



16.12.2021

Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen

Toimikausi Valtiovarainministeriö on tänään asettanut hankkeen kehittämään julkisen talouden ohjausta. Hankkeen toimikausi on 16.12.2021–30.6.2022.

Tausta Valtiovarainministeriö on tyypillisesti esittänyt arvionsa julkisen talouden kokonaisuudesta ja sen ohjauksesta ennen vaalikauden vaihdetta laadittavassa virkamiespuheenvuorossa. Samanaikaisesti valtiovarainministeriö on myös kartoittanut valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on keskeinen hallituksen finanssipolitiikan väline, mutta se ei ole irrallinen muusta julkisen talouden ohjauksesta. Valtiontalouden kehyspäätös on osa julkisen talouden suunnitelmaa, joka on laadittu vuodesta 2014 lukien.

EU- ja kotimainen lainsäädäntö asettavat reunaehdoja finanssipolitiikan tavoitteenasetannalle. Lakisääteisten tavoitteiden rinnalle asetetaan finanssipoliittisia tavoitteita ja sääntöjä, joiden tulisi paitsi olla linjassa lakisääteisten tavoitteiden myös tukea niiden toteutumista. Kokonaiskehikon tulisi myös rakentua siten, että se ei kannustaisi osaoptimointiin sääntökehikon sisällä ja/tai eri alasektoreiden välillä. Keskeisin tekijä toimivassa finanssipoliittisten sääntöjen kokonaisuudessa on poliittinen sitoutuminen. Tyypillisesti jokainen hallitus valitsee omat keskeisimmät finanssipolitiikan ankkurinsa, joiden linjakkuus suhteessa lakisääteiseen kehikkoon on varmistettava.

Seuraavassa taustoitetaan keskeisiä hankkeen piiriin kuuluvia kokonaisuuksia.

EU-tason keskeiset rajoitteet tulevat perussopimuksesta, vakaus- ja kasvusopimuksesta sekä finanssipoliittisesta sopimuksesta. Perussopimus asettaa julkisen talouden alijäämälle 3 prosentin ja velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa BKT:hen. Jos maa ei ole näiden sääntöjen rikkoutumisen perusteella käynnistetyssä liiallisen alijäämän menettelyssä (EDP), se on ennaltaehkäisevän osan sääntelyn piirissä, jonka keskiössä on keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Finanssipoliittisen sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin voimaansaattamiseksi Suomessa säädetyt finanssipoliittinen laki sekä asetus julkisen talouden

suunnitelmasta määrittelevät, mitä rahoitusasematavoitteita on vähintään oltava käytössä: keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), joka asetetaan rakenteelliselle rahoitusasemalle, sekä sopusoinnussa MTO:hon johtavan sopeutuspolun kanssa olevat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle, velalle ja menoille. Julkisyhteisöjen alasektoreille on asetettava keskipitkän aikavälin nimelliset rahoitusasematavoitteet.

On hyvä huomata, että hankkeen kanssa samanaikaisesti on käynnissä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kokonaisuuden toimivuuden arviointi. Komissio käynnisti arvioprosessin vuoden 2020 alussa ja tarkoituksena oli käydä laajat konsultaatiot ja keskustelut finanssipoliittisen kehikon toiminnasta. Prosessi katkesi koronaviruskriisin takia, mutta on käynnistetty uudelleen lokakuussa 2021. Tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys EU-kehikkoon mahdollisesti tarvittavista muutoksista kesällä 2022 ja tehdä mahdolliset lainsäädäntömuutokset syksyllä 2022.

Erilaisten finanssipoliittisten sääntöjen asettamisen tavoitteena on huolehtia siitä, että julkisen talouden hoito on pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Tärkeä pitkän aikavälin ankkuri on julkisen talouden velkasuhteen kehitys. Lyhyellä aikavälillä velkasuhteelle asetettavat tavoitteet ovat kuitenkin vaikeasti hallittavissa, koska esimerkiksi talouden suhdannetilanne voi vaikuttaa vahvasti velkasuhteeseen. Siksi käytännön politiikan kannalta toimivammiksi ovat osoittautuneet rahoitusasematavoitteiden asettaminen ja niiden perusteella johdetut valtiontalouden kehykset ja veropoliittiset linjaukset.

Nykymuotoinen valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2003. Kehysjärjestelmän säännöstöä on kehitetty ja täsmennetty aina vaalikausien taitteessa. Kahtena edellisenä eduskuntavaalivuotena, vuosina 2015 ja 2019, kehysjärjestelmään ei kohdistunut merkittäviä kehittämistarpeita, joten arvio kehittämistarpeista on laadittu valtiovarainministeriön sisäisenä virkatyönä. Kuluva vaalikausi on ollut koronaviruspandemiasta johtuen monin tavoin poikkeuksellinen, niin myös kehysjärjestelmän näkökulmasta. Kehyssääntöön on tehty useita poikkeuksia. Vuonna 2020 kehys ei rajoittanut menoja lainkaan, ja kehystasoa on nostettu kesken vaalikauden vuosien 2022 ja 2023 osalta. Kehysjärjestelmä on myös näkynyt julkisessa keskustelussa luultavasti enemmän kuin koskaan aiemmin. Keskustelua on herättänyt muun muassa niin kehystason korottaminen kuin se, kuinka järjestelmän tulisi suhteutua investointeihin. Poliittinen sitoutuminen kehykseen on ollut muutoksessa. Hankkeen yhteydessä on tarkoitus laaja-alaisesti arvioida kehysjärjestelmän kehittämistarpeita.

Valtiontalouden rahoitusasematavoitteen kannalta vaalikauden menoja ohjaavan kehyksen rinnalla keskeisessä asemassa on myös hallituksen veropoliittinen linja. Keskeisistä veropoliittisista linjauksista on yleensä sovittu hallitusohjelman yhteydessä. Verotusta koskevat muutokset on siten voitu sovittaa yhteen

talouden senhetkisten kehitysnäkymien, valtion menoja koskevien linjausten ja muiden finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi hallitukset ovat sitoutuneet siihen, että veronhuojennuksia tai verotukia ei käytettäisi menokehysten kiertämiseen. Hankkeen yhteydessä on syytä arvioida edellä kuvatun menettelyn toimivuutta.

Kuntatalouden ohjaaminen on haasteellista, sillä sekä paikallishallintoa koskevan rahoitusasematavoitteen että valtion päättämien kuntataloutta koskevien toimenpiteiden toteutuminen riippuu myös kuntien omista päätöksistä. Kuntataloudelle valtion toimista aiheutuvia menoja on seurattu kuntatalouden menorajoitteen avulla, joka on ollut käytössä kahdella vaalikaudella. Menorajoite ei ole osoittautunut ohjausvälineenä erityisen toimivaksi. Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueille, jolloin kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi. Siten monet kuluvan vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja veloitteiden laajennuksista kohdentuvat jatkossa hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää vuonna 2023 ole mielekästä, ja menorajoitteesta päätettiin luopua julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025. Siksi on syytä arvioida, millaiset ohjauskeinot olisivat seuraavalla vaalikaudella tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita uudistuvan kuntakentän ohjaamisessa.

Vuonna 2023 toimintansa aloittavat hyvinvointialueet tulevat olemaan käytännössä täysimääräisesti valtion rahoitusvastuulla. Hyvinvointialueiden ohjausta on syytä arvioida huolellisesti osana niin julkisen talouden kokonaisuutta kuin valtiontalouden kehysjärjestelmää. Tämä yli 20 mrd. euron rahoituskokonaisuus tulee nostamaan valtion budjettitalouden kokonaismenoja, mikä väistämättä vaatii huomiota myös kehysäännöstössä. Hyvinvointialueiden perustaminen voi kasvattaa myös valtion ehdollisia vastuita niiden pitkäaikaisen lainanoton myötä.

Kuntatalouden tapaan sosiaaliturvarahastojen ohjaaminen on osin hankalaa etenkin lyhyellä aikavälillä. Sosiaaliturvarahastot koostuvat työeläkelaitoksista (mm. yksityisen alan työeläkeyhtiöt ja Keva) sekä muista sosiaaliturvarahastoista (mm. Kela, Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat). Merkittävä osa sosiaaliturvarahastojen menoista rahoitetaan vuosittain perittävillä sosiaaliturvamaksuilla, jotka tulee asettaa riittävälle tasolle menoihin nähden. Rahastot eivät voi velkaantua juuri muusta syystä kuin tilapäisesti suhdanteiden tasaamista varten. Lisäksi sosiaaliturvarahastojen talous on suhdanteille herkkä työllisyyden ja työeläkevarojen sijoitustuottojen kehittymisen kautta, mikä tekee lyhyen aikavälin tavoitteiden asettamisesta vaikeaa. Osa Kelan menoista on kuitenkin suoraan valtion rahoittamia.

Kokonaisuutena sosiaaliturvarahastojen talouteen vaikuttaminen on mahdollista, koska ne toimeenpaneuvat lakisääteistä sosiaaliturvaa. Käytännössä perinteenä

on kuitenkin ollut, että työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta ansiosidonnaista sosiaaliturvaa koskevia päätöksiä valmisteltaessa on vahva. Lisäksi erityisesti työeläkkeiden osalta päätösten vaikutukset näkyvät pitkällä viiveellä, sillä yhtäältä työeläkevarojen sijoittaminen on pitkäjänteistä toimintaa ja toisaalta jo ansaittujen eläkeoikeuksien on katsottu nauttivan perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa.

Valtion takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet voimakkaasti viimeisten kymmenen vuoden aikana. Takaus- ja takuuvastuiden sekä muiden ehdollisten vastuiden riskienhallintaa ja huomioimista finanssipoliittisessa päätöksenteossa on syytä arvioida osana hankkeen kokonaisuutta.

Tavoite/tehtävä

Hankkeen tehtävänä on tarkastella julkisen talouden ohjausta ja kehittämistarpeita kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kuluneen vaalikauden ja aiempien vaalikausien kokemukset sekä EU-sääntöjen uudistamistyön ja sen vaikutuksen kansalliseen kehikkoon. Tarkasteltavia asioita ovat muun muassa:

- Finanssipoliittikan sääntöjen toimivuus julkisen talouden kokonaisohjauksen näkökulmasta
- Julkisen talouden kestävyuden huomioiminen, julkisen talouden kriisinsietokyky ja puskurit
- Finanssipoliittisen lainsäädännön mukaan asetettujen tavoitteiden rooli
- Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen
- Veropolitiikka osana finanssipoliittikan sääntöjen kokonaisuutta
- Valtion hyvinvointialueiden talouteen, kuntatalouteen sekä sosiaaliturvarahastoihin kohdistama ohjaus osana julkisen talouden kokonaisohjausta
- Valtion ehdollisten vastuiden huomioiminen

Tarkastelussa huomioidaan em. osa-alueiden väliset liityntäpinnat ja niiden muodostama kokonaisuus. Osana tarkastelua arvioidaan niin lakisääteiseen velvoittavuuteen perustuvan kuin poliittiseen sitoutumiseen perustuvan hallitusohjelmapihaisen ohjauksen välisiä eroja, hyötyjä ja haittoja sekä liityntäpintoja.

Keskeisinä lähtökohtina hankkeen tarkasteluissa ovat säännöstön ja ohjauksen linjakuus, toimivuus käytännön päätöksentekotilanteisessa sekä selkeys ja

läpinäkyvyys. Hanke julkaisee toimikautensa päätteeksi tarkastelunsa tulokset ja toimenpidesuosituksen raportin muodossa. Raportissa pyritään mahdollisimman konkreettisiin ehdotuksiin ml. ehdotukset seuraavan vaalikauden hallitusohjelmakirjauksiksi.

Organisointi

Hankkeen ohjausryhmänä toimii valtiovarainministeriön Talouspolitiikan ohjausryhmä.

Työryhmä:

apulaisbudjettipäällikkö, budjettineuvos Annika Klimenko, puheenjohtaja, VM/BO
 budjettineuvos Jonna Berghäll, jäsen, VM/BO
 budjettineuvos Tanja Rantanen, jäsen, VM/BO
 finanssineuvos Marketta Henriksson, jäsen, VM/EUS
 osastopäällikkö, ylijohdaja Jani Pitkäniemi, jäsen, VM/KAO
 finanssineuvos Marja Paavonen, jäsen, VM/KAO
 erityisasiantuntija Johannes Räsänen, jäsen, VM/KO
 (nimetään myöhemmin), jäsen, VM/KO
 finanssineuvos Sami Napari, jäsen, VM/RMO
 finanssineuvos Fransiska Pukander, jäsen, VM/VO
 finanssiasiantuntija Miika Grönholm, jäsen, VM/VO
 valiokuntaneuvos Mari Nuutila, pysyvä asiantuntija, eduskunta/VaV
 vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu, pysyvä asiantuntija, VTV
 johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, pysyvä asiantuntija, VTV
 budjettineuvos Johanna von Knorring-Rosenlew (1.2.2022 alkaen neuvotteleva virkamies Ilari Ahola), sihteeri, VM/BO
 neuvotteleva virkamies Niina Suutarinen, sihteeri, VM/BO
 neuvotteleva virkamies Veliarvo Tamminen, sihteeri, VM/KO

Työryhmä voi kuulla työssään asiantuntijoita ja perustaa itselleen alatyöryhmiä.

Hankkeella on seurantaryhmä, johon kutsutaan jäsenet Talouspolitiikan arviointineuvostosta, Suomen Pankista ja tutkimuslaitoksista.

Seurantaryhmä:

toimitusjohtaja Aki Kangasharju, Etlä
 erikoistutkija Annika Nivala, Labore
 toimitusjohtaja Markus Lahtinen, PTT
 vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
 professori Seija Ilmakunnas, Talouspolitiikan arviointineuvosto
 tutkimusjohtaja Essi Eerola, VATT

Hankkeen etenemisestä informoidaan eduskuntaryhmiä.

Hankkeen työ tehdään virkatyönä. Kukin osallistuva taho vastaa itse mahdollista kuluista.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Budjettineuvos

Petri Syrjänen

Jakelu

Asettamispäätöksessä mainitut