Deppler, M. (2005): Reforming the Stability and Growth Pact, *IMF Policy Discussion Paper 05/2*, Washington D.C.
- Auerbach, A.J. (2008): Long-Term Objectives for Government Debt, *Studier i finanspolitik 1*, Swedish Fiscal Policy Council.
- Ball, L. (1997): A Proposal for the Next Macroeconomic Reform, *Victoria Economic commentaries*, March.
- Blinder, A. (1997): Is Government too Political, *Foreign Affairs* 76.
- Bertelsmann, J. (2009): Barro Meets Laibson in the Tax-Smoothing Model, Department of Economics, Harvard University, mimeo.
- Bi, H. & Leeper, E. (2010): Sovereign Risk Premia, Fiscal Limits and Fiscal Policy in Sweden, *Studier i finanspolitik 3*, Swedish Fiscal Policy Council.
- Burda, M. & Gerlach, S. (2010): A Credible Stability and Growth Pact: Raising the Bar for Fiscal Transparency, in Baldwin, R. & Gros, D. (eds), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done?*, VoxEU, CEPR.
- Bos, F. & Teulings, C. (2010): Lessons from the Netherlands, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Budget Bill (2010): Swedish Parliament, Stockholm.
- Calmfors, L. (2003), Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU, *CESifo Economic Studies* 49.

- Calmfors, L. (2005): *The Reforms of the Stability Pact and What Next*, Swedish Institute of European Policy Studies 8, Stockholm.
- Calmfors, L. (2008): *Comment on Charles Wyplosz: Fiscal Policy Councils – Unlovable or Just Unloved?*, Swedish Economic Policy Review 15.
- Calmfors, L. (2009a): *How Have We Handled the Economic Crisis and What Do We Do Now?*, Félix Neubergh Lecture at the School of Economics, Business and Law, University of Gothenburg, 8 December
- Calmfors, L. (2009b): *The Role of Research and Researchers in Economic Policy-Making – Some Reflections Based on Personal Experiences*, mimeo, Institute for International Economic Studies, Stockholm University. Published in Finnish as *Tutkimuksen ja tutkijoiden rooli talouspolitiikassa: kokemuksiini perustuvaa pohdintaa*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja (Finnish Economic Journal) No 1*.
- Calmfors, L. (2010a): *the Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons*, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Calmfors, L. (2010b): *How It's Done in Sweden*, the Guardian, 28 July.
- Calmfors, L. (2010c): *Fiscal Policy Coordination in Europe*, Briefing Paper to the European Parliament, IP/A/ECON/IC/2010_104.
- Chancellor of the Exchequer (2010): *Written Evidence Submitted to the House of Commons Treasury Committee, Session 2010-11*, London.
- Council of the European Union (2006): *Council Conclusions on Fiscal Rules and Institutions*, 2753rd Economic and Financial Affairs Council Meeting, Luxembourg, 10 October.
- Dagens Nyheter (2010): *Krisens vinnare*, 27 May.
- Delpla, J. (2010) : *Les Comités Budgétaires Indépendants*, Blogs Les Echosnoclastes, LesEchos.fr, 23 June.
- Debrun, S., Hauner, D. & Kumar, M.S, (2009): *Independent Fiscal Agencies*, Journal of Economic Surveys 23.
- ECB (2010): *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, 10 June.
- European Commission (2009): *Memorandum of Understanding between the European Community and Romania*, 6 May, Brussels.
- European Commission (2010a): *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM(2010) 250, Brussels.
- European Commission (2010b): *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM(2010) 367/2, Brussels.
- European Council (2010a): *Conclusions*, 17 June.
- European Council (2010b): *Conclusions*, 29 October.
- Fatás, A. & Mihov, I. (2010): *Fiscal Policy at a Crossroads: The Need for Constrained Discretion*, in Baldwin, R. & Gros, D. (eds), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done?*, VoxEU, CEPR.

- Federal Ministry of Finance (2009): Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany, Berlin.
- Financial Times (2010): Free the OBR, 10 July.
- Finansdepartementet (2010): Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:4.
- Finanspolitiska rådet (2008): Svensk finanspolitik 2008, Stockholm.
- Finansutskottet (2010): Riktlinjer för den ekonomiska politiken, Betänkande 2009/10:FiU20, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Förordning 2007:260 med instruktion för Finanspolitiska rådet, Svensk författningssamling.
- Giles, C. (2010): Tweak by UK Body Flattered Budget Effect, Financial Times, 9 July.
- Jonung, L. & Larch, M. (2006): Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts, Economic Policy 21.
- Kask, P.-J. (2010): Varför surar Anders Borg, Norrländska Socialdemokraten, 5 July.
- Kirsanova, T., Campbell, L. & Wren-Lewis, S. (2007): "Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to Help in Its Implementation", in J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores & L. Moulin (eds) "The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes", European Economy Papers 275, April.
- Kydland, F. & Prescott, E. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, Journal of Political Economy 85.
- Kopits, G. & Romhányi, B. (2010): Lessons from Hungary, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Kopits, G. & Symansky, S. (1998): Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper 162, Washington D.C.
- Laibson, D. (1997): Golden Eggs and Hyperbolic Discounting, Quarterly Journal of Economics 112.
- Lane, P. (2010): Rethinking National Fiscal Policies in Europe, in Baldwin, R. & Gros, D. (eds), Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done?, VoxEU, CEPR.
- Mihály, D. (2010): The Role of Independent Fiscal Institutions in Fiscal Management: The Perspective from an International Conference in Hungary, Public Financial Management Blog: Making Public Money Count – Fiscal Affairs Department, IMF, Washington D.C.
- Motion 2006/07:Fi7 med anledning av prop. 2006/07:100, 2007 års ekonomiska vårproposition av L. Ohly m.fl. (V), Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Motion 2006/07:Fi10 med anledning av prop. 2006/07:100, 2007 års ekonomiska vårproposition av M. Sahlin m.fl. (S), Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Office for Budget Responsibility (2010a): Pre-Budget Forecast, London.
- Office for Budget Responsibility (2010b): Budget Forecast, London.
- Page, K. (2010): Lessons from Canada, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

- Persson, T. & Svensson, L.E.O. (1989), Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, *Quarterly Journal of Economics* 104.
- Reinhart, C.M. & Rogoff, K.S. (2010): From Financial Crash to Debt Crisis, NBER Working Paper 15795.
- Rogoff, K.S. & Bertelsmann, J.I. (2010): The Rationale for Fiscal Policy Councils: Theory and Evidence, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Rogoff, K.S. & Sibert, A. (1988): Elections and Macroeconomic Policy Cycles, *Review of Economic Studies* 55.
- Spring Fiscal Policy Bill (2010): Swedish Parliament, Stockholm.
- Swedish Fiscal Policy Council (2009a): Swedish Fiscal Policy 2009, Stockholm.
- Swedish Fiscal Policy Council (2009b): Comments to the 2010 Budget Bill, Stockholm.
- Swedish Fiscal Policy Council (2010): Swedish Fiscal Policy 2010, Stockholm.
- Velasco, A. (2000): Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking, *Journal of Public Economics* 76.
- von Hagen, J. (2010): The Scope and Limits of Fiscal Councils, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Van Rompuy Task Force (2010): Strengthening Economic Governance in the EU, Report of the Task Force to the European Council, Brussels.
- von Hagen, J. & Harden, I.H. (1994): Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline, *European Economy Reports and Studies* 3.
- von Hagen, J. & Wolff, G. (2006): What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU, *Journal of Banking and Finance* 30.
- Wren-Lewis, S. (1996): Avoiding Fiscal Fudge, *The New Economy* 3.
- Wren-Lewis, S. (2002): Fiscal Policy, Inflation, and Stabilization in EMU, mimeo, Graduate Institute for International Studies, Geneva.
- Wren-Lewis, S. (2010a): Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Wren-Lewis, S. (2010b): Can the OBR Really Be Independent?, *Public Service*, www.publicservice.co.uk.
- Wyplosz, C. (2002): Fiscal Policy: Institutions vs Rules, in *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, SOU 2002:16 Underlagsrapporter, Fritzes, Stockholm.
- Wyplosz, C. (2005): Fiscal Policy: Institutions versus Rules, *National Institute Economic Review* 191.
- Wyplosz, C. (2010): The Eurozone's Levitation, in Baldwin, R. and Gros, D. (eds), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done?*, VoxEU, CEPR.

KOMMENTTI: Finanssipoliittiset neuvostot*

Juha Tarkka

Vuonna 2010 julkisen talouden tasapaino-ongelmat kärjistyivät monissa maissa kaksi vuotta aikaisemmin puhjenneen talouskriisin seurauksena. Valtioiden alijäämät ovat kasvaneet käytännössä kaikissa maissa, joissakin jopa dramaattisesti. Tietyissä maissa (kuten esimerkiksi Kreikassa ja Irlannissa) alijäämän kasvu on aiheuttanut myös voimakkaita reaktioita pääomamarkkinoilla, kun vaikeuksiin joutuneiden maiden lainoille asetetut tuottovaatimukset ovat kasvaneet ja niiden likvidiys heikentynyt. Pitkällä aikavälillä alijäämät uhkaavat nostaa julkistalouksien velkaantumistasheet niin korkeiksi, että verotusta joudutaan olennaisesti kiristämään tai julkisten palvelujen tarjontaa supistamaan. Nämä raskaan valtionvelan seuraukset ovat poliittisesti vastenmielisiä ja heikentävät kansantalouksien suorituskykyä (työllisyyttä, kasvua ja sosiaaliturvaa). Tästä syystä talouspoliittisessa keskustelussa on yhä enemmän alettu etsiä keinoja turvata julkistalouksien pitkän ajan kestävyys, ja turvata se tavalla, joka lisäisi kestävyteen kohdistuvaa luottamusta jo nyt.

Vaikka julkistalouksien alijäämien viime vuosina tapahtunut kasvu johtuukin suurelta osin talouskriisin aikaisesta taloudellisen aktiviteetin ja veropohjan äkillisestä supistumisesta, sen herättämä keskustelu on tarttunut myös rakenteellisiin kysymyksiin, ja mielestäni hyvällä syyllä. Onhan luottamus julkistalouden pitkän aikavälin kestävyteen edellytyksenä sille, että julkistalouksien sopeuttaminen tulopohjan vaihteluihin voi tapahtua hallitusti ja että julkisen velan markkinat voivat toimia kunnolla. Jos julkistalouksien alijäämää tarkastellaan rakenteellisenä ongelmana, huomio kiinnittyy tällöin institutionaalisiin ratkaisuihin, joilla julkistalouksien alijäämätaipumus (deficit bias) ehkä olisi korjattavissa.

Alijäämätaipumusta torjumaan tarkoitetut institutionaaliset ratkaisut pohjautuvat usein velkaantumista rajoittaviin pysyviin sääntöihin. Yksinkertaisin esimerkki olisi budjettialijäämän kieltäminen perustuslaissa. Tällaisia määräyksiähän on monien Yhdysvaltojen osavaltioiden perustuslaeissa ja joustavassa muodossa myös Saksassa (vuodesta 2009 alkaen). Jos tunnustetaan, että vuosittaiseen budjettitasapainoon pyrkiminen on suhdanteiden vaihdellessa vaikeata eikä edes järkevää, perustuslaillisia mekanismeja on täydennettävä harkinnasta riippuvien elementein. Tämä nostaa esiin kysymyksen finanssipoliittisista neuvostoista: kuka tuota alijäämää koskevaa harkintavaltaa voisi käyttää – finanssipoliitikasta

* Perustuu kirjoittajan esittämään kommenttipuheenvuoroon talousneuvoston sihteeristön järjestämässä seminaarissa Königstedtin kartanossa 12.8.2010.

muutenkin vastaava päättäjäksi vai finanssipoliittisen neuvoston tapainen, juuri tähän tarkoitukseen muodostettu erityinen elin?

Erikoistuneen finanssipoliittisen neuvoston idea noudattelee rahapolitiikan puolella jo aikaisemmin kehitettyjä ratkaisuja. Rahapolitiikan vaikutukset ja toimintamahdollisuudet riippuvat erityisen paljon politiikkaa koskevista odotuksista, ja samalla rahapolitiikassa ns. aikakonsistenssin ongelma vaikuttaa erityisen voimakkaana. Vain hyvin uskottavasti hintavakauteen sitoutunut rahapolitiittinen päättäjä voi hillitä inflaatiota tehokkaasti ilman, että reaalikorot samalla nousevat haitallisen korkeiksi ja/tai reaalin valuuttakurssi haitallisen vahvaksi. Sitoutumista haittaa, että hintavakaudesta luopumalla voidaan rahapolitiikan lyhyen aikavälin liikkumavaraa lisätä, samalla tosin luopuen sitoutumisen pitkän ajan hyödyistä. Tämän ongelman ratkaisemiseksi ryhdyttiin 1990-luvulta alkaen yhä useammassa maassa delegoimaan rahapolitiittiset päätökset itsenäiselle keskuspankille, jolle annettiin yksinkertainen hintavakaustehtävä. Näin on koetettu eristää hintavakauteen vaikuttava päätöksenteko päivänpoliittisista paineista. EKP ja sen johtama Eurojärjestelmä ovat hyvä esimerkki tällaisesta järjestelmästä.

Keskuspankkien itsenäisyys on tietenkin käytännössä monimutkaisempi kysymys kuin mitä asiaa koskeva yksinkertainen teoretisointi voi käsitellä. Itsenäisestä keskuspankista ja sille annetusta selkeästä tehtävästä muodostuva kokonaisuus on kuitenkin myös käytännössä osoittautunut toimivaksi ja menestykselliseksi malliksi. Vuoden 2008 jälkeen puhjennut globaali talouskriisi on osoittanut keskuspankkien tehtäväkentän monitahoisemmaksi kuin sitä edeltävien parin vuosikymmenen aikana oli yleisesti oivallettu, mutta luottamuksen säilyttäminen rahapolitiikkaan on koettu poliittisten päättäjien keskuudessa niin tärkeäksi, että itsenäisen keskuspankin mallia ei talouskriisin oloissa ole laajemmin kyseenalaistettu.

Voisiko itsenäinen finanssipoliittinen neuvosto, jolle olisi annettu valtuudet päättää valtion velanotosta tai sen rajoista ratkaista finanssipoliitiikan alijäämätaipumukseen ja uskottavuuden puutteeseen liittyvät ongelmat? Pitäisikö uskottavaan, sääntöperäiseenkin finanssipoliitiikkaan todennäköisesti vääjäämättä kuuluva tapausharkinta "ulkoistaa" poliittisesti riippumattomalle päätöksentekovelimelle, jolle olisi annettu ensisijaiseksi tehtäväksi julkisen talouden kestävyuden varmistaminen? Jos rahapolitiikassa oli uskottavuutta tukevin instituutioin mahdollista saada tietty etu (inflaation taittuminen ilman kasvumenetyksiä), voitaisiinko jokin samantapainen etu hankkia myös finanssipoliitiikassa?

Lars Calmfors esiintyy artikkelissaan riippumattoman finanssipoliittisten neuvostojen voimakkaana puolestapuhujana. Calmforsin kannattama malli on kuitenkin vain finanssipoliittisen neuvoston "pehmeä" versio, joka olisi asiantuntijaelin ilman varsinaista julkiseen velanottoon liittyvää päätösvaltaa. Neuvosto antaisi lausuntoja budjettipoliitiikasta (Calmforsin mielestä mieluummin jälkikäteen kuin

osallistumalla varsinaiseen budjettiprosessiin) ja tarkastelisi julkisen talouden rakennekysymyksiä suhteellisen laajasti myös pelkän alijäämäproblematiikan ulkopuolelle ulottuen. Tämäntapainen neuvosto toimii jo muun muassa Ruotsissa, jossa Calmfors on itse toiminut neuvoston puheenjohtajana. Calmfors katsoo tällaisen lausuntoja antavan asiantuntijaelimen voivan hankkia itselleen sellaisen arvovallan, että se avoimessa yhteiskunnassa todella lisää budjetointiprosessin vastuullisuutta. Finanssipoliittisen neuvoston ”kovan” version – siis sellaisen, jolla olisi hallinnolliset valtuudet puuttua velanottoon – Calmfors torjuu pitäen sitä poliittisesti epärealistisena ja ehkä epädemokraattisenaakin.

Calmforsin kannattaman ”pehmeän” finanssipoliittisen neuvoston hyödyllisyys riippuu ilmeisesti siitä, mistä julkistalouksien alijäämäharha johtuu. Asiantuntija-valtuuksin toimiva neuvosto, jolla ei olisi varsinaista päätösvaltaa, voisi vaikuttaa parhaiten silloin, jos alijäämätaipumus johtuu informaation ja talouspoliittisen sivistyksen puutteesta kansalaisten ja/tai poliittisten päättäjien keskuudessa. Jos alijäämätaipumus kuitenkin syntyy tulojakotaistelusta tai aikakonsistenssin puutteesta finanssipoliitikasta, tämän korjaaminen vaatisi nähdäkseni päätöksentekijöiden toimivaltaan saakka ulottuvia institutionaalisia ratkaisuja. Esimerkiksi Suomen tapauksessa, jossa pyrkimys julkisen talouden tasapainottamiseen nauttii laajaa kansalaistukea, suurimman ongelman muodostanee se, mitkä ryhmät yhteiskunnassa maksavat julkisen talouden tasapainottamisesta koituvat kustannukset. Asiantuntijoiden kestävästä taloudenpitoa tukevat suositukset eivät ehkä ole tämän ongelman ratkaisun kannalta kaikkein ratkaisevin aines.

Suomen tapauksessa finanssipolitiikan kurinalaisuus on perustunut pitkälti budjettikehyksiin. Koska ne ovat normeja, jotka koskevat vain budjetin menopuolta, ne täyttävät tehtävänsä hyvin vain jos talouskasvun vaihtelut eivät ole liian suuria. Jos veropohja muuttuu nopeasti, pysyvästi ja paljon, niin kuin Suomessa vuonna 2009, menojen sitominen pitkän aikavälin ohjelmaan ei vielä turvaa velkaantumisen pysymistä kestäväällä uralla. Siksi finanssipoliitikassa tarvitaan myös alijäämää ja velkaantumista koskevia normeja, menokehysjärjestelmän lisäksi.

Suomi kuuluu Euroopan unioniin ja myös sen talous- ja rahaliittoon, ja sitä kautta meillä on alijäämä- ja velkanormit, joihin olemme sitoutuneet. EU-maiden tapauksessa vakaus- ja kasvusopimus muodostaa ne normit, joita maiden on syytä keskipitkällä aikavälillä noudattaa, ja kansallisten budjetti-instituutioiden olisi oltava tämän kanssa sopusoinnussa. Itse asiassa EU:n komissio, joka virkansa puolesta arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen toteutumista, muodostaa jo nyt tässä tehtävässään EU-tasoisena ”finanssipolitiikan vahtikoiran”, jonka periaatteessa tulisi olla riippumaton kansallisen tason poliittisista näkökohdista samaan tapaan kuin Calmforsin kannattaman finanssipoliittisen neuvostonkin pitäisi olla.

Komission finanssipoliittinen ohjaus liittyy jäsenmaiden vuosittaisiin vakausohjelmiin, jotka komissio arvioi. Ohjelmissa jäsenmaat kuvaavat, miten ne aikovat

saavuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset julkisen talouden tasapainoa koskevat tavoitteet. Periaatteessa jäsenmaiden vakausohjelmat ja niiden käsitteily ovat juuri sitä työtä, jota riippumattoman "finanssipoliittisen neuvoston" pitäisi tehdä: sitä paitsi vakausohjelmat – toisin kuin esimerkiksi Suomen budjettikehysjärjestelmä – kattavat valtion menopuolen lisäksi myös alijäämän, velan ja myös kuntien ja sosiaaliturvarahastojen talouden. Käytännössä vakausohjelmilla ei ole ollut voimakasta ohjaavaa roolia Suomen tai muidenkaan jäsenmaiden budjettiprosessissa, mutta voidaan kysyä, eikö EU-sopimusten henki tarkoita, että ohjelmilla kuuluisi olla tällainen ohjaava rooli. Tällöin myös komissio voisi paljon paremmin toteuttaa sille kuuluvaa finanssipoliittisen vahtikoiran rooliaan. – Komission tulee olla riippumaton jäsenmaiden hallituksista, mutta prosessia voidaan luonnollisesta ajatella tuettavan asiantuntijaneuvostolla, joka osaltaan varmistaisi finanssipoliittisen arvioinnin objektiivisuuden. Jäsenmaiden budjettiprosesseja ollaan parhaillaan uudistamassa ns. eurooppalaisen lukukauden (European Semester) muotoon, ja siinä yhteydessä myös valmisteilla olevat budjetit tullaan ilmeisesti asettamaan aiempaa selvemmin vakausohjelman muodostamaan taustaa vasten.

Mitä tämä EU-tasoisien finanssipoliittisten kontrollin uudistustyö, jonka tiellä on varmasti huomattavia poliittisia vaikeuksia, merkitsee kansallisen tason finanssipoliittisten instituutioiden kannalta? Minkä roolin eurooppalainen finanssipoliittikan valvonta jättää kansallisen tason vahtikoiralle? En halua väittää, etteikö riippumattomalle kansalliselle asiantuntijaelimelle voisi löytyä konstruktivista roolia myös eurooppalainen kehikko huomioon ottaen. Mutta tätä roolia etsittäessä on voitava vastata kysymykseen, mitä lisäarvoa kansallisen tason budjettikritiikki antaa verrattuna siihen, mitä EU:n komission tehtäviin kuuluu.

Jos hyväksytään se Calmforsin artikkelissaan ottama lähtökohta, että varsinainen budjettia koskeva päätösvalta on pidettävä hallituksen ja eduskunnan käsissä, riippumattoman finanssipoliittisen asiantuntijaelimen tuottaman lisäarvon on ilmeisesti perustuttava sen tuottamaan luotettavaan ja puolueettomaan informaatioon. Eurooppatasoisen finanssipoliittikan valvonnan Akilleen kantapäälle lienee nimittäin kansallisia olosuhteita ja talouden kuntoa koskeva informaatio, jota tarvitaan vakausohjelmien muodostamisessa ja arvioinnissa. Tämän informaation saatavuuden ja laadun olisi nautittava laajaa kansainvälistä luottamusta.

Ehkä kansallinen riippumaton elin olisi parhaiten kehitettävissä virallisen talousennustelaitoksen perustalle tai yhteyteen – vakausohjelmathan on perustettava realistisiin ja rehellisiin talousennusteisiin. Keskuspankit olisivat tällaisia kansallisia, riippumattomia talousennustajia, mutta ellei niillä ole halua omaksua roolia kansallisten vakausohjelmien laadinnassa ja seurannassa, niin kuin arvelen, ehkä Suomen ja muidenkin EU-maiden jo olemassa olevien virallisten ennustelaitosten poliittisen riippumattomuuden kehittäminen tai sen juridinen varmistaminen olisi yksi tie kohti riippumattomia finanssipoliittisia instituutioita, joiden rooli voisi näin

olla jo lähtökohtaisesti vahvempi ja konkreettisempi kuin jälkikäteistä budjettikriittikiä harjoittavan ruotsalaistyyppisen asiantuntijaneuvoston. En epäile Suomen (tai muidenkaan maiden) virallisia talousennusteita tarkoitushakuisuudesta suuntaan tai toiseen, mutta jos etsitään tapoja lisätä luottamusta vakausohjelmien taustaolettamusten objektiivisuuteen, niitä koskevat uudistukset näyttävät ilmeisimmältä keinolta edetä toivottuun suuntaan.

KIRJOITTAJAT

Lars Calmfors Professor of International Economics, Institute for International Economic Studies, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council

Sixten Korkman Toimitusjohtaja, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Timo Viherkenttä Hallintoneuvos, korkein hallinto-oikeus (budjettipäällikkö vuosina 1998–2002)

Kommenttikirjoitukset

Jaakko Kiander Johtaja, talous- ja eläkepolitiikka, Ilmarinen

Hannu Mäkinen Budjettipäällikkö, valtiovarainministeriö

Juha Tarkka Johtokunnan neuvonantaja, Suomen Pankki



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 09 16001, 09 57811
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5896-31-2



9 789525 896312

ISBN 978-952-5896-31-2 (nid)
ISBN 978-952-5896-32-9 (pdf)
ISSN 0782-6028