

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.

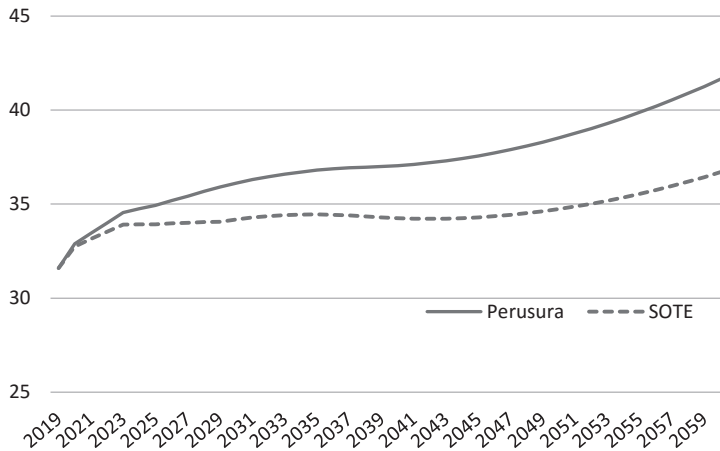
Hallitus hyväksyi 14.4.2016 Julkisen talouden suunnitelman, jossa linjataan keskeiset finanssipoliittiset tavoitteet vuosille 2017–2020 sekä valtiontalouden kuntatalouden että sosiaaliturvarahastojen osalta. Suunnitelman sisältö on oleellisilta osiltaan samanlainen syyskuussa 2015 julkistetun vuosia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

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



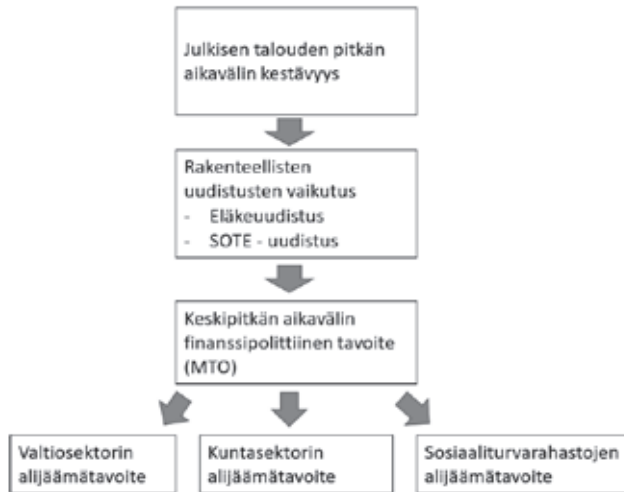
olisi luonteva valinta keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseksi tavoitteeksi. Kestävyys turvaava ylijäämä riippuu lähinnä odotettavissa olevasta ikääntymisestä johtuvasta julkisten menojen kasvusta. Kestävyysvajearvioihin vaikuttaa tämän lisäksi lähtötilanteen rakenteellinen alijäämä, jota koskevat 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.



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 finanssipolitiinaiset 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 finanssipolitiinaiset 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 kestävyyden 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 kestävyyden. 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 kestävyden 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