

## **Finanssipolitiikan sääntöjen tarve**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
selvitys

## **Finanssipolitiikan sääntöjen tarve**

ISSN 1976-9638 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2009

# Valtiontalouden tarkastusvirasto

Dnro 351/08/2009

Tämä kirjallisuuskatsaus on laadittu valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuutta arvioivan tarkastuskokonaisuuden teemaraporttia varten. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustan ja valtiontalouden kehysmenettelyn teematarkastuksen päätavoitteena on arvioida kehysmenettelyn toimivuutta valtiontalouden ohjauksen ja finanssipolitiikan välineenä.

Tarkastuskokonaisuudessa pyritään vastaamaan siihen, onko valtiontalouden kehysmenettely ollut läpinäkyvää ja onko se toiminut tarkoitetulla tavalla sekä saavuttanut sille asetetut tavoitteet.

Tarkastuskokonaisuuden raportointi tapahtuu kolmella tasolla. Vuositasolla raportoidaan eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa kehyspäätöksen noudattamisesta, sekä kehyspäätöksen ja tilinpäätöksen suhteesta yhteistyössä tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen toimintayksiköiden kanssa. Vuosittain raportoidaan lisäksi tuloksellisuustarkastuksen jatkuvan tarkastuksen havainnoista, joilla on yhteys tilinpäätöskertomukseen tai joilla on vuosiraportoinnissa esille tuotuna lisäarvoa eduskunnan kannalta. Erilliset tuloksellisuustarkastuskertomukset laaditaan koskien finanssipolitiikan ja valtiontalouden kehysten valmistelussa käytettyjä ennusteita ja oletuksia sekä liittyen lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointiin. Tarkastuskokonaisuuden tulokset ja johtopäätökset kootaan 2010 julkaisutavaan teemaraporttiin.

Tässä tarkastuskokonaisuuden teemaraporttia varten laaditussa kirjallisuuskatsauksessa käydään läpi finanssipolitiikan sääntöjä ja niiden tarvetta koti- ja ulkomaisen makrotaloustieteen kirjallisuuteen perustuen.

Kirjallisuuskatsauksen alussa esitellään lyhyesti finanssipolitiikan muuttuvaa roolia talusteoriassa eri aikakausina. Toinen ja kolmas luku käsittelevät päätös- ja sääntöperäistä finanssipolitiikkaa sekä yleisellä tasolla että esimerkkien kautta. Neljäs luku koostuu katsauksesta poliittisen taloustieteen kirjallisuuteen, jonka avulla pyritään lähemmin selvittämään finanssipolitiikan sääntöjen tarvetta. Viidennessä luvussa luodaan katsaus sekä kirjallisuudessa esitettyjen että kansainvälisesti käytössä olevien finanssipolitiikan ulkopuoliseen seurantaan erikoistuneiden instituutioiden toimintaan, rakenteeseen ja mandaattiin. Luvussa kuusi tarkastellaan finanssipolitiikan sääntöjen yleisiä arviointikriteerejä: uskottavuutta, joustavuutta ja läpinäkyvyyttä. Lopuksi käydään läpi Suomessa sovellettavia finanssipolitiikan sääntöjä, joista erityisesti teematarkastuksen kohteena olevaa kehysmenettelyä tarkastellaan myös kansainvälisten käytäntöjen valossa.

Katsauksen on laatinut hallintoharjoittelija Päivi Puonti. Työtä on ohjannut johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen.

Asiasanat:

finanssipolitiikka, kehysjärjestelmä, kehysmenettely, menosääntö, tulosaääntö

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Mitä on finanssipolitiikka?</b>	<b>7</b>
1.1	Talusteorian suuntauksset ja finanssipolitiikan rooli	7
1.2	Aktiivisen finanssipolitiikan paluu	11
<b>2</b>	<b>Päätösperäinen finanssipolitiikka</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Sääntöperäinen finanssipolitiikka</b>	<b>15</b>
3.1	Tasapaino- ja velkasäännöt	16
3.2	Kultainen sääntö	18
3.3	Meno- ja tulosäännöt	20
3.4	Sääntöjen vertailua	25
<b>4</b>	<b>Finanssipolitiikan sääntöjen tarve</b>	<b>27</b>
4.1	Poliittinen päätöksentekoprosessi	28
4.2	Instituutiot ja budjetoitiprosessi	30
4.3	Odotukset ja finanssipolitiikan uskottavuus	33
<b>5</b>	<b>Finanssipolitiikan instituutiot ja ulkopuolinen seuranta</b>	<b>36</b>
<b>6</b>	<b>Finanssipolitiikan sääntöjen yleiset arviointikriteerit</b>	<b>40</b>
6.1	Uskottavuus	41
6.2	Joustavuus	42
6.3	Läpinäkyvyys	43
<b>7</b>	<b>Suomessa käytössä olevat finanssipolitiikan säännöt</b>	<b>45</b>
7.1	Määrärahakehysmenettely	45
7.2	Suomea sitovat kansainväliset sopimukset	56
	Lähteet	63
	Liitteet	67



# 1 Mitä on finanssipolitiikka?

Finanssipolitiikka on talouspolitiikan osa-alue, jolla vaikutetaan kansantalouden julkisen talouden tulojen ja menojen kautta. Finanssipolitiikan keskeiset tehtävät ovat valtion- ja kansantalouden pitkän aikavälin kestävyteen ja suhdannevaihteluiden tasaamiseen pyrkiminen sekä julkisten resurssien tehokas ja oikeudenmukainen kohdentaminen.

Valtiontalouden kestävyys merkitsee pitkän aikavälin vakavaraisuutta, jolloin valtio pystyy tuloillaan suoriutumaan sekä nykyisistä että tulevista menositoumuksistaan. Taloustieteen termein ilmaistuna kestävyys merkitsee intertemporaalisen budjettirajoitteen noudattamista siten, että valtion pitkän aikavälin odotettujen menojen nykyarvo ei ylitä odotettujen tulojen nykyarvoa.<sup>1</sup> Suhdannevaihteluiden tasaaminen puolestaan tapahtuu talouden kokonaiskysyntää säätelemällä joko aktiivisin toimin (aktiivinen finanssipolitiikka) tai talouden rakenteista juontuvan automatiikan (automaattiset vakauttajat) avulla. Valtiontalouden vakauttaminen kokonaismenoja mitoittamalla ja talouden tasapainoa säätelemällä vaikuttaa koko kansantalouden kehitykseen ja suhdanteisiin.<sup>2</sup>

Finanssipolitiikka voi perustua joko poliittisten päättäjien tilannekohtaiseen harkintaan tai ennalta sovittuihin sääntöihin. Harkinnanvarainen eli päätösperäinen finanssipolitiikka merkitsee sitä, että päätökset julkisista menoista (kulutus ja investoinnit) ja niiden rahoituksesta (verotus ja velanotto) perustuvat vallitsevan tilanteen arviointiin, menneisiin tapahtumiin ja odotuksiin tulevasta. Sääntöperäinen finanssipolitiikka sitä vastoin tarkoittaa, että päätöksentekoa julkisista tuloista ja menoista rajoittavat tietyt säännöt, jotka voivat olla lakisääteisiä tai perustuslakiin kirjattuja<sup>3</sup>.

## 1.1 Talusteorian suuntaukset ja finanssipolitiikan rooli

Finanssipolitiikassa on kyse päätöksistä, jotka liittyvät julkisten varojen määrään, rahoitukseen ja käyttöön eli tuloihin ja menoihin. Finanssipolitiikalla on selkeä tehtävä julkisten resurssien kohdentamisessa sekä kestä-

---

<sup>1</sup> *Fatás & von Hagen & Hughes Hallett ym. (2003), s. 4.*

<sup>2</sup> *Harrinvirta & Puoskari (2001).*

<sup>3</sup> *Kydland & Prescott (1977), Kennedy & Robbins (2001).*



vässä taloudenpidossa. Taloustieteilijät eivät kuitenkaan ole yksimielisiä aktiivisen finanssipolitiikan tarpeesta ja sen vaikuttavuudesta suhdannevaihteluiden tasaamiseksi. Talousteorian eri suuntaukset perustuvat eri oletuksille talouden rakenteista, mikä johtaa erilaisiin johtopäätöksiin raha- ja finanssipolitiikasta; niiden vaikutuksista ja tarpeesta.

Uusklassinen talousteoria perustuu oletuksille talouden itseohjautuvuudesta ja täystyöllisyydestä, jolloin julkiset menot ja verotus eivät vaikuta talouden kokonaisyksyntään ja työllisyyteen. Menojen ja verotuksen muutoksilla pystytään ainoastaan ohjaamaan resursseja yksityiseltä julkiselle sektorille. Näin ollen julkisten menojen lisääminen aiheuttaa ns. syrjäytysvaikutuksen: julkisten menojen lisääminen vähentää yksityisen sektorin menoja täsmälleen samalla summalla. Tämä johtuu muun muassa siitä, että julkiset varat kerätään joka tapauksessa yksityiseltä sektorilta veroina, mikä vähentää yksityisen sektorin käytössä olevia varoja. Tästä näkökulmasta veroilla tai lainalla rahoitetut julkiset menot eroavat vain siinä, kerätäänkö verot nyt vai tulevaisuudessa.

Syrjäytysvaikutuksesta johtuen finanssipolitiikan käyttö suhdanteiden tasaamiseksi on tehotonta, joten uusklassisen teorian mukaan valtiolla ei tule olla aktiivista roolia taloudessa. Uusklassisen teorian mukaan suhdannevaihtelut ovat normaaleja talouden epätasapainotiloja, joista selvittää vähimmillä vahingoilla, kun talouden annetaan itse sopeutua ajan kanssa. Finanssipolitiikan tehtävänä on ainoastaan budjetin eli julkisten tulojen ja menojen tasapainottaminen: taantuma aiheuttaa väistämättä väliaikaisen tulojen vähentymisen, jolloin budjetin tasapainottaminen vaatii julkisten menojen leikkausta.<sup>4</sup>

Uusklassinen talousteoria siis kieltää aktiivisen finanssipolitiikan suhdanteita vakauttavan vaikutuksen, mutta sen mukaan verotus aiheuttaa vääristymiä työmarkkinoilla. Vääristymät ovat sitä suurempia, mitä useammin verotusta muutetaan. Siksi optimaalinen veropolitiikka on tasaista suhdanteen eri vaiheissa (*tax smoothing*) eli verojen suhde bruttokansantuotteeseen pysyy vakiona, jolloin verotuksen aiheuttamat vääristyvät jäävät minimiin. Jos poikkeuksellisiin menoihin kuitenkin syntyy tarvetta, tulee budjetin tasapainottaminen tehdä alijäämää kasvattamalla, ei verotusta muuttamalla. Näin syntynyt velka maksetaan pois normaaliaikojen budjetitilijäämillä.<sup>5</sup>

Uusklassisen talousteorian periaatteet hylättiin, kun syvät kriisit ja institutionaaliset muutokset (muun muassa ammattiyhdistysten vahvistuminen ja valtion kasvanut rooli) johtivat korkeaan ja pitkäkestoiseen työttömyy-

---

<sup>4</sup> Garnaut (2005) s.524-525.

<sup>5</sup> Barro (1979).

teen. Kun oletukset talouden itseohjautuvuudesta ja täystyöllisyydestä eivät enää pitäneet, sai 1930-luvulla alkunsa keynesiläinen talouspolitiikka, joka perustuu oletukselle lyhyen aikavälin hintajäykkyksistä. Hintajäykkyyksillä tarkoitetaan hintojen hidasta sopeutumista; esimerkiksi kysynnän vähetessä hinnat eivät laske välittömästi.

Koska hinnat ja palkat muuttuvat viipeellä, voi työttömyys pitkittyä, jolloin valtion menoja ja verotusta säätelemällä voidaan vaikuttaa talouden tilaan lyhyellä aikavälillä. Näissä olosuhteissa finanssipolitiikasta tulee siis tehokasta. Syrjäytysvaikutuksen sijaan keynesiläisen talousteorian mukaan julkisten menojen lisäämisellä on ns. kerroinvaikutus eli julkisten menojen lisääminen, tai vastaavasti verojen alentaminen, kasvattaa BKT:ta enemmän kuin menojen määrä, esimerkiksi kolminkertaisesti. Kerroinvaikutus syntyy esimerkiksi siten, että verojen alennuksesta johtuen yksityisellä sektorilla on aiempaa enemmän rahaa käytössään. Vaikka todennäköisesti osa siitä säästetään, käytetään ylimäärä tavalla tai toisella kulutukseen, mikä lisää kokonaiskysyntää eli BKT:ta. Tästä rahan kierrosta johtuen BKT:n lisäys suhteessa menolisäykseen on suurempi kuin 1:1. Kerroinvaikutuksen suuruus on riippuvainen talouden säästämisasteesta (säästön suhde käytettävissä olevaan tuloon).

Toisin kuin uusklassisessa talousteoriassa, keynesiläisen käsityksen mukaan talouspolitiikan ensisijainen tavoite on suhdannevaihteluiden tasoittaminen. Taustalla on ajatus, että suhdannevaihteluiden synnyttämän työttömyyden aiheuttamat hyvinvointitappiot ovat niin suuret, että finanssipolitiikan ensisijaisena tavoitteena tulee olla talouden vakauttaminen, vaikka se tapahtuisi oikeudenmukaisen resurssien kohdentamisen kustannuksella. Vakauttaminen tapahtuu säätelemällä kokonaiskysyntää, jotta se pysyisi talouden tuotantokyvyn kanssa tasapainossa.<sup>6</sup>

Keynesiläinen finanssipolitiikka perustuu siis ajatukselle, että valtion aktiivisilla toimilla pystytään tasaamaan suhdannevaihteluista aiheutuvia kokonaistuotannon ja -kysynnän muutoksia. Optimaalinen, suhdanteita tasaava finanssipolitiikka on vastasyklistä: taantumassa valtion tehtävänä on virkistää alhaista kokonaiskysyntää ja -tuotantoa, kun taas nousukaudella potentiaalisen tuotannon ylittävää kysyntää tulee hillitä.

Vastasyklinen finanssipolitiikka tarkoittaa taantumassa löysää eli ekspansiivista vero- ja menopolitiikkaa, jolloin valtion menojen annetaan kasvaa ja/tai verotusta kevennetään. Lisämenot rahoitetaan aiempien kausien ylijäämillä tai ottamalla velkaa. Tavoitteena on virkistää taantumassa alhaista kysyntää ja kokonaistuotantoa. Nousukaudella sitä vastoin harjoitetaan kireää finanssipolitiikkaa, jolloin verotusta kiristetään ja/tai menoja

---

<sup>6</sup> *Garnaut (2005) s. 525.*

supistetaan. Tarkoituksena on, että taantumassa syntynyt budjettivaje katetaan nousukaudella syntyvällä ylijäämällä.

Vastasyklinen finanssipolitiikka muodostuu automaattisesta ja päätösperäisestä osasta. Automaattinen osa koostuu ns. automaattisista vakauttajista, jotka ovat ilman erillistä päätöstä talouden suhdanteen mukaan muuttuvia budjetin osia, kuten verotulot (reagoivat suhdanteeseen positiivisesti) ja työttömyysturvamenot (reagoivat negatiivisesti). Päätösperäisellä osalla viitataan aktiivisiin politiikkatoimiin, kuten päätökseen valtion menojen lisäämisestä taantumassa tai verojen kiristämisestä nousukaudella<sup>7</sup>. Euroopan unionin komission mukaan Suomen finanssipolitiikka on vuosina 1977–2005 ollut keskimäärin vastasyklistä, mikä on pääosin johtunut automaattisista vakauttajista.<sup>8</sup>

Edellytys talouden pitkän aikavälin vakavaraisuudelle on vastasyklisen finanssipolitiikan symmetrisyys. Nousukaudella syntyvä ylijäämä on säästettävä, jotta taantumassa menojen voidaan antaa kasvaa ilman, että velka- taakka kasvaa kestäättömäksi. Toisin sanoen pitkän aikavälin vakaus vaatii taantumassa syntyvän alijäämän rahoittamista nousukauden ylijäämillä.

Myötäsyyllisellä finanssipolitiikalla sitä vastoin viitataan menojen ja velan kasvattamiseen nousukaudella ja vastaavasti supistamiseen taantumassa. Ajan mittaan myötäsyyllinen finanssipolitiikka on kestäättömää, sillä syntyneen velan hoitomenojen kattaminen laskukaudella on ongelmallista. Lainan hoitomenoja joudutaan rahoittamaan joko veronkorotuksilla, menoleikkauksilla, ottamalla lisää lainaa riskilisästä johtuen yhä korkeammalla korolla tai, mikäli mahdollista, painattamalla lisää rahaa, mikä kiihdyttää inflaatiota. Kaikki mainitut toimet osaltaan pahentavat talouden laskusuhdannetta, mikä tekee myötäsyyllisestä finanssipolitiikasta pitkällä aikavälillä kestäättömää<sup>9</sup>.

Keynesiläisyyden jälkeen jalansijaa saivat monetaristit, jotka uskoivat rahapolitiikan tehokkuuteen ja syrjäytysvaikutukseen sekä kyseenalaistivat keynesiläisen periaatteen, jonka mukaan julkisilla menoilla voidaan vaikuttaa kokonaiskysyntään ja työllisyyteen. Monetarismi menetti otteensa 1980-luvun puolivälissä, mutta jätti jälkeensä käsityksen aktiivisen finanssipolitiikan tarpeettomuudesta talouden vakauttamisessa suhdanteiden yli. Pääasiallisena syynä tähän on mainittu finanssipolitiikan hidas vaikuttavuus suhteellisen lyhytaikaisissa taantumissa. Sitä vastoin välit-

---

<sup>7</sup> *Burnside (2005).*

<sup>8</sup> *Euroopan Komissio (2006).*

<sup>9</sup> *Burnside (2005) s. 133–134.*

tömästi toimivat automaattiset vakauttajat ja rahapolitiikka nähtiin oikeina välineinä suhdannevaihteluiden tasaamiseksi.<sup>10</sup>

## 1.2 Aktiivisen finanssipolitiikan paluu

Vuosikymmenten poissaolon jälkeen aktiivinen finanssipolitiikka on palannut keskustelunaiheeksi. Syyksi tähän on esitetty muun muassa USA:ssa ja Japanissa alhaista korkotasoa, mikä on tehnyt rahapolitiikan tehottomaksi välineeksi sekä aiempaa pitkäaikaisempia taantumia, jotka ovat luoneet tilaa ekspansiiviselle eli julkisia menoja kasvattavalle finanssipolitiikalle.

Alhaiseen korkotasoon yllämainituissa maissa on johtanut onnistunut rahapolitiikka inflaation taltuttamiseksi sekä oletettavasti kerran vuosisadassa tapahtuva reaalisien korkotason lasku. Yleinen aktiivisen finanssipolitiikan vastainen argumentti on ollut, että finanssipoliittiset toimet vaativat aikaa vieviä poliittisia päätöksiä ja toteutusta, minkä vuoksi vaikutukset ajoittuvat useimmiten väärin eli vasta kriisin loputtua. Kriisin pitkittyessä finanssipolitiikan vaikutusten viipeet jäävät kuitenkin merkityksettömiksi, mikä puhuu aktiivisen vakauttamisen puolesta<sup>11</sup>.

Finanssipolitiikan merkitys korostuu erityisesti rahaliittoon kuuluvan maan kohdalla, sillä rahaliiton myötä finanssipolitiikka on ainoa yksittäisen jäsenmaan väline, jolla se voi ohjata talouden kehitystä.<sup>12</sup> Lisäksi sekä USA:ssa että Euroopassa on nykyisen finanssikriisin aikana herännyt epäily, että rahapolitiikalla ei tietyissä tilanteissa ole riittävää elvyttävää vaikutusta, vaan finanssipolitiikalla voidaan tehokkaammin vaikuttaa kokonaiskysyntään.

Esimerkiksi Euroopan komission *Public Finances in EMU 2008* -raportissa<sup>13</sup> viitataan tämänhetkiseen finanssikriisiin ja USA:n harjoittaman ekspansiivisen rahapolitiikan riittämättömyyteen elvytystoimena. Koska kriisi liittyy yleiseen epäluottamukseen finanssisektorilla sekä tiukentuneisiin lainanantoehtoihin, oletetaan finanssipolitiikalla olevan suurempi kysyntää lisäävä vaikutus. Tämä näkemys on suunnanmuutos aiempaan nähden. Finanssipolitiikkaa ei nimittäin ole viime aikoina käytetty

---

<sup>10</sup> *Krugman (2005).*

<sup>11</sup> *Krugman (2005) s. 515.*

<sup>12</sup> *Dában & Detragiache ym. (2003).*

<sup>13</sup> *Euroopan komissio (2008) s. 19.*

suhdanteita vakauttavana välineenä, koska sen vaikutuksista ja niiden ajoittumisesta ei ole ollut yksimielisyyttä.

Nobelin taloustieteen palkinnon saanut yhdysvaltalainen ekonomisti Robert Solow kirjoitti aktiivisen finanssipolitiikan mahdollisuudesta *Oxford Review of Economic Policy* -lehden finanssipolitiikkaa käsittelevässä erikoisnumerossa<sup>14</sup> jo ennen nykyisen kriisin alkua. Hänen mukaansa tärkeintä makrotaloustieteessä on ymmärtää ulkopuolisten shokkien eli kriisien vaikutukset kokonaiskysyntään säästämisen ja investointien kautta. Taantumassa rahapolitiikalla voidaan laskea korkotasoa ja sitä kautta välillisesti stimuloida investointeja ja vähentää säästämistä, ts. lisätä kulutusta. Mutta silloin kun kyseessä on pitkäaikainen kriisi, voidaan finanssipolitiikalla suoraan vaikuttaa kysyntään. Toisin sanoen julkisia menoja lisäämällä voidaan suoraan vähentää yksityistä säästämistä ja lisätä investointeja. Suomessa finanssipolitiikan roolista on kirjoittanut muun muassa ETLA:n toimitusjohtaja Sixten Korkman.<sup>15</sup>

Myös Solow mainitsee finanssipolitiikan tärkeyden euroalueella. Jos Euroopan talous- ja rahaliiton jäsenmaat eivät muodosta täydellistä valuutta-aluetta, ovat epäsymmetriset shokit mahdollisia. Tällä tarkoitetaan sitä, että euromaiden talouksien rakenteellisista eroista, kuten tuotannon rakenteesta ja työmarkkinoista, johtuen kokonaiskysyntä ja -tuotanto maiden välillä vaihtelee epäsymmetrisesti eli maat voivat samanaikaisesti olla suhdanteen eri vaiheissa. Tällöin euroalueen yhteinen rahapolitiikka ei välttämättä ole yksittäisen maan kannalta suhdannetta vakauttava ja finanssipolitiikan merkitys mahdollisena vakauttajana kasvaa.

---

<sup>14</sup> Solow (2005) s. 510.

<sup>15</sup> Korkman (2008).

## 2 Päätösperäinen finanssipolitiikka

Kun finanssipolitiikkaa harjoitetaan päätösperäisesti, päätetään julkisista tuloista ja menoista vallitsevan tilanteen, menneiden tapahtumien sekä tulevaisuudennäkymien ja odotusten perusteella. Finanssipolitiikka on siten täysin vallassa olevien poliittisten päätöksentekijöiden harkinnan mukaista.

Päätösperäisyyden etuna on sen joustavuus suhdanteen eri vaiheissa. Suhdannevaihteluita voidaan tarvittaessa pyrkiä tasoittamaan suhdannevastaisilla toimilla esimerkiksi siten, että taantumassa menoja ja velanottoa lisätään ja nousukaudella menoja supistetaan. Keskeinen päätösperäinen finanssipolitiikan ongelma on, että väärin valitut ja ajoitetut toimet voivat horjuttaa kansantalouden vakautta. Se ei myöskään takaa suhdannevastaisten toimien symmetrisyyttä, mikä on edellytys talouden vakaalle pohjalle. Ilman mitään rajoitteita poliittisilla päättäjillä on valta harjoittaa suhdannetta myötäilevää finanssipolitiikkaa ja siten kasvattaa velan määrää rajatta.

Fatás ja Mihov<sup>16</sup> ovat tutkineet empiirisesti 91 maasta koostuvalla aineistolla päätösperäisen finanssipolitiikan makrotaloudellisia vaikutuksia. Tutkimuksen mukaan aktiivinen finanssipolitiikka, jonka taustalla on jokin muu tekijä kuin suhdannevaihteluiden tasaaminen - esimerkiksi poliittiset syyt - lisää kokonaistuotannon vaihtelua ja vaikuttaa sitä kautta negatiivisesti talouden kasvuun. Toisin sanoen aineistosta löytyi säännönmukaisuutta päätösperäisen finanssipolitiikan ja suhdannevaihteluiden voimistumisen sekä hidastuvan talouskasvun välillä.

Päätösperäisyyden mahdollisista kansantaloudellisista negatiivisista vaikutuksista johtuen poliittisten päätöksentekijöiden päätösvallan rajoittamisesta on käyty sekä julkista että akateemista keskustelua. Rajoittamista hankaloittaa kuitenkin se, että vastasyklisellä finanssipolitiikalla pystytään tarvittaessa tasoittamaan suhdannevaihteluita. Lisäksi joustavuutta tarvitaan silloin, kun yhteiskunnassa tapahtuu merkittäviä muutoksia, jotka johtavat eriarvoisuuden kasvuun tai yhteiskunnassa vallitsevan arvojärjestyksen muuttumiseen. Tällöin finanssipolitiikkaa tarvitaan välineenä tulojen uudelleenjakamiseksi uusien preferenssien mukaisesti. Näin ollen joustavuus ja päätöksentekijöiden liikkumavara on toivottavaa, mikä puhuu rajoittamattoman päätöksenteko-oikeuden puolesta.

---

<sup>16</sup> *Fatás & Mihov (2003).*

Vastaavaa keskustelua poliittisten päättäjien päätösvallan laajuudesta on käyty myös rahapolitiikan puolella, jossa on lähes yleisesti hyväksytty ehdotus rahapolitiikan delegoimisesta itsenäiselle keskuspankille.<sup>17</sup> Finanssipolitiikan osalta delegointi itsenäiselle taholle on ongelmallisempaa, sillä sen tavoitteet ovat huomattavasti monitahoisempia kuin rahapolitiikan, jonka ainoaksi tavoitteeksi esim. euroalueella on asetettu hintavakaus.

Esimerkkinä onnistuneesta, budjettikurissa pysyneestä päätösperäisestä finanssipolitiikasta kirjallisuudessa tuodaan esille USA 1990-luvun puolivälissä. Oikeanlaisen raha- ja finanssipolitiikan seurauksena maa koki nopean kasvun ja alhaisen inflaation yhdistettynä budjettilyijäämiin. Muina esimerkkeinä mainitaan Saksa ja Japani 1970-luvulla, joissa ajoittainen sääntöjen rikkominen tai niistä luopuminen ei vähentänyt hallituksen sitoutumista valittuun politiikkalinjaukseen<sup>18</sup>.

Yleisesti ottaen maiden välillä on havaittu suurta vaihtelua finanssipolitiikan käytössä. Syitä on etsitty instituutioista, erityisesti poliittisista järjestelmistä ja vaalitavasta, joiden on havaittu joko rohkaisevan tai vähentävän finanssipolitiikan käyttöä. Finanssipoliittista liikkumavaraa voidaan rajoittaa joko erilaisilla ulkoisilla pakotteilla kuten säännöillä tai asettamalla institutionaalisia rajoitteita. Parhaasta tavasta rajoittaa päätösvaltaa ilman, että automaattisten vakauttajien toiminta estyy tai kaikki joustavuus menetetään, ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä.

---

<sup>17</sup> *Alesina & Perotti (1996)*.

<sup>18</sup> *Kopits (2001)*, s. 6.

### 3 Sääntöperäinen finanssipolitiikka

Koska päätösperäisen finanssipolitiikan on todettu voimistavan suhdannevaihteluita ja siten horjuttavan talouden vakautta, on monissa maissa otettu käyttöön finanssipolitiikan sääntöjä, joilla myötäsyklistä taipumusta pyritään poistamaan.<sup>19</sup> Nousukaudella kertyvät ylijäämät pyritään tällä tavoin pitämään harkinnanvaraisten toimien ulottumattomissa samalla kun automaattiset vakauttajat voivat jatkaa toimintaansa suhdannevaihteluiden tasoittajina.<sup>20</sup>

Finanssipolitiikan säännöllä on useita määritelmiä. Laajemmin käsitettynä finanssipolitiikan säännöllä tarkoitetaan Alesinan ja Perottin<sup>21</sup> mukaan budjetointi-instituutioita eli epävirallisia ja virallisia sääntöjä ja määräyksiä, jotka ohjaavat talousarvioesityksen valmistelua, hyväksymistä ja toimeenpanoa. Kapeamman määritelmän mukaan säännöillä viitataan lakisääteisiin finanssipolitiikan rajoituksiin, jotka asettavat rajat tavoitesuureille kuten budjettitasapainolle, veroille, julkisille menoille ja velan määrälle. Lisäksi muutamassa maassa, kuten osassa Kanadan osavaltioita ja Sveitsissä, on käytössä sääntö, joka velvoittaa järjestämään kansanäänestysten merkittävistä veroaloitteista.

Säännöt voivat olla joko lakisääteisiä tai poliittiseen sopimukseen kuten hallitusohjelmaan perustuvia, numeerisia tai kvalitatiivisia, kansallisia tai ylikansallisia ja ne voivat koskea valtionhallintoa (*central government*) tai koko julkista sektoria (*general government*). Lakiperusteisia sääntöjä on käytössä muun muassa Iso-Britanniassa ja Saksassa, kun taas Suomessa määrärahaakehykseen sitoudutaan hallitusohjelmassa. Lakisääteisyys ei yksin takaa säännön noudattamista, vaan vaatii poliittista sitoutumista, sillä lait ovat aina parlamentin muutettavissa. Useimmat käytössä olevat säännöt ovat numeerisia ja niitä seurataan muun muassa kansantalouden tilinpidon avulla, josta käy selkeästi ilmi, onko sääntö toteutunut. Australiassa ja Iso-Britanniassa on numeeristen sääntöjen ohella käytössä kvalitatiivisia sääntöjä, joiden toteutuminen vaatii läpinäkyvyyttä, selkeää raportointia ja ulkopuolisten tahojen valvontaa. Esimerkki kvalitatiivisesta säännöstä on vaatimus valtionvelan pitämisestä varovaisella tasolla.

---

<sup>19</sup> *Fatás & Mihov (2003).*

<sup>20</sup> *Burnside (2005) s. 134.*

<sup>21</sup> *Alesina & Perotti (1999).*



Suomeakin sitovan vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt koskevat julkista sektoria, mutta useimmat kansalliset säännöt EMU-alueella kohdistuvat valtionhallintoon. Valtionhallintoa rajoittavat säännöt saattavat houkutella siirtämään osan menoista muulle julkiselle sektorille. Toisaalta niiden etuna on käyttökelpoisuus talous- ja finanssipolitiikassa, koska ne ovat suoraan hallituksen vaikutusvallan alaisia<sup>22</sup>.

Sääntöjen taustalla on ollut monenlaisia syitä: makrotalouden vakauttaminen toisen maailmansodan jälkeisessä Japanissa, hallituksen finanssipolitiikan uskottavuuden lisääminen ja velan määrän vakiinnuttaminen Kanadan provinseissa, finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyuden takaaminen, negatiivisten ulkoisvaikutusten minimointi kansainvälisessä yhteisössä kuten Euroopan unionin talous- ja rahaliitossa sekä finanssipolitiikan myötäsyklisyyden vähentäminen Chilessä<sup>23</sup>. Usein sääntöihin turvaututaan siksi, että nykyisen tai tulevien hallitusten ei uskota haluavan tai kykenevän sitoutumaan optimaaliseen finanssipolitiikkaan ilman ulkopuolista pakotetta. Kuitenkin on myös olemassa esimerkkejä maista, muun muassa Kanada, jotka ovat pystyneet uskottavasti sitoutumaan ja toteuttamaan finanssipolitiikkaa ilman kyseisiä ulkoisia pakotteita.

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa kahteen pääluokkaan sen mukaan, kohdistuuko sääntö julkiseen velkaan vai menoihin. Alijäämä-, velka- ja tasapainoisen budjetin sääntö rajoittavat julkisen velan määrää, kun taas määrärahakehys asettaa menoilta enimmäismäärän, jota budjetoinnissa on noudatettava. Menojen kasvua on pyritty hillitsemään myös tulossääntöjen kautta eli tulojen kasvua rajoittamalla.

Sääntöperäisen finanssipolitiikan ongelmana on, että rajojen asettaminen saattaa estää suhdannevaihteluiden tasoittamiseen tähtäävän aktiivisen suhdannepolitiikan harjoittamisen, sillä taantumassa menokatko voi estää julkisten menojen kasvattamisen ja velkasääntö voi rajoittaa velanottoa.

### 3.1 Tasapaino- ja velkasäännöt

Yleisimmät käytössä olevat finanssipolitiikan säännöt ovat tasapainosääntöjä eli ne kohdistuvat valtion talousarvion tasapainoon. Säännöistä yksinkertaisin on tasapainoinen budjetti (*balanced budget*), jonka mukaan arviointujen tulojen on katettava esitettävät määrärahat valtion talousarviossa. Alijäämä sääntö (*deficit rule*) puolestaan asettaa budjettivajeelle ylärajan.

---

<sup>22</sup> VM (2003).

<sup>23</sup> Burnside (2005), Kennedy & Robbins (2001).

Esimerkiksi kaikki Euroopan talous- ja rahaliittoon kuuluvat maat tavoittelevat julkisen talouden tasapainoa siten, että vaje on korkeintaan kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Monissa maissa on käytössä tätäkin tiukempi, valtiontalouden tai julkisen talouden parin prosentin ylijäämään, pyrkivä sääntö. Suomessa on käytössä valtiontalouden ja Ruotsissa julkisen talouden ylijäämäsääntö. Belgiassa on tavoiteltu vähintään kuusi prosentin perusjäämää eli budjetin ylijäämää ilman korkomenoja. Korkomenojen poissulkemista rajoitteesta perustellaan sillä, että lyhyellä aikavälillä hallitus ei pysty vaikuttamaan korkomenojen suuruuteen.

Tiukasti sovellettavat tasapainosäännöt ovat niiden periaatteellisen yksinkertaisuuden ansiosta helposti ymmärrettävissä ja seurattavissa. Toisaalta niiden ongelmana on joustamattomuus ja myötäsyklisyys, sillä noususuhdanteessa tulojen kasvaessa menoja voidaan lisätä, jolloin tulot ja menot kasvavat samassa suhteessa, kun taas laskusuhdanteessa menoja pitää karsia tai tuloja lisätä verotusta kiristämällä. Tästä syystä monissa maissa ovat yleistyneet rakenteelliset eli suhdannekorjatut tasapainosäännöt. Suomessa ja Ruotsissa tavoitellaan rakenteellista ylijäämää, joka sallii automaattisten vakauttajien toiminnan. Taloudellisen tilanteen huomioiminen on sikäli ongelmallista, että bruttokansantuotteen kasvun ennustamiseen liittyy aina epävarmuutta ja erityisesti suhdanteen käännekohtaa on vaikea ennustettaa. Suhdannekorjaustapa tulee määritellä hyvin tarkasti ja pysyvästi, jotta sääntöä ei voida manipuloida. Suhdannekorjaus tekee säännöstä vaikeammin ymmärrettävän ja hankaloittaa selittämistä suurelle yleisölle.

Sveitsissä hyväksyttiin vuonna 2001 velkajarruksi (*debt-brake*) kutsuttu suhdannekorjattu tasapainosääntö, joka myös kirjattiin perustuslakiin. Velkajarrun mukaan menot eivät saa ylittää tuloja yli suhdanteen. Valtion käytettävissä olevat menot lasketaan vuosittain tuloarvion ja bruttokansantuotteen trendikasvun poikkeaman avulla eli sallittu menotaso riippuu suhdannekorjatuista tuloista. Nopeamman talouskasvun aikaan budjetin on oltava ylijäämäinen ja hitaamman kasvun aikaan alijäämäinen. Nopeamman talouskasvun sekä tuloarvioiden ja talouskasvun ennustevirheistä johtuvat ylijäämät talletetaan kuvitteelliselle tasaustilille, jolta vastaavasti vähennetään odottamattomat alijäämät. Alijäämät sallitaan poikkeustilanteissa, kuten syvän taantumun tai luonnonkatastrofin oloissa hallituksen ja parlamentin enemmistö päätöksellä. Sääntö sallii muutokset verotuksessa, joten lisämenoja voidaan rahoittaa veronkorotuksilla ja veroja voidaan keventää samassa suhteessa menojen kanssa. Velkajarrun tarkoituksena on pitää valtionvelka nykyisellä tasollaan, jotta talouden kasvaessa sen osuus bruttokansantuotteesta laskee.

Tasapainoisen budjetin sääntöä pidetään kahdesta syystä epäoptimaalisena. Ensimmäinen syy on, että se estää keynesiläisen suhdannevastaisen

finanssipolitiikan harjoittamisen, sillä se ei salli alijäämän kasvattamista yllättävän tarpeen tullen. Toinen syy perustuu Barron<sup>24</sup> *tax smoothing*-teoriaan, jonka mukaan verotuksen aiheuttamat vääristymät (esimerkiksi vaikutukset työnteon kannattavuuteen) minimoituvat, kun verotus pidetään vakiona ja suhdanteiden mukaan muuttuvien menojen ja tulojen vaihteluihin vastataan budjettiali- ja -ylijäämillä. Budjetin tasapainotus estää ali- ja ylijäämien käytön "puskurina", mikä on edellytys mainitunlaiselle optimaaliselle verotukselle.

Toisaalta on havaittu, että valittujen politiikkatoimien kriteerinä ei todellisuudessa ole optimaalinen verotus, vaan ne ovat seurausta poliittisten tekijöiden aiheuttamasta taipumuksesta budjettialijäämiin. Jos tasapainotetun budjetin avulla pyritään saavuttamaan menokuria, on tästä näkökulmasta kyseessä valinta optimaalisesta verotuksesta poikkeamisen ja päätösperäisen finanssipolitiikan aiheuttamien vääristymien välillä.

Tasapainosääntöjen ohella monissa maissa on asetettu tavoitteita valtionvelalle. Yleensä velkaa pyritään alentamaan tiettyyn prosenttilukuun suhteessa bruttokansantuotteeseen. EMU-maita sitova velkasääntö tähtää bruttovelka-asteen vähentämiseen vähintään 60 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Myös tätä sääntöä tiukempia rajoitteita on käytössä. Suomessakin tavoitteet ovat ajoittain olleet kunnianhimoisempia.

Bruttovelka-asteen sijaan tavoitesuureena voi olla valtion nettovelka eli valtionvelka vähennettynä omaisuudella. Nettovelan käsite on vaikeammin ymmärrettävissä kuin bruttovelka, mutta se kuvaa paremmin talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Käytännössä laskelmaan sisällytettävän omaisuuden käsitteen määrittely ja arvostusperiaatteet voivat muodostua ongelmalliseksi ja saattavat edellyttää lakia laskentaperusteista<sup>25</sup>.

## 3.2 Kultainen sääntö

Tasapaino-, velka- ja menosääntöjen ongelma on, että ne voivat rajoittaa liikaa investointeja. Tällä hetkellä muun muassa Iso-Britanniassa ja Saksassa on käytössä tasapainoisen budjetin muunnos, niin sanottu kultainen sääntö (*golden rule*), joka jättää investoinnit rajoitusten ulkopuolelle. Kultainen sääntö on löysempi kuin koko budjetin tasapainottamisvaatimus, sillä ainoastaan juoksevien tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa. Valtio voi ottaa lainaa ainoastaan investointeja, ei kulutusmenoja varten.

---

<sup>24</sup> Barro (1979).

<sup>25</sup> VM (2003).

Finanssipolitiikan säännöt voivat johtaa investointimenojen liialliseen leikkaamiseen, sillä juoksevien kulujen leikkaamisen katsotaan olevan vaikeampaa sekä käytännön että poliittisista syistä. Iso-Britanniassa kultainen sääntö otettiin käyttöön vuonna 1998, koska aiempaa tasapainosääntöä noudatettaessa julkisista investoinneista tingittiin kulutusmenojen lisäämiseksi. Tästä seuranneesta julkisen pääomakannan rappeutumisesta johtuen tasapainovaatimusta nähtiin tarpeelliseksi löysätä investointien lisäämiseksi.

Kultaista sääntöä perustellaan myös julkisten investointien erilaisella luonteella muuhun julkiseen kulutukseen nähden. Investoinneista aiheutuu suuria yksittäisiä menoeriä, mutta saadut tuotot levittyvät usean vuoden ajalle tai jopa sukupolvien yli. Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus onkin vahvin argumentti kultaisen säännön puolesta, koska silloin yksi sukupolvi ei voi rahoittaa kulutustaan seuraavien maksettavaksi jäävällä velanotolla. Toisaalta ottamalla lainaa nykyinen sukupolvi ei joudu maksamaan investointeja, joiden tuotosta hyötyvät pääosin tulevat sukupolvet. Kun velkaa otetaan vain investointeja varten, on budjetti tasapainossa, kun lainanotto kattaa nettoinvestoinnit. Tällöin valtion nettovelka ei kasva. Julkisilla investoinneilla voi myös olla positiivinen vaikutus yksityisen sektorin tuotantoon ja sitä kautta verotuloihin<sup>26</sup>.

Kultaisen säännön etuihin kuuluu, että se huomioi pääomamenojen ja muun julkisen kulutuksen välisen erottelun yleisen kirjanpitokäytännön mukaisesti. Pääomamenojen oikea kirjaamistapa on tärkeää, mikäli finanssipolitiikan säännöillä halutaan taata, että budjetoinnissa huomioidaan pitkän aikavälin kestävyys. Oikea kirjaamiskäytäntö myös lisää säännön läpinäkyvyyttä, sillä se antaa oikeamman kuvan talouden senhetkisestä tilasta. Menojen erottelu tilinpidossa ei silti tarkoita, että investointeja ei pitäisi lainkaan rajoittaa, vaan niille tulisi asettaa oma erillinen rajoitteensa. Säännön soveltamisessa on tärkeää määritellä tarkasti, mitä investoinnit ovat, sillä on arveltu, että numeerisen säännön löysäminen poistamalla yksittäinen osatekijä kuten investoinnit rajoitteen piiristä johtaisi silmänlumetoiimiin (*creative accounting*) rajoitusten väljentämiseksi. Läpinäkyvyydestä tulee siten entistä tärkeämpää, jotta sääntöä ei kierretä esimerkiksi luokittelemalla kulutusmenoja investointimenoiksi<sup>27</sup>.

Kultaisen säännön käyttöönottoon liittyy joitain teknisiä ongelmia, joista yksi on investoinnin synnyttämien tuottojen vaikea mitattavuus. Aina ei myöskään ole aivan yksiselitteistä määritellä, mikä lasketaan julkiseksi

---

<sup>26</sup> Kennedy & Robbins (2001) s. 4.

<sup>27</sup> Fatás (2005) s. 10-14.

investoinniksi. Tilinpidon oikeellisuus vaatii myös huomioimaan pääoman kulumisen, jonka oikea mittaaminen ei ole itsestään selvää.

Kultaisen säännön tarkka muoto riippuu syystä, jonka vuoksi investoinnit halutaan jättää rajoitteen ulkopuolelle. Jos syynä on sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus tai investointien erilainen luonne kulutusmenoihin verrattuna, ei lainanottoa tulisi rajoittaa, jos sillä rahoitetaan nettoinvestoinnit. Taustalla on periaate, jonka mukaan nettoinvestoinnit kasvattavat valtion varallisuuden arvoa. Sitä vastoin, jos syynä on tarve rajoittaa julkisen velan kokonaismäärää, tulisi lainanotto julkisia investointeja varten sallia, mikäli investoinnista tulevaisuudessa saadut tuotot tai verot kattavat siitä aiheutuneet kustannukset. Käytännössä tämä on epätodennäköistä, sillä julkisten investointien tuottavuus on todettu alhaiseksi. Siinäkin tapauksessa kultainen sääntö voi olla tarpeellinen, sillä velka on kestäväällä pohjalla, kun pääoman kulumisen ja tulevat tuotot huomioidaan. Sääntöä noudattamalla julkinen velka ja julkisen pääoman määrä ovat pitkällä aikavälillä yhtä suuret.

### 3.3 Meno- ja tulosäännöt

#### *Määrärahaohjelmat*

Julkisten menojen kasvun hillitsemistä ja finanssipolitiikan ennustettavuutta pyritään monissa maissa parantamaan budjettiprosessia täydentävillä menettelyillä kuten määrärahaohjelmilla. Monivuotiset määrärahaohjelmat, jotka asettavat valtion menoille ylärajan seuraaviksi vuosiksi, ovat osa hallituksen keskipitkän aikavälin suunnittelua. Näin ohjelmilla pyritään edesauttamaan finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Koska ohjelmat perustuvat hallitusohjelmassa määriteltyihin politiikkaohjelmiin, näyttävät ohjelmat myös valitun politiikan kustannukset lähivuosina.

Menosääntöjä on käytössä useassa maassa, muun muassa Suomessa, Ruotsissa, Hollannissa, Ranskassa, Tanskassa ja Itävallassa. Kansainväliset organisaatiot kuten OECD ja IMF pitävät erityisesti Hollannin määrärahaohjelmaa esimerkillisenä. Eri maissa käytössä olevat määrärahaohjelmat poikkeavat toistaan sekä muodoltaan että sisällöltään. Eroja on kehyspäätöksien kattavuudessa, inflaation huomioinnissa, ajallisessa pituudessa, ohjelman asettelu taustalla olevista periaatteista, joustavuudessa sekä lakisääteisyudessa.

Määrärahaohjelmat annetaan ennen budjettikierron alkua, jolloin ne ohjaavat talousarvion valmistelua ja toimeenpanoa. Kehys voi kattaa joko kaikki tai osan valtion tai julkisen sektorin menoista, joten se ei välttämät-

tä täysin vastaa talousarviota. Valtion talousarvio muodostuu silloin kehysten piiriin kuuluvista ja sen ulkopuolelle jäävistä menoista<sup>28</sup>.

Itävallan parlamentti hyväksyi vuonna 2007 kattavan valtion talousarviolain uudistuksen, jonka ensimmäinen vaihe toteutetaan vuonna 2009 ja toinen 2013. Ensimmäisen vaiheen kulmakivi on keskipitkän aikavälin menosäännön käyttöönotto, jossa asetetaan niin sanotut rullaavat/liukuvat määrärahakehukset neljäksi vuodeksi eteenpäin siten, että joka vuosi lisätään kehukset neljännelle vuodelle. Joka vuosi lisättävä kehys neljännelle vuodelle takaa keskipitkän aikavälin talousarviosuunnittelun huolimatta hallituksen toimikauden pituudesta<sup>29</sup>. Menosääntö on kirjattu lakiin ja siitä poikkeamiset sallitaan vain erikoistapauksissa. Määrärahakehys kattaa noin 80 prosenttia liittovaltion kokonaismenoista.

Kehysten lakisääteisyttä on ehdotettu myös Ruotsissa, jossa kehukset ovat olleet käytössä vuodesta 1997 asti. Ruotsin valtiovarainministeriön vuonna 2009 laatimassa lakimuutosehdotuksessa<sup>30</sup> esitetään kehysmenettelyn muuttamista vapaaehtoisesta pakolliseksi. Esitystä perustellaan muun muassa sillä, että myös kunnilla ja maakäräjillä on lakisääteiset budjettirajoitteet. Kehysmenettely on ollut toimiva, sillä niitä ei ole kertaakaan ylitetty ja tarvittaessa on toteutettu suuriakin menoleikkauksia kehyksissä pysymiseksi. Näin ollen kehysmenettelyn todetaan ehkäisseen tehokkaasti 2000-luvulla syntyneiden ylijäämien tuhlausta ja toisaalta kiristäneen menokuria talouden heikentyessä.

### *Kiinteä- tai käypähintainen kehys*

Yleisesti määrärahakehys voidaan määritellä joko vuotuisina enimmäisrahämäärinä ko. vuoden hintatasossa (Ruotsi) eli käypähintaisena/nimellisenä tai menovolyymeina eli kiinteähintaisena/reaalisena, jolloin vuosittaisen hinta- tai kustannuskehityksen vaikutus ei sisälly kehukseen (Hollanti, Suomi). Käypähintaisen kehysten tasoon ei vuoden aikana tarvitse tehdä hintakorjauksia, mikä tekee siitä yksiselitteisen ja läpinäkyvän. Käypähintaisen kehysten etuna on myös vastasyklisyys, sillä arvioitua nopeampi inflaatio johtaa automaattisesti menojen rajoittamiseen kehyskaudella. Jos taas hinta- ja kustannuskehitys on arvioitua hitaampaa, muodostuu kehukseen liikkumatilaa, joka mahdollistaa kysyntää elvyttävän ekspansiivisen finanssipolitiikan hitaamman talouskasvun oloissa. Toisaalta hitaamman inflaation luoma liikkumavara saattaa johtaa pysy-

---

<sup>28</sup> *Ljungman (2008) s. 4.*

<sup>29</sup> *Meszarits & Seiwald (2008).*

<sup>30</sup> *Sveriges regeringskansli/Finansdepartementet (2009).*

västi korkeampaan menotasoon, kun taas odotettua nopeamman inflaation vaatimien säästötoimenpiteiden toteuttaminen ei ole itsestään selvää ja saattavaa olla vaikeasti hyväksyttävissä.

Menovolyymina eli kiinteähintaisena ilmaistu kehys pysyy hintakehityksestä huolimatta samana, sillä se muutetaan käypähintaiseksi toteutuneen hintakehityksen mukaisesti. Menovolyymina ilmaistun kehyksen etuna on sen joustavuus, sillä hinnanmuutoksista johtuvat menoerien muutokset eivät muuta päätettyjen resurssien käyttötasoa tai suhteellista allokatiota. Odotettua nopeampi hintakehitys ei vaadi menoleikkauksia kehyksessä pysymiseksi eikä menoeriä voida lisätä, jos hintakehitys jää arvioitua hitaammaksi.

Kiinteähintaisen kehyksen ongelmana on huonompi läpinäkyvyys käypähintaiseen verrattuna, koska hintakorjauksesta johtuen ulkopuolisten on vaikeampi seurata kehyksen pitävyyttä. Menovolyymina ilmaistu kehys muutetaan kyseessä olevan vuoden hintatasoon sovitulla hintakustannusindeksillä. Suomessa hintakorjaus tehdään valtion menojen hintaindeksillä. Nykyään kehyspäätöksen liitteessä on esitetty selvitys kehystasoon tehdyistä hintataso- ja rakennekorjauksista sekä taustalla olevasta hintakehitysoletuksesta. Jos hintakorjaus tehtäisiin valtion menojen hintaindeksin sijaan esim. pelkällä kuluttajahintaindeksillä tai kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksillä, perustuisi hintakorjaus kansantalouden yleisen hintatason muutokseen, eikä valtion menojen hintakehitykseen.

Hollannissa hintakorjauksessa käytetään kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksiä, joka sisältää sekä yksityisten että julkisten kulutusmenojen ja investointien hintakehityksen. Erona bruttokansantuotteen hintaindeksiin on, että tästä on poistettu varastojen muutosten sekä tavaroiden ja palveluiden viennin ja tuonnin hintojen vaikutus, sillä ne aiheuttavat indeksiin heilahteluja vaihtosuhteen muuttuessa<sup>31</sup>. Seuraavan vuoden kehyksen hintakorjaus tehdään keväällä valtion tutkimuslaitos *Centraal Planbureau*n ennusteiden mukaan, minkä jälkeen hintakorjauksia ei enää tehdä.

### *Jakamaton varaus*

Tasapainosääntöihin verrattuna menosäännöt vähentävät myötäsyklisiä finanssipolitiikkaa, koska ne sallivat automaattisten vakauttajien toiminnan varsinkin tulopuolella eli verotuksen kautta. Jos kehykseen sisältyy budjettimarginaali huonompia aikoja varten, eli osa päätettävien menojen ko-

---

<sup>31</sup> VM (2007).

konaismäärästä jätetään kohdentamatta tai suhdanneherkät erät on jätetty kehyksen ulkopuolelle, toimivat vakauttajat myös menopuolella. Budjettimarginaali eli jakamaton varaus on käytössä Suomessa, Ruotsissa ja Hollannissa.

Hollannissa jakamaton varaus odottamattomia menoja varten on hyvin pieni; vuonna 2002 se oli vain 0,25 prosenttia budjetin loppusummasta. Kehysmenot perustuvat varovaiselle kasvuennusteelle, joten talouskasvun ollessa nopeampaa menoja on yleensä voitu lisätä. Lisäksi Hollannissa määrärahoja voidaan siirtää seuraavalle vuodelle, mikä estää loppuvuonna jäljelle jääneiden määrärahojen tehottoman käytön. Siirtomarginaali on n. yksi prosentti budjetin kokonaissumasta ja se määritellään jokaiselle hallinnonalalle erikseen.

Myös Ruotsissa kehyksiin jätetään jakamaton varaus automaattisia vakauttajia, odottamattomia menoja ja ennustevirheitä varten. Vuosina 2007–2008 varaus oli 2-2,5 prosenttia määräraha-kehuksesta. Aiempina vuosina varaus oli niin pieni, että se käytettiin lisämenoihin jo alkuvuodesta, eikä budjettiin jäänyt enää liikkumavaraa. Jakamaton varaus koetaan tärkeäksi joustavuuden kannalta, sillä sen myötä välttyään tekemästä muutoksia itse kehykseen. Kun kehysmenettely ensi kerran otettiin käyttöön, sai jakamaton varaus osakseen pientä vastustusta, sillä sen väitettiin heikentävän kehyksen vaikuttavuutta. Vuosien saatossa pelko on osoittautunut aiheettomaksi ja nyt onkin ehdotettu jakamattoman varauksen jakoa kahteen erilliseen osaan. Ensimmäisen ehdotuksen mukaan varaus mitoitettaisiin erikseen epävarmuustekijöistä aiheutuvien odottamattomien menojen varalle, minkä ohella jätettäisiin suunnittelumarginaali rakenteellisista muutoksista johtuville menoille. Toisen ehdotuksen mukaan jakamaton varaus jaoteltaisiin suhdannemarginaaliin ja uudistusmarginaaliin, joista ensimmäinen kattaisi suhdanteiden mukaan muuttuvat menot ja toinen sekä ennakoimattomat että uudistuksista johtuvat menot<sup>32</sup>.

### *Menosääntöjen ongelmakohtia*

Menosääntöjen huonona puolena pidetään sitä, että niitä saatetaan kiertää kirjanpidollisin keinoin tai lisäämällä menojen asemesta esimerkiksi verotukia. Verotukia on käytetty kehyksessä pysymiseksi sekä Suomessa että Ruotsissa. Ruotsissa on vuodesta 1996 esitetty laskelma verotuista kevätbudjetin yhteydessä. Väliaikaisia verotukia on lisätty muun muassa perimällä kunnilta vähemmän arvonlisäveroja. Ruotsissa onkin ehdotettu joko

---

<sup>32</sup> *Sveriges regeringskansli/Finansdepartementet (2009) s.35-40, Ljungman (2008) s.43-44, VM (2007) s.112.*



verotukien lisäämistä määräraha-kehyyksiin muiden menojen tavoin tai käyttötarkoitusten kattavampaa raportoinnista. Hollannissa talousarviossa käsitellään merkittävimpiä verotukia omassa luvussaan, mutta asiantuntijoiden mukaan käsittely on puutteellinen monen tärkeän verotuen osalta, jotka siis jäävät kehyksen ulkopuolelle.<sup>33</sup> Yhtenä esimerkkinä tuodaan esille eläkesäästöjen erikoiskohtelu muihin säästöihin verrattuna.

Koska kehys ei kata kaikkia verotuen muotoja, voivat kyseiset erät kasvaa rajatta ja täysin vailla huomiota. Kriitikkojen mukaan tämä vääristää varojen kohdentamista, sillä kehyksen piiriin kuuluvien menojen yllättävään kasvuun joudutaan reagoimaan päinvastoin kuin ulkopuolelle jäävien erien kohdalla. Lisäksi käytäntö mahdollistavaa kehyksen kiertämisen, sillä menoja voidaan kasvattaa lisäämällä verotukien määrää<sup>34</sup>.

Vaikka kehyksellä pyritään rajoittamaan valtion menoja, ei se estä budjettialijäämän syntymistä siinä tapauksessa, että veroja leikataan tai tulojen kokonaismäärä yliarvioidaan. Alijäämät voidaan pienentää täydentämällä sitovaa kehystä keskipitkän aikavälin tavoitteella. Vaikka tavoite sitoo kehystä löysemmin, voidaan sen avulla silti tavoitella budjettikuria. Ruotsissa määräraha-kehyykset asetetaan keskipitkälle aikavälille siten, että tulevan vuoden talousarviota laadittaessa kehykset on annettu jo aiempina vuosina. Joka vuosi asetetaan määräraha-kehyyksessä kolmen vuoden päähän, eikä aiempiin kehyksiin tehdä muutoksia. Monivuotisilla kehyksillä tähdätään budjetoinnin pitkäjänteisyyteen, sillä kehysten asettaminen usean vuoden päähän muistuttaa siitä, että budjettikuri on oltava pysyvää.

Ruotsissa juuri kolmivuotinen aikaperspektiivi koetaan sopivaksi myös siksi, että se vastaa euroalueen ulkopuolella olevien EU:n jäsenvaltioiden vuosittain laatimassa lähentymisohjelmassa käytettyä keskipitkän aikavälin käsitettä. 2000-luvulla kolmannen vuoden kehyksen asettamista on kuitenkin siirretty myöhemmäksi sillä perusteella, että talouden kehitystä ja siten verotuloja ei ole pystytty ennustamaan luotettavasti tai siihen ei ole ollut riittävästi aikaa. Kehityssuunta on nähty ei-toivottuna, sillä kehysten asettaminen vuoden päähän kerrallaan lyhentää suunnittelun aikajännettä, jolloin kehysten koetaan menettävän merkityksensä budjetoinnin rajoittavana välineenä ja budjetoinnissa uskotaan painotettavan juuri lähestyviä menotarpeita. Tarpeelliseksi koetun käytännön säilyttämiseksi onkin ehdotettu, että budjettilaki määräisi hallituksen asettamaan kehykset kolmannelle vuodelle<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Bos (2008) s.39.*

<sup>34</sup> *Bos (2008) s.39, 42. Ljungman (2008) s.36.*

<sup>35</sup> *Sveriges regeringskansli/Finansdepartementet (2009) s. 31.*

Taipumusta alijäämään voidaan pyrkiä lievittämään myös samanaikaisesti sitovalla velkasäännöllä, joka asettaa velalle enimmäistason. Kun velkaa mitataan suhteessa bruttokansantuotteeseen, on päätöksentekijöiden huomioitava kokonaisvelan määrä, eikä ainoastaan budjetoitavan ajanjakson budjettitasapainoa<sup>36</sup>. Myös Sveitsissä käytössä oleva velkajarru korjaa taipumusta alijäämiin. Velkajarru sallii suhdannevaihteluista aiheutuvat yli- ja alijäämät, mutta budjetin tulee olla tasapainossa yli suhdanteen (*over the cycle*). Yli- ja alijäämät merkitään kuvitteelliselle tilille, joka näin ollen ajan kuluessa supistuu nolnaan.<sup>37</sup>

### *Tulosäännöt*

Tulosäännöllä pyritään hillitsemään tulojen, ja sitä kautta menojen, kasvua. Säännöllä voidaan määrätä myös tulojen käytöstä. Hollannissa hallitusneuvotteluissa sovitaan myös tulokehyksistä, joissa määritellään kokonaisverotuksen ylä- ja alaraja hallituskaudelle. Poikkeamat rajoista tulee kompensoida. Aiemmin myös arvioitua suurempien tuloarvioiden käyttöä säänneltiin. Senhetkisestä ali- tai ylijäämästä riippuen tietty prosenttiosuus ylityksestä tuli käyttää joko veronalennuksiin tai velan lyhentämiseen. Myöhemmin lisätuloja koskevista prosenttisäännöistä luovuttiin, sillä ne voimistivat myötäsyklistä talouspolitiikkaa<sup>38</sup>. Suomessa ei ole käytössä tulosääntöä.

Belgiassa käytössä oleva "kultainen hamsteri" -sääntö määrää, että budjetin tuloarvion ylittävät tulot on käytettävä budjetin tasapainon parantamiseen eli velanmaksuun. Luxemburgissa vastaavassa tilanteessa varat siirretään vararahastoon, josta rahaa voidaan siirtää budjettiin silloin kun tulot alittavat tuloarviot.

## 3.4 Sääntöjen vertailua

Vertailtaessa määräraahakehystä ja velkasääntöä menokuriin kannustavan käyttäytymisen näkökulmasta (*fiscal behavior*), on määräraahakehys osoittautunut tehokkaammaksi. Määräraahakehysten puolesta puhuvat ennen kaikkea sen yksinkertaisuus ja läpinäkyvyydestä johtuva vähäisempi mahdollisuus väärinkäytöksiin, sillä säännön rikkominen tulee todennä-

---

<sup>36</sup> *Dában & Detragiache ym. (2003).*

<sup>37</sup> *IMF (2001).*

<sup>38</sup> *VM (2007).*

köisemmin ilmi. Velkasäännön tahallinen ylittäminen voidaan kätkeä asettamalla raja ylioptimististen talousennusteiden perusteella tai lupaamalla tulevaisuudessa menokuria, jota ei todellisuudessa ole aikomusta noudattaa.

Pitkän aikavälin tarkastelussa vertailukriteerinä käytetään kannustavuutta vastuulliseen menopolitiikkaan (*fiscal responsibility*). Velkasääntö, joka asettaa alijäämälle maksimirajan, kannustaa maita pitämään alijäämänsä lähellä suurinta sallittua määrää. Tämä vähentää finanssipoliittista liikkumavaraa ennakoimattomina huonoina aikoina, jolloin ekspansiiviselle finanssipoliitikalle olisi käyttöä. Menokehys sitä vastoin ohjaa poliittisia päätöksentekijöitä selvin säännöin sekä hyvinä että huonoina aikoina.

Lyhyellä aikavälillä, kun tavoitellaan suhdannevaihteluiden tasoittumista, ei velkasääntö millään tapaa kannusta vahvoja talouksia suhdannevasteeseen, kireään finanssipoliittikkaan. Toisaalta heikoissa talouksissa se saattaa jopa rajoittaa automaattisten vakauttajien toimintaa. Määrärahakehys puolestaan sallii verotuksen kautta toimivien tulopuolen vakauttajien toiminnan kaikissa olosuhteissa, sillä nousukaudella progressiivinen verotus vähentää yksityisen sektorin käytössä olevia tuloja, mikä hillitsee talouden ylikuumenemista ja päinvastoin laskukaudella. Lisäksi menokehysten sisään jäävää jakamatonta varausta säätelemällä myös menopuolen vakauttajille jää liikkumavaraa.

Määrärahakehys myös auttaa valtionhallinnon ydintoimintojen toteuttamisessa, sillä käytössä olevat resurssit ovat selvästi ennalta tiedossa. Sitä vastoin velkasäännön alaisuudessa käytettävissä olevat tulot voivat vaihdella ennakoimattomasti suhdanteiden mukaan. Määrärahakehysten edistämä ennustettavuus myös helpottaa finanssipoliittikan yhteensovittamista rahapolitiikan kanssa ja herättää ennustettavuuden ansioista suurempaa luottamusta yksityisellä sektorilla<sup>39</sup>.

Sen lisäksi, että finanssipoliittikan säännöillä tavoitellaan talouden kestävyyttä ja vakautta tulojen, menojen ja velan määrällä mitattuna, voidaan niiden tehtävänä pitää käyttäytymiseen vaikuttavien instituutioiden muuttamista vakauden ylläpitämiseksi. Ei siis riitä, että mainituille fiskaalisille suureille asetetaan rajat, vaan rajojen noudattaminen vaatii epäoptimaaliseen politiikkaan johtavien syiden ymmärtämistä. Toimivan finanssipoliittikan säännön tulisi siksi kohdistua itse vääristymän aiheuttajaan. Määrärahakehyksellä sanotaan ainakin teoriassa olevan tämä ominaisuus, sillä se ohjaa budjetointiprosessia, johon liittyy monia poliittisen päätöksenteon ongelmia.

---

<sup>39</sup> Anderson & Minarik (2006) s.193–194

## 4 Finanssipolitiikan sääntöjen tarve

Aiemmin esitetyn mukaan oikein ajoitetulla suhdannevastaisella finanssipolitiikalla on parhaassa tapauksessa taloutta vakauttava vaikutus. Euroopan komission vuoden 2008 julkisen talouden raportin mukaan päätösperäinen finanssipolitiikka EMU-maissa on ollut parhaimmillaankin vain suhdanneneutraalia ja useimmiten myötäsyklistä. Raportin mukaan vaikuttaa siltä, että harkintaan perustuva politiikka vain harvoin on todella suhdanteita tasoittavaa. EMU:n asettamat raamit näyttävät hieman parantaneen, mutta eivät kokonaan korjanneen, tilannetta<sup>40</sup>.

Samansuuntaisia tuloksia on saanut von Hagen<sup>41</sup> tutkiessaan EU-maiden ja Japanin finanssipolitiikkaa vuosina 1980–2003. Tulokset tukevat aiempia tutkimuksia, joiden mukaan päätösperäinen finanssipolitiikka Euroopassa on ollut myötäsyklistä. Vuoden 1991 jälkeen Euroopan unionin perustamissopimuksen asettamat säännöt näyttävät kuitenkin huomattavasti vähentäneen niin sanottua vaalisykliä eli menojen ja alijäämän kasvattamista vaalivuosina. Nousukaudella myötäsyklisyyttä on selitetty sillä, että päättäjät tulkitsevat virheellisesti tulojen lisäyksen talouden rakenteista johtuvaksi ja siksi leikkaavat veroja tai lisäävät menoja.

Ajoittaiset budjettikurista poikkeamiset sota-aikoina, luonnonkatastrofista tai syvästä lamasta johtuen on nähty oikeutettuina, mutta monien teollisuusmaiden (muun muassa USA, Ranska, Saksa, Portugali, Italia) ylisuuret valtionvelat ovat osoittaneet, että päätösperäinen finanssipolitiikka saattaa järjestelmällisesti johtaa budjettikurista lipsumiseen.<sup>42</sup> Päätösperäisillä toimilla ei ole ollut suhdannetta vakauttavaa vaikutusta, vaan julkinen kulutus on jatkuvasti ylittänyt tulot. Päätösperäinen finanssipolitiikka on siis ollut selvästi myötäsyklistä ja alijäämiin taipuvaista.

Jo 1950-luvulta asti budjettikuria on pyritty palauttamaan pysyvien sääntöjen avulla. Viimeisten vuosikymmenten aikana sääntöperäinen finanssipolitiikka on edelleen kasvattanut suosiotaan useissa maissa. Jokaisen säännön perimmäisenä tarkoituksena on ollut edistää vakaata talouskasvua hillitsemällä budjettialijäämiä ja valtionvelan jatkuvaa kasvua.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> *Euroopan komissio (2008) s.20 ks. esim. Gali & Perotti (2003), OECD (2003).*

<sup>41</sup> *von Hagen (2006).*

<sup>42</sup> *Kopits (2001).*

<sup>43</sup> *mm. Hallenberg & Strauch & von Hagen (2006), IMF (2003), Kennedy & Robbins (2001).*

Kaikille säännöille yhteistä on myös se, että niillä pyritään lisäämään finanssipolitiikan uskottavuutta rajoittamalla päätöksentekijöiden harkinnanvaraisia toimia. Tavoitteena on saada aikaan luottamusta takaamalla, että talouden perustekijät pysyvät vakaina ja ennakoitavissa, vaikka hallitus ja sen myötä valittu poliittikalinjaus vaihtuvat.

Taloustieteilijät ovat yrittäneet selittää, miksi päätösperäinen finanssipolitiikka on monissa maissa johtanut budjettialijäämien merkittävään kasvuun. 1970-luvun öljykriisin synnyttämät laajat alijäämät hyväksytään keynesiläisen finanssipolitiikan mukaisesti erityistapauksina, mutta niiden kesto kriisin päätyttyä teoria ei selitä. Myös uusklassinen talusteoria ohjaa kattamaan yllättävät lisämenot alijäämillä, mutta teorian edellyttämää normaaliaikojen ylijäämiä ei ole samassa mittakaavassa nähty.

Useissa maissa 1970-luvulla syntyneitä alijäämiä on pyritty selittämään alhaisesta korkotasosta johtuvilla alhaisilla lainakustannuksilla. Ei kuitenkaan ole näyttöä, että hallitukset perustaisivat velanottopäätöksensä korkotasolle. Lisäksi 1980- ja 1990-luvun huomattavasti korkeampi korkotasoa ei tue väittämää.

Koska perinteinen taloustiede ei ole pystynyt selittämään historiallisen suuria alijäämiä, ovat tutkijat etsineet syytä poliittisista tekijöistä. Valtion taloudenhoidon keskeisenä piirteenä on päätöksenteko yhteisten varojen jakamisesta eli kannanotto keskenään ristiriidassa oleviin jakoperusteisiin. Jakoperusteisiin liittyvät kysymykset ja konfliktit onkin nähty mahdollisena syynä alijäämiin ja velkaantumiseen. Tarkastelun kohteena on ollut erityisesti varojen jakamiseen liittyvä poliittinen päätöksentekoprosessi sekä taustalla vaikuttavat instituutiot<sup>44</sup>.

## 4.1 Poliittinen päätöksentekoprosessi

Poliittiseen päätöksentekoprosessiin liittyy piirteitä, jotka voivat johtaa yhteiskunnan kannalta epäoptimaaliseen päätökseen ja siten päätösperäisen finanssipolitiikan epäonnistumiseen ja jatkuvaan velanottoon.<sup>45</sup> Kirjallisuudessa on eritelty kolme syytä, joiden on todettu johtavan ns. alijäämäharhaan, jolla tarkoitetaan poliittisen päätöksentekoprosessin piirteistä johtuvaa taipumusta kasvattaa budjettivajetta.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> von Hagen (2006).

<sup>45</sup> Kennedy & Robbins (2001).

<sup>46</sup> von Hagen (1998, 2002), Kinnunen (2006).

Ensimmäinen syy alijäämäharhaan on niin sanottu vaalisykli, joka syntyy, kun poliittiset päättäjät ovat kiinnostuneempia uudelleevalinnastaan kuin yhteiskunnan hyvinvoinnista. Näin ollen erityisesti vaalien alla heillä saattaa olla kannustin lisätä menoja, mikä lisää heidän omaa kannatustaan lyhyellä aikavälillä, mikäli äänestäjät eivät huomioi menojen aiheuttamia myöhempiä lisäkustannuksia eli veronkorotuksia. Taloustieteen termein sanottuna tämä tarkoittaa, että äänestäjät eivät täysin sisäistä intertemporaalista budjettirajoitetta.

Toisena alijäämäharhaa synnyttävänä tekijänä pidetään puolueiden välistä pelitilannetta. Jos vallanvaihdos on todennäköinen, saattaa hallituspuolue kasvattaa alijäämää ja jättää kustannuksista huolehtimisen seuraavan hallituksen huoleksi. Varsinkin silloin, kun valtaan uskotaan astuvan oppositiopuolueen, joka kohdistaisi menot selvästi vallassa olevan hallituksen näkemysten vastaisesti, pyritään näin toimimalla rajoittamaan tulevan hallituksen liikkumavaraa.

Kolmantena syynä mainitaan hallituksen sisäinen menoleikkauksien kohdistamiseen liittyvä vangin dilemma. Yhteiskunta koostuu eri ryhmistä, joiden edut ovat keskenään ristiriidassa. Jos ryhmät eivät pääse sopimukseen siitä, kuinka alijäämää supistavien toimien aiheuttama taakka tulisi jakaa, saattaa seurauksena olla päätöksenteon lykkääminen ja vältteleminen. Menoleikkauksien kohdentamisesta sopimisen oletetaan olevan sitä vaikeampaa, mitä useammasta puolueesta hallitus koostuu. Tällöin alijäämäharhan riski on suurempi suhteellisen vaalitavan maissa, joiden on todettu todennäköisemmin johtavan useamman puolueen koalitiollahituksiin kuin äänenemmistöön perustuvan vaalitavan maissa, jotka johtavat yksipuoluehallituksiin. Tätä on perusteltu sillä, että saman puolueen sisällä vallitsevat erimielisyydet ovat pienempiä ja helpommin ratkaistavissa kuin puolueiden väliset ristiriidat.

Yleisesti ottaen syinä alijäämäharhaan voidaan nähdä seuraavat taustalla vaikuttavat poliittiset tekijät: äänestäjäkunnan äärimmäinen polarisoituminen, monipuolueiset koalitiollahitukset sekä hallituksen epävakaa valta-asema.

Vaikka yllämainitut alijäämää kasvattavat syyt ovat saaneet paljon huomiota osakseen, ei niille ole toistaiseksi pystytty osoittamaan täyttä empiiristä tukea. Tämä voidaan tulkita hyväksi uutiseksi, sillä kyse on poliittisista perustekijöistä, joita on hyvin vaikea muuttaa.

Alijäämäharhan lisäksi päätösperäisiin politiikkatoimiin liittyy aikaa ja tietoa koskevia ongelmia. Päätöksenteko pohjautuu aina kyseisellä hetkellä saatavilla olevaan tietoon senhetkisestä tilanteesta, tulevasta käänteistä sekä valittujen toimien vaikutusten laajuudesta ja ajoituksesta. Ongelmat johtuvat siitä, että tiedon saantiin ja budjetoitintprosessiin liittyy useita viivästymiä, joiden seurauksena taloudessa tapahtuvien ilmiöiden ja finans-

sipolitiikan toimeenpanon välillä on väistämättä viive. Viivästymät voidaan jaotella teknisiin ja poliittisiin viipeisiin.

Tekniset viipeet ovat tietoon liittyviä viivästyksiä, jotka aiheutuvat tiedon keräämisestä, käsittelystä ja viimeistelystä. Talouteen liittyvää aineistoa saatetaan tulkita väärin vuosikautia, joten ei ole itsestään selvää, että julkaisuvaiheessa luvut ovat merkityksellisiä<sup>47</sup>. Aineiston tuottamisen hitaudesta johtuen vallitsevan suhdanteen määrittely on vaikeaa, mikä hankaloittaa oikean suhdannepolitiikan valitsemista ja ajoittamista. Suhdanteita myötäilevä politiikka ei siis välttämättä ole tarkoituksellista, vaan osittain myös reaaliaikaisen tiedon puutteesta johtuvaa.<sup>48</sup>

Poliittiset viipeet puolestaan syntyvät siitä, että tiedonkeruun jälkeen poliittinen päätöksenteko ja päätösten toimeenpano vievät aikaa. Samasta syystä myös valittujen toimien peruuttaminen on vaikeaa, vaikka tilanne sitä vaatisi. Teknisten ja poliittisten viipeiden lisäksi finanssipoliittisten toimien vaikutukset, kuten veronalennuksen vaikutukset kokonaiskysyntään, eivät aina ole välittömiä. Tällöin on vaarana, että vaikutukset ajoittuvat väärin. Esimerkiksi jos taantumassa kokonaiskysyntää stimuloivaksi tarkoitettut veronalennukset alkavat vaikuttaa vasta, kun talous on jo noususuhdanteessa, ei toimella ole suhdannevaihteluita tasoittavaa, vaan niitä voimistava vaikutus.

## 4.2 Instituutiot ja budjetointiprosessi

Edellä mainittujen poliittisten syiden lisäksi menojen ja velan liiallisen kasvun aiheuttajaksi on nimetty niin sanottu yhteisen resurssin ongelma (*common pool problem*). Myös yhteisen resurssin ongelmassa on kyse julkisten varojen jaosta. Ongelma syntyy siitä, että julkiset varat kerätään kaikilta veronmaksajilta, mutta menot kohdistetaan tietyille edunsaajaryhmille.

Tulonjakopolitiikassa edunsaajat eivät siis tavallisesti ole samat kuin menojen rahoittajat. Sen sijaan ne, jotka menoista hyötyvät, maksavat yleensä vain pienen osan kokonaiskustannuksista. Tämän seurauksena tiettyä ihmisryhmää edustavilla poliitikoilla on taipumus yliarvioida menoilla rahoitettavien toimien yhteiskunnallista hyötyä, sillä he huomioivat ainoastaan oman valitsijakuntansa osuuden kustannuksista. Kyseessä on siis negatiivinen ulkoisvaikutus, joka aiheutuu siitä, että päättäjät eivät

---

<sup>47</sup> Anderson & Minarik (2006) s. 185.

<sup>48</sup> Euroopan komissio (2008). ks. esim. Gominelli & Momigliano (2006).

huomioi kaikkia yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Esimerkkinä tästä ovat ministeriöt, jotka pyrkivät maksimoimaan omat määrärahasa ottamatta huomioon, että samalla kun yksittäisen ministeriön määrärahat kasvavat, vähenevät yhteiset resurssit, jotka ovat käytettävissä muilla yhteiskunnan osa-alueilla. Pyrkimys määrärahojen kasvattamiseen jokaisen ministeriön taholta paisuttaa budjettia ja samalla tarvittavien julkisten varojen määrää. Ongelma korostuu entisestään ministeriöiden määrän, ja samalla pyydettyjen määrärahojen, kasvaessa.

Kuten aiemmin mainittu vaalisykli, myös yhteisen resurssin ongelma juontuu siitä, että päättäjät eivät täysin sisäistä budjettirajoitetta. Budjetoitintiprossiin liittyy siis koordinoitioongelma, jonka ratkaisemiseksi päätöksentekijät tulisi saada tarkastelemaan budjettia kokonaisvaltaisesti. Budjettirajoitteen sisäistäminen tarkoittaa, että päättäjät huomioivat yhteisillä verovaroilla rahoitettavien projektien todelliset hyödyt ja kustannukset<sup>49</sup>. Budjetoitintiprossia, jossa menopäätökset tehdään yhteistyössä eli koordinoitusti päättäjien kesken ja budjetti huomioidaan kokonaisuudessaan, kutsutaan keskitetyksi budjetoitintiprossiksi (*centralization*). Hajautettu budjetoitintiprossi (*fragmentation*) sitä vastoin viittaa käytäntöön, jossa yleiskäsitys budjetista puuttuu.

Kirjallisuudessa painotetaan yhä enemmän budjetoitintiprossia ohjaavien instituutioiden eli budjetointi-instituutioiden merkitystä valtion varainhoidossa. Esim. von Hagen<sup>50</sup> on osoittanut empiirisesti budjetointi-instituutioiden merkityksen menokurin ylläpitämisessä. Budjetointi-instituutio käsittää viralliset ja epäviralliset säännöt, jotka määräävät hallituksen budjettivalmistelua, sen läpimenoa lainsäädäntöelimestä sekä toimeenpanoa. Säännöt ohjaavat sekä tiedonkulkua että eri tahojen välistä strategista vaikutusvaltaa budjetoinnissa. Budjetoitintiprossin keskittyneisyys tai hajautuneisuus riippuu kyseisistä päätöksentekoa säätelevistä säännöistä.

Koordinoitioongelmaa pyritään ratkaisemaan kahdella tapaa, jotka molemmat perustuvat institutionaalisiin kannustimiin, ja jotka tähtäävät budjetoitintiprossin keskittämiseen. Ensimmäinen vaihtoehto on, että päätöksentekoa ja strategista valtaa delegoidaan päättäjälle, joka on ministereitä vähemmän poliittisten intressien sitoma, ja joka valvoo budjetoitintiprossia sekä varmistaa yhteistyön. Euroopassa tällainen rooli on useimmiten valtiovarainministerillä, joka laatii valtion talousarvioesityksen ja siten todennäköisimmin tarkastelee talousarviota kokonaisvaltaisesti.

---

<sup>49</sup> Hallerber & Strauch & von Hagen (2006) s. 4.

<sup>50</sup> von Hagen (1998).



Valtiovarainministerille delegoitu päätösvalta vaihtelee maittain. Esimerkiksi Ranskassa valtionvarainministeri päättää yhdessä pääministerin kanssa sitovasti eri hallinnonalojen kokonaismäärärahoista. Valtiovarainministerillä on näin ollen suuri valta valtion talousarvion suuntaviivojen asettajana. Sitä vastoin Saksassa delegointi antaa valtiovarainministerille veto-oikeuden kaikkiin valtioneuvoston päätöksiin, joilla on rahallisia seuraamuksia. Veto-oikeuden kumoamiseksi tarvitaan pääministerin tukema valtioneuvoston enemmistö. Saksan delegointimallissa valtiovarainministeri pystyy torjumaan päätöksiä, joita ei halua, mutta hänellä ei ole muuta erityisvaltaa vaikuttaa talousarvioesityksen muotoutumiseen. Iso-Britanniassa puolestaan valtiovarainministeri käy kahdenkeskisiä kehyskeskusteluja ministeriöiden kanssa. Neuvotteluissa valtiovarainministerin valta perustuu asemasta johtuvaan parempaan tiedonsaantiin sekä pääministerin tukeen.

Toinen tapa ratkaista koordinointi-ongelma on hallituksen budjetointiprosessin alussa tekemä poliittinen sopimus, jossa se määrittelee keskipitkän aikavälin finanssipolitiikkansa ja joka voi sisältää numeerisia tavoitteita. Tekemällä sopimuksen valtioneuvosto institutionalisoi finanssipolitiikan tavoitteensa tavalla, joka muistuttaa finanssipolitiikan sääntöjä. Budjetointiprosessin keskittäminen tapahtuu siten, että sopimukseen pääseminen edellyttää valtioneuvoston sisäisiä neuvotteluja, mikä pakottaa päättäjät huomioimaan budjetin kokonaisuudessaan. Tässä mallissa valtiovarainministerin rooli on arvioida yksittäisen ministeriön menosuunnitelman yhdenmukaisuutta asetettujen menorajojen kanssa.

Esimerkiksi Tanskassa budjetointi alkaa valtioneuvoston jäsenten välisillä kehyskeskusteluilla, joissa päätetään jokaisen ministeriön määräraha-kehyksistä. Usein määräraha-kehykset laaditaan keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan suunnitelmien perusteella. Hollannissa valtiovarainministerin neuvotteluvalta kehysneuvotteluissa on perustunut parempaan tiedonsaantiin, mutta erityistä strategista valtaa sillä ei ole ollut<sup>51</sup>.

Sopimuskäytäntö perustuu oletukselle valtioneuvoston jäsenten yhdenvertaisesta strategisesta vallasta, kun taas päätösvalan delegoinnin taustalla on hierarkkinen järjestys valtiovarainministerin ja muiden ministerien välillä. Tutkimusten mukaan kaksipuoluemaissa on useimmiten käytössä delegointi, kun taas poliittisia sopimuksia käytetään maissa, joissa valtioneuvosto koostuu useamman puolueen koalitiosta, jossa puolueiden ideologiat ovat kaukana toisistaan. Tämä viittaa siihen, että instituution valintaan vaikuttavat budjetointiprosessiin osallistuvien puolueiden lukumäärä ja ideologinen hajanaisuus.

---

<sup>51</sup> *von Hagen (1998) s. 13–16.*

Euroopan unionin jäsenmaista vuosilta 1985–2004 kerätyllä aineistolla on tutkittu budjetointi-instituutioiden ja finanssipolitiikan sääntöjen rajoittavuuden välistä yhteyttä sekä niiden yhteisvaikutusta julkistalouden hoitoon.<sup>52</sup> Vuoden 1991 jälkeen monissa maissa budjetointikäytäntöjä on uudistettu siten, että budjetointiprosessit osoittautuivat keskitetyimmiksi nyt kuin 1990-luvun alussa. Tämän seurauksena syvästi velkaantuneissa Euroopan maissa budjetoinnin päätöksentekoprosessin oletetaan olevan vähemmän alijäämään taipuvaista kuin aiemmin.

Lisäksi toteutetut institutionaaliset uudistukset vahvistavat olettamuksen, että ankarammat finanssipolitiikan säännöt vahvistavat paremmin menokuria maissa, joissa hallitus on ideologisesti hajanainen kuin maissa, joissa hallitus on ideologisesti yhtenäisempi. Säännön ankaruuden mittarina on käytetty sitä, miten laajaan budjetin osaan ja pitkälle aikavälille sääntö kohdistuu ja kuinka tarkkaan ennustemenetelmään se perustuu.

### 4.3 Odotukset ja finanssipolitiikan uskottavuus

Vastuullisen menopolitiikan hyödyt riippuvat finanssipolitiikan uskottavuudesta, mikä on edellytys muun muassa valuutan vakaudelle ja investointien houkuttelemiselle maahan. Uskottavuutta on pyritty lisäämään finanssipolitiikan säännöillä, jotka rajoittavat päätöksentekijöiden harkinnanvaraisia toimia. On ymmärrettävää, että finanssipolitiikan säännön muodosta riippumatta sen rikkominen heikentää finanssipoliittista uskottavuutta, mutta mitä enemmän sääntö itsessään edistää noudattamista, sitä suurempi uskottavuutta parantava vaikutus sillä voi olla.<sup>53</sup> Esimerkiksi fiskaalisten tavoitteiden jatkuva muuttaminen samaan tahtiin tulevaisuudennäkymien muutosten kanssa (esimerkiksi alijäämänsääntö) voi heikentää uskottavuutta, sillä toteutetut muutokset ovat tavallisesti epäsymmetrisiä. Epäsymmetrisyys aiheutuu siitä, että menoleikkaukset ja verotuksen kiristäminen ovat yleensä poliittisesti vaikeita toteuttaa, kun taas poliittinen päätöksentekoprosessi helpommin johtaa menojen lisäykseen ja verotuksen keventämiseen.

Makrotaloustieteessä on tutkittu, miksi poliittisilla päätöksentekijöillä on kannustin poiketa ilmoittamistaan toimista. On osoitettu, että poliittis-

---

<sup>52</sup> *Hallenberg & Strauch & von Hagen (2006).*

<sup>53</sup> *Anderson & Minarik (2006) s. 180.*

ten päätöksentekijöiden on jopa kannattavaa poiketa aiemmin ilmoittamastaan silloin, kun siitä ei aiheudu kustannuksia. Kun tuleva raha- tai finanssipolitiikka on julkistettu, yksityiset talouden toimijat perustavat päätöksensä ilmoitetulle politiikalle. Jos toteutetut toimet kuitenkin poikkeavat ilmoitetusta, on seurauksena uskottavuuden menetys.

Koska talouden toimijat, yksityiset kuluttajat ja yritykset, muodostavat odotuksia tulevista politiikkatoimista ja käyttäytyvät niiden mukaisesti, hankaloittaa uskottavuuden menetys talouspolitiikan toimeenpanoa ja vaikuttavuutta myös tulevaisuudessa. Odotusten muodostaminen voi näkyä muun muassa noususuhdanteessa siten, että yksityinen sektori odottaa veroja alennettavan eli käytettävissä olevien tulojen kasvavan lähitulevaisuudessa, mikä saattaa vaikuttaa senhetkiseen kulutuskäyttäytymiseen. Sikäli kun päätösperäisellä finanssipolitiikalla pyritään vaikuttamaan talouden kokonaisuusyntään, riippuu sen onnistuminen myös näistä odotuksista.

Yksi tapa tarkastella poliittisten päättäjien ja yksityisen sektorin välistä suhdetta on niin sanotun epätäydellisen sopimuksen avulla.<sup>54</sup> Valitsemalla edustajansa äänestäjät delegoivat päätöksenteon poliitikoille, jolloin osapuolien ajatellaan solmivan sopimuksen, jossa valitut edustajat ajavat äänestäjäkuntansa etuja ja noudattavat vaalilupauksiaan. Sopimus on kuitenkin väistämättä epätäydellinen, sillä edustajien tullessa valituiksi ei äänestäjäkunnalla ennen seuraavia vaaleja ole enää mahdollisuutta vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Näin ollen valitut edustajat saattavat poiketa vaalilupauksistaan joko tietoisesti tai ennakoimattomista olosuhteiden muutoksista johtuen. Tästä näkökulmasta katsottuna epäjohtonmukaisesta politiikasta aiheutuvan uskottavuuden menetyksen ainoana kustannuksena on, ettei edustaja välttämättä tule enää uudelleenvalituksi.

Alesina<sup>55</sup> on selittänyt erityisesti vaalilupauksista poikkeamista niin sanotun keskivertoäänestäjän teorialla (*median voter theorem*), jonka mukaan vaalien alla eri puolueilla on kannustin yhdenmukaistaa politiikkalinjaustaan saavuttaakseen lähempänä poliittista keskustaa olevien äänestäjien kannatuksen. Valtaan päästyään he kuitenkin noudattavat mieleistään politiikkalinjausta, mikäli lupauksen rikkomisesta ei aiheudu heille kustannuksia. Demokratiassa myös hallitusvaihto voi johtaa poliittiseen suunnanmuutokseen.

Epäjohtonmukaiselta käyttäytymiseltä voidaan välttyä, jos poliitikot pystytään sitouttamaan ilmoittamiinsa toimiin. Finanssipolitiikan säännöillä, jotka rajoittavat poliittista päätöksentekoa, voidaan aikaansaada

---

<sup>54</sup> von Hagen (2002).

<sup>55</sup> Alesina (1987).

tarvittavaa pitkäjänteisyyttä. Kun sääntöjä noudatetaan pitkällä ajanjaksolla, hallituksen maine vahvistuu ja uskottavuus kasvaa siten, että parhaimmassa tapauksessa sääntöjä ei enää tarvita ja niistä voidaan lopulta luopua. Säännöt eivät silti aina ole välttämättömiä onnistuneen finanssipolitiikan kannalta, eikä pelkkä säännön olemassaolo takaa uskottavuutta, vaan sen noudattamista on valvottava.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> *Alesina & Tabellini (1988).*

## 5 Finanssipolitiikan instituutiot ja ulkopuolinen seuranta

Ratkaisuksi finanssipolitiikkaan liittyvän poliittisen päätöksentekoprosessin ongelmaan on akateemisessa kirjallisuudessa ehdotettu erityisiä finanssipolitiikan instituutioita (*fiscal boards*). Idea instituutioiden perustamisesta on lähtöisin vastaavasta keskustelusta rahapolitiikan puolella itsenäisten keskuspankkien osalta.

Kirjallisuudessa on esitelty useita ehdotuksia instituution rakenteesta ja mandaatista. Keskeisenä ideana on, että poliitikot päättävät finanssipolitiikan yleisestä rakenteesta poliittisten mieltymystensä mukaan pitkän aikavälin kestävyuden sallimissa rajoissa. Finanssipolitiikan instituution tehtävänä puolestaan on päättää lyhyen aikavälin aktiivisista finanssipoliittisista muutoksista. Perusteluna jaottelulle on, että päätöksenteon delegointi itsenäiselle instituutiolle poistaa opportunistisen käytöksen finanssipolitiikkaa ohjaavana voimana. Instituutio takaisi, että aktiiviset finanssipoliittiset toimet sopivat vallitsevaan suhdanteeseen ja jäävät väliaikaisiksi.

Ehdotus itsenäisestä finanssipolitiikan instituutiosta on kuitenkin ongelmallinen, koska se perustuu oletukselle, että päätökset resurssien jakoperusteista voidaan eriyttää hallituksen muista tehtävistä. Koska finanssipolitiikka käsittelee enemmän resurssien jakautumista kuin rahapolitiikka, ei hallitusten uskota olevan valmiita hyväksymään itsenäistä finanssi-instituutiota samoin perustein kuin itsenäistä keskuspankkia.<sup>57</sup> Toistaiseksi ainakin itsenäisesti päätöksiä tekeviä finanssipolitiikan instituutiota esiintyy ainoastaan kirjallisuudessa. Kattavan esityksen vaihtoehtoisista finanssipolitiikan instituution rakenteista ja mandateista on koontunut muun muassa Lars Calmfors.<sup>58</sup>

Toisen ehdotuksen mukaan instituutiolla ei ole muodollista päätösvaltaa, vaan se toimii puolueettomana neuvonantajana, jolloin poliitikkojen lyhytnäköiset, opportunistiset toimet tulevat todennäköisemmin ilmi. Tällöin instituution perustamisella haetaan ratkaisua uskottavuusongelmaan ja sen tehtävänä olisi pikemminkin sääntöjen noudattamisen valvonta. Ensimmäistä kertaa Euroopassa idean esittivät von Hagen ja Harden vuonna 1994 ehdottaessaan nk. kansallisen velkatoimikunnan (*National Debt*

---

<sup>57</sup> Andersen (2005) s. 535–536.

<sup>58</sup> Calmfors (2003).

*Board*) perustamista.<sup>59</sup> Heidän ehdotuksensa mukaisen toimikunnan mandaattina on vastata julkistalouden vakaudesta ja päätehtävänä ilmoittaa hallitukselle vuosittain enimmäismäärä, jolla julkista velkaa sallitaan lisättävän. Toimikunta on vastuuvollinen parlamentille ja koostuu hallituksesta riippumattomista henkilöistä. Toimikunnan asettama raja velanotolle perustuu vallitsevan suhdannetilanteen analysointiin. Velanoton rajoittamisen ulkopuolisen instituution taholta uskotaan kannustavan hallitusta suurempaan avoimuuteen finanssipoliittisista aikeistaan.

Euroopassa toimivat finanssineuvostot ovat saaneet sekä ylläesitetystä että toisistaan poikkeavia muotoja ja niiden vaikutusvalta vaihtelee maittain. Belgiaan on perustettu neuvonantoon keskittyvä korkea talousneuvosto (*Conseil Supérieur des Finances, High Council of Finance*), joka koostuu sekä ulkopuolisista neuvonantajista että maakuntien ja kuntien edustajista, valtion virkamiehistä ja keskuspankin johtajista. Muodollisesti neuvostoa johtaa pääministeri. Neuvoston tehtävänä on seurata julkistalouden kehitystä sekä antaa suosituksia finanssipolitiikan keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteille. Suosituksia pidetään vaikutusvaltaisina varsinkin maakuntien tasolla.

Tanskassa talousneuvosto (*Det Økonomiske Rådet, Economic Council*) on samantapainen itsenäinen neuvoo-antava instituutio, jonka puheenjohtajina toimii kolme huippuasiantuntijaa, jotka yleensä ovat professoreita. Asiantuntijat nimittää hallitus ja heidän tulee olla täysin puolueettomia. Puheenjohtajat laativat puolivuositain raportin, jossa arvioidaan talouden suhdannetta ja talouspolitiikkaa sekä esitetään muutosehdotuksia. Raportti luovutetaan hallitukselle, jonka tulee kommentoida sitä. Raportit saavat suurta huomiota mediassa ja niillä koetaan olevan huomattava vaikutus politiikkaan.

Myös Saksassa on oma hallituksen nimittämistä asiantuntijoista koostuva neuvosto (*Sachverständigenrat, Council of Economic Experts*). Neuvoston jäsenet ovat riippumattomia, akateemisia tai muutoin kokeneita ekonomisteja. Neuvoston vuosittain laatima raportti analysoi kansantaloudellista kehitystä eri näkökulmista, mutta ei sisällä suosituksia politiikka-toimista. Myös Saksassa hallituksen on vastattava raporttiin, mutta yleisen mielipiteen mukaan raportti ei tunnu olevan kovin merkityksellinen<sup>60</sup>.

Itävallassa talouden tutkimuskeskus *Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO, Austrian Institute for Economic Research)* on oikeusasemaltaan itsenäinen yhdistys, jota rahoittavat liittovaltio, osavaltiot ja yhteistyökumppanit. Tutkimuslaitosta valvoo tieteellinen komitea, joka koostuu riippu-

---

<sup>59</sup> von Hagen (1998) s. 33.

<sup>60</sup> Calmfors (2003).

mattomista asiantuntijoista, joihin kuuluu sekä itävaltalaisia että ulkomaalaisia akateemikkoja ja vastaavanalaisten kansainvälisten tutkimuslaitosten ja organisaatioiden edustajia. Tutkimuskeskus tekee monipuolista taloudellista tutkimusta sekä tuottaa tietoa taloudesta valtiovarainministerin käyttöön. Talousarvion laadinnassa taustalla olevat oletukset ja ennusteet ovat kaikki WIFO:n tekemiä. WIFO:n ennusteet eivät ole perustuneet ylivarovaisuuteen, vaan niiden on todettu pärjäävän varsin hyvin vertailuissa eri rahoitus- ja tutkimuslaitosten ennusteiden kanssa.

Talouden tutkimuskeskuksen lisäksi Itävallassa toimii itsenäinen valtion velkatoimikunta (*Staatsschuldenausschuss, Government Debt Committee*), jonka tehtävänä on osallistua finanssipolitiikasta käytävään keskusteluun ja erityisesti edistää tarvittavia taloudellisia ja verouudistuksia. 15-jäseninen toimikunta julkaisee vuosittain raportin näkemyksistään valtion talousarviosta, talouden tilasta sekä muista tärkeäksi katsomistaan uudistuskohteista.

Ruotsiin perustettiin vuonna 2007 finanssipolitiikan neuvosto (*Finanspolitiska rådet, Fiscal policy council*), jonka kahdeksan puolueetonta jäsentä tutkii hallituksen finanssipolitiikkaa suhteessa sen perimmäisiin tavoitteisiin eli pitkän aikavälin kestävyys, ylijäämän ja määrärahakehityksen sekä suhdannevaihteluiden näkökulmista. Arvioinnissa huomioidaan myös kestävä talouskasvu ja työllisyyden tavoitteet. Tarkoituksena on lisäksi arvioida hallituksen talouspoliittisten ehdotusten selkeyttä ja niiden perusteiden laatua sekä herättää yhteiskunnallista keskustelua talouspolitiikasta. Arvioinnistaan neuvosto laatii raportin, jonka valossa eduskunta voi tarkastella hallituksen harjoittamaa politiikkaa<sup>61</sup>. Neuvoston lisäksi Ruotsissa toimii valtiovarainministeriön alainen suhdanneinstituutti (*Konjunkturinstitutet*), joka tekee ennusteita sekä analysoi ja tutkii Ruotsin ja kansainvälisen talouden kehitystä. Suhdanneinstituutin ohella myös toinen itsenäinen ja riippumaton valtion virasto, *Ekonomistyrningsverket*, seuraa budjetin toteutumista ja määrärahakehityksissä pysymistä.

Hollannissa toimii useita itsenäisiä instituutioita, joilla kullakin on oma roolinsa finanssipolitiikassa: Central Planning Bureau, tilastokeskus (*Statistics Netherlands*), tilintarkastustuomioistuin (*the Netherlands Court of Audit*) sekä kansallinen budjettiperiaatteista neuvoa-antava ryhmä (*National Advisory Group on Budgetary Principles*). CPB:lla itsenäisenä asiantuntijalaitoksena on keskeinen rooli Hollannin talous- ja finanssipoliittisessa päätöksenteossa, sillä sen luomat ennusteet talouskasvusta, hintojen ja palkkojen kehityksestä sekä julkistalouden tilasta ovat pohjana budjetointiprosessille. Tämän lisäksi CPB tekee eri tahojen pyynnöstä analyysse-

---

<sup>61</sup> *Finanspolitiska rådet (2009)*.

jä. Ennen parlamenttivaaleja CPB analysoi eri puolueiden vaaliohjelman julkistalouden, makrotalouden kehityksen sekä ostovoiman näkökulmasta. Koska analyysit perustuvat samoilta taustaoletuksille, ovat eri puolueohjelmien taloudelliset vaikutukset keskenään verrattavissa. Käytäntö lisää läpinäkyvyyttä, sillä analyysiä varten puolueiden on selitettävä ehdotuksensa niin selvästi, että niiden todelliset kustannukset ja hyödyt tulevat julki.

CPB ei kuitenkaan ohjaa finanssipolitiikan tavoitteiden asettamista, vaan kyseinen tehtävä kuuluu neuvoo-antavalle ryhmälle. Budjettiperiaatteista neuvoo-antava ryhmä koostuu sekä ministeriöiden että itsenäisten asiantuntijaorganisaatioiden kuten CPB:n ja Hollannin keskuspankin edustajista. Viimeaikaiset uudistukset Hollannin kehysmenettelystä on tehty juuri neuvonantoryhmän ehdotusten mukaisesti.



## 6 Finanssipolitiikan sääntöjen yleiset arviointikriteerit

Finanssipolitiikan sääntöjen tehokkuuteen on suhtauduttu epäilevästi sekä teoreettisista että käytännön syistä johtuen. Teoreettisesta näkökulmasta katsottuna taloustiede ei ohjaa sääntöjen käyttöön, sillä sekä perinteinen makrotaloustieteellinen analyysi että julkistalouden periaatteet perustuvat oletukselle päätösperäisestä finanssipolitiikasta. Käytännön näkökulmasta taas on esitetty muutamia esimerkkejä siitä, että hallitus kykenee sitoutumaan menokuriin myös ilman ulkopuolisia pakotteita. Kritiikki kohdistuu myös sääntöjen myötä lisääntyvään byrokratiaan sekä sääntöjen kiertämiseksi tehtyihin, kalliisiinkin, silmälumetoimiin.

Finanssipolitiikan sääntöjen arviointikriteerit riippuvat siitä, pyritäänkö sääntöjen avulla ensisijaisesti tukemaan julkistalouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä vai ehkäisemään poliittisista syistä tehtäviä muutoksia finanssipolitiikan linjauksessa. Optimaalinen sääntö on yhdenmukainen asetettujen tavoitteiden kanssa eli rajoittaa päätöksentekoa juuri silloin, kun poliittisten päättäjien harkinnanvaraiset toimet johtavat tietyllä tavoin määriteltynä epäoptimaaliseen lopputulokseen.

Pääpiirteittäin sääntöjen optimaalisuutta voidaan arvioida joko tehokkuuden tai täytäntöönpanon näkökulmasta. Tehokas sääntö on muodollisesti sellainen, että sillä saavutetaan asetetut tavoitteet, kun taas teknisesti toteutettavissa oleva sääntö on laadittu niin, että se pakottaa poliittiset päätöksentekijät noudattamaan sitä myös käytännön tasolla<sup>62</sup>. Parhaassa tapauksessa sääntöjen avulla tuhlailevat hallitukset sitoutuvat pitkäjänteisesti finanssipolitiikkaan. Mahdollisina huonoina seurauksina säännöt vaikeuttavat suhdanteita tasoittavan finanssipolitiikan harjoittamista, automaattisten vakauttajien toimintaa sekä johtavat silmälumetoimiin ja peittelyyn vaikuttamatta itse finanssipolitiikkaan.<sup>63</sup>

Yleisesti ottaen sääntöjä arvioidaan niiden joustavuuden, uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Kriteereitä ei täysin pystytä erottamaan toisistaan, vaan ne ovat tavalla tai toisella toisistaan riippuvaisia. Toisaalta kriteerit voivat olla jopa toisensa poissulkevia. Esimerkiksi läpinäkyvyyden kriteerin täyttävä sääntö on mahdollisimman yksinkertainen, jolloin se harvoin on joustava, sillä joustavuus merkitsee soveltuvuutta eri tilanteis-

---

<sup>62</sup> *Fatàs & von Hagen ym. (2003) s.48*

<sup>63</sup> *Milesi-Ferretti (2000).*

sa ja mukautumista ympäristössä tapahtuviin muutoksiin, mikä taas väistämättä tarkoittaa säännön monimutkaistumista. Arviointi on lisäksi aina maakohtaista, sillä sääntöjen toimivuuteen vaikuttavat maan omat instituutiot kuten puoluejärjestelmä.

## 6.1 Uskottavuus

Perimmäisestä tavoitteesta riippumatta on säännön oltava taloudellisten toimijoiden silmissä uskottava ollakseen tehokas. Tämä edellyttää, että talouden toimijat ymmärtävät säännön sisällön ja tärkeyden optimaalisen finanssipolitiikan kannalta, joten säännön on oltava läpinäkyvä sekä sisälöltään että toteutukseltaan. Kun talouden toimijat ymmärtävät, että säännön rikkominen ei voi johtaa optimaaliseen finanssipolitiikkaan, ei sen rikkominen voi olla myöskään poliittisten päätöksentekijöiden parhaiden etujen mukaista. Uskottava sääntö on luonteeltaan pysyvä, jotta toimien yhdenmukaisuutta säännön kanssa ei pyritä saavuttamaan muuttamalla säännön sisältöä tai tavoitteita. Pysyvyyden takaa parhaiten lakisääteisyys tai perustuslaillisuus.

Lisäksi uskottavuus vaatii säännön toimeenpanon pakollisuutta.<sup>64</sup> Pelkkä säännön olemassaolo ei vielä takaa finanssipoliittista kuria, vaan tarvitaan poliittista sitoutumista, jotta sääntöjä ei kierretä. Jos hallituksella on liikaa liikkumavaraa, voi sääntöjen kiertäminen johtaa kalliisiin harhautustoimiin todellisten muutosten sijaan. Sääntöjä kritisoidaankin yleisimmin väärinkäytöksiin rohkaisemisesta.<sup>65</sup>

Säännön uskottavuutta lisäävät toimeenpanoa valvovan viranomaisen, kuten tarkastusviraston tai muun finanssipoliittisen instituution olemassaolo sekä toimeenpanon laiminlyönnistä aiheutuvat seuraamukset. Kansallisella tasolla sanktiot yleensä tarkoittavat poliitikkojen maineen menetystä, kun taas liittovaltioissa käytössä olevat seuraamukset ovat usein rahallisia samoin kuin EMU:ssa käytössä olevat pakolliset korkoa tuottamat talletukset.

Säännön noudattamisen seurannan tulee tapahtua jälkikäteen, jolloin pelkkä talousarvion yhdenmukaisuus sääntöjen kanssa ei ole riittävää, vaan jälkiseurannan on kohdistuttava talousarviossa esitettyjen suunnitelmien käytännön toteutukseen. Koska talousarvio perustuu monille epävarmoille oletuksille talouden tilan kehityksestä, voidaan oletustenvastais-

---

<sup>64</sup> *Kopits (2001) s.16*

<sup>65</sup> *Kennedy & Robbins (2001) s.3*

ta kehitystä käyttää verukkeena talousarviosta poikkeamiseksi. Sitä vastoin jälkikäteen tapahtuvassa seurannassa voidaan havaita systemaattinen ennustevirhe tai ennustevirheen käyttö verukkeena.

## 6.2 Joustavuus

Harkinnanvaraisia toimia halutaan rajoittaa monista edellä käsitellyistä syistä, mutta samalla väistämättä rajoitetaan finanssipolitiikan joustavuutta ja kykyä vastata talouteen kohdistuviin shokkeihin. Liian rajoittava sääntö voi estää hallitusta toteuttamasta suhdanteita tasoittavaa finanssipolitiikkaa tarpeen vaatiessa. Erityisesti silloin, kun sääntö kirjataan lakiin, on sen toimivuuden kannalta oltava riittävän joustava kaikissa mahdollisissa tilanteissa, mutta silti tarpeeksi sitova säilyttääkseen uskottavuutensa.

Sääntöjen vaikuttavuutta on tutkittu paljon empiirisesti.<sup>66</sup> Erityisen kiinnostuksen kohteena on ollut hallituksen kyky käyttää finanssipolitiikkaa suhdannevaihteluiden tasaamisessa silloin, kun finanssipolitiikan säännöt rajaavat päätöksentekijöiden liikkumavaraa. Jos säännöt eivät huomioi talouden suhdannetta, voivat ne pakottaa kireään finanssipolitiikkaan taantumassa ja siten pahentaa suhdannevaihteluita. Näin esimerkiksi suhdanteita huomioimaton, tiukka meno- tai alijäämäsääntö voi rajoittaa ekspanstiivisen eli menoja lisäävän finanssipolitiikan harjoittamista kokonaisuusynnän stimuloimiseksi laskusuhdanteessa.

Säännöillä voidaan rajata liikkumavaraa, mikäli aiemmin mainitut poliittiset tekijät ja budjetointiprosessi aiheuttavat taipumusta alijäämiin. Tällöin vaikutuksia punnitaan kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta: talouden pitkän aikavälin kestävyuden ja lyhyen aikavälin vakauden kannalta. Tulokset aktiivisen finanssipolitiikan harjoittamisesta sääntöjen alaisuudessa ovat olleet sekalaisia. Se, kuinka paljon finanssipoliittista liikkumavaraa säännön on sallittava, riippuu myös siitä, käytetäänkö finanssipolitiikkaa ylipäänsä suhdannevaihteluiden tasaamiseen.<sup>67</sup>

Ihannetapauksessa säännössä on joustavuutta ulkopuolisten shokkien ilmetessä siten, että tavoitteena on suhdannekorjattu budjettitasapaino, joka huomioi automaattisten vakauttajien vaikutuksen BKT:n kasvutrendin ympärillä. Näin ollen budjettialijäämät sallitaan kasvuvauhdin jäädessä trendin alapuolelle, kun taas trendiä nopeampi kasvuvauhti vaatii ylijää-

---

<sup>66</sup> ks. esim. *Poterba (1996, 1997), Stansel (1994)*.

<sup>67</sup> *Dában & Detragiache ym. (2003) s. 4*.

mää. Tällä tavoin toimii Sveitsissä käytössä oleva velkajarru. Vaihtoehtoisesti joustavuutta tuo budjettitasapainoon tai -ylijäämään tähtääminen samalla kun alijäämän määrää on rajoitettu alijäämäsäännöllä, kuten EU:n vakaus- ja kasvusopimus edellyttää.

Joustavuuden merkitys kasvaa liittovaltiossa tai talousalueella kuten EMU:ssa, jossa epäsymmetriset shokit, eli jäsenmaiden mahdollisesti erilaiset suhdannevaiheet, ovat mahdollisia. Talous- ja rahaliitossa shokin keskittyminen vain rajalliseen osaan talousaluetta pystytään huomiomaan suhdannekorjatuilla säännöillä tai maksamalla korvauksia tätä tarkoitusta varten perustetuista rahastosta<sup>68</sup>. Esimerkkinä tästä ovat EU:n rakenne- ja koheesiorahastot, joiden varat käytetään jäsenmaiden välisten rakenteellisten erojen tasoittamiseen sekä epäsymmetrisille shokeille alttiiden maiden tai alueiden auttamiseen. Lisäksi Euroopan talous- ja rahaliiton alijäämäsäännössä on joustavuutta epäsymmetristen shokkien vuoksi.

### 6.3 Läpinäkyvyys

Tehokas finanssipolitiikan sääntö on riittävän yksinkertainen, jotta se on helposti toteutettavissa. Yksinkertainen sääntö, jonka noudattamista voidaan käytännössä vaivatta seurata, on läpinäkyvä. Läpinäkyvyys tarkoittaa sekä tavoitteiden ja niiden mittaamistavan että mittarien taustalla olevien ennusteiden tuomista julki. Näin varmistetaan, että käytetyt finanssipolitiikan mittarit eivät ole manipuloitavissa niin, että käytännön toimien sijaan ohjeita noudatetaan vain muodollisesti, silmänlumena. Erityisesti aikoina, jolloin vaaditaan tiukkaa menokuria, syntyy paine ryhtyä vähemmän läpinäkyviin toimiin. Lähestyvien talousarviotavoitteiden saavuttamiseksi saatetaan turvautua kyseiseen ratkaisuun poliittisesti epäsuosittujen korjaavien toimien sijaan. Näin toimittiin EU:n jäsenmaista ainakin Ranskassa, Kreikassa ja Italiassa Maastrichtin sopimuksen edellyttämien kriteerien täyttämiseksi.<sup>69</sup>

Sääntöperäisen finanssipolitiikan onnistuminen edellyttää myös budjetoitintiprosessin vaiheiden ja raportoinnin läpinäkyvyyttä. Budjetin läpinäkyvyyden ja koon on huomattu vaikuttavan siihen, kuinka todennäköisesti säännöt johtavat todellisiin tai silmänlumetoimiin<sup>70</sup>. Tiukan sään-

---

<sup>68</sup> *Kopits (2001) s.10–14.*

<sup>69</sup> *Kopits & Craig (1998) s.2. Esimerkkejä tilinpidon käsittelystä Milesi-Ferretti (2000) s. 4.*

<sup>70</sup> *Milesi-Ferretti (2000).*

nön yhdistäminen ulkopuolisille vaikeasti tulkittavissa olevaan budjettiin johtaa herkemmin silmänlumetoiimiin todellisten fisikaalisten muutosten sijaan, sillä säännöt kohdistuvat aina mitattaviin suureisiin, jotka itsessään voivat olla epätarkkoja ja joita on mahdollista manipuloida.

Esimerkiksi valtion talousarvion tasapainon kohdalla, joka on yleisimmin saatavilla oleva talouden tilasta kertova tunnusluku, riippuu läpinäkyvyys muun muassa talousarvion kattavuudesta eli ulkopuolisten erien määrästä sekä tilinpitokäytännöistä, kuten erien luokittelusta ja kirjaamis-tavasta. Merkittävin ja samalla yleisin läpinäkyvyyttä heikentävä tekijä on talousarvion ulkopuoliset erät, esimerkiksi sosiaaliturva- tai maanpuolustusmenot, joiden poissulkeminen voi alun perin olla hyvinkin perusteltua. Joissakin maissa mittaria on manipuloitu siirtämällä menoja tarkoituksellisesti talousarvion ulkopuolelle. Lukujen kaunistelua on tapahtunut esimerkiksi siten, että vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyä on helpotettu työttömyyslukujen parantamiseksi. Ulkopuolisista eristä ja toiminnoista raportointi on usein vähäistä, mikä edelleen heikentää läpinäkyvyyttä.

Lyhyen aikavälin finanssipolitiikan luonnetta arvioidaan tavallisesti suhdannekorjatuilla mittareilla, kuten rakenteellisen tasapainon käsitteellä, jossa talouden tasapainosta on poistettu suhdannevaihteluiden vaikutus. Jos sääntö kohdistuu tämän kaltaiseen suhdannekorjattuun mittariin, edellyttää läpinäkyvyys selkeää tiedottamista siitä, kuinka suhdannekorjaus on laskettu ja mihin talouden tunnuslukuihin ja oletuksiin se perustuu.

# 7 Suomessa käytössä olevat finanssipolitiikan säännöt

## 7.1 Määrärahakehysmenettely

Suomessa on ollut käytössä rakenteellinen eli suhdannekorjattu määrärahakehysjärjestelmä vuodesta 1991 alkaen. Kehysjärjestelmän käyttöönotolla pyrittiin paremmin varautumaan tulevaan heikkoon talouskehitykseen. Kehysten ollessa ensimmäistä kertaa käytössä hallituskaudella 1991–1995 keskityttiin menojen kasvun pysäyttämiseen laman nujertamiseksi. Seuraavalla hallituskaudella 1995–1999 painopiste oli valtionvelan lyhentämisessä. Suomessa kehysten käyttö finanssipolitiikan välineenä sekä niiden kehittäminen on keskittynyt valtiontalouden tervehdyttämiseen ja uskottavuuden lisäämiseen kansainvälisessä ympäristössä lisäämällä luottamusta velanhoitokykyyn. Toisin kuin monissa muissa EU- ja EMU-maissa, Suomessa kehysjärjestelmän käyttöönoton alkuperäisenä syynä eivät olleet EU- ja EMU-jäsenyyden edellytykset.<sup>71</sup>

Vuoden 2003 kehysuudistuksessa otettiin käyttöön hallituskauden kattavat nelivuotiset kehykset, ns. *vaalikauden kehykset*. Siihen asti yhdeksi vuodeksi kerrallaan mitoitetuilla kehyksillä ei koettu olevan sellaista finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin suunnitteluvälineen roolia kuin oli tarkoitettu. Lamavuosina tehdyt mittavat säästötoimet olivat kehyksistä riippumattomia ja kehysten merkitys jäi toissijaiseksi. Lamavuosien säästötoimenpiteiden jälkeen menokuri vähitellen löystyi. Kehysuudistuksella pyrittiin vahvistamaan valtiontalouden vakautta ja varautumaan paremmin väestön ikääntymisen myötä kasvaviin menoihin ilman kohtuutonta verorasitusta tuleville sukupolville<sup>72</sup>. Vaalikauden kattavat kehykset ovat tuoneet taloussuunnitteluun pitkäjänteisyyttä ja lisänneet finanssipolitiikan vakautta ja ennakoitavuutta.<sup>73</sup>

Uudistuksen myötä kiinteähintaiset kehykset mitoitettiin kattamaan suhdanteista riippumattomia valtiontalouden menoja nelivuotiselle vaalikaudelle 2004–2007. Hallituksen julkilausumana tavoitteena oli rajoittaa menojen kasvua, mikä samalla tukee laajempaa tavoitetta alentaa valtionvelan määrää suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallitusohjelmaan kirjattiin

---

<sup>71</sup> VM (2007).

<sup>72</sup> VM (2003).

<sup>73</sup> VM (2007).

määrärahakehysjärjestelmän pääpiirteet ja niitä sitouduttiin noudattamaan. Myös seuraava, vuonna 2007 valtaan astunut hallitus päätti jatkaa kehysmenettelyä tehden vielä joitain muutoksia joustavuuden lisäämiseksi.

### *Kehysmenettely käytännössä*

Käytännössä valtiontalouden kehysmenettely toimii siten, että vaalikauden alussa hallitus päättää valtion budjetin menosäännöistä ja -katosta koko vaalikaudeksi. Ensin valtioneuvosto toteaa suunnittelukauden talouspoliittiset lähtökohdat, minkä jälkeen ministeriöt laativat hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelmista yhteenvedon sekä nelivuotiset kehys ehdotukset. Niiden pohjalta valtioneuvosto antaa valtiovarainministeriön valmistelemat valtiontalouden kehykset vaalikaudelle. Nämä vaalikauden kehykset muodostavat perustan ministeriöiden seuraavan vuoden talousarvioehdotuksille.

Määrärahojen hallinnonaloittaista jakoa tarkistetaan vuosittain vaalikauden kehysten puitteissa *valtiontalouden kehyspäätöksellä*, jonka taustalla ovat hallinnonalojen kehys ehdotukset. Keväisin tehtävässä kehyspäätöksessä ei muuteta menokehysten perusteena olevaa hallitusohjelmassa määriteltyä menolinjaa, vaan tarkistetaan vaalikauden kehys teknisesti vastaamaan hinta- ja kustannustasossa sekä talousarvion rakenteessa tapahtuneita muutoksia. Näin hallitus arvioi vuosittain menojen painopistemuutosten tarvetta esim. rakenteellisin uudistuksin tai poikkihallinnollisin siirtein tehdessään seuraavia vuosia koskevan valtiontalouden kehyspäätöksen. Toisin sanoen menoja voidaan kohdistaa eri ministeriöiden välillä uudestaan, jos hallitus niin haluaa.

Koska kehysjärjestelmä on keskittynyt menojen kokonaistasoon, on menojen tarkempi kohdentaminen jätetty talousarviossa tehtäväksi, jolloin otetaan kantaa yksittäisten määrärahojen kehitykseen. Kehysten vajaa käyttö finanssipolitiikan suunnitteluvälineenä näkyy siinä, että hallinnonalojen määrärahojen uudelleenjakoon on jäänyt vähäiseksi, eikä resurssien tehokkaaseen uudelleenjakoon painottuva näkökulma budjettivalmistelussa ole voimistunut. Tämän on arveltu johtuvan Suomessa vallalla olevasta toimintakulttuurista.

Määrärahaehdykset määritellään vaalikauden alussa kiinteähintaisina. Keväällä tulevan vuoden kehykset muutetaan kyseisen vuoden hintatasoa vastaaviksi. Hintakorjaus tehdään valtion menojen hintaindeksillä, joka koostuu painotetusti TEL-, KEL-, kuluttajahinta-, valtionapu-, rakennuskustannus-, kotimaisen ja EU:n bruttokansantuotteen hintaindeksistä, kotimarkkinoiden perushintaindeksistä sekä valtion palkankorotuksista ja sosiaaliturvamaksumuutoksista. Kun hintakorjaus tehdään eri indeksien pai-

notetulla keskiarvolla, vastaa kehykseen tehtävä muutos inflaation vaikutuksia juuri kehyksen piiriin kuuluviin menoihin. Tällä vältetään hintavaihteluista aiheutuvan tahattoman liikkumavaran syntyminen tai kehysten tiukentuminen. Käytännöstä johtuen kehysten noudattamisen seuranta on kuitenkin ulkopuolisille ongelmallista, sillä hallitus ei julkista käyttämiään painoja. Näin ollen hintakorjauksen tarkistaminen ei ole mahdollista.<sup>74</sup>

Itävallassa määrärahakehysten suunnittelussa on erityisesti pyritty pitämään kehysmenettely ja budjetointi toisistaan erillisinä prosesseina. Määrärahakehysesitys hyväksytetään parlamentilla, joka tarkastelee kokonaismäärärahojen tasoa kansantalouden ja finanssipolitiikan näkökulmista, mutta ei ota kantaa määrärahojen kohdistamiseen momenttitasolla. Momenttitasolla menoja käsitellään vasta hyväksymistä seuraavissa budjettineuvotteluissa. Tämä on OECD-maiden parhaan käytännön mukaista, sillä määrärahakehysten käsittely momenttitasolla tarkoittaa sitä, että parlamentti joutuu käsittelemään samaa budjettia kahdesti yhden vuoden aikana.

Itävallan nelivuotiset määrärahakehykset annetaan talousarvion jokaiselle luvulle erikseen. Luvut niputetaan edelleen viideksi ryhmäksi, niin sanotuiksi politiikkalohkoiksi. Seuraavan vuoden kehykset ovat sitovat sekä lukujen että politiikkalohkojen tasolla. Sen sijaan sitä seuraavien kolmen vuoden kehykset ovat sitovia ainoastaan lohkojen tasolla, joten lukujen tasolla voidaan tehdä muutoksia politiikkalohkole asetettujen kehysten sallimissa rajoissa. Tällä tavoin lisätään kehysmenettelyn joustavuutta huomioimalla keskipitkän aikavälin vaikea ennustettavuus. Jokaisen politiikkalohkon sisään jätetään pieni jakamaton varaus poikkeuksellisia ja ennakoimattomia menoja varten. Mikäli yksittäiseltä ministeriöltä jää sille kohdennettuja varoja käyttämättä, voidaan säästöt siirtää tuleville vuosille.

### *Ulkopuoliset erät*

Nelivuotiset menokehykset perustuvat aina tuloarvioihin, jotka riippuvat kansantalouden tilasta ja talouden toimeliaisuudesta. Koska talouden kehitystä on vaikea ennustaa keskipitkällä aikavälillä, liittyy menojen kehitykseen väistämättä epävarmuutta. Asetettaessa menorajoitteita usean vuoden päähän on riskinä, että rajoitteet osoittautuvat talouden tilasta johtuen joko liian tiukoiksi tai löysiksi. Tätä epävarmuutta on osaltaan pystytty vähentämään siirtämällä kehyksen ulkopuolelle suhdanteiden mukaan vaihtelevia menoja, jotka eivät ole suoraan hallituksen päätösvalan alaisia. Myös

---

<sup>74</sup> *Ljungman (2008).*



kehysten kiinteähintaisuus poistaa yllättäviä inflaation aiheuttamia muutoksia.

Erityisesti Ruotsin ja Hollannin kehysjärjestelmiin verrattuna on Suomen kehys kattavuudeltaan varsin kapeasti määritelty, mikä johtuu kehysten ulkopuolisten erien runsaudesta. Vuosien 2003 ja 2007 kehyspäätöksissä sovittiin ulkopuolelle jätettäväksi valtionvelasta koituvat korkokustannukset, Kelalle maksettavat siirtomenot, itsensä rahoittavat läpikuluerät, finanssisijoitusmenot sekä suhdanteista riippuvat menot. Ruotsin kehukset kattavat korkomenoja lukuun ottamatta kaikki valtiontalouden menot, jolloin määrärahakehys kertoo suoraan tarvittavien verotulojen kokonaismäärän. Myös Hollannissa määrärahaehykset kattavat koko valtiontalouden, joka on jaettu kolmeen sektoriin niiden erillisestä rahoituksesta johtuen. Kehykset asetetaan siten sektoreittain valtion menoille, sosiaaliturvalle ja työmarkkinoille sekä terveydenhuollolle. Täysin kattavat kehukset pakottavat menoleikkauksiin, mikäli hallituksen politiikka johtaa ennakoitua suurempiin kustannuksiin.

Korkomenojen poissulkemista on Suomessa perusteltu sillä, että korkotason vaihtelut lyhyellä aikavälillä eivät ole ennakoitavissa eivätkä riipu hallituksen senhetkisestä finanssipolitiikasta, sillä hallitus ei pysty merkittävästi vaikuttamaan kokonaisvelan määrään lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Sulkemalla korkomenot kehysten ulkopuolelle vältetään ylimääräisen liikkumavaran syntyminen silloin, kun korot laskevat ja korkomenot jäävät ennakoitua pienemmiksi tai päinvastaisessa tilanteessa mahdollinen menokaton ylitys, kun korkomenot yllättäen kasvavat. Korkomenojen volatiilisuudesta johtuen myös Hollannissa päätettiin jättää korkomenot kehysten piiristä kaudella 2008–2011.

Kelalle maksettaviin siirtomenoihin kuuluvat valtion rahoitusosuus sairausvakuutus- ja kansaneläkelaista johtuvista menoista. Valtion rahoitusosuus toimii eräänlaisena vakuutuksena, sillä se takaa riittävät varat etuuksien maksamiseksi. Etuuksien saajien määrä riippuu talouden toimeliaisuudesta eli vaihtelee suhdanteen mukaan. Näin ollen valtion maksaman kokonaissumman määrä riippuu suhdanteesta ja on siksi jätetty kehysten ulkopuolelle. Kehykseen kuuluvat ainoastaan näiden etuuksien perusteissa eli tasossa tai laajuudessa tapahtuneiden muutosten määräraha-vaikutukset. Sitä vastoin valtion maksuosuuden muutokset, jotka johtuvat työnantajien ja vakuutettujen maksuperusteiden muutoksista, määritellään Kelalle maksettaviksi veromuutosten kompensatioiksi, jotka eivät myöskään kuulu kehysten piiriin.

Työttömyysturva- ja asumistukimenot on jätetty kehysten ulkopuolelle niiden suhdanneherkkyydestä johtuen, sillä kehykseen kuulumisen voi johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan taantumassa ja ylimääräiseen liikkumavaraan noususuhdanteessa. Jättämällä suhdanneherkät erät ke-

hyksen piiristä halutaan mahdollistaan niiden toiminta automaattisina vakauttajina. Kuitenkin päätösperäiset muutokset kyseisten erien maksupeerusteissa tai suuruudessa kuuluvat kehyksen piiriin. Näiden erien poissulkeminen on sikäli ongelmallista, että ne voivat kätkeä työmarkkinoiden rakenteellisen muutoksen tarpeen. Kun työttömyysturvamenot eivät kuulu kehyksen piiriin, voivat ne kasvaa rajatta ilman, että menojen kasvun syihin kiinnitetään huomiota. Menojen kasvun voidaan olettaa johtuvan suhdanteesta, jolloin niiden annetaan kasvaa ja toimia automaattisina vakauttajina. Todellisuudessa taustalla saattavat olla rakenteelliset heikkoudet, jolloin menojen kasvu toimii signaalina rakenteellisten muutosten tarpeesta.

Rakenteellisten ongelmien mahdollinen kätkeytyminen on huomioitu Ruotsissa, jossa kyseiset erät kuuluvat kehyksen piiriin. Tällöin työttömyyden kasvu luo kehykseen painetta. Sen sijaan, että kehysten kiristyesä menot siirrettäisiin kehyksen ulkopuolelle, on kiristyminen johtanut keskusteluun harjoitetun työmarkkinapolitiikan toimivuudesta. Tämän seurauksena hallitus on pyrkinyt aiheettomien maksujen ja työttömyyden vähentämiseen<sup>75</sup>. Sen lisäksi, että työmarkkinoihin liittyvien maksujen sisällyttäminen kehyksen piiriin lisää menojen kehityksen seurantaa, pakottaa se hallitusta priorisoimaan eri kohteita ja tekemään poliittisia valintoja. Työttömyysturva- ja asumistukimenojen sisällyttäminen kehyksen piiriin velvoittaa asettamaan työmarkkinapolitiikan tärkeysjärjestykseen muiden kohteiden kanssa.

Eri siirtomenojen välisestä korrelaatiosta on näyttöä sekä Suomessa, Ruotsissa että Hollannissa. Toisin sanoen on huomattu, että samat henkilöt liikkuvat eri tukijärjestelmien välillä saaden vaihdellen esim. työttömyys- tai työkyvyttömyystukea. Koska tukijärjestelmillä on vaikutus toisiinsa siten, että menoleikkaukset yhdessä kasvattavat menoja toisessa järjestelmässä, ei järjestelmiä voi käsitellä toisistaan irrallisina. Tästä syystä Ruotsissa määräraahakehys kattaa kaikkien sosiaaliturva- ja työmarkkinatukien ohella myös budjetin ulkopuoliset julkiset eläkemenot.

Myös Hollannissa määräraahakehys kattaa kaikki eri tukijärjestelmistä johtuvat siirtomenot. Työttömyysturvamenojen suhdanneherkkyydestä huolimatta niiden kuuluminen kehyksen piiriin ei näytä estäneen vastasyklisiä finanssipolitiikkaa. Kun kehys kattaa kaikki siirtomenot, hyvinvointivaltion kokonaismenojen kehitys tulee huomioiduksi huolimatta siitä, kuinka ihmisiä tuetaan. Tästä syystä myös vanhuuseläkemenot kuuluvat kehyksen piiriin, sillä väestön ikääntyminen on Hollannissa suurin yksittäinen julkistalouden kestävyyttä uhkaava tekijä. Tuomalla se kehyksen

---

<sup>75</sup> *Ljungman (2008) s. 41.*

piiriin, joutuvat sekä julkistalouden kestävyys että finanssipolitiikan luonne tarkastelun alle myös tältä osin.

Hollannissa kiinteähintaisen kehityksen hintakorjaus tehdään kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksillä, joka sisältää sekä yksityisen että julkisen sektorin kulutuksen ja investointien hintakehityksen. Vaikka hintakorjaus tehdään toteutuneen inflaation mukaisesti, kyseisen deflaattorin käyttö ei täysin estä inflaatiota synnyttämästä liikkumavaraa kehityksen sisällä. Tämä johtuu siitä, että budjetin erien hintakehitys ei ole yhdenmukaista, vaan esimerkiksi palkkojen suuruudesta riippuvat menot (julkishallinnon virkamiesten palkat, palkkakehitykseen sidotut siirtomenot) tavallisesti kehittyvät muita menoja nopeammin. Lisäksi Hollannissa kehityksen piiriin kuuluu kiinteitä, keskipitkällä aikavälillä muuttumattomia menoja, kuten korkomenot tai maksut EU:lle, joihin inflaatio ei vaikuta. Kun kehukseen kuuluvien menojen hinnat kehittyvät deflaattoria nopeammin, kehys kiristyy. Sitä vastoin hintojen ja palkkojen kehitykselle vähemmän herkät erät luovat kehukseen liikkumavaraa.

Hollannissa toimiva budjetointiperiaatteiden neuvonantoryhmä on suositellut korkomenoja lukuun ottamatta kaikkien suhdanneherkkien menojen sisällyttämistä kiinteähintaiseen kehukseen, sillä suhdannevaihteluiden aiheuttamat ennakoimattomat muutokset kyseisissä menoissa kumoavat hintojen ja palkkojen kehityksestä johtuvat muutokset.<sup>76</sup> Suhdanneherkät menot ja yleinen hintataso kehittyvät nimittäin vastakkaisiin suuntiin, sillä nousukaudella talouskasvun nopeuttama inflaatio kasvattaa nimellisesti esim. virkamiesten palkkoja (nimelliset menot kasvavat) samalla kun työttömyysturvamenot tavallisesti pienenevät. Vastaavasti laskukaudella hitaampi yleisen hintatason nousu alentaa nimellisiä menoja, mikä luo heterogeenisestä deflaattorista johtuen kehukseen liikkumavaraa, jonka kattaa muun muassa sosiaaliturvamenojen kasvu.

Itävallassa vuonna 2009 käyttöön otetut kehukset ovat pääasiassa kiinteät, mutta voimakkaasti suhdanneherkille tai kokonaistulojen määrästä riippuvaisille menoilta, kuten työttömyysturvamenoille, asetetaan joustavat kehukset, jotka on sidottu tiettyihin indekseihin. Kehukset mukautuvat automaattisesti indeksin kehitykseen. Työttömyysasteen nousu johtaa siten automaattisesti työttömyysmenoja rajoittavan kehityksen nousuun ja päinvastoin työttömyysasteen laskiessa. OECD on todennut<sup>77</sup>, että täysin kiinteät kehukset ilman muuttuvia osia lisääisivät kehysten tehokkuutta keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan ohjausvälineenä. Joustavuutta kiinteisiin kehyksiin tuo jakamaton varaus, joka sallii vaihtelut suhdanne-

---

<sup>76</sup> Bos (2008) s. 41.

<sup>77</sup> Blöndal & Bergvall (2007) s. 49.

herkissä erissä ilman myötäsyklistä vaikutusta. Nykyisessä käytännössä on riskinä, että ajan myötä kehyksiä aletaan kiertää sisällyttämällä jatkuvasti uusia menoja joustavien kehysten piiriin, jolloin kehykset menettävät sitovuutensa.

Kehyksen ulkopuolelle on Suomessa jätetty myös itsensä rahoittavat läpikulkuerät, sillä kyseisten määrärahojen kehitys riippuu niitä vastaavien tulojen kehityksestä, jolloin niillä ei ole vaikutusta talouden tasapainoon. Tällaisia läpikulkueriä ovat veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot, joiden rahoitus koostuu veikkaus- ja pelitoiminnasta kertyvistä tuloista. Tulojen käytöstä säädetään arpajaislaissa, jonka mukaan tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Koska käytettävissä olevien varojen määrä riippuu peliaktiivisuudesta, ei finanssipolitiikan kannalta ole katsottu tarpeelliseksi rajoittaa kertyvien tulojen ja sitä kautta määräytyvien menojen määrää. Samoin kuin työmarkkinapolitiikan osalta, myös näiden erien kohdalla voidaan esittää, että niiden sisällyttäminen kehyksen piiriin toisi ne mukaan budjettineuvotteluihin ja vaatisi avointa keskustelua eri kohteiden keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä. Budjettineuvotteluiden ulkopuolelle jäävät erät on siten asetettu erikoisasemaan, sillä niiden rahoitus on riippumaton yhteiskunnassa vallitsevasta arvojärjestyksestä sekä siinä tapahtuvista muutoksista.

Samoin perustein itsensä rahoittaviksi läpikulkueriksi on määritelty Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot sekä vuodesta 2007 alkaen virastojen ja laitosten menoihin sisältyvät arvonnalisäveromenot. Edellisten poissulkemista tukee myös se, että Euroopan unionin rahastoista rahoitettavien hankkeiden kohdalla esiintyy usein viipeitä, jolloin tietyille vuodelle kohdistetut menot voivat oleellisesti muuttua ennakoidusta. Jälkimmäiset on jätetty kehyksen ulkopuolelle, jotta valinta ostopalveluiden ja oman toiminnan välillä tulisi neutraalimmaksi. Lisäksi virastojen ja laitosten arvonnalisäveromenoja ei finanssipoliittisten perusteiden ole koettu tarpeelliseksi rajoittaa, sillä vastaavat tulot kertyvät valtiolle itselleen.

Finanssisijoitusmenot ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai sen olomuodon muutoksesta. Sijoitettujen varojen oletetaan säilyttävän arvonsa, jolloin finanssisijoitus on säästämiseen tai varojen tallettamiseen verrattavaa toimintaa, eikä sen siten katsota kuuluvan menoihin ja määräraha-kehysten alaisuuteen. Muut investointimenot kuluvat kehyksen piiriin, mutta niiden siirrosta kehyksen ulkopuolelle on keskusteltu esim. väyläinvestointien osalta. Perusteluna on investointien merkittävä vaikutus talouden tuleviin kasvuedellytyksiin. Poissulkeminen kuitenkin vaatii investointien merkityksen arviointia tulevan kehityksen kannalta, mikä edellyttää keskustelua siitä, pidetäänkö nykyistä

vai tulevaa hyötyä tärkeämpänä, miltä kannalta hyötyjä arvioidaan ja ke-  
nen maksettavaksi investointimenot kuuluvat.

Hollannissa perustettiin vuonna 1993 nk. FES-rahasto (*Economic Structure Improvement Fund*) talouden rakenteiden parantamista varten. Syynä rahaston perustamiselle oli julkisten infrastruktuurihankkeiden asteittainen väheneminen. Rahaston varat koostuvat pääosin maakaasusta saaduista tuotoista. Rahaston varoilla on rahoitettu investointeja infrastruktuuriin sekä tutkimukseen ja innovaatioihin. Rahaston varojen kohdistamiskriteerit eivät kuitenkaan ole olleet täysin läpinäkyviä. Viime aikoina Hollannissa toimiva neuvosto on kritisoinut sitä, että rahaston rahoittamat menot eivät kuulu määrärahakehityksen piiriin, vaan maakaasusta saatavat tuotot ohjataan suoraan rahastoon. Energiahintojen nousun synnyttämät suuret tuotot ovat lisänneet huomattavasti rahastoon virtaavia varoja, mikä on lisännyt menopainetta. Vaikka investointipäätökset perustuvat CPB:n kustannus-hyötyanalyysiin, on FES-rahaston rahoittamien investointien laatu asetettu kyseenalaiseksi.

### *Jakamaton varaus*

Kehyspäätöksessä jokaisen vuoden menokehyyksiin voidaan jättää kohdentamaton summa jakamattomaksi varaukseksi lisätalousarvioita varten. Jakamattoman varauksen mahdollisuutta ei kuitenkaan ole aina käytetty, vaan kaikki menot on jaettu ennalta päätettyihin kohteisiin. Joustavuuden lisäämiseksi vaalikauden 2008–2011 kehukseen jätettiin jakamaton varaus ennakoimattomia menotarpeita varten. Jakamattoman varauksen tulee olla riittävän suuri, jotta määrärahakehitys ei ylitä odottamattomien tapahtumien ja välttämättömien menolisäysten takia. Myös vaalikauden kehukseen tulee jättää jakamaton varaus, sillä lisätalousarviot kuuluvat kehityksen piiriin.

Koska jakamattoman varauksen tarve johtuu pakollisten menotarpeiden ajan myötä kasvavasta epävarmuudesta, on ehdotettu, että kohdentamaton summa porrastettaisiin siten, että se olisi pienin kehyskauden ensimmäisenä vuotena ja kasvaisi asteittain. Näin koko kohdentamaton summa pieneneisi vähitellen uusien menopäätösten myötä vaalikauden kuluessa. Jakamatonta varausta ei ole aina käytetty kokonaan vuoden aikana. Valtiovarainvaliokunta on ehdottanut, että näin syntyvä kehysäästö voitaisiin siirtää käytettäväksi tuleville vuosille. Tällainen mahdollisuus on olemassa muun muassa Ruotsissa ja Hollannissa. Kun jakamatonta varausta jää käyttämättä, jäävät menot kehyspäätöksessä sallittua pienemmiksi. Ehdotuksen mukaan kehysäästö tulisi voida siirtää ainoastaan seuraavalle vuodelle, jotta menoja ei ryhdytä keräämään esim. vaalivuotta varten, jol-

lolin korkeampi menotaso jäisi seuraavan hallituksen menojen pohjaksi. Siirrot tulisi myös rajata tiettyyn summaan ja käyttää kertoluntuotoisiin menoihin, jotta ne eivät johda pysyvään menotason nousuun.

### *Sitovuus*

Suomessa määräraha-kehukset eivät ole lakisääteisiä, vaan kehysvalmistelu on pitkälti ollut hallitusvetoista. Eduskuntaa kehyksistä alettiin tiedottaa vasta 1990-luvun lopulla. Koska kehyksiä ei muodollisesti hyväksytetä eduskunnalla, eivät ne myöskään sido sitä. Näin ollen vuotuisten budjettikäsittelyjen yhteydessä eduskunta voi muuttaa hallituksen budjettiesitystä ja poiketa meno-kehysistä.<sup>78</sup> Toisin on Ruotsissa, jossa eduskunta päättää kehyksistä hallituksen esityksestä, jolloin molemmat osapuolet ovat sitoutuneita kehyksiin. Määräraha-kehysten käyttö ei Ruotsissakaan ole pakollista, vaan niiden käyttö perustuu poliittiseen sitoumukseen. Kehyksiin voidaan vaivatta tehdä muutoksia myös eduskunnan hyväksynnän jälkeen, mutta suuremmat poikkeamiset saavat mitä todennäköisimmin sekä eduskunnan että suuren yleisön ottamaan kantaa asiaan. Kehykset ovat kuitenkin olleet onnistuneesti käytössä yhtäjaksoisesti jo yli kymmenen vuotta. Ilman lainvoimaa ja sanktioita menokurin löystyessä jäävät kehykset lähinnä esitykseksi hallituksen keskipitkän aikavälin tavoitteista. Tällöin menotavoitteista lipsumisen ainoa seuraus on hallituksen finanssipolitiikan uskottavuuden heikkeneminen.

Itävallassa juuri käyttöön otettu kehysmenettely tekee nelivuotisista, rullaavista määräraha-kehysistä lakisääteisiä, jotka parlamentti hyväksyy. Hallituksen politiikkaohjelmaa halutaan täydentää lakisääteisillä kehyksillä, sillä niiden uskotaan käytännön tasolla toimivan paremmin keskipitkän aikavälin suunnitteluvälineenä ja ovat yksityiskohtaisemmin laadittuja. Mikäli kehykseen halutaan tehdä muutoksia, tulee hallituksen tuoda tahdonsa selkeästi esille ehdottamalla parlamentille tarvittavia muutoksia. Tällä tavoin keskipitkän aikavälin menosääntö on perustaltaan vakaampi kuin pelkkä hallituksen suunnitelma ja siten todennäköisemmin johtaa talouden vakautta ylläpitäviin toimiin.

Suomen hallitusta ei myöskään laissa veloiteta vaalikauden kattaviin kehyksiin, vaan käytäntö on ollut hallituksen vapaaehtoisesti käyttöönottama. Näin ollen myös periaatteet, joiden mukaan vaalikauden kehykset asetetaan, ovat hallituksen itsensä päättämiä, eivätkä uutta hallitusta sido mitkään aiemmin asetetut kehykset. Hallitus ei ole esittänyt numeerista sääntöä tai lukuja, joiden perusteella kehys on määritelty, vaan esimerkik-

---

<sup>78</sup> Brunila & Kinnunen (2002), Ljungman (2008) s. 28.

si vuonna 2003 valtioneuvoston päätöksessä<sup>79</sup> on ilmoitettu, että kehyksen tulee taata tarvittavat määrärahat hallituksen politiikkaohjelmien toteuttamiseksi. Siten kyseinen periaate oikeutti määrärahaehyksen korottamisen vaalikaudelle 2008–2011, jotta hallituksen politiikkaohjelma voitaisiin toteuttaa suunnitellun mukaisesti.

Koko julkisen sektorin kattavat määrärahaehykset ovat käytössä vain muutamassa maassa. Useimmiten ehykset on asetettu valtion menoille ja joissakin maissa myös sosiaaliturvarahastoille. Portugalissa ja Espanjassa menokatto tulee lainvoimaisiksi silloin, kun se menee läpi parlamentissa. Hollannissa puolestaan on sääntö, jonka mukaan kehyksen ylitys velvoittaa vastaavansuuruiseen säästöön toisaalla jo saman vuoden aikana.

### *Ulkopuolinen arviointi*

IMF:n vuonna 2007 julkistamassa Suomea koskevassa raportissa<sup>80</sup> tuodaan esille kehysjärjestelmän saavutukset valtiontalouden menojen hillitsemisessä. Samalla järjestö kuitenkin huomauttaa, etteivät ehykset ole pystyneet hillitsemään koko julkisen sektorin kulutusta. Koko julkisen sektorin menokurin ja rahoitustasapainon kannalta menokehysten merkitys riippuu olennaisesti alue- ja kunnallishallinnon rahoitusautonomian asteesta. Osassa euromaista, joissa alue- ja kunnallishallinnon rahoitusautonomia on suuri (Belgia, Espanja, Italia, Suomi, Saksa), on valtiontalouden kehysmenettelyä täydennetty asettamalla muille julkisen hallinnon tasoille tasapainoisen tai ylijäämäisen budjetin tavoite. Esimerkiksi Espanjassa tasapainovaatimus koskee erikseen jokaista hallinnon tasoa sekä valtiomisteisiä yrityksiä.

Alue- ja kunnallishallinnon tasapainotavoitteilla pyritään saavuttamaan vakaus- ja kasvusopimuksen julkisyhteisöille asettamat tavoitteet, mikä ei kuitenkaan vielä takaa kansallisen finanssipolitiikan eli verotuksen ja menojen kohdentamisen johdonmukaisuutta. Kunta- ja aluetasolla budjettia voidaan nimittäin tasapainottaa joko menoleikkauksilla tai veronkorotuksilla<sup>81</sup>. Veroja korottamalla menojen voidaan antaa kasvaa samassa suhteessa ilman, että tasapainoisen budjetin sääntöä rikotaan. Menosääntöä onkin ehdotettu laajennettavaksi kattamaan koko julkista sektoria ns. sisäisen vakaussopimuksen avulla.

Itävallassa vastaavanlainen laki maan sisäisestä vakaussopimuksesta (*Domestic Stability Pact Law*) otettiin käyttöön vuonna 1999. Sopimuk-

---

<sup>79</sup> Valtioneuvoston päätös 24.4.2003.

<sup>80</sup> IMF (2007) s. 12-13.

<sup>81</sup> Brunila & Kinnunen (2002).

sella pyritään sovittamaan yhteen eri hallinnon tasojen (liittovaltio, osavaltiot ja kunnat) talousarviot. Itävallassa aluehallintojen osuus julkistalouden menoista on kolmannes. Menot ovat kuitenkin pääasiallisesti liittovaltion rahoittamia. Liittovaltio kerää 95 prosenttia veroista. Osavaltiot laativat omat talousarvionsa ja voivat vapaasti ottaa lainaa ilman liittovaltion hyväksyntää. Sisäisellä vakaussopimuksella tavoitellaan julkistalouden tasapainoa jakamalla vastuu kaikkien kolmen hallinnonalan kesken. Sopimus velvoittaa osavaltioilta 0,75 prosentin ylijäämää suhteessa BKT:hen, kunnilta budjettitasapainoa, kun taas liittovaltion tasolla sallitaan 0,75 prosentin budjettialijäämä suhteessa BKT:hen. Laissa on säädetty rahallisista sanktioista, mikäli asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Sakot osoitetaan juuri sille yksittäiselle osavaltiolle tai kunnalle, joka ei täytä vaatimuksia. Tähän mennessä sakkorangaistuksiin ei ole ollut tarvetta, vaan kaikki aluehallinnot ovat täyttäneet velvollisuutensa<sup>82</sup>. Suomessa kehysten ulottaminen kuntasektorille on kuitenkin todettu vaikeaksi toteuttaa kuntien suuresta lukumäärästä ja eriävistä tarpeista johtuen.

Suomen kehysten ongelmana on nähty myös niiden ajallinen kattavuus. Kun hallitus asettaa kehykset ainoastaan vaalikaudelleen, on uudella hallituksella ollut taipumus lisätä menoja. Tältä asteittaiselta menojen lisäyksestä vältytään, jos kehykset ylittävät vaalikauden Ruotsin mallin mukaisesti. Näiden ongelmien lisäksi mainitaan kehyksen kapea kattavuus, mikä johtuu sekä kehyksen ulkopuolisten erien suuresta osuudesta talousarviossa että hintakorjaukseen käytetystä deflaattorista. Vaalikauden 2004–2007 kehys kattoi ainoastaan  $\frac{3}{4}$  valtion talousarviosta, kun esim. Ruotsissa ja Hollannissa kehys kattaa korkomenoja lukuun ottamatta kaikki valtion menot.

IMF:n raportissa mainitaan myös hintakorjaukseen käytettyyn, julkiseen kulutukseen perustuvaan indeksiin liittyviä ongelmia. Julkiseen kulutukseen perustuvan indeksin on todettu kehittyvän nopeammin kuin vaihtoehtoiset BKT-deflaattori tai kuluttajahintaindeksi. Kun hintaindeksinä käytetään bruttokansantuotteen hintaa nopeammin kehittyvää indeksiä, valtion menojen osuus bruttokansantuotteesta kasvaa, vaikka menovolyymi pysyisi samana. Tahaton menojen BKT-osuuden kasvu voidaan kuitenkin korjata tasomitoituksella uuden nelivuotiskauden alkaessa.

Suomessa hintaindeksin valintaa on perusteltu sillä, että se on menojen jakauman kannalta neutraali, jolloin hintakorjaus vastaa mahdollisimman täsmällisesti hintatason noususta johtuvaa menojen kasvua. Sen sijaan BKT-deflaattoria tai kuluttajahintaindeksiä käytettäessä hintakorjaus perustuu enemmänkin kansantalouden yleisen hintatason muutokseen kuin

---

<sup>82</sup> *Blöndal & Bergvall (2007) s. 41.*



juuri valtion menojen hintakehitykseen. Nykyinen käytäntö kuitenkin heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa ulkopuolista seurantaan. Lisäksi nykyinen indeksi on löysä, sillä se sallii määräraha-kehityksen mukautumisen palkkojen ja muiden julkisten hintojen kasvaessa. IMF:n raportissa suositellaankin tiukemman indeksin kuten bruttokansantuotteen hintaindeksin tai kuluttajahintaindeksin käyttöä, jolloin kehysten kiristyminen kannustaa panostamaan tuottavuuden kasvuun ja kulujen supistamiseen.

Yleisesti ottaen hallituksen on todettu sitoutuneen noudattamaan asettamia määräraha-kehityksiä, sillä kehityksiä ei ole tähän mennessä ylitetty. Kehysten noudattamista seuraa pääasiassa valtiovarainministeriö, mutta niiden ylittämistä ei seuraa sanktioita. Kehysjärjestelmän monimutkaisuudesta johtuen ulkopuolisten tahojen on ollut vaikea seurata kehysten noudattamista. Etenkin kehysten piiriin kuuluvien menojen määrittely sekä hintakorjauskäytäntö ovat olleet ulkopuolisille vaikeasti tulkittavia<sup>83</sup>. Seuranta hankaloittaa myös se, että määräraha-kehitykset annetaan hallinnonaloittain, ei tehtävittäin. Kun määrärahat jaetaan ministeriökohtaisesti, ei ole mahdollista arvioida, kuinka valtion menoja aiotaan käyttää esimerkiksi julkisten palvelujen tuotantoon, tulojen uudelleenjakoon tai investointeihin. Kyseinen käytäntö ei myöskään edesauta ministeriöiden välistä yhteistyötä<sup>84</sup>.

## 7.2 Suomea sitovat kansainväliset sopimukset

Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU) jäsenyyden myötä Suomea sitovat myös perustamissopimuksessa ja sitä täydentävässä vakaus- ja kasvusopimuksessa mainitut velka- ja alijäämäsäännöt. Velkasäännön mukaan julkisyhteisöjen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulee olla alle 60 prosenttia ja alijäämäsäännön mukaan julkisen talouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen ei saa ylittää 3 prosenttia.

Kyseiset sopimukset ja säännöt ovat olemassa siksi, että yhteisen valuutan hyödyt vaativat toteutuakseen kaikkien jäsenvaltioiden julkistalouden kestävyttä. Tästä syystä sopimuksilla pyritään vaikuttamaan jäsenmaiden finanssipolitiikkaan rajoittamalla valtion velanottoa.

---

<sup>83</sup> *Ljungman (2008) s. 28.*

<sup>84</sup> *Brunila & Kinnunen (2002) s. 20.*

Talous- ja rahaliiton alueella yhteisestä rahapolitiikasta päättää Euroopan keskuspankki (EKP), jonka ainoaksi tehtäväksi on määritelty hintavakaus. Korkotasoa EMU-alueella määräytyy tämän hintavakauskriteerin mukaisesti ja on kaikille jäsenmaille yhteinen. Mikäli EKP pitäytyy tehtävässään ylläpitää hintavakautta, ei yksittäisen jäsenmaan ylivelkaantumisen uskota vaikuttavaan EKP:n asettamaan korkotasoon, kuten rahaliittoon kuulumattoman maan kohdalla tapahtuu.

Koska ylivelkaantuminen ei nosta korkotasoa, pelätään rahaliittoon kuuluvalla maalla olevan pienempi kannustin ylläpitää kestävästä julkistaloudenhoitoa. Tämä nk. vapaamatkustajaongelma syntyy siis siitä, ettei yksittäinen jäsenvaltio usko heikon budjettikurin johtavan koronnostoon koko euroalueella. Mutta jos yhä useammassa maassa velka jatkaa kasvamistaan, ja sitä myötä myös velasta maksettavat korot nousevat ja valtiontalous kääntyy pitkällä aikavälillä kestäväksi, lisää se EKP:n painetta poiketa hintavakaustavoitteestaan ja ns. pelastaa ylivelkaantuneet jäsenmaat korkotasoa alentamalla.

Näistä syistä johtuen EMU-maita sitoo kaksi sopimusta, jotka luovat jäsenmaan kansalliselle finanssipolitiikalle raamit. Kaikkien EU-maiden tuli myös siirtyä yhtenäiseen julkisen sektorin tilinpitokäytäntöön ja standardeihin, jotta sääntöjen rikkomista ei pystytä peittelemään aineistoa manipuloimalla. Alussa finanssipolitiikan raamit muodosti Maastrichtin sopimukseen sisältyvä liiallisia alijäämiä koskeva menettely (*Excessive Deficit Procedure*, EDP). EDP asettaa jäsenmaiden velanotolle kaksi viitearvoa, joiden noudattamista Euroopan komissio valvoo. Sallittu julkisen talouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen on enintään kolme prosenttia ja julkistalouden velkasuhde 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos jäsenmaa ei noudata rajoja, eikä ylityksen syy ole väliaikaista ja poikkeuksellista, on komission tehtävänä valmistella asiasta raportti Eurooppa-neuvostolle. Viitearvojen ylitys sinänsä ei vielä osoita liiallisen alijäämän olemassaoloa, vaan asiasta päättää Eurooppa-neuvoston aloitteen pohjalta jäsenmaiden valtiovarainministereistä koostuva neuvosto ECOFIN.

Koska viitearvot toimivat ainoastaan eräänlaisena hälytysjärjestelmänä, ei niiden tarvitse olla vallitsevaan suhdanteeseen sidottuja suhdanneluontoiset poikkeamat huomioimalla tai jättämällä laskelmista pois korkomenot. ECOFIN-neuvosto huomioi nämä tekijät arvioidessaan tarkastelun kohteena olevan maan taloudellista tilannetta ja liiallisen alijäämän olemassaoloa. Mikäli ECOFIN-neuvosto toteaa maalla olevan kohtuuttoman suuren budjettialijäämän, ovat sen käytettävissä olevat toimenpiteet kuitenkin rajatut. Ensin salaisten ja sitten julkisten suositusten jälkeen maalta voidaan sanktiona vaatia korkoa tuottamaton talletus, joka muuttuu maksettavaksi sakoksi, mikäli korjaavista toimista pidättäytyään.

Kyseistä liiallisen alijäämän arviointimenetelmää on kritisoitu, sillä arvioijina toimivat itse valtiovarainministerit, joita finanssipolitiikasta vastuullisina pidetään syyllisinä liiallisten alijäämien syntyyn. Siksi EDP:n ei koeta uskottavasti suojelevan yhteistä valuuttaa heikolta budjettikurilta. ECOFIN-neuvoston muodostavien ministerien uskotaan osoittavan lojalisuutta kollegoilleen siltä varalta, että joskus päätyvät samaan tilanteeseen, jossa ovat vastapalveluksen tarpeessa.

Koska EDP:n ei uskottu riittävän budjettikurin ylläpitämiseksi, täydennettiin sitä myöhemmin vakaus- ja kasvusopimuksella (*Stability and Growth Pact*). SGP velvoittaa julkisen talouden rahoitusaseman tasapainoon tai ylijäämään keskipitkällä aikavälillä. Tämä tavoite tarkentaa ja tiukentaa EDP:n liiallisen alijäämän velkasääntöä. SGP myös lisää jäsenmaiden julkisen talouden seurantaan edellyttämällä vuosittaisia vakausohjelmia, joissa jäsenmaat esittävät suunnitelmansa keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Lisäksi SGP tarkentaa erikoistilanteen käsitettä, jolloin kolmen prosentin alijäämärajan ylittyminen sallitaan sekä sääntöjä, joiden mukaan ylitymisestä rangaistaan ja ohjaa komissiota ja neuvostoa noudattamaan sopimuksessa niille asetettuja velvoitteita.

Näiden muutosten myötä SGP tekee jäsenmaiden finanssipolitiikasta aiempaa enemmän sääntöperäistä ja siirtää päätös- ja arviointivaltaa komissiolta ECOFIN-neuvostolle, mikä tekee sekä itse päätöksistä että niihin johtavasta prosessista politisoituneempia. EDP:n ja SGP:n yhteisvaikutuksesta johtuen säännöt eivät enää toimi ainoastaan hälytysjärjestelmänä, joka ilmoittaa liiallisen alijäämän mahdollisuudesta. Sen sijaan alijäämä-säännöstä on tullut sitova rajoite, jonka rikkominen vaatii välittömiä korjaavia toimia.

Kaksi tekijää on johtanut sääntöjen tiukentamiseen. Ensimmäiseksi numeerisilla säännöillä on pyritty parantamaan julkistalouden arviointinettelyn uskottavuutta, jota pelkällä valtiovarainministerien arvioinnilla ei ollut riittävästi. Toiseksi komissio on painottanut, että rahaliiton asettamissa finanssipolitiikan raameissa on kyse koko euroalueen kattavista yhteisistä finanssipolitiikan säännöistä. Tällä on haluttu korostaa sekä sääntöjen yhtäläisyyttä kaikissa jäsenmaissa että komission roolia EU-lainsäädännön noudattamista valvovana instituutiona<sup>85</sup>.

Tilastojen mukaan Euroopan unionin perustamissopimuksen asettamat säännöt vähensivät sen alaisuuteen kuuluvissa maissa huomattavasti ns. vaalisykliä eli menojen kasvattamista vaalien alla. Rahaliiton alkaessa vuonna 1991 sääntöjen vaikutus budjettikuriin kuitenkin selvästi väheni

---

<sup>85</sup> *Fatàs & von Hagen & Hughes Hallet ym. (2003).*

osassa maita. Erityisesti vaikuttaa siltä, että säännöt eivät pysty palauttamaan budjettikuria suurissa jäsenmaissa; Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa.

Kirjallisuudessa EMU:n finanssipolitiikan sääntöjä on tutkittu aiemmin esitetyn keskitetyn budjetoitiprosessin näkökulmasta. EDP:n ja SGP:n numeeriset velka-, alijäämä- ja menorajoitteet muistuttavat budjetoitiprosessin keskittämistä sopimuksen avulla. Von Hagenin empirinen tutkimus<sup>86</sup> osoittaa, että EMU:n finanssipolitiikan säännöt ovat toimineet niissä maissa, joissa myös teorian mukaan toimii sopimusperusteinen menokurin palauttaminen. Toisin sanoen maiden erilaiset instituutiot näyttäisivät selittävän sen, miksi rahaliiton säännöt ovat pystyneet rajoittamaan velanottoa ja ylläpitämään budjettikuria vain tietyissä jäsenmaissa. Tämä huomioonostaa budjetointi-instituutioiden tärkeyden numeeristen sääntöjen edelle.

Taloustieteessä esim. Musgrave on jo vuonna 1939 ehdottanut investointimenojen erottamista muista menoista budjetissa ja ainoastaan pääoman kulumisen osuuden huomioimista juoksevina menoina. Myös vaka-us- ja kasvusopimuksen sanelemiin sääntöihin on ehdotettu tehtäväksi muutos, joka huomioi julkiset investoinnit ja niiden oikean kirjaamistavan. Kultaisen säännön tapaan perusteluna on investoinneista aiheutuvien kustannusten ja niiden synnyttämien tuottojen ajallinen etäisyys. Oikean kirjaamistavan uskotaan stimuloivan julkisia investointeja, jotka ovat olleet laskussa euroalueen maissa 1970-luvun puolivälistä asti<sup>87</sup>.

Ehdotettu käytäntö myös lisäisi budjetin läpinäkyvyyttä, sillä kykene-mättömyys julkisten investointien ja juoksevien menojen erotteluun on monissa maissa johtanut budjetin ulkopuoliseen lainanottoon. Näin on tapahtunut esim. Italiassa, jossa on perustettu valtion omistama laitos, jonka tehtävänä on johtaa ja rahoittaa julkisia investointeja lainaamalla pääomamarkkinoilta, ja jolle tehdään valtion taloudesta erillinen tilinpäätös. Erillisten laitosten ongelmana on ollut toiminnan vähäinen läpinäkyvyys ja mahdollisuus rajattomaan lainanottoon, samalla kun valtio kuitenkin viime kädessä toimii takaajana.

Investointimenojen erottelua on vastustettu sillä perusteella, että se suosii fyysiseen pääomaan investoimista inhimillisen pääoman, kuten koulutuksen ja terveyden, kustannuksella. Äärimmäisenä näkökantana on myös esitetty, ettei kirjaamiskäytännöllä sinänsä ole vaikutusta menojen määrään tai kohteeseen. Empiirinen näyttö kuitenkin tukee juuri päinvastaista väittämää, kuten muun muassa von Hagen<sup>88</sup> osoittavat. Kirjanpitokäytän-

---

<sup>86</sup> von Hagen (2006) s. 55.

<sup>87</sup> Blanchard & Giavazzi (2004).

<sup>88</sup> ks. esim. Poterba (1995), Poterba & von Hagen (1999).

nöt lukeutuvat aiemmin esiteltyihin budjetointi-instituutioihin, joilla on todettu olevan vaikutus politiikkatoimien lopputulokseen.

Myös Buiter ja Grafe<sup>89</sup> ovat esittäneet vakaas- ja kasvusopimuksen asettamien finanssipolitiikan sääntöjen muuttamista kultaisen säännön tapaiseksi, mutta eri syistä. Heidän lähtökohtansa on, että etenkin EU:n laajetessa jäsenmaiden talouksien kasvuennusteiden ja julkisen sektorin pääomakantojen väliset erot kasvavat siinä määrin, että se on huomioitava myös maita sitovissa säännöissä. Ehdotuksen mukaan taloudenpidon kestävyuden ja vakauttamisen käsitteet tulisi määritellä maakohtaisesti kunakin maan talouden rakenteiden ominaispiirteet huomioiden. Osa talouden rakenteiden ominaispiirteistä on objektiivisesti määriteltävissä, kun taas jotkut vaativat subjektiivista arviointia, sillä ne perustuvat odotuksiin ja tulevaisuuden suunnitelmiin. Finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyuden tai maan ylivelkaantuneisuuden arviointi vaatii väistämättä subjektiivista arviointia tulevaisuuden suunnitelmista sekä odotuksista, joille toimet perustuvat. Tästä syystä pelkkä mekaaninen sääntö ei tutkijoiden mielestä ole riittävä.

Buiter ja Grafe ehdottavat niin kutsuttua tasapainon sääntöä (*permanent balance rule*), jonka tarkoituksena on olemassa olevien sääntöjen tavoin varmistaa julkistalouden vakavaraisuus nyt ja tulevaisuudessa. Erona nykyisiin sääntöihin pysyvän tasapainon sääntö huomioi jäsenmaiden erilaiset lähtökohdat eli erot julkisen sektorin pääomakannassa, nimellisessä velassa suhteessa bruttokansantuotteeseen ja eläkejärjestelmän uudistuksen vaiheissa sekä eriävät tulevaisuuden kehitysnäkymät esim. reaalisella BKT:n kasvulla mitattuna. Erojen huomiointi on merkityksellistä erityisesti Itä-Euroopan maille, joiden infrastruktuuri ja ekologinen pääoma (*environmental capital*) ovat huomattavan kuluneita, minkä voidaan ajatella oikeuttavan lainanottoon, jotta kyseisten maiden pääomakanta saavuttaa kehittyneempien jäsenmaiden tason. Tiivistetysti ilmaistuna pysyvän tasapainon sääntö edellyttää, että inflaatio- ja reaalisella kasvulla korjattu valtion budjetti on tasapainossa tai ylijäämäinen samalla, kun verotuksen suhde bruttokansantuotteesta pidetään vakiona (*tax smoothing*).

Tutkijoiden ehdottaman pysyvän tasapainon säännön etuina ovat sen varovaisuus, sillä sen noudattamisesta seuraa valtiontalouden vakavaraisuus johtuen tavasta, jolla verosääntö on rakennettu (tässä tarkemmin määrittelemättä) ja yhdenmukaisuus sekä keynesiläisen suhdannevastaisen finanssipolitiikan tavoitteen että uusklassisen *tax smoothing* -teorian kanssa. Pysyvän tasapainon sääntö täydentää kultaista sääntöä ottamalla huomioon julkisten investointien synnyttämät suorat tai epäsuorat tulovirrat valtiolle

---

<sup>89</sup> Buiter & Grafe (2002).

sekä inflaation ja nimellisen BKT:n kasvun vaikutus velanhoitokustannuksiin.

Lisäksi sääntö on numeerisesti määriteltynä muodollisesti yksinkertainen, objektiivinen ja arvioitavissa, vaikka kaikki sen osat eivät olekaan havaittavissa. Säännön ideoijien mukaan se kuitenkin pakottaa hallituksen julkistamaan oletukset, joihin perustuvat ennusteet pitkän aikavälin julkisen kulutuksen, tulonsiirtojen ja investointien kulusta. Juuri ulkopuolinen arviointi talouden tilasta, sen kestävydestä tai ylivelkaantuneisuudesta, on ollut SGP:n heikko kohta, jonka korjaamiseen pysyvän tasapainon sääntö tähtää. Se säilyttää halutun joustavuuden, harkinnanvaraisuuden ja tilan subjektiiviselle arvioinnille, mutta poistaa arvioinnin ja sanktioiden määräämisen poliittisen leiman.



# Lähteet

---

Alesina Alberto & Perotti Roberto 1996. Fiscal discipline and the budget process. *The American economic review*. 89:2 s.401–406

Alesina Alberto & Perotti Roberto 1999. Budget deficits and budget institutions. Poterba James M. & von Hagen Jürgen (toim.) *Fiscal institutions and Fiscal performance* s. 13–36. Chicago: The University of Chicago Press.

Alesina Alberto 1988. Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. *The American economic review*. 78: 4 s 796–805

Alesina Alberto & Tabellini Guido 1988. Credibility and politics. *European economic review* 32:2-3 s. 542–550.

Andersen Torben M. 2005 Is there a role for an active fiscal stabilization policy? *CESifo Economic Studies* 51: 4 s. 511–547

Anderson Barry & Minarik Joseph J. 2006. Design choices for fiscal policy rules. *OECD Journal on Budgeting* 5:4 s.159–203

Barro Robert F. 1979. On the determination of public debt. *Journal of political economy* 87 s. 940–971

Blanchard Olivier J. & Giavazzi Francesco 2004. *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*. CEPR Discussion paper No. 4220

Blinder Alan S. & Solow Robert M. 1973. Does fiscal policy matter? *Journal of public economics* 2:4 s.319–337.

Blöndal Jón R. & Bergvall Daniel 2007. Budgeting in Austria. *OECD Journal on budgeting* 7:3 s.39–75

Bos Frits 2008. The Dutch fiscal framework: History, current practice and the role of the central planning bureau. *OECD Journal on budgeting* 8:1 s.7-49

Brunila Anne & Kinnunen Helvi 2002. Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & Talous No.1 s. 18–22



Budnevich L. Carlos 2002. *Countercyclical fiscal policy. A review of the literature, empirical evidence and some policy proposals*. World Institute for Development Economics Research Discussion paper no. 14

Buiter Willem H. & Grafe Clemens 2002. *Patching up the pact: some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union*. CEPR Discussion paper No. 3496

Burnside Craig 2005. *Fiscal sustainability in theory and practice: A handbook*. The World Bank.

Calmfors Lars 2003. Fiscal policy to stabilise the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? *CESifo Economic Studies*: 49:3 s.319–353.

Dáben Teresa & Detragiache Enrica & di Bella Gabriel & Milesi-Ferretti Gian Maria & Symansky Steven 2003. *Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain*. IMF occasional paper 225.

Euroopan komissio 2006. *European Economy No 297*.

Euroopan komissio 2008. *Public Finances in EMU 2008*

Fatás Antonio 2005. *Is there a case for sophisticated balanced-budget rules?* OECD Economics Department Working Papers No. 466

Fatás Antonio & Mihov Ilian 2003. The case for restricting fiscal policy discretion. *The quarterly journal of economics*. 118:4 s.1419–1447

Fatás Antonio, von Hagen Jürgen, Hughes Hallett Andrew, Strauch Rolf R. & Sibert Anne 2003. *Stability and growth in Europe: towards a better pact*.

Monitoring European integration 13. Lontoo: Centre for economic policy research .

Garnaut Ross 2002. Is macroeconomics dead? Monetary and fiscal policy in historical context. *Oxford review of economic policy* 21:4 s.524–531

Hallenberg Mark & Strauch Rolf & von Hagen Jürgen 2006. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European journal of political economy* 23:2 s. 338–359

Harrinvirta Markku & Puoskari Pentti 2001. Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* No.3.

International Monetary Fund 2007. *Finland*. Country report No. 07/279

International Monetary Fund 2001. Country report No. 01/203 *Selected Euro-area countries: Rules based fiscal policy and job-rich growth in France, Germany, Italy and Spain. Report with supplementary information.*

Kennedy Suzanne & Robbins Janine 2001. *The role of fiscal rules in determining fiscal performance*. Department of Finance Canada working paper No 16.

Kopits George 2001. *Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament?* IMF Working paper 145.

Kopits ja Craig 1998. *Transparency in government operations*. IMF occasional paper 158.

Korkman Sixten 2008. *Maailmantalous ja makrotalouspolitiikka*. Suhdanne no 1.

Krugman Paul 2005. Is fiscal policy poised for a comeback? *Oxford review of economic policy* 21:4 s.515–523

Kydland, Finn E. & Prescott Edward C. 1977. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85:3 s.434–491

Ljungman Gösta 2008. *Expenditure Ceilings – A survey*. IMF Working paper 282.

Mesarits Veronika & Seiwald Johann 2008. *Budgetary reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system*. Federal ministry of Finance Working paper 3.

Milesi-Ferretti Gian Maria 2000. Good, bad or ugly? *On the effect of fiscal rules with creative accounting*. IMF working paper 172.

Musgrave R.A. 1939. The nature of budgetary balance and the case for the capital budget. *American economic review* 29 s.260–271

Poterba J.M. 1995. Capital budgets, borrowing rules and state capital spending. *Journal of Public economics* 56 s. 165–87

Sveriges regeringskansli - Finansdepartementet 2009. *Stärkt finanspolitisk ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.*

Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. Annettu 24.4.2003.

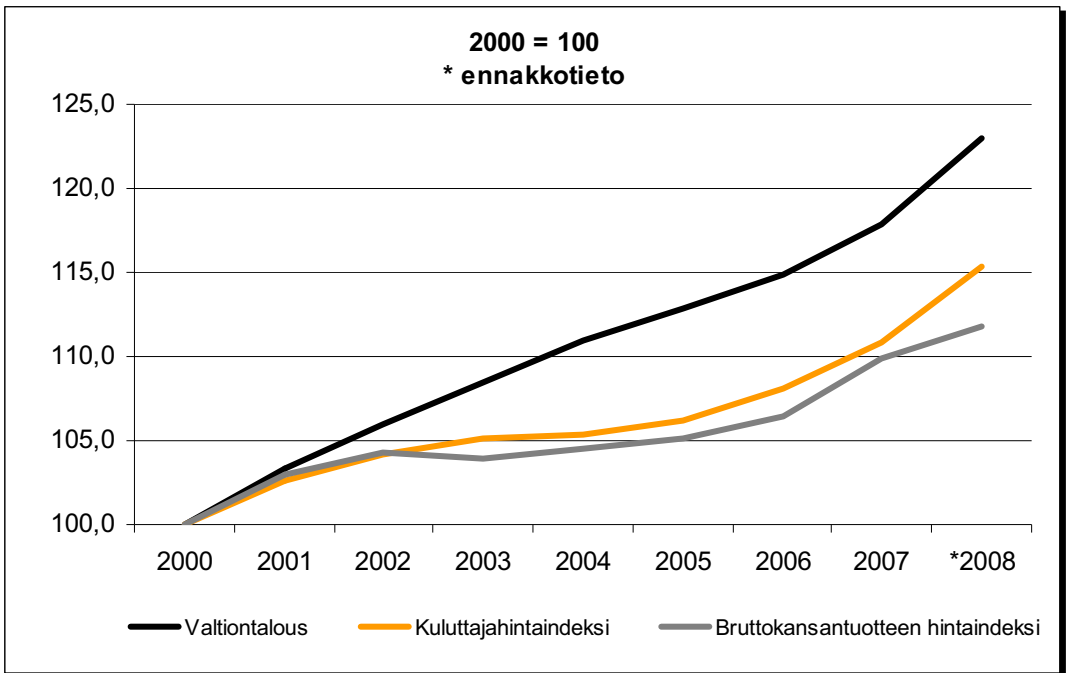
Valtiovarainministeriö 2007. *Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen.* VM julkaisu 5a/2007

Valtiovarainministeriö 2003. *Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa.* Työryhmäraportti.

von Hagen Jürgen 1998. *Budgeting Institutions for aggregate fiscal discipline.* Working paper No 01. Center for European Integration Studies.

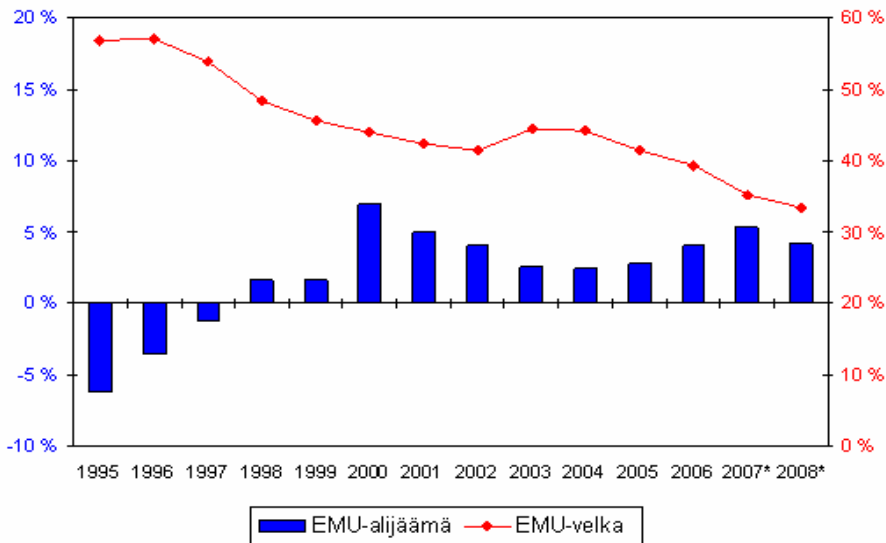
[www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se)

# Liitteet



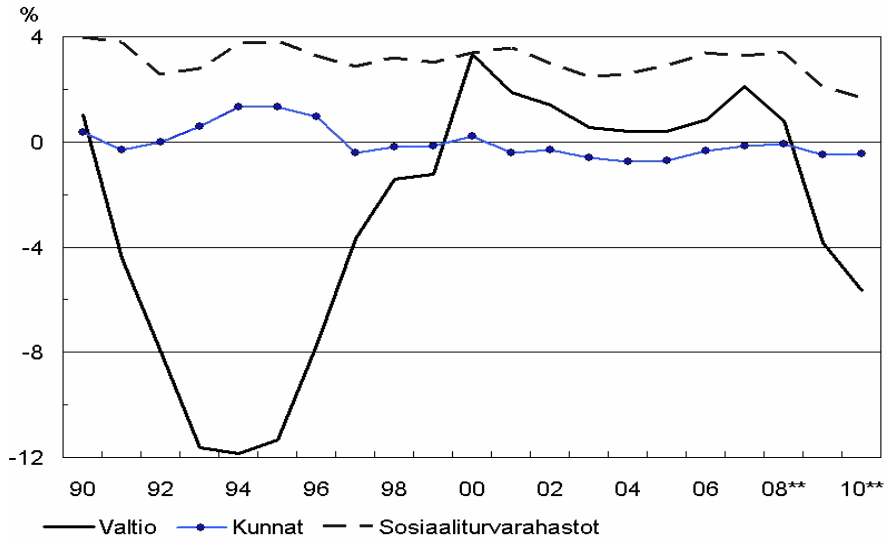
**KUVIO 1.** Valtion menojen hintaindeksin, kuluttaja- ja bruttokansantuotteen hintaindeksien kehitys (Lähde: Tilastokeskus 24.8.2009).

Kuviosta 1. käy ilmi kiinteähintaisen määräraha-kehityksen hintakorjaukseen käytetyn valtion menojen hintaindeksin nopeampi kehitys kuluttaja- ja bruttokansantuotteen hintaindekseihin verrattuna.



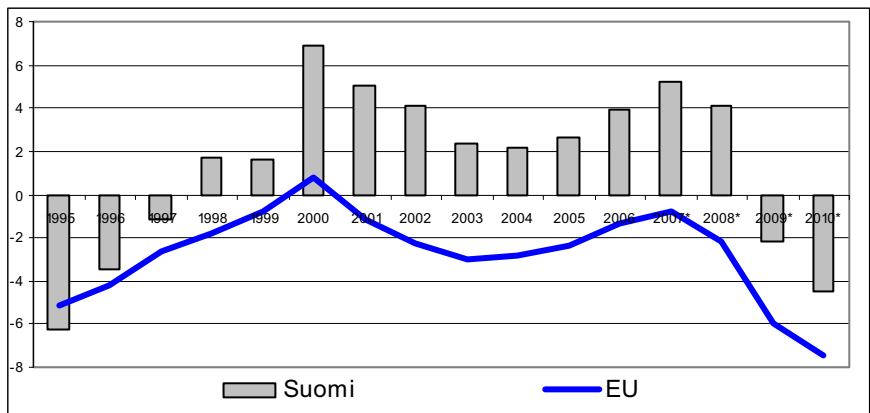
**KUVIO 2. Suomen julkisyhteisöjen EMU-alijäämä ja -velka suhteessa BKT:hen (Lähde: Tilastokeskus 27.2.2009).**

Monissa maissa suurta huomiota saanut julkistalouden ylivelkaantuminen ei viime vuosina ole ollut Suomessa ongelma. EMU-velan määritelmä poikkeaa rahoitustilinpidon mukaisesta julkisyhteisöjen velasta siten, että EMU-velka on nimellishintainen ja käsittää ainoastaan käteisrahan ja talletukset, arvopaperit sekä lainat. Lisäksi julkisyhteisöjen velka on sulautettu velka, eli siitä on poistettu alasektoreiden (valtio, kunnat, sosiaaliturvarahastot) väliset velkaerät. Näin ollen julkisyhteisöjen velka on pienempi kuin sen alasektoreiden yhteenlasketut velat. EMU-alijäämä ja -velkatiedoista raportointi on osa liiallisten alijäämien menettelyä (*Excessive deficit procedure*).

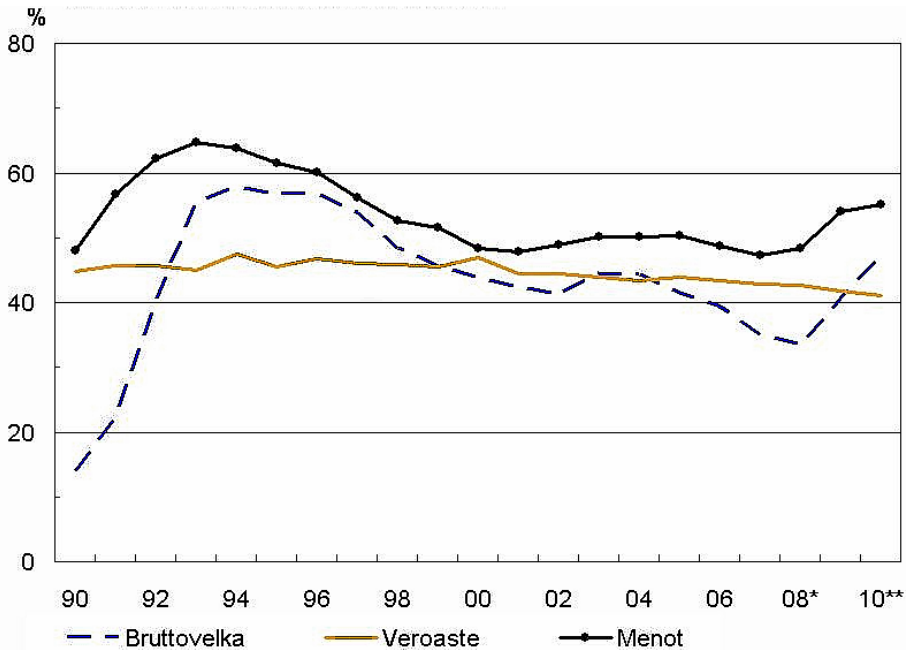


**KUVIO 3. Valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen rahoitusjäämät suhteessa bruttokansantuotteeseen (Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus 16.6.2009).**

Kuvio 3 näyttää julkistalouden rahoitusjäämän kehityksen sektoreittain. 1990-luvun loppuvuosista asti julkistalouden ylijäämä on muodostunut suurelta osin sosiaaliturvarahastoista. Ennusteiden mukaan valtion talous kääntyy lähivuosina reilusti alijäämäiseksi, kun taas kuntien velanotto pysyy maltillisena.

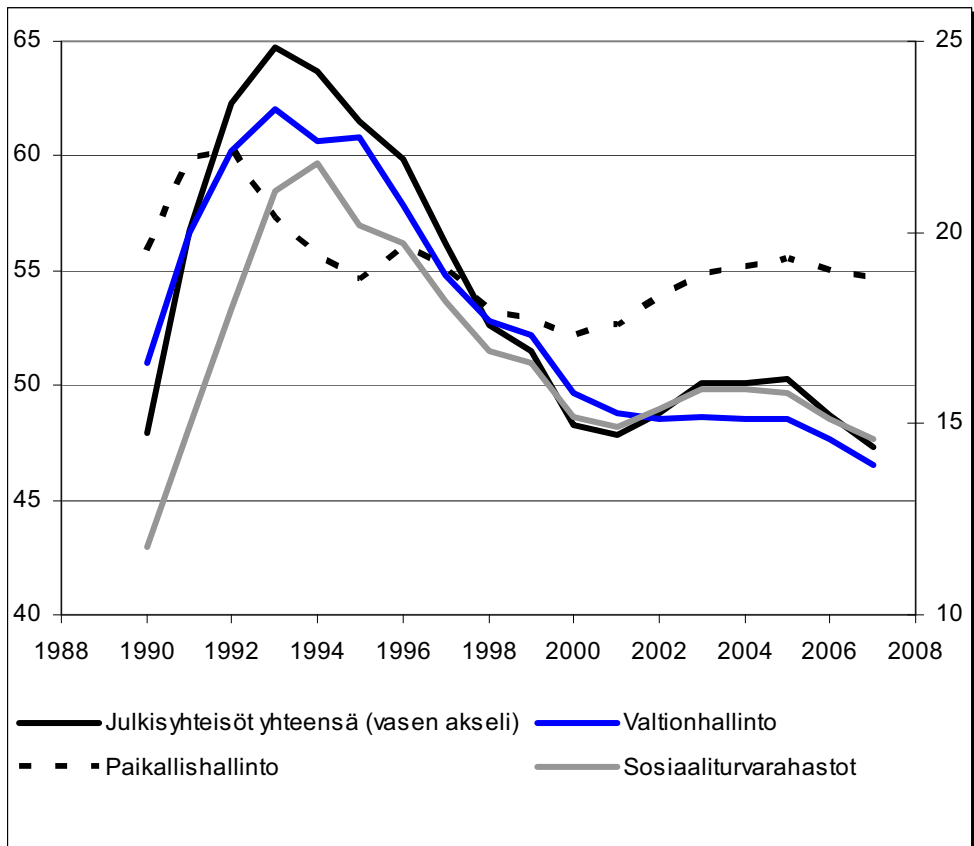


**KUVIO 4. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät suhteessa BKT:hen, % (Lähde: Tilastokeskus, Eurostat 2009).**



**KUVIO 5. Julkisyhteisöjen verot, menot ja bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteen (Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus 16.6.2009).**

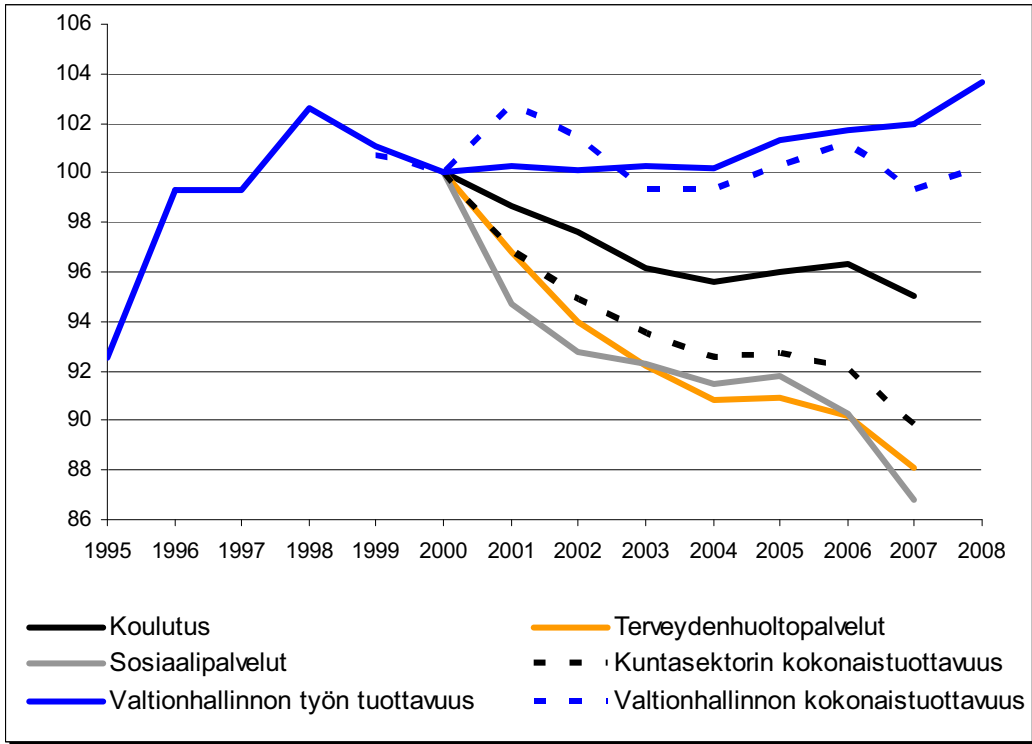
Vuonna 2003 toteutettua kehysuudistusta seuranneella hallituskaudella 2004–2007 bruttovelka alitti 40 prosenttia BKT:sta. Lisäksi kuviosta 5 on nähtävissä lähivuosien julkistalouden velkaantuminen. Kehityssuunta on seurausta samanaikaisesta julkisten menojen kasvusta ja veroasteen alenemisestä.



**KUVIO 6. Julkisyhteisöjen kokonaismenojen osuus BKT:sta, % (Lähde: Tilastokeskus 24.8.2009).**

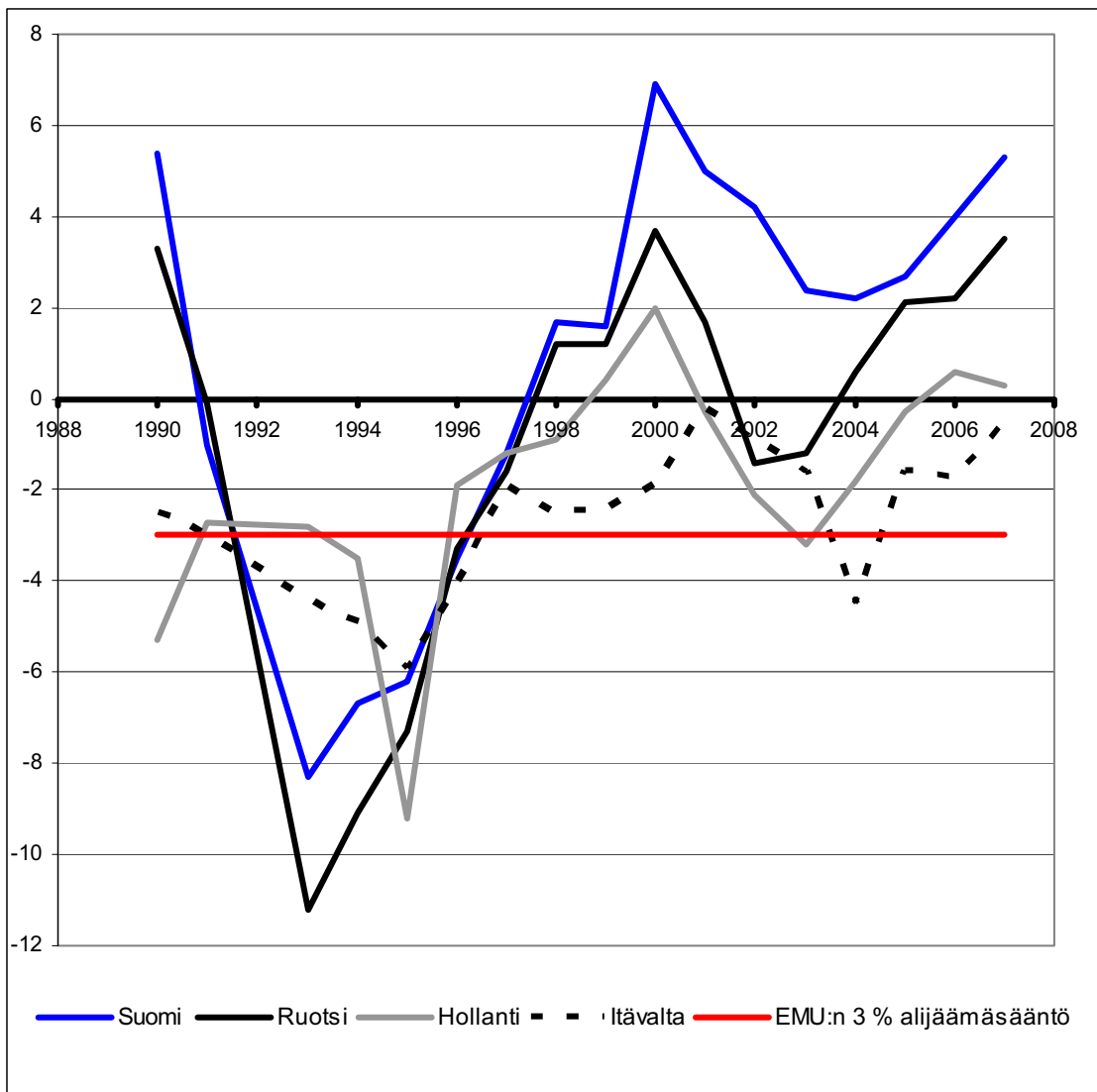
Kuvio 6 havainnollistaa julkisyhteisöjen kokonaismenojen jakautumisen hallinnonalojen kesken. Paikallishallinnon menojen suuresta osuudesta johtuen Kansainvälinen valuuttarahasto IMF (2007) on suositellut määrärahakehysten ulottamista kuntasektorille nk. kansallisen vakaussopimuksen avulla menojen hillitsemiseksi.





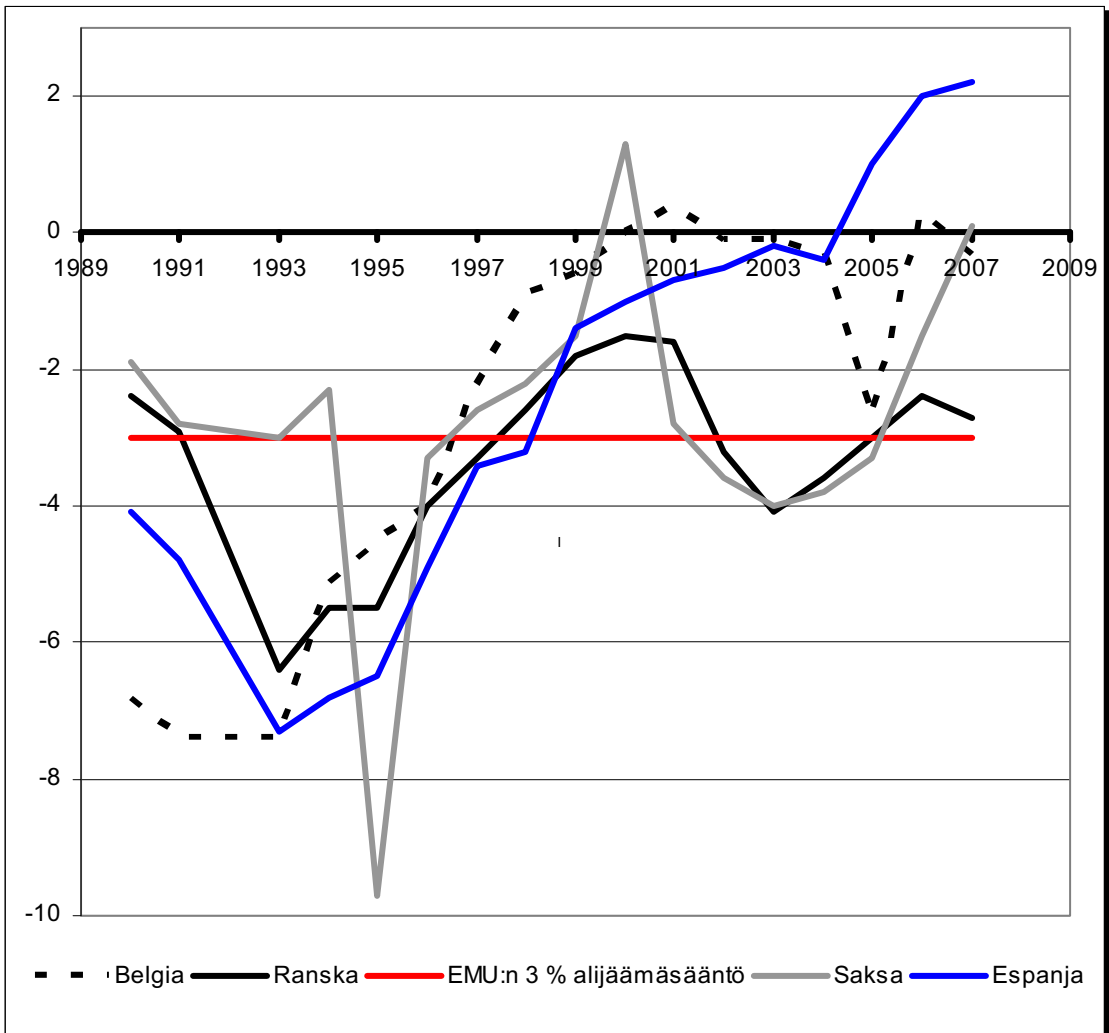
**KUVIO 7. Valtion virastojen ja laitosten, kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden kehitys 1995–2008\*** (Lähde: Valtion tuottavuustilasto 2008. Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2007. Tilastokeskus).

\* vuosien 2005–2008 tiedot eivät täysin vertailukelpoisia edellisten vuosien kanssa



**KUVIO 8.** Julkisyhteisöjen ali- ja ylijäämät 1990–2008, % BKT:sta EMU-maissa, joissa sovelletaan määrärahaakehyksiä (Lähde: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics).

Kuvion 8 maista Suomessa, Ruotsissa ja Hollannissa määrärahaakehyksiä on sovellettu 1990-luvulta asti. Hollannin yksittäistä ylitystä lukuun ottamatta kaikissa kolmessa maassa on pysytty Euroopan talous- ja rahaliittoon kuuluvilta mailta edellytetyn kolmen prosentin alijäämän alapuolella. Erityisesti Suomessa ja Ruotsissa julkistalous on useana vuotena ollut jopa ylijäämäinen. Itävallassa kehysmenettely otettiin käyttöön vasta vuonna 2009.



**KUVIO 9. Julkisyhteisöjen ali- ja ylijäämät 1990–2008, % BKT:sta (Lähde: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics).**

Kuviossa 9 voidaan nähdä julkistalouden rahoitusjäämän kehitys muutamassa EMU-maassa, joissa ei sovelleta menosääntöä. Vakaus- ja kasvusopimuksen myötä vuoden 1997 jälkeen kyseiset maat ovat pääosin noudattaneet kolmen prosentin alijäämärajoitetta, mutta ovat kuitenkin pystyneet alijäämäisinä.

TAULUKKO 1. YHTEENVETO MÄÄRÄRAHAKEHYJSJÄRJESTELMISTÄ

Maa	Kattavuus										Numeerinen määritelmä	Status
	Korkomenot	Suhdanne-herkät tuet ja menot	Korvamerkit	Hallinnon tasot	Investoinnit	Hintakorjaus	Joustavuus	Aikajänne	Numeerinen määritelmä	Status		
<b>Suomi</b>	Kehyksen ulkopuolella	Osittain kehyn ulkopuolella	Tulot EU:lta, veikkausvoitot ja tulot RAY:lta.	Noin 3/4 valtion budjetista	Finanssijoi- tusmenot ke- hyksen ulkopuo- hintaindeksi	Kiinteähintainen; valtion menojen hintaindeksi	Jakamaton va- raus	Neivuotinen kehys hallitus- kaudelle	Ei määritelty	Hallituspuo- lueiden väli- nen sopimus		
<b>Hollanti</b>	Siirretty ke- hyksen ulko- puolelle kau- della 2008– 2011	Sisältyvät kehukseen	Maakaasusta saadut tuotot	Koko valtiontalo- us ml. sosiaali- turva	FES-rahasto in- vestointeja inf- rastruktuuriin, tutkimukseen ja innovaatioita varten	Kiinteähintainen; kulutusmenojen ja kiinteän pää- oman bruttomuo- dostuksen hin- taindeksi	Pieni jakama- ton varaus. Mahdollisuus siirtää ylijäänei- tä varoja seu- raavalle vuo- delle	Neivuotinen kehys hallitus- kaudelle	Ei määritelty	Hallituspuo- lueiden väli- nen sopimus		
<b>Ruotsi</b>	Kehyksen ul- kopuolella	Sisältyvät kehukseen	Käyttäjämak- sut	Koko valtion bud- jettitalous sekä ulkopuoliset elä- kerahastot	Sisäiset lainat	Käypähintainen	Jakamaton va- raus	Kolmivuotinen rullaavakehyys	Johdettavis- sa ylijäämä- säännöstä	Poliittinen si- toutumus, par- lamentin pää- tös		
<b>Itävalta</b>	Sisältyvät ke- hykseen	Suhdanne- herkille erille asetetaan joustavat kehukset		Kehys kattaa n. 80 % valtion ko- konaismenoista. Sisäinen vakaus- sopimus osavai- toille ja kunnille.		Käypähintainen	Jakamaton va- raus. Mahdoli- suus siirtää yli- jääneitä varoja seuraavalle vuodelle	Neivuotinen rullaava kehys	Ei määritelty	Lakisäätei- nen, parla- mentin pää- tös		



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1976-9638 (PDF)