Finanssipoliittiset ohjauskehikot Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa

Jenni Kellokumpu

Artikkelissa käsitellään Suomen julkisen talouden ohjausjärjestelmää ja peilataan sitä Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden järjestelmiin. Johtopäätösten mukaan Suomen julkisen talouden ohjausjärjestelmä on näihin verrokkimaihin nähden vähemmän kireä ja sitova. Menokehys on vakiintunut Suomen tärkeimmäksi finanssipoliittiseksi säännöksi, mutta se ei ole lakisääteinen toisin kuin verrokkimaissa. Ainoastaan rakenteellisen jäämän tavoitteesta on säädetty lailla, mutta sen finanssipoliittinen ohjausvaikutus on jäänyt heikoksi. Suomessa velka- tai tasapainosäännöllä ei ole yhtä perinteistä asemaa kuin verrokkimaissa, vaan poliittinen sitoutuminen niihin on vaihdellut vaalikausittain.

Valtiovarainministeriö on perinteisesti aina vaalikauden vaihtuessa arvioinut valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Kuluvan vaalikauden päättyessä ministeriö arvioi kehysjärjestelmän lisäksi myös laajemmin julkisen talouden ohjausta. Taustalla oli muun muassa se, että vuodesta 2023 alkaen julkisyhteisöön sisältyy uusi alasektori, hyvinvointialueet. Kuluneen vaalikauden kokemukset ovat työryhmän mukaan koetelleet julkisen talouden ohjauksen uskottavuutta: ”Kestävän finanssipolitiikan uskottavuutta ovat syöneet esimerkiksi menokehysten rikkominen, luopuminen hallitusohjelman mukaisesta julkisen talouden tasapainoa koskevasta tavoitteesta, vähäinen huomio EU-liitännäisiä finanssipolitiikkaa ohjaavia sääntöjä kohtaan sekä hankaluudet finanssipolitiikan tavoitteiden selkeässä viestinnässä kriiseistä.” (Valtiovarainministeriö 2022, 10–12). Työryhmä esittää, että tulevalla vaalikaudella tulisi ottaa käyttöön meno- ja tasapainosäännön yhdistelmä ankkuroituna vaalikauden pituiselle ajanjaksolle. Talouspolitiikan lähtökohdaksi työryhmä suosittaa pidemmän aikavälin velkakestävyyttä, jota tukemaan asetettaisiin hallitusohjelmassa julkisen talouden rahoitusasemalle nimellinen tavoite yhdelle vaalikaudelle. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021)

Kirjoitus perustuu valtiovarainministeriön Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen -työryhmän loppuraporttiin laatimaani liitteeseen. Kiitän asiantuntemuksesta ja hyödyllisistä kommenteista Jonna Berghälliä ja Ilari Aholaa (valtiovarainministeriö), Claudia Deijliä (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), Niklas Frankia (Finanspolitiska rådet, Ruotsi), Mads Von Fyren Kieleriä (Finansministeriet, Tanska) ja Irina Kyllöstä (Valtiontalouden tarkastusvirasto). Mahdolliset asiavirheet ja väärintulkinnat ovat yksinomaan omiani. KTT Jenni Kellokumpu (jenni.kellokumpu@vtv.fi) on vanhempi ekonomisti Valtiontalouden tarkastusvirastossa.

on kehysjärjestelmän toimivuutta koskevassa tarkastuksessaan puolestaan arvioinut, että menosääntö tulisi asettaa johdonmukaisesti suhteessa muihin hallitusohjelman finanssipoliittisiin tavoitteisiin ja EU:n finanssipolitiikan tavoitteisiin ja kytkeä julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin.

Seuraavassa luodaan katsaus Suomen julkisen talouden kehysjärjestelmän kehitykseen ja verrataan sitä eräiden keskeisten eurooppalaisten verrokkimaiden – Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden – vastaaviin järjestelmiin.

1. Menokehys on vakiintunut Suomen tärkeimmäksi finanssipoliittiseksi säännöksi

Menosääntö eli kehysjärjestelmä on vakiintunut suomalaista finanssipoliittista päätöksentekoa ohjaavaksi säännöksi viimeisen 20 vuoden aikana. Valtion budjettiprosessin kehittäminen monivuotisen suunnittelun suuntaan oli Suomessa esillä jo 1970-luvulla. Käytännön toteutus viivästyi kuitenkin vuoteen 1991, jolloin tehtiin ensimmäinen valtiontalouden kehyspäätös vuosille 1992–1995. Lamavuosina menokehykset kuitenkin vanhenivat käsiin, kun talousarvioprosesseissa jouduttiin tekemään mittavia säästöpäätöksiä, jotta turvattaisiin rahoituksen saanti yksityisiltä pääomamarkkinoilta. Lamavuosienkaan jälkeen kehyspäätöksestä ei tullut sellaista finanssipolitiikkaa ohjaavaa välinettä, jota oli tavoiteltu. Lisätalousarviomenot eivät kuuluneet kehyspäätöksen piiriin, ja siksi ajanjaksolla 1997–2003 talousarviossa ja lisätalousarvioissa budjetoidut menot olivat edellisen kehyspäätöksen mukaiset ainoastaan vuonna 1997. Heikko sitoutuminen menosääntöön johtui muun muassa siitä, että siihen sisältyivät myös suhdanneluontoiset menot. Lisäksi kehyspäätös laadittiin joka vuosi kuluvan vuoden budjetin pohjalta, eikä se perustunut edellisen vuoden kehyspäätökseen. Käytännössä monivuotista näkökulmaa ei siis ollut. (Valtiovarainministeriö 2003, 37–40.)

Kehysmenettelyn kehittämistä pohtinut valtiovarainministeriön työryhmä esittikin vuonna 2003, että menosääntö koskisi myös lisätalousarvioita (Valtiovarainministeriö 2003). Työryhmä ehdotti, että niin sanotut automaattiset vakauttajat eli työttömyyteen liittyvät menot olisivat menosäännön ulkopuolisia menoja, joskin niiden perusteisiin tehtävät muutokset tulisi rahoittaa kehysmenoista. Niiden lisäksi työryhmä rajasi ehdotuksessaan menosäännön ulkopuolelle finanssisijoitusmenot, korkomenot, sosiaaliturvamaksujen muutoksista Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset, valtion päättämien veromuutosten kompensaatiot muille veronsaajille, EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot sekä Veikkauksen ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot. Pääministeri Vanhasen I hallituksen (2003–2007) hallitusohjelmassa linjattiin kehysmenettelystä työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Menokehys päädyttiin asettamaan reaalisena, vaikka työryhmä oli suositellut nimellistä kehystä.

Vaalikauden vaihteessa valtiovarainministeriö (2007) arvioi, että uudistettu kehysjärjestelmä on toiminut pääsääntöisesti hyvin ja että poliittinen sitoutuminen kehysmenettelyyn on ollut voimakasta. Vaalikauden kokemusten perusteella oli kuitenkin tarve varautua yllättäviin menotarpeisiin. Tätä varten valtiovarainministeriö ehdotti 300 miljoonan euron kiinteää lisätalousarviovarausta ja toista, vuosittain kasvavaa jakamatonta varausta. Lisäksi ministeriö ehdotti mahdollisuutta käyttää kehyksestä budjetoimatta jääneet varat seuraavana vuonna ja

eräiden uusien menojen siirtämistä kehyksen ulkopuolelle. Pääministeri Vanhasen II hallituksen (2007–2010) hallitusohjelmassa nämä ehdotukset otettiin käyttöön.

Seuraavilla vaalikausilla kehysjärjestelmään tehtiin vain pieniä muutoksia. Radikaalein uudistus menosääntöön tehtiin pääministeri Rinteen (sittemmin Marinin) hallituksen ohjelmassa. Siinä kehyssääntöön tehtiin aiemmista vaalikausista poiketen poikkeusolojen mekanismi, joka on mahdollistanut yhteensä yhden miljardin euron menolisäykset vuosille 2021–2022. Poikkeuslauseketta oli kyllä pohdittu jo finanssi- ja eurokriisin jälkimainingeissa. Tuolloin virkamiestyöryhmä (Valtiovarainministeriö 2011, 26) kuitenkin totesi, että kehykset jättivät ”täyden pelivaran finanssipolitiikan suhdanteita tasaavalle automatiikalle”, eikä kehysten katsottu estävän suhdannepolitiikan harjoittamista, vaikka finanssikriisissä elvytystoimet painottuivatkin kehysten ulkopuolisiin menoihin (erityisesti finanssisijoituksiin) ja verotuksellisiin toimiin.

Pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelmassa käyttöön otettu poikkeusolojen mekanismin mitoitus on kuitenkin ollut riittämätön vastaamaan kuluneen vaalikauden kriiseihin: koronapandemiaan, Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa ja energiakriisiin. Menokehyksestä luovuttiin kokonaan vuonna 2020, ja koronaan liittyvät terveysturvallisuuden menot ovat menokehyksen ulkopuolisia menoja vuosina vuosille 2021–2023. Lisäksi vuodelle 2021 kehystasoa nostettiin 1,85 miljardilla eurolla, millä varauduttiin kertaluonteisiin ja koronavirustilanteesta aiheutuviin finanssipoliittisesti pakollisiin menotarpeisiin. Kehyksen ulkopuolisina katetaan myös välttämättömät menolisäykset, jotka johtuvat Venäjän hyökkäyssodan muuttamasta turvallisuuspoliittisesta tilanteesta ja huoltovarmuuden parantamisesta. Lisäksi hallitus on tehnyt menolisäyksiä syistä, jotka eivät liity koronaan tai turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen. Keväällä 2021 kehystasoa korotettiin 900 miljoonalla eurolla vuodelle 2022 ja 500 miljoonalla eurolla vuodelle 2023. Finanssipolitiikan valvojat ovat kritisoineet tätä kehystason korotusta, joka rikkoo kehyssäännön periaatteita (Finanssipolitiikan valvonta 2021).

2. Julkista taloutta ohjaavat finanssipoliittiset tavoitteet ovat vaihdelleet vaalikausittain

Finanssipolitiikalle ei ole yli vaalikausien ulottuvaa finanssipoliittista sääntöä, paitsi Suomea sitovat EU:n perussopimuksen mukaiset alijäämän 3 prosentin ja velan 60 prosentin viitearvot. Lisäksi Suomea sitoo euromaille pakollisen finanssipoliittisen sopimuksen[1] rakenteellisen jäämän -0,5 prosentin tavoite, joka on kirjattu finanssipoliittiseen lakiin (869/2012). Se ei kuitenkaan ole saanut kovin voimakasta finanssipolitiikkaa ohjaavaa roolia (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021, 72–73). EU:n komissio on ehdottanut marraskuussa 2022 finanssipoliittisten sääntöjen uudistamista. Ehdotuksessa rakenteellisen jäämän säännöstä luovuttaisiin, ja säännöstön keskiöön tulisi velkakestävyys (European Commission 2022).

Vaikka kehysmenettely on vakiintunut suomalaista finanssipoliittista päätöksentekoa ohjaavaksi säännöksi, kukin hallitus kuitenkin linjaa kehyssääntönsä yksityiskohdat ja menotason itsenäisesti hallitusohjelmassaan. Kehysjärjestelmä koskee keskeisimmin hallituksen päätöksenteon ytimessä olevaa osaa, valtion budjettita-

[1] *Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta* (24/2013).

loutta. Menosäännön kattavuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista on ollut noin 35–40 prosenttia. Hyvinvointialueiden valtionrahoitus nostaa kattavuuden noin 45 prosenttiin vuonna 2023.

Velkaantumista ja rahoitusasemaa koskevat tavoitteet ovat hallitusohjelmissa vaihdelleet riippuen siitä, millainen on ollut julkisen talouden tila hallituksen aloittaessa. 1990-luvun lamavuosina ja sen jälkeen päämääränä oli valtiontalouden tasapainottaminen ja velkasuhteen kääntäminen laskuun. Vuosituhannen vaihteessa ja 2000-luvun alkuvuosina tavoiteltiin valtiontalouden rakenteellista ylijäämää ja julkisen talouden 3 prosentin nimellistä ylijäämää kestävyyden turvaamiseksi. Finanssikriisin jälkeen tavoitteeksi tuli ensin julkisen alijäämän ja velan saaminen alle EU:n perussopimuksen 3 prosentin ja 60 prosentin viitearvojen ja myöhemmin valtiontalouden ja/tai julkisen talouden tasapaino ja kestävyysvajeen umpeen kurominen. Kuluneella vaalikaudella hallitusohjelman tavoitteena oli julkisen talouden tasapaino vuonna 2023 normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa. Koronapandemian myötä uudeksi tavoitteeksi tuli taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä.[2] Monissa hallitusohjelmissa näiden tavoitteiden saavuttaminen on laskettu ennusteita nopeamman talouskasvun ja työllisyyden paranemisen varaan. Finanssikriisin jälkeen toiveet ennusteita nopeammasta talouskasvusta eivät ole enää toteutuneet.

Julkisen talouden ohjauksessa tapahtui periaatteessa merkittävä muutos vaalikaudella 2015–2019, kun EU:n budjettikehysdirektiivi (2011/85/EU) edellytti hallitusta laatimaan koko julkista taloutta koskevan monivuotisen suunnitelman. Direktiivi toimenpantiin valtioneuvoston asetuksella julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, hyvinvointialuetaloutta, kuntataloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osuudet ja siinä asetetaan rahoitusasemaa koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä sen alasektoreille. Lisäksi siinä esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta bruttokansantuotteeseen. Rahoitusasematavoitteiden ohjausvaikutus ei kuitenkaan ole ollut kovin voimakas, eikä julkisen talouden suunnitelma ole onnistunut lunastamaan sille asetettuja odotuksia (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021, 66–67).

Samaan aikaan julkisen talouden suunnitelman käyttöönoton kanssa siirryttiin myös kuntatalouden voimakkaampaan valtionohjaukseen. Asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta sisältyi niin kutsuttu kuntatalouden menorajoite, joka edellytti hallitusta asettamaan koko vaalikautta sitovan euromääräisen rajoitteen valtion kunnille osoittamien uusien tai laajenevien tehtävien kustannuksille. Samaan aikaan lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1406/2014) tehtiin muutos, jonka mukaan kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Käytännössä tästä 100-prosentin valtionosuudesta on muodostunut valtiolle kuntatalouden menorajoitetta merkittävämpi pidäke, koska valtion kunnille antamien uusien ja laajenevien tehtävien kustannukset tulevat valtion rahoitettavaksi. Kuolleeksi kirjaimeksi jäänyt menorajoite poistettiin asetuksesta keväällä 2022.

[2] *Hallituksen taloudellisen kestävyyden tiekartta (29.4.2021).*

Kuntien taloutta ohjataan myös kuntalain (410/2015) vaatimuksella tasapainoisesta tai ylijäämäisestä taloussuunnitelmasta, velvollisuudella kattaa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyllä. Kunnan ja kuntakonsernin taloutta kuvaavien tunnuslukujen täyttäessä nk. kriisikuntakriteerit, valtiovarainministeriö voi käynnistää menettelyn kunnan talouden tasapainottamiseksi. Vuodesta 2007 käytössä olleen menettelyn ohjausvaikutus kuntatalouteen perustunee ennen kaikkea uhkavaikutukseen, mutta monen pienen kunnan kohdalla on myös tehty päätös arviointimenettelyn käynnistämisestä.

3. Ruotsissa on menosäännön ja tasapainosäännön yhdistelmä

Ruotsissa finanssipoliittinen ohjauskehikko otettiin käyttöön 1990-luvun alun valtiontalouden kriisin jälkeen. Tänä päivänä ohjauskehikon keskeisiä elementtejä ovat julkisyhteisöjen rakenteellinen ylijäämätavoite, katto valtion ja eläkejärjestelmän menoille, paikallishallinnon budjettien tasapainovaatimus sekä julkista velkaa koskeva velka-ankkuri.

Ruotsin valtiopäivät asettavat tavoitteen julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle[3]. Tavoitteena on vuodesta 2019 eteenpäin ollut ylijäämää 0,33 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on voimassa toistaiseksi, mutta sitä uudelleenarvioidaan joka toinen vaalikausi. Hallituksen on raportoitava kaksi kertaa vuodessa valtiopäiville tavoitteen toteutumisesta ja esitettävä toimet, miten tavoitteeseen palataan, jos siitä on merkittävästi poikettu.

Menokatosta säädettiin lailla vuonna 1997. Talousarviolain mukaan hallituksen tulee esittää valtiontalouden ja eläkejärjestelmän menoille kolmen vuoden päähän menokatto, jonka valtiopäivät asettavat. Laissa ei ole määritelty, mitkä määrärahat on sisällytettävä menokaton piiriin. Käytännöksi on kuitenkin vakiintunut, että ainoastaan valtionvelan korkomenot ovat menokaton ulkopuolisia menoja. Menokaton kattavuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista on noin 55 prosenttia.

Menokatto asetetaan siten, että budjetoitujen menojen kasvu ei vaaranna ylijäämätavoitteen saavuttamista. Tällä tavoin varmistetaan, että yksittäiset määrärahaesitykset eivät johda suurempaan menojen kokonaismäärään, kuin mitä kestävä finanssipolitiikka edellyttää. Käytännössä ylijäämätavoite edellyttää sitä, että menolisäykset jollain hallinnonalalla on rahoitettava menoleikkauksin samalla hallinnonalalla. Hallitus voi esittää uutta valtiontalouden menokattoa hallituskauden vaihtuessa tai taloudellisessa kriisissä.

Menokatto asetetaan nimellisenä eli ennustetun hintakehityksen mukaisena. Määrärahojen arvioidun käytön ja menokaton väliin jätetään jakamaton varaus. Sen pitää olla vähintään 1,5 prosenttia seuraavana talousarviovuonna, 2 prosenttia sitä seuraavana vuonna ja 3 prosenttia kolmantena vuonna arvioiduista menoista. Suuren jakamattoman varauksen tavoitteena on varmistaa, ettei menokatto ylity silloin, kun in-

[3] *Ruotsi ei ole euromaa eikä se ole allekirjoittanut euromaille pakollista finanssipoliittista sopimusta (fiscal compact). Siksi rakenteellisen jäämän tavoitteesta ei Ruotsissa ole tarvinnut säätää lailla, toisin kuin Suomessa. EU-lainsäädännön nojalla Ruotsi joutuu kuitenkin asettamaan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) EU-sääntöjen mukaisesti. Ruotsin valtiopäivien asettama tavoite rakenteelliselle jäämälle (0,33 % suhteessa BKT:hen) on kuitenkin tiukempi kuin EU-lainsäädännön mukaisesti asetettu MTO (-1,0). Talousarviolaki edellyttää tavoitteen asettamista, mutta ei säädä sen suuruudesta.*

flaatio on voimakkaampaa kuin ennustettu hintakehitys tai kun suhdanneluontoiset menot kasvavat voimakkaasti. Suuri jakamaton varaus ei johda Ruotsissa uusien menokohteiden keksimiseen, vaan hallitukset jättävät suuren osan jakamattomasta varauksesta käyttämättä.

Laskelmissa rahoitusasemasta ja velasta oletetaan, että jakamatonta varausta ei käytetä, joten siihen kajoaminen heikentää rahoitusasemaa. Koronapandemiassa menokattoa nostettiin merkittävästi vuosille 2020–2022. Ruotsin tarkastusviraston mukaan menokaton nosto vuodelle 2020 oli finanssipolitiikan ohjauskehikon mukaista, mutta nosto vuosille 2021–2022 ei ollut (Riksrevisionen 2020). Sen sijaan finanssipoliittinen neuvosto piti menokaton nostoa kaikille kolmelle vuodelle perusteltuna (Finanspolitiska rådet 2021).

Paikallishallinnon budjettiprosessien vahvistamiseen tähtäävä tasapainoisen budjetin vaatimus on koskenut paikallishallintoa vuodesta 2000. Jos kunnan tai alueen taloudellinen asema on vahva, voi se tehdä tilapäisesti alijäämäisen budjetin. Sama sääntö pätee, jos kunta tai alue tekee toimia, jotka maksavat ensin mutta tuovat säästöjä tulevaisuudessa. Mikäli kunta tai alue tekee toistuvasti alijäämäisen tilinpäätöksen, alijäämä on pääsäännön mukaan korjattava kolmen vuoden sisällä. Vuodesta 2005 lähtien paikallishallinnon yksiköiden on täytynyt asettaa tavoitteita, joilla ne pyrkivät terveeseen taloudenpitoon.

4. Tanskassa rakenteellisen tasapainon tavoitteella on ollut voimakas ohjausvaikutus jo 1990-luvulta

Julkisyhteisöjen rakenteellisen tasapainon tavoite on ollut Tanskassa voimassa vuodesta 1990 lähtien. Tavoite myös kirjattiin lakiin vuonna 2012.[4] Laissa määritelty rakenteellisen alijäämän tavoite oli korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuosina 2012–2021. Tanskan valtiovarainministeriö on pitänyt tavoitetta jopa liian tiukkana, koska Tanskan julkisyhteisöillä on huomattava nettovarallisuus (ilman työeläkelaitosten varallisuuttakin) eikä ministeriö ole pitänyt tarpeellisena kasvattaa sitä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan keskimäärin 0,5–0,6 prosentin alijäämä riittäisi pitämään velkasuhteen vakaana, jos talouskasvu on nimellisesti keskimäärin 3 prosenttia. Rakenteellisen alijäämän tavoitetta laskettiin 1 prosenttiin suhteessa BKT:hen kesällä 2022.

Tanskan talousarviolaissa säädetyn rakenteellisen alijäämän tavoitteen lisäksi hallitus asettaa rakenteellisen jäämän tavoitteen keskipitkän aikavälin suunnitelmissaan. Keskipitkän aikavälin suunnitelma ulottuu Tanskassa vaalikauden yli – tyypillisesti 8–9 vuotta eteenpäin. Keskipitkän aikavälin suunnitelmaa ei tehdä

[4] *Rakenteellisen jäämän tavoitteesta säätäminen Tanskan talousarviolaissa juontuu finanssipoliittisesta sopimuksesta (fiscal compact), jonka allekirjoittaja Tanska on, vaikka se ei olekaan euromaa. Tanskan lakisääteinen tavoite rakenteellisesta jäämästä oli kuitenkin pitkään tiukempi kuin mitä finanssipoliittinen sopimus olisi edellyttänyt. Finanssipoliittinen sopimus sallii rakenteellisen alijäämän olevan jopa 1 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikäli maan julkinen velka on merkittävästi alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen ja pitkän aikavälin kestävyysriski on alhainen, kuten Tanskalla.*

vuosittain vaan vasta, kun edeltävä suunnitelma on umpeutumassa. Viimeisimmässä suunnitelmassa tavoitteena on rakenteellisen jäämän tasapaino vuonna 2025, vaikka laki sallisi rakenteellisen 1 %:n alijäämän. Vielä vuoden 2022 kuluessa on tarkoitus antaa vuoteen 2030 ulottuva suunnitelma.

Hallituksen vaihtuessa on voitu antaa uusi suunnitelma, vaikka edellinen olisi vielä voimassa. Tällöin on kuitenkin tyypillisesti pidetty rakenteellisen jäämän[5] tavoite ennallaan ja ainoastaan muutettu rakenteellisen jäämän polkua kohti tavoitetta. Lisäksi on saatettu vaihtaa suunnitelman painotusta verojen ja menojen (tai rakenteellisten uudistusten) kesken.

Menokatot otettiin Tanskassa käyttöön verrattain myöhään, vasta vuonna 2014. Lakisääteinen menokatto asetetaan reaalisena, ja sitä muutetaan vuosittain hintakehityksen mukaisesti. Menokaton asettaminen neljännelle vuodelle perustuu keskipitkän aikavälin arvioon Tanskan talouden kehityksestä. Käytännössä arvio kertoo, kuinka paljon Tanskalla on varaa julkiseen kulutukseen annetulla julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoitteella. Mikäli arvio rakenteellisesta jäämästä neljän vuoden päähän on muuttunut edellisvuodesta, voidaan joko laskea tai nostaa menokattoa vastaavasti tai käyttää syntynyt finanssipoliittinen liikkumavara muulla tavoin, esimerkiksi velan lyhentämiseen.

Reaalinen menokasvu menokattojen sisällä on ollut suhteellisen vakaata seuraavista syistä. Muutokset rakenteellisen jäämän arviossa ovat ensiksikin usein pieniä[6], ja hallitus voi myös muuttaa rakenteellisen jäämän tavoitteen vastaamaan arviota vuodelle *t+4*, jolloin tarvetta menokaton muuttamiselle ei ole. Välivuosien rakenteellisen jäämän tavoitteen muuttaminen on mahdollista, koska ainoastaan keskipitkän aikavälin suunnitelmissa asetettu tavoite rakenteellisesta jäämästä on sitova ja välivuosien tavoitteet eivät. Toiseksi liikkumavaraa on mahdollista käyttää menokaton ulkopuolisiin menoihin, kuten investointeihin tai veronalennuksiin.

Tanskan valtionhallinnolla on erikseen katto valtion toimintamenoille ja tulonsiirroille. Menokaton piiriin eivät sisälly valtionvelan korkomenot, investointimenot ja työttömyysturvaetuudet (ml. palkkatuki ja aktiivisen työvoimapolitiikan menot) sekä kuntien ja alueiden ALV-palautukset. Alueille on erikseen katto terveysmenoille ja kehitysmenoille. Valtiovarainministeri voi muuttaa asetettuja menokattoja (Tanskan parlamentin talousvaliokunnan hyväksynnällä) tietyissä, talousarviolaissa erikseen mainituissa tilanteissa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi lainsäädäntömuutokset, jotka vaikuttavat alueiden tai kuntien tehtäviin, veroperustemuutokset tai menokaton ulkopuolisiin työttömyysturvamenoihin tehtävät perustemuutokset.[7] Mikäli hallitus haluaa päätösperäisesti lisätä menokaton ulkopuolisia menoja tai tehdä veronalennuksia, hallitus voi päättää jättää osan valtion toimintamenoille asetetusta menokatosta käyttämättä. Lisäksi menokattoja voidaan muuttaa, mikäli halutaan muuttaa valtion, alu-

[5] *Yli neljän vuoden päähän asetettu rakenteellisen jäämän tavoite vastaa nimellisen alijäämän tavoitetta, koska talousennusteissa tyypillisesti oletetaan, että talous ei ole nousu- eikä laskusuhdanteessa neljäntenä vuonna ennustehetkestä.*

[6] *Tanskan valtiovarainministeriö käyttää eri menetelmää rakenteellisen jäämän arviointiin kuin Suomen valtiovarainministeriö, joka käyttää EU:n komission ja jäsenmaiden yhteisesti sopimaa menetelmää.*

[7] *Ks. talousarviolain 8 §.*

eiden tai kuntien keskinäistä tehtäväjakoa. Menokattojen kattavuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista on noin 75 prosenttia. Menokattoja ei Tanskassa ole rikottu, mutta koronapandemiaan liittyvät menot ovat menokaton ulkopuolisia menoja.

Tanskan menokatto on sitova sekä *ex-ante* että *ex-post*. Talousarviolaissa säädetään automaattisista toimista, jotka on toteutettava, mikäli valtionhallinnon menokatto uhkaa rikkoontua.[8] Mikäli kuluvan vuoden menot uhkaavat ylittää menokaton, pitää kuluvan vuoden menoja supistaa vastaavalla määrällä. Mikäli taas viime vuoden menot ovat ylittäneet menokaton, tulee kuluvan vuoden menoja supistaa vastaavalla määrällä.

Mikäli alueiden ja kuntien menokatot ylittyvät, voidaan niille asettaa taloudellisia sanktioita valtionapujen vähennyksen muodossa.[9] Sanktioista 40 prosenttia jaetaan asukasluvun perusteella kaikkien kuntien kesken ja 60 prosenttia niiden kuntien kesken, jotka ovat ylittäneet budjettinsa. Tähän mennessä sanktioita ei kuitenkaan ole tarvinnut toimeenpanna (Calmfors 2020). Lisäksi talousarviolaissa säädetään, että erityistapauksissa voidaan käynnistää aluetta koskeva ylimääräinen talousseuranta. Tällöin alueen tai kunnan taloudelliselle kehitykselle voidaan asettaa sitovat tavoiteluvut määrätyksi ajanjaksoksi sekä vahvistaa alueen tai kunnan likvidien varojen tallettamista koskevat vaatimukset.

5. Alankomaissa finanssipolitiikka ohjaa menosäännön ja alijäämäsäännön yhdistelmä

Alankomaiden finanssipolitiikkaa ohjaavaksi tavoitteeksi otettiin jo vuonna 1994 alijäämätavoite, joka vastaa EU:n perussopimuksen mukaista 3 prosentin alijäämän viitearvoa. Vuotta myöhemmin siirryttiin niin kutsuttuun trendipohjaiseen budjettikehykseen. Tämä tarkoitti monivuotisia, sitovia budjettikehyksiä menoille (eli menokattoja) ja taloussuhdanteen mukaisesti muuttuvia verotuloja. Hyvän suhdannekehityksen myötä syntyneet, ennakoitua suuremmat verotulot (nk. *windfall*-tulot) pitää käyttää alijäämän pienentämiseen menolisäysten sijaan, jotta finanssipolitiikka olisi vastasyklistä.

Finanssipoliittinen päätöksenteko perustuu Alankomaiden riippumattoman, talouspolitiikkaa analysoivan instituutin (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, CBP) makrotaloudelliseen ennusteeseen vähintään neljälle seuraavalle vuodelle ja arvioon julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä. Tämä keskipitkän aikavälin ennuste on puolestaan pohjana kansallisen, riippumattoman neuvoa-antavan elimen (*Studiegroep Begrotingsruimte*, SBR) suosituksille finanssipoliittisesta liikkumavarasta ja numeerisista tavoitteista sekä arviolle ohjauskehikon tehokkuudesta ja budjettisääntöjen mahdollisista muutostarpeista. Näillä suosituksilla on tyypillisesti ollut suuri vaikutus hallituspuolueiden hallituskauden alussa sopimiin finanssipoliittisiin tavoitteisiin ja budjettisääntöihin.

Menokatto asetetaan koko hallituskauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi reaalisena ja muutetaan vuosittain hintakehityksen mukaisesti. Menokaton asettaminen hallituskaudelle perustuu Alankomaiden riippumattoman talouspolitiikkaa analysoivan instituutin CBP:n arvioon

[8] *https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/547.*

[9] *Sääntö on koskenut kuntia vuodesta 2011 lähtien ja alueita vuodesta 2013 lähtien.*

julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä eli niin kutsutusta kestävyysvajeesta (Fiscal Policy Audit Network 2022). Koko julkisyhteisöjä koskevaan menokattoon perustuen asetetaan erilliset menokatot valtion menoille, terveydenhuollolle ja sosiaaliturvalle. Lisäksi hallitusohjelmassa vuonna 2021 sovittiin neljännestä menokatosta investoinneille. Koko julkisyhteisöjä koskeva menokatto kattaa noin 80 prosenttia julkisista menoista. Menokaton ulkopuolisia menoja ovat korkomenot ja verotuet. Lisäksi sosiaaliturvan menokattoa muutetaan etuuksien suhdanteesta johtuvien määrärahatarpeiden muutosten mukaisesti. Hallitus voi tehdä päätöksen menojen uudelleenallokoinnista ja muuttaa alamenokattoja siten, että koko julkisyhteisöjä koskeva menokatto ei kuitenkaan muutu. Käytännössä näin tapahtuukin säännöllisesti. Käyttämättä jääneitä määrärahoja voi myös osittain siirtää seuraavalle vuodelle.

Alankomaissa menokaton ja tiedossa olevien määrärahatarpeiden väliin ei jätetä niin sanottua jakamatonta varausta yllättäviä menotarpeita varten. Ministeriöt voivat kuitenkin esittää kehysvarauksia yllättäviä määrärahatarpeita varten. Valtiovarainministeriön ennusteessa nämä kehysvaraukset otetaan huomioon valtiontalouden ali- tai ylijäämässä. Sen sijaan CBP:n ennusteessa näiden kehysvarausten vaikutus rahoitusasemaan arvioidaan tapauskohtaisesti.

Menokattoja rikottiin Alankomaissa vuosina 2001–2002 ja uudelleen vuonna 2007. EU:n perussopimuksen alijäämän 3 prosentin viitearvo puolestaan rikkoontui vuosina 2003 ja 2009, vaikka kumpanakin vuonna menokattoa noudatettiin. Vastaavasti menokattoa on noudatettu vuosina 2014–2019 mutta rakenteellisen jäämän tavoitetta ainoastaan vuonna 2014. Vierken ja Masselinkin (2017) mukaan tämä kertoo siitä, että menokatot eivät aina ole linjassa EU:n taloussääntöjen kanssa. Lisäksi vuoden 2008 finanssikriisissä ja sen jälkeisinä vuosina valtion tuet rahoitussektorille päätettiin siirtää menokaton ulkopuolisiksi menoiksi.

Vaikka menokattoja on noudatettu vuosina 2014–2019, finanssipolitiikan ohjauskehikon keskeisistä periaatteista on Alankomaiden valtioneuvoston kanslian mukaan joustettu. Ennakoitua pienemmät menot terveydenhuollossa ja sosiaaliturvassa vuonna 2018 käytettiin uusiin menolisäyksiin, mikä on ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että ennakoimattomia, satunnaisia tuloja ei saisi käyttää pysyviin menolisäyksiin. Lisäksi hallitus nosti hallituskauden alussa, vuonna 2017, sovittua menokattoa vuodelle 2019. Koronapandemian vuoksi hallitus korotti menokattoa myös vuonna 2020 (Fiscal Policy Audit Network 2022).

6. Alankomaissa on myös tulosääntö

Tulosäännön mukaan hyvän suhdannekehityksen myötä syntyneet, ennakoitua suuremmat verotulot pitää käyttää alijäämän pienentämiseen menolisäysten sijaan, jotta varmistetaan vastasyklinen finanssipolitiikka. Vastaavasti suhdanteen vuoksi ennakoitua heikommat verotulot eivät johda päätösperäisiin veronkiristyksiin tai menoleikkauksiin. Lisäksi hallitus sopii kautensa alussa halutusta veropohjan kehityksestä hallituskauden ajaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että päätösperäiset veronkiristykset on kompensoitava veronkevennyksillä ja päinvastoin. Lisäksi on sääntö, että mikäli rakenteellisen jäämän tavoitteen (-0,75 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja nimellisen rahoitusaseman erotus on positiivinen koko seuraavan neljän vuoden ennustejaksolla, puolet erotuksesta käytetään velan lyhentämiseen ja puolet veronalennuksiin.

7. Tanskassa ja Ruotsissa finanssipolitiikan ohjauskehikko kireämpi ja sitovampi kuin Suomessa ja Alankomaissa

Tanskan ja Ruotsin ohjauskehikkoja voidaan pitää tarkastelluista kireimpinä. Molemmissa maissa on käytössä finanssipolitiikkaa ohjaava rakenteellisen rahoitusaseman tavoite: Tanskassa -1 prosenttia ja Ruotsissa 0,33 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ruotsissa on lisäksi velkaankkuri, joka sallii julkisen velkasuhteen olla korkeintaan 35 prosenttia. Nämä finanssipoliittiset tavoitteet ulottuvat yli vaalikauden, ja poliittinen sitoutuminen niihin on voimakasta. Tanskan ja Ruotsin julkinen velkasuhde onkin huomattavasti Suomea ja Alankomaita alhaisempi: Tanskassa 36,6 prosenttia ja Ruotsissa 36,3 prosenttia, Alankomaissa 52,4 prosenttia ja Suomessa 72,4 prosenttia vuonna 2021.

Tanskassa ja Ruotsissa lakisääteiset menokatot asetetaan siten, että ne eivät vaaranna rakenteellisen rahoitusaseman saavuttamista. Alankomaissa lakisääteisen menokaton mitoitus perustuu julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen. Hallitusta sitovista menettelyistä menokattojen rikkoontumisen varalle on myös säädetty laissa Tanskassa ja Ruotsissa. Ainoastaan Suomessa menokatosta ei ole säädetty laissa, vaan se perustuu poliittiseen sopimukseen. Menokattojen kattavuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista on korkein Alankomaissa (80 prosenttia) ja Tanskassa (75 prosenttia) ja selvästi alhaisempi Ruotsissa (55 prosenttia) ja Suomessa (45 prosenttia). Ainoastaan Ruotsissa menokatto asetetaan nimellisenä eli kunkin vuoden hintatasossa ennustetun hintakehityksen mukaisena, kun taas Tanskassa, Suomessa ja Alankomaissa menokattoa muutetaan vuosittain hintakehityksen mukaisesti. Hintatarkistuksilla voi olla suhdanteita voimistava vaikutus.

Suomessa ei ole tavoitteen asettelussa vastaavaa rakenteellisen jäämän perinnettä kuin Tanskassa ja Ruotsissa. Vaikka Suomessa rakenteellisen jäämän käsite on vilahtanut parissa hallitusohjelmassa ja siitä on finanssipoliittisen sopimuksen myötä tehty lakisääteinen vuonna 2012, sen ohjausvaikutus on jäänyt vähäiseksi. Osasyynä lienee se, että finanssipolitiikkaa on vaikea ankkuroida rakenteellisen jäämään, koska Suomessa käytössä olevan menetelmän arvio rakenteellisen jäämän suuruudesta muuttuu toisinaan paljon.

Tulosääntö on käytössä vain Alankomaissa, joskin Ruotsissa ylijäämä- ja Tanskassa tasapainotavoite muodostavat implisiittisesti rajoitteen myös veroasteelle. Alankomaiden tulosäännön mukaan ennakoituja suuremmat verotulot pitää käyttää alijäämän pienentämiseen menolisäysten sijaan. Vastaavasti ennakoitua heikommat verotulot eivät johda päätösperäisiin veronkiristyksiin tai menoleikkauksiin. Hallitus sopii hallituskautensa alussa halutusta veropohjan kehityksestä hallituskauden ajaksi. Tämä tarkoittaa, että päätösperäiset lisäveronkiristykset on kompensoitava veronkevennyksillä ja päinvastoin. Lisäksi on sääntö, että mikäli rakenteellisen jäämän tavoitteen ja nimellisen rahoitusaseman erotus on positiivinen koko seuraavan neljän vuoden ennustejaksolla, puolet erotuksesta käytetään velan lyhentämiseen ja puolet veronalennuksiin. Suomessa lisätalousarviot sisältyvät kehysjärjestelmän piiriin, mikä estää käyttämästä ennakoitua suurempia verotuloja pysyviin menolisäyksiin. Mikään sääntö ei kuitenkaan estä hallitusta keventämästä verotusta hallituskauden aikana, koska velka- tai tasapainosäännöllä ei ole Suomessa yhtä vahvaa ja perinteikästä asemaa kuin Tanskassa ja Ruotsissa.

Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydellä on selvä yhteys menotason asettamiseen. Suomessa kestävyysvajeen umpeen kurominen on hallitusohjelmissa ollut tavoitteena aina Vanhasen I hallituksesta lähtien, mutta menoja ja tuloja ei ole saatu tasapainoon pitkällä aikavälillä.

Maiden välisiä eroja selittänevät myös erot poliittisessa kulttuurissa. Suomella on pitkä perinne enemmistöhallituksista. Tällöin hallitus on muodostettu monesta puolueesta, jotka voivat toisinaan olla ideologisesti kaukana toisistaan. Tanskalle ja Ruotsille ovat sen sijaan tyypillisiä vähemmistöhallitukset sekä niin kutsuttu blokkipolitiikka, jossa oikeisto- ja vasemmistopuolueet eivät mahdu samaan hallitukseen. Poliittinen sitoutuminen ylivaalikautisiin finanssipoliittisiin tavoitteisiin on kuitenkin ollut vahvaa sekä oikeisto- että vasemmistoblokissa. Tanskassa poliittisten päättäjien sitoutuminen kurinalaiseen finanssipolitiikkaan on ollut niin vahvaa, että valtiovarainministeriö on pitänyt finanssipolitiikkaa jopa liian kurinalaisena. Alankomaissa taas on Suomen tavoin enemmistöhallitusten perinne. Alankomaissa hallitusten finanssipoliittiset tavoitteet perustuvat kuitenkin vahvasti riippumattoman neuvoa-antavan elimen SBR:n suosituksiin finanssipoliittisesta liikkumavarasta ja numeerisista tavoitteista. Oma kysymyksensä on, missä määrin lakisääteisyys on vaikuttanut vahvaan poliittiseen sitoutumiseen sääntöperusteiseen finanssipolitiikkaan.

Suomella on ollut myös huonoa tuuria. Finanssikriisin kynnyksellä Suomen velkasuhde (36 prosenttia) oli alempi kuin Ruotsin (39 prosenttia) ja Alankomaiden (43 prosenttia). Suomen 1990-luvun alun lamasta nostaneesta Nokiasta ei kuitenkaan ollut pelastajaksi enää finanssikriisin jälkeen. Nokian romahdus ja metsäteollisuuden samanaikaiset vaikeudet johtivat kituliaaseen talouskasvuun 2010-luvulla. Kasvun vuodet jäivät liian laihoiksi ja lyhyiksi ja julkisen talouden tasapainottaminen vajaaksi, jotta julkinen talous olisi ehtinyt riittävästi vahvistua ennen koronapandemiaa. Kuluneen vaalikauden kriisien jäljiltä työtä julkisen talouden vahvistamiseksi on entistäkin enemmän. □

Kirjallisuus

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

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

Finanspolitiska rådet (2021), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2021.*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2022), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2022.*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Finanssipolitiikan valvonta (2021), *Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2021*, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Fiscal Policy Audit Network (2022), "Joint report on the results of the parallel audit on Medium-Term Budgetary Frameworks Participating SAIs. Finland, France, Italy, the Netherlands, Portugal, Slovakia and Sweden", Contact Committee Fiscal Policy Audit Network, https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-10/202210-MTBF-Joint-report.pdf.

Government Offices of Sweden, Ministry of Finance (2018), *The Swedish Fiscal Policy Framework*, Regeringens skrivelse 2017/18:207.

Riksrevisionen (2020), *The fiscal policy framework. Application by the Government in 2020.*, RiR 2020:29, Riksrevisionen.

Valtioneuvosto (2019), *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.*, Valtioneuvoston julkaisuja 2019/31.

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

Valtiovarainministeriö (2003), *Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa,* Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2003.

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

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

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

Vierke, H. ja Masselink, M. (2017), "The Dutch budgetary framework and the European fiscal rules", *European Economy, Economic brief 027,* European Commission, Brussels.