

# Finanssipoliittisista säännöistä

Roope Uusitalo

*Finanssipoliittisten sääntöjen tarkoituksena on lisätä talouspolitiikan uskottavuutta, läpinäkyvyyttä ja poliittisten päättäjien tilivelvollisuutta sekä turvata julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi finanssipoliittisten sääntöjen pitäisi olla keskenään yhteensopivia ja hyvin perusteltuja. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle perusteltu lähtökohta. Siksi keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset tavoitteet tulisi johtaa pitkän aikavälin kestävyystavoitteista. Tässä kirjoituksessa esitetään yksi vaihtoehto sääntökehikon kehittämiseksi keskenään paremmin yhteensopiviksi ja helpommin perusteltaviksi. Laskelma osoittaa, että vaikka eläkeuudistus toteutettaisiin suunnitelmien mukaan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus saavuttaisi tavoitteensa, julkisessa taloudessa on nykyisiä finanssipoliittisia tavoitteita enemmän sopeuttamistarvetta. Ilman muita rakenteellisia uudistuksia julkisen talouden kestävyuden turvaava ja keskipitkän aikavälin finanssipoliittinen tavoite olisi 0,5 prosentin rakenteellinen julkisen talouden ylijäämä.*

Hallitus hyväksyi 14.4.2016 Julkisen talouden suunnitelman, jossa linjataan keskeiset finanssipoliittiset tavoitteet vuosille 2017–2020 sekä valtiontalouden kuntatalouden että sosiaaliturvarahastojen osalta. Suunnitelman sisältö on oleellisilta osiltaan samanlainen syyskuussa 2015 julkistetun vuosia 2016–2019 koskevan suunnitelman kanssa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto moitti tammikuussa 2016 julkaistussa raportissaan hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita keskenään huonosti yhteensopiviksi. Erityisesti huomautimme, että valtiota, kuntia ja sosiaaliturvarahastoja erikseen koskevat tavoitteet eivät sovi yhteen koko julkista sektoria koskevan

tavoitteen kanssa ja että hallituksen ilman suhdannekorjausta asettamat tavoitteet voivat toteutuessaan johtaa suhdannevaihteluita kärjistävään finanssipolitiikkaan. Lisäksi kritisoiimme pitkän ja keskipitkän aikavälin tavoitteiden huonoa yhteensopivuutta ja esitimme, että finanssipoliittisten sääntöjen kehikko muuttuisi oleellisesti loogisemmaksi, jos keskipitkän aikavälin tavoitteet johdettaisiin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyystavoitteista (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2016). Arviointineuvoston raportissa ei kuitenkaan otettu tarkemmin kantaa siihen, miten tämä pitäisi käytännössä tehdä. Tässä kirjoituksessa on tarkoitus esittää yksi konkreettinen tapa keskipit-

Roope Uusitalo (roope.uusitalo@jyu.fi) on taloustieteen professori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa ja talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja. Kirjoitus perustuu Taloustieteellisen yhdistyksen seminaarissa 7.3.2016 pidettyyn esitelmään. Kiitän Tuulia Hakolaa, Jukka Pekkarista ja Juhana Vartiaista kirjoitusta koskevista kommentteista sekä Mauri Kotamäkeä ja Veli Lainetta vastauksista lukuisiin kestävyyslaskelmia koskeviin kysymyksiin. Kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat omiani eikä niiden sisältö välttämättä vastaa talouspolitiikan arviointineuvoston muiden jäsenten kantaa.

kän ja pitkän aikavälin tavoitteiden yhteensovittamiseksi.

## **1. Finanssipoliittinen kehikko**

Hallituksen finanssipoliittista linjaa ohjaavat sekä EU-tasolla tehdyt valtiosopimukset että hallituksen itse itselleen hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa asettamat finanssipoliittiset säännöt.

Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenmaiden julkinen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 prosenttia BKT:sta ja julkisen sektorin alijäämä korkeintaan 3 prosenttia BKT:sta. Jäsenmaat ovat lisäksi sopineet asettavansa itselleen julkisen sektorin rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteen, joka euromaiden finanssipoliittisen sopimuksen mukaan saa Suomen kaltaisilla mailla olla korkeintaan 0,5 prosenttia BKT:sta.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa ja viimeksi huhtikuussa 2016 päivitetystä julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan näiden Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten lisäksi kotimaisia finanssipoliittisia tavoitteita. Hallitusohjelman mukaan ”[h]allituksen talousohjelman mukaan velkaantumisen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen lopetetaan vuonna 2021.” Lisäksi ohjelmassa todetaan, että ”[h]allitus sitoutuu koko 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen ja rakenteellisten uudistusten koskevien päätösten tekemiseen hallituskauden aikana.”

Julkisen talouden suunnitelmassa budjetti-alijäämää koskevat finanssipoliittiset tavoitteet asetetaan erikseen valtionaloudelle, kuntataloudelle ja sosiaaliturvarahastoille. Suunnitelman mukaan valtio- ja kuntatalouden alijäämät saavat kumpikin olla korkeintaan 0,5 prosent-

tia BKT:sta ja työeläkerahastojen ylijäämän pitäisi olla noin 1 prosentti BKT:sta. Hallitus siis asettaa EU-sääntöjen minimiä tiukemman tavoitteen, jonka mukaan julkinen talous olisi suhdannetilanteesta riippumatta tasapainossa vuonna 2020.

## **2. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen logiikka**

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tavoitteena on taata, että jäsenmaat harjoittavat kurinalaista finanssipoliitiikkaa. Velka ja alijäämäraajat pyrkivät hillitsemään liiallista velkaantumista. Keskipitkän aikavälin rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteen tarkoituksena on pitää budjettialijäämät kurissa estämättä suhdannevaihteluiden tasoittamista finanssipoliitiikan avulla.

EU:n finanssipoliittisia sääntöjä on monesti moitittu liian rajoittaviksi. Säännöt muodostavat kuitenkin loogisen kokonaisuuden ja mahdollistavat suhdannepoliittisesti järkevän finanssipoliitiikan harjoittamisen. Säännöt eivät pakota kiristämään finanssipoliitiikkaa laskusuhdanteessa ja hillitsevät julkisten menojen kasvua noususuhdanteessa. Lisäksi säännöstö sisältää ohjeen siitä, miten finanssipoliitiikkaa pitäisi asteittain sopeuttaa kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta silloin, kun tätä tavoitetta ei ole saavutettu.

EU-sääntöjen mukaan kukin jäsenmaa asettaa itselleen rakenteellista (suhdannekorjattua) alijäämää koskevan tavoitteen, joka takaa sen, että normaalin suhdannevaihtelun vallitessa myös nimellinen alijäämä pysyy alle 3 prosentissa BKT:sta. Periaatteessa tavoitteen pitäisi olla maakohtainen ja riippua suhdannevaihtelujen suuruudesta kussakin maassa sekä budjettialijäämän sensitiivisyydestä suhdanteille kussakin maassa. Käytännössä kuitenkin fi-

nanssipoliittinen sopimus rajoittaa tavoitteenasettelua, ja esimerkiksi Suomessa rakenteellisen alijäämän tavoite on finanssipoliittisen sopimuksen minimivaatimusten mukainen 0,5 prosenttia BKT:sta. Tätä löysemppää tavoitetta ei finanssipoliittisen sopimuksen mukaan saa asettaa kuin maa, jonka julkinen velka on selvästi alle 60 prosenttia BKT:sta. Sen sijaan minimivaatimuksia kireämpiä tavoitteita jäsenmaat voivat asettaa, jos nämä pitävät sitä esimerkiksi ikääntymisestä johtuvien menojen kasvuun varautumisen vuoksi tarpeellisenä.

EU-sääntöjen mukainen keskipitkän aikavälin rakenteellista alijäämää koskeva tavoite on myös pyritty asettamaan niin, että se on sopusoinnussa pitkän aikavälin kestävyystavoitteen kanssa. Vakaus- ja kasvusopimuksen tulkintaa ohjaavan *Vade Mecum of Stability and Growth Pactin* mukaan keskipitkän aikavälin tavoite pitäisi asettaa niin, että pitkän aikavälin talouskasvua ja ikääntymisestä johtuvaa menojen kasvua koskevien ennusteiden osuessa kohdalleen julkinen bruttovelka konvergoituisi 60 prosenttiin BKT:sta. Tämän ohjeen mukaan pitkän aikavälin menojen kasvuun varaudutaan osittain etupainotteisesti kiristämällä finanssipolitiikkaa niin, että kolmasosa ikääntymisestä johtuvasta menojen kasvusta katetaan finanssipolitiikan kiristämällä ja kaksi kolmasosaa siis aikanaan rakenteellisilla uudistuksilla (European Commission 2016, 30).

### 3. EU säännöt ja Suomi

EU säännöt on asetettu kaikille jäsenmaille samalla tavalla, eivätkä ne välttämättä sovi parhaalla mahdollisella tavalla yksittäisille jäsenmaille. Suomen kannalta ongelmallista on muun muassa se, että säännöt koskevat brutto- eikä nettovelkaa. Useimmissa jäsenmaissa tämä

ei aiheuta erityisiä ongelmia, koska julkisen sektorin netto- ja bruttovelka ovat suhteellisen lähellä toisiaan. Sen sijaan Suomen julkisen sektorin nettovelka on lähinnä työeläkerahastojen koon vuoksi negatiivinen. Vuoden 2015 lopussa Suomen julkinen nettovelka oli -46,3 prosenttia BKT:sta kun julkinen bruttovelka oli +62,4 prosenttia BKT:sta (IMF 2016). Nettovelan lisäksi myös alijäämä on hyvin erilainen eri julkisen talouden sektoreilla. Suomessa työeläkesektori on ylijäämäinen mutta valtio- ja kuntasektori alijäämäisiä. Työeläkesektorin ylijäämää ei kuitenkaan voida käyttää valtion ja kuntien budjettitasapainon korjaamiseen. Tästä seuraa, että koko julkisen talouden alijäämän muutokset eivät suoraan vaikuta bruttovelan määrään ja että vaikka koko julkista sektoria koskeva alijäämätavoite täyttyisi, bruttovelka voi kuntien ja valtion alijäämän vuoksi kasvaa edelleen. Toisaalta julkisen sektorin velkaa laskettaessa julkisen sektorin sisäisiä velkoja ei lasketa mukaan, joten Suomi alittaisi bruttovelkarajan jo sillä että työeläkeyhtiöt sijoittaisivat ylijäämänsä kotimaisiin valtion obligaatioihin.

EU kehikossa ikääntymisestä aiheutuvasta julkisten menojen kasvusta kaksi kolmasosaa on suunniteltu katettavan rakenteellisilla, erityisesti eläkejärjestelmää koskevilla uudistuksilla. Toinen Suomea koskeva ongelma onkin, että eläkeuudistus on jo tehty ja uudistuksen vaikutukset jo laskettu mukaan julkisen talouden kestävyttä koskeviin laskelmiin eikä eläkejärjestelmän uudistamisella siksi enää voi juuri julkisen talouden tilannetta parantaa.

Suomalaisessa eläkejärjestelmässä ei päätettyjen uudistusten jälkeen itse asiassa ole kestävyysvajetta vaan pikemminkin pieni kestävyysyliäämä (Kotamäki, Vaittinen ja Vanne 2016). Eläkejärjestelmä on nykyisellään kestävällä pohjalla siinä mielessä, että nykyisillä eläke-

maksuilla ja rahastojen tuotolla voidaan maksaa nykyisten päätösten mukaiset eläkkeet kuluvan vuosisadan loppupuolelle asti. Eläkejärjestelmän uudistamista on siis vaikea perustella eläkejärjestelmän kestävyydellä. Sen sijaan eläkejärjestelmän uudistaminen voi tulla ajankohtaiseksi, jos eläkemaksuja halutaan laskea nykytasolta ja tällä tavalla ”tehdä tilaa” muun verotuksen kiristämislle.

Rakenteellisista uudistuksista julkisten menojen kasvua tulevaisuudessa voisivat hillitä enää lähinnä sosiaali- ja terveysjärjestelmän uudistus ja työmarkkinoiden toimintaa parantavat työllisyysastetta kasvattavat uudistukset. EU-kehikko on tällaisia uudistuksia koskevien tavoitteiden asettamisen kannalta karkea, mutta kotimaisessa finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa tällaiset uudistukset voitaisiin ottaa paremmin huomioon.

#### 4. Kotimaiset finanssipoliittiset säännöt

EU finanssipoliittista kehikkoa ei juuri käytetä kotimaisten finanssipoliittisten tavoitteiden asettamiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan finanssipoliittisen sopimuksen mukainen rakenteellisen alijäämän tavoite, mutta sitä ei perustella muuten kuin sillä, että tavoite täyttää EU-sopimusten minimitason. Valtio- ja kuntataloudelle sekä työeläkerahastoille asetetaan julkisen talouden suunnitelmassa erilliset tavoitteet, jotka ovat yhteenlaskettuna kireämpiä kuin koko julkista sektoria koskeva keskipitkän aikavälin finanssipoliittinen tavoite. Ajatuksena on, että kotimaiset sektorikohtaiset tavoitteet ohjaavat finanssipoliittikkaa eikä finanssipoliittisen sopimuksen mukainen koko julkista sektoria koskeva tavoite normaalioloissa rajoita finanssipoliittikkaa koskevia päätöksiä.

Kotimaisen ratkaisun erikoisuus on, että sektorikohtaiset finanssipoliittiset tavoitteet on määritelty ilman suhdannetilanteen huomioon ottamista. Tavoitteet on asetettu vuodelle 2019 olettaen, että silloin ollaan normaalisuhdanteessa (tuotanto on potentiaalisen tuotannon tasolla). Tästä syystä esimerkiksi valtiontalouden sopeuttamistarvetta koskevissa laskelmissa päästään samaan tulokseen ilman suhdannekorjausta kuin suhdannekorjauksen kanssa. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa huomautimme, että tavoitteiden toteutumisen seuraamisen ja finanssipoliittikan läpinäkyvyyden kannalta olisi selkeämpää, että tavoitteet koskisivat vain hallituksen politiikan vaikutuksia, ei suhdannetilanteesta johtuvia alijäämän muutoksia. Lisäksi suhdannekorjaamattomat finanssipoliittiset tavoitteet voivat johtaa suhdanteita kärjistävään finanssipoliittikkaan, jossa julkisia menoja leikataan laskusuhdanteessa ja menojen kasvua ei hillitä noususuhdanteessa. Toisaalta nykyisten ennusteiden mukaan hallitus ei saavuta sen paremmin suhdannekorjattuja kuin korjaamattomiakaan tavoitteita, vaikka se onnistuisi toteuttamaan hallitusohjemaan kirjatut 4 miljardin euron säästöt, jolloin ero näiden välillä ei ole yhtä oleellinen (Valtiovainministeriö 2016, 21).

Tavallisin perustelu kotimaisille nimellisille alijäämätavoitteille on se, että rakenteellista alijäämää koskevat tavoitteet ovat vaikeasti selitettäviä. Rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteen seuraaminen vaatii arvioita muun muassa potentiaalisesta tuotannosta, tuotantokuilun suuruudesta ja alijäämän riippuvuudesta tuotantokuilun suuruudesta. Koska nämä arviot ovat epätarkkoja, voivat arviot rakenteellisesta alijäämästä muuttua, vaikka finanssipoliittikka pysyisi ennallaan. Toisaalta Suomi joutuu joka tapauksessa seuraamaan suhdanne-

korjattua rakenteellista alijäämää EU-tason sopimusten mukaan, joten sekä suhdannekorjattujen että suhdannekorjaamattomien finanssipoliittisten tavoitteiden seuraaminen samanaikaisesti on tuskin yksinkertaisempaa kuin pelkkien suhdannekorjattujen tavoitteiden seuraaminen.

Vakavampi ongelma kotimaisessa finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa on se, että linkki lyhyen aikavälin ja pitkän aikavälin tavoitteiden väliltä puuttuu kokonaan. Toimivassa finanssipoliittisessa kehikossa lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamisen voisi olettaa johtavan myös pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen, sillä muuten lyhyen aikavälin tavoitteiden perusteleminen on vaikeaa.

Hallitusohjelmassa hallitus on sitoutunut kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen ja rakenteellisten uudistusten koskevien päätösten tekemiseen hallituskauden aikana. Näiden pitkän aikavälin tavoitteiden pitäisi periaatteessa näkyä myös keskipitkän aikavälin finanssipoliittisissa tavoitteissa. Talouspolitikan arviointineuvoston raportissa totesimme, että keskipitkän aikavälin rakenteellista alijäämää koskevat tavoitteet pitäisi johtaa pitkän aikavälin kestävyystavoitteista. Emme selvittäneet raportissa tarkemmin, miten tämä käytännössä tehtäisiin. Seuraavassa esitän yhden vaihtoehdon tämän toteuttamiseksi.

## **5. Miten kestävyysvajetavoitteista johdetaan keskipitkän aikavälin tavoitteet**

Valtiovarainministeriössä julkisen talouden kestävyysvajelaskelmia tehdään suurin piirtein samalla tavalla kuin kaikissa muissakin EU-maissa. Laskelman keskeisin osa on arvio ikärakenteen muutoksen vaikutuksesta julkisten

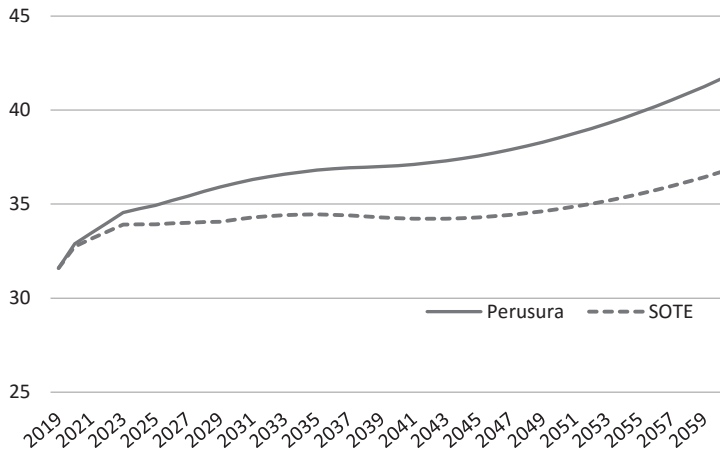
menojen kasvuun. Arvio tehdään erikseen valtion, kuntien ja työeläkerahastojen osalta. Laskelmassa tarvitaan myös oletuksia BKT:n kasvuvauhdista, inflaatiosta, julkisen velan korosta, eläkerahastojen tuotosta sekä lähtövuoden rakenteellisesta alijäämästä, velasta ja rahastojen koosta. Eläkkeiden rahastointia koskevat säännöt on suomalaisissa laskelmissa otettu paremmin huomioon kuin EU-kehikossa, ja esimerkiksi eläkerahastojen kasvu vastaa Eläketurvakeskuksen laskelmia.

Laskelman lopputulos on arvio julkisen talouden kestävyysvajesta eli siitä, kuinka paljon finanssipolitiikkaa pitäisi kiristää, jotta julkisen sektorin tulot ja menot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa, mikäli sopeutus tehtäisiin heti, se olisi pysyvä ja kaikki muut julkisiin menoihin ja tuloihin vaikuttavat tekijät pidettäisiin jo tehtyjen päätösten mukaisina. Eläkeuudistuksen vaikutus julkisiin menoihin on jo mukana syksyllä 2015 tehdyssä laskelmassa. Laskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvajeksi arvioitiin 3,3 prosenttia BKT:sta. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman mukainen arvio on käytännössä sama (3,2 %).

Kestävyysvajeen lisäksi valtiovarainministeriön laskelma tuottaa arvion ”kestävyyden turvaavasta ylijäämästä”. Käytännössä kestävyysvajetta turvaava ylijäämä lasketaan lisäämällä kestävyysvajetta koskeva arvio lähtövuoden rakenteellista alijäämää koskevaan arviioon. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn kevään 2016 kestävyysvajelaskelmiin perustuvan arvioiden mukaan julkisen talouden pitäisi olla vuonna 2020 noin 2 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:een, jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla.

Jos keskipitkän aikavälin tavoite halutaan asettaa tavalla, joka turvaa myös pitkän aikavälin kestävyysvajetta, kestävyysvajetta turvaava ylijäämä

Kuvio 1. Julkiset menot, % BKT:sta kestävyyslaskelmien projektion mukaan



olisi luonteva valinta keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseksi tavoitteeksi. Kestävyys turvaava ylijäämä riippuu lähinnä odotettavissa olevasta ikääntymisestä johtuvasta julkisten menojen kasvusta. Kestävyysvajearvioihin vaikuttaa tämän lisäksi lähtötilanteen rakenteellinen alijäämä, jota koskevat arviot vaihtelevat vuodesta toiseen voimakkaasti, koska suhdan- netilannetta ja sen vaikutusta alijäämään on vaikea arvioida reaaliaikaisesti ja koska rakenteellisia ja suhdanneluonteisia muutoksia on vaikea erottaa toisistaan. Arviot kestävyys turvaavasta ylijäämästä ovat oleellisesti vakaampia kuin arviot julkisen talouden kestävyysvajeesta, koska lähtötilanteen rakenteellinen alijäämä ei niihin suoraan vaikuta.

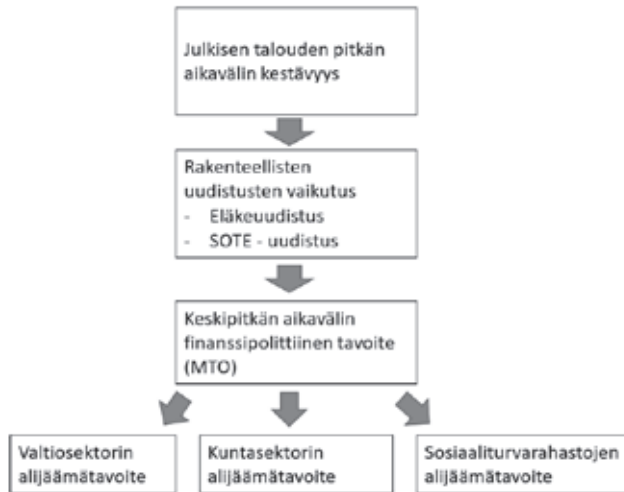
Sellaisenaan ei kestävyys turvaava ylijäämä kuitenkaan sovellu finanssipoliittiseksi tavoitteeksi. Kestävyysvaje, joka syntyy pitkän aikavälin menopaineista, ei ole syytä pyrkiä kattamaan kokonaan lyhyen aikavälin budjetisopeutuksella, vaan osa menopaineista pitää ne kattaa rakenteellisilla uudistuksilla. Eläkeuudistuksen vaikutuksia koskeva arvio on jo

mukana kestävyysvajelaskelmissa ja yhtä helposti laskelmiin voidaan lisätä tavoitteiden mukainen arvio sosiaali- ja terveyssektorin uudistuksen vaikutuksista.

Kuvioon 1 on piirretty kestävyysvajeen laskentataulukon aineiston avulla julkisten menojen kehitysskenaario kestävyysvajelaskelmien perusuran mukaisena. Tämän lisäksi kuvioon on laskettu julkisten menojen kehitys tilanteessa, jossa vuoteen 2030 mennessä onnistuttaisiin asteittain säästämään vuotuisista sosiaali- ja terveysmenoista 3 miljardia euroa eli noin 1,5 prosenttia BKT:sta vastaava määrä. Tämä vaikuttaa laskelmassa julkisiin menoihin sekä suoraan että välillisesti velkaantumisen pienemisen vuoksi alentuneiden korkomenojen vuoksi.

Jos kestävyysvajelaskelmiin tehdään yllä kuvatu mukainen onnistunut SOTE-uudistus (joka excelissä on toki oleellisesti helpompaa kuin käytännössä), pienenee julkisen sektorin kestävyysvaje 1,9 prosenttiin BKT:sta. Samalla kestävyys turvaavaksi ylijäämäksi saadaan 0,5 prosenttia BKT:sta.

Kuvio 2 FIPO-kehikko



Näin laskettu kestävyys turvaava ylijäämä kuvaa siis tasoa, jolla julkinen talous olisi kestävällä pohjalla pitkällä aikavälillä, jos SOTE-uudistus onnistutaan toteuttamaan tavoitteiden mukaisesti. Samalla se tarjoaa lähtökohdan sille, mille tasolle julkisen talouden finanssipolitiiniset tavoitteet pitäisi asettaa, jos näillä tavoitteilla halutaan turvata julkisen talouden tasapaino pitkällä aikavälillä.

SOTE-uudistus ja eläkeuudistus eivät ole ainoita mahdollisia rakenteellisia uudistuksia, joilla julkisen talouden rahoitusasemaa voidaan pyrkiä parantamaan. Kestävyyslaskentakehikko tarjoaa muidenkin uudistusten vaikutusten arviointiin hyödyllisen työkalun. Uudistusten kestävyysvajevaikutusten lisäksi voidaan laskea, miten suuri on jäljelle jäävä julkisen talouden sopeuttamistarve näiden uudistusten (onnistuneen toteutuksen) jälkeen. Samalla laskelmat tuottavat arvion sille, miten paljon julkista taloutta pitää kestävyys turvaamiseksi sopeuttaa keskipitkällä aikavälillä suunniteltujen rakenteellisten uudistusten lisäksi tai vaihtoehtoisesti, miten suuria rakenteellisia uudistuksia

tarvitaan, mikäli keskipitkän aikavälin tavoitteita ei haluta oleellisesti kiristää.

Käytännössä finanssipolitiiniset tavoitteet voitaisiin asettaa julkisen talouden suunnitelmassa vaikka kuvion 2 mukaisen vuokaavion avulla. Lähtökohdana olisi arvio julkisten menojen ja tulojen kehityksestä pitkällä aikavälillä ja tämän perusteella tehty laskelma julkisen talouden kestävydestä. Kestävyysvajeesta voitaisiin pyrkiä kattamaan osa rakenteellisilla esimerkiksi eläke- ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää tai työmarkkinoita koskevilla uudistuksilla ja tehdä näiden uudistusten vaikutuksesta uskottava arvio. Näiden rakenteellisten uudistusten vaikutuksen huomioon ottamisen jälkeen jäljelle jäävä kestävyysvaje pitäisi kattaa julkisen sektorin menoja ja tuloja sopeuttamalla. Tässä kirjoituksessa esitettyjen laskelmien mukaan eläkeuudistuksen ja tavoitteiden mukaisesti onnistuneen SOTE-uudistuksen jälkeen jäljellä on 1,9 prosentin kestävyysvaje. Tämän vajeen kattaminen edellyttäisi, että finanssipolitiiniseksi tavoitteeksi asetettaisiin 0,5 prosentin julkisen talouden ylijäämä.

Huomautettakoon vielä, että rakenteelliset uudistukset huomioon ottava kestävyys turvaava ylijäämä ei ole ajassa vakio vaan muuttuu julkisen alijäämän mukana. Julkisen talouden pitkän aikavälin budjettirajoitteen kanssa sopu-soinnussa olevia alijäämääriä on lukuisia ja niillä on erilainen vaikutus muun muassa sukupolvien väliseen tulonjakoon. Tästä huolimatta olisi loogista asettaa rahoitusasematavoite tasolle, joka nyt suunniteltujen rakenteellisten uudistusten jälkeen turvaisi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Tätä tavoitetta voitaisiin luontevasti päivittää esimerkiksi kolmen vuoden välein, kuten nykyisen järjestelmän mukaista keskipitkän aikavälin finanssipoliittista tavoitettakin.

Koko julkista sektoria koskeva finanssipoliittinen tavoite pitää finanssipoliittisen lainsäädännön mukaan vielä jakaa alasektorikohtaisiksi tavoitteiksi. Koko julkista sektoria koskevan 0,5 prosentin ylijäämätavoitteen kanssa olisi sopu-soinnussa valtiota ja kuntia koskeva tasapainoisen budjetin tavoite ja työeläkesektoria koskeva 1 prosentin ylijäämätavoite. Nämäkin tavoitteet pitäisi yhtenäisessä kehikossa asettaa suhdannekorjattuna.

## 6. Lopuksi

Finanssipoliittisten sääntöjen tarkoituksena on lisätä talouspolitiikan uskottavuutta, läpinäkyvyyttä ja poliittisten päättäjien tilivelvollisuutta sekä turvata julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi finanssipoliittisten sääntöjen pitäisi olla keskenään yhteensopivia ja hyvin perusteltuja. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle perusteltu lähtökohta ja siksi olisi loogista että keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset tavoitteet

johdettaisiin pitkän aikavälin kestävyystavoitteista.

Tässä kirjoituksessa esitetään yksi vaihtoehto sääntökehikon käytännön kehittämiseksi keskenään paremmin yhteensopiviksi ja helpommin perusteltaviksi. Laskelma myös osoittaa, että vaikka eläkeuudistus toteutettaisiin suunnitelmien mukaan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus saavuttaisi tavoitteensa, julkisessa taloudessa on nykyisiä finanssipoliittisia tavoitteita enemmän sopeuttamistarvetta. Ilman muita rakenteellisia uudistuksia julkisen talouden kestävyys turvaava ja siksi nykyistä sopivampi keskipitkän aikavälin finanssipoliittinen tavoite olisi 0,5 prosentin rakenteellinen julkisen talouden ylijäämä.

Varmuuden vuoksi on lopuksi syytä huomauttaa, että kirjoituksessa ei esitetä finanssipoliittikan kiristämistä vaan finanssipoliittisten sääntöjen korjaamista keskenään paremmin yhteensopiviksi. Väliaikainen säännöistä poikkeaminen vaikkapa nykyisen taloustilanteen mukaan olisi silti mahdollista. Nykyistä paremmin perusteltujen sääntöjen rikkominen voisi toki vaatia aikaisempaa parempia perusteluja. □

## Kirjallisuus

- European Commission (2016), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy Institutional Papers 021.
- IMF (2016), *Fiscal monitor. Acting Now, Acting Together*, International Monetary Fund.
- Kotamäki, M., Vaittinen, R. ja Vanne, R. (2016), ”Työeläkelaitokset julkisessa taloudessa”, *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2015*, liite.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2016), *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2015*.
- Valtiovarainministeriö (2016), *Taloudellinen katsaus, kevät 2016*, Valtiovarainministeriön julkaisu 12a/2016