

Valtion menokehukset vakauttavat finanssipolitiikkaa

Helvi Kimmunen, ekonomisti, rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Valtion määräraha-kehkeksillä on päättyneessä olevalla vaalikaudella ollut keskeinen merkitys Suomen finanssipolitiikassa. Vaikka menokehkeksiä on käytetty finanssipolitiikan sääntönä jo 1990-luvun alusta lähtien, ne eivät ole aiemmin yhtä selkeästi ohjanneet budjettipolitiikkaa¹. Kehysbudjetoinnin merkitys budjetointiprosessissa vahvistui, kun kehysmenettelyä uudistettiin hallituksen aloittaessa kautensa vuonna 2003.

Menot ovat myös pysyneet kehysten mukaisina, vaikka kehyksiin sisältyville menoille asetetut rajat ovat varsin tiukat. Talouspolitiikan päättäjät ovat siis pitäneet menosääntöjä ja niiden tasoa perusteltuina. Kehysmenettelyn uskottavuus on näin kohentunut aiempaan nähden.

Määräraha-kehysten määrittelyyn liittyy kuitenkin tekijöitä, jotka tosiasiallisesti muuttavat menopolitiikkaa keveämmäksi kuin kehysten asettamisen perusteella voisi päätellä. Kehkeksiä on omiaan väljentämään se, että ne on määritelty kiinteähintaisina. Valtion menojen osuus tuotannon arvosta siten tyypillisesti kasvaa, vaikka määräraha-kehkeksissä pysyttäisiinkin. Syynä tähän on julkisen sektorin hintojen taipumus nousta yleistä hintatasoa nopeammin. Lisäksi kehykset ovat voineet ”vuotaa”, koska vain osa julkisista menoista kuuluu kehysmenettelyn piiriin. Valtion menojen säästö on voinut tarkoittaa muiden julkisyhteisöjen menojen lisääntymistä. Vaikka valtio säätelee osaa kuntien menoista, kuntien ja valtion yhteenlasketuista, sulautetuista menoista vain noin puolet katetaan valtion varoista. Voidaan siis myös kysyä, onko

määräraha-kehkeksissä pysyminen onnistunut sen vuoksi, että kehykset eivät ole tosiasiallisesti olleetkaan talouskehkeyseen nähden kovin tiukat.

Seuraavassa tarkastellaan Suomen menokehysjärjestelmää näistä näkökulmista. Sitä ennen Suomen järjestelmää arvioidaan taloustieteellisen kirjallisuuden näkökulmasta ja verrataan sitä muiden EU-maiden käytäntöihin.

Menosääntö vähentää poliittisista lähtökohdista aiheutuvaa alijäämääräharhaa

Menosääntöjen ja ylipäänsä finanssipolitiikan sääntöjen tarve syntyy siitä, että poliittisessa päätöksenteossa on piirteitä, jotka aiheuttavat painetta menojen liialliseen lisäämiseen. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa puhutaan poliittisen prosessin aiheuttamasta alijäämäärähasta.²

Alijäämääräharhan syynä voi ensinnäkin olla ns. vaalisykli. Se merkitsee, että vaalien lähestyessä poliittisilla päättäjillä saattaa olla kannuste lisätä menoja (tai alentaa veroja). Tämä lisää vallassa olevan koalition kannatusta lyhyellä aikavälillä, mikäli äänestäjien suunnittelujänne on lyhyt ja he eivät siksi näe kustannuksia, joita menojen lisäyksestä myöhemmin aiheutuu.

Toinen syy alijäämääräharhaan voi olla puolueiden välinen pelitilanne. Hallituspuolueelle saattaa olla edullista lisätä alijäämää tilanteessa, jossa se näkee vallanvaihdoksen todennäköiseksi. Tällöin puoluepoliittisia tavoitteita palvelee se, että seuraava hallitus joutuu kantamaan vastuuttoman politiikan kustannukset.

¹ Menokehysten pitävyydestä ks. Brunila – Kimmunen (2002) ja valtiovarainministeriö (2003).

² European Commission (2006).

Kolmantena alijäämäharhaa synnyttävänä tekijänä on pidetty myös talousteoriasta tuttua ns. yhteisen resurssin ongelmaa (common pool problem). Kun eri poliittisten ryhmien ja intressiryhmien, kuten ministeriöiden, edustajat neuvottelevat julkisten resurssien käytöstä, jokainen pyrkii maksimoimaan oman määrärahasa eikä kukaan sisäistä yhteistä budjettirajoitusta.

Koska poliittisella prosessilla on tällä tavalla taipumus johtaa julkisten menojen liialliseen kasvuun, on löydetävä keinoja, jotka paremmin sovittavat menot resurssien asettamiin rajoihin. Käytännössä asia hoidetaan joko delegoimalla päätöksentekoa valtiovarainministerille tai tekemällä poliittinen sopimus menorajoitteiden asettamisesta. On havaittu, että kaksipuoluemaisissa, joissa toisella puolueista on hallitusvastuu, on yleensä turvauduttu delegointiin. Poliittiset sopimukset ovat puolestaan käytössä maissa, joissa hallituksen muodostaa useamman puolueen koalitio³. EU-maista esimerkiksi Alankomaiden, Irlannin, Belgian ja Slovakian soveltamat menosäännöt perustuvat poliittiseen sopimukseen. Toisissa maissa, kuten Ranskassa, Saksassa ja Italiassa, menokontrolli on delegoitu valtiovarainministerille. Saksassa finanssi-politiikan valvontaan käytetään myös riippumatonta asiantuntijaneuvostoa (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen). Ruotsin määrärahamenettelyssä on piirteitä molemmista käytännöistä.

Suomessa menokehykset ovat luonteeltaan poliittisia sopimuksia.

³ European Commission (2005).

Hallituspuolueet sopivat ohjelmassaan valtion kokonaismenojen linjauksista ja eri hallinnonalojen kehyksistä, jotka kattavat koko vaalikauden. Määrärahojen jakoa tarkistetaan vuosittaisissa kehysneuvotteluissa. Tämä valtioneuvoston päättämä tarkistettu valtiontalouden kehys on seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje eri hallinnonaloille.

Kehysneuvottelut käydään keväisin, mikä on viime vuosina merkinnyt sitä, että keskeiset budjettilinjaukset on itse asiassa tehty tuolloin. Näin varsinaisten budjettineuvottelujen merkitys prosessissa on vähentynyt. Periaatteessa Suomen menettely on siten ollut omiaan vähentämään edellä kuvattuja poliittiseen prosessiin liittyviä menojen liiallisen kasvun riskejä. Kun valtiontalouden rahoitusresurssit jaetaan eri ministeriöille niiden kehysmäärärahoina, se estää hallinnonaloittaisten määrärahojen maksimointitavoitteesta aiheutuvan alijäämäharhan syntymistä.

Kehysten käyttö vahvistaa periaatteessa myös pitkän aikavälin näkymien välittymistä budjettiprosessiin. Suomen kehyskäytännössä talouden pidemmän aikavälin paineet ja näkymät välittyvät paitsi menojen kokonaistason linjauksessa myös eri hallinnonalojen monivuotisen toiminta- ja taloussuunnittelun kautta. Nelivuotiskaudeksi tehtävät suunnitelmat sisältävät hallinnonalojen toimintalinjaukset ja painopisteet sekä tärkeimmät yhteiskunnalliset tavoitteet. Ne sisältävät lisäksi laskelman jo päätettyjen määrärahojen tasosta, hallinnonalan kehys ehdotuksen sekä arviot kehysten ulkopuolelle jäävistä määrärahoista ja hallinnonalan tuloista.

Suomessa menokehykset tehokas mutta läpinäkymätön väline

Menokehysten käyttö Suomen tapaan on esimerkki finanssipolitiikan säännöistä. Tällaisten sääntöjen muotoilulle on kirjallisuudessa esitetty erilaisia optimaalisuusehtoja⁴. Menokattojen asettamisessa keskeistä on, että se perustuu riittävän realistiseen arvioon talouden rahoitusresurssien kehityksestä. Ongelmaksi on nähty, että hallituksen oma arvio voi olla harhainen poliittisten tavoitteiden takia. Kun pyritään siihen, että arviot rahoitusresursseista ovat objektiivisia, niiden tekemisen voi antaa ulkopuoliselle taholle.

Optimaalisten menosääntöjen muina kriteereinä ovat olleet esillä mm. niiden yksiselitteisyys ja läpinäkyvyys. Ulkopuolisten pitää pystyä seuraamaan kehysten noudattamista. Tämä korostaa hallitusten vastuuvollisuutta menopolitiikasta. Yhtenä vaatimuksena optimaalisille menosäännöille on myös niiden laaja kattavuus. Sääntöjen tulisi koskea koko julkista sektoria, mikä myös hankaloittaa niiden kiertämistä. Esillä on niin ikään ollut vaatimus erottaa suhdannekehityksestä riippuvien menoerien kehitys päätösperäisistä menoista.

Käytännössä menosäännöt poikkeavat suuresti maittain⁵. Esimerkiksi EU-maissa, joista useimmissa jonkinlaiset menosäännöt ovat käytössä, on eroja sen suhteen, onko sääntö määritelty numeerisesti, kvalitatiivisesti vai näiden yhdistelmänä. Sääntöjen kattavuus julkisen talouden sektoreittain vaihtelee

niin ikään. Valtaosin säännöt on asetettu kattamaan valtion talouden eli suoran poliittisen kontrollin alaiset erät. Toisaalta säännöt voivat perustua lakiin tai poliittiseen sopimukseen. Lisäksi sääntöjen asettaminen voi pohjautua hallituksen omaan ennusteeseen tai riippumattoman osapuolen arvioon. Erilaiset sääntötyypit ovat kytköksissä eri maiden käytäntöihin, ja menosääntöjen rooli eri maiden finanssipolitiikassa vaihtelee tuntuvasti.

Suomessa valtion menokehykset kattavat noin kolme neljännestä valtion budjetin määrärahoista. Suomen kehysten määrittelyssä on erityisesti pyritty käsitteeseen, joka sisältäisi puhtaasti finanssipoliittisen päätöksenteon alaiset erät. Tähän on päästy poistamalla automaattisesti suhdanteiden mukana muuttuvat erät. Niinpä menokehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaan muuttuvat asumistuki- ja työttömyysturvamenot sekä siirtomenot Kansaneläkelaitokselle. Näitä menoja koskevien perustemuutosten vaikutukset kuitenkin sisällytetään menokehykseen. Päätösperäisyyden korostuminen tukee vastuuvollisuuden tavoitetta, mutta johtaa toisaalta siihen, että järjestelmän läpinäkyvyys on heikko. Käytännössä valtiovarainministeriön ulkopuolisen on hyvin vaikea arvioida kehyksissä pysymistä.

Kehykseen eivät sisälly myöskään valtionvelan korkomenot eivätkä menot, joilla kompensoidaan veroperusteiden muutoksista muille veronsaajille aiheutuvia vaikutuksia. Niin ikään ulkopuolella ovat Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot, veikkausvoittovarot ja Raha-

⁴ Esim. Kopits – Symanski (1998).

⁵ European Commission (2006).

automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot sekä finanssisijoitusmenot.

Toisin kuin aiemmin nyt myös lisätalousarvioesitykset on sisällytetty kehyksiin. Tätä varten kehyksiin on vuosittain määritelty ns. jakamaton varaus, jolla on valmistauduttu ennakoimattomaan menojen lisäykseen. Kertaluonteisiin menoihin on osoitettu osakemyyntituloja, joista osa on sovittu käytettäväksi lähinnä infrastruktuuri-investointeihin sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämiseen. Kehysmenettelyyn sisältyy erikseen lisäsopimus, jonka mukaan valtiontalouden alijäämä ei kansantalouden tilinpidon käsittein saa edes heikon talouskehityksen oloissa olla yli 2¾ % bruttokansantuotteesta.

Kehysten ongelmana heikko kattavuus ja kustannusautomatiikka

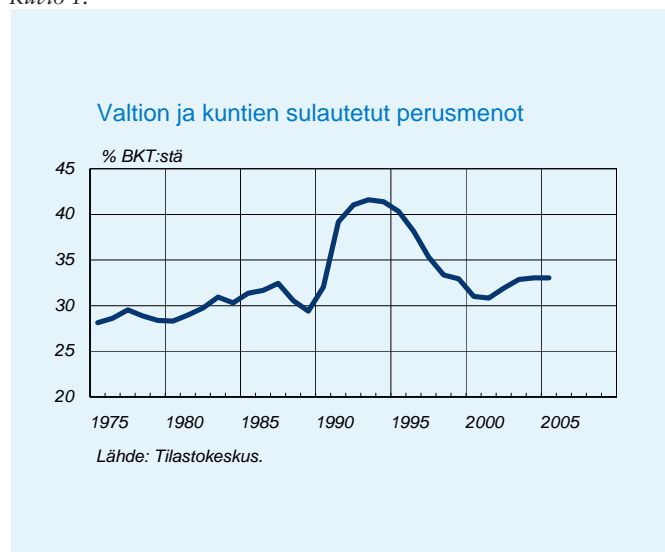
Julkisten menojen hallittavuuden näkökulmasta suurin ongelma Suomessa on kehysten heikko kattavuus. Kuntien laajan itsehallinnon takia huomattava osa julkisista menoista on keskitetyn

poliittisen päätöksenteon ulkopuolella. Määräraha-kehyksillä ei siten voida kovin tehokkaasti säädellä talouden koko verorasitusta eikä julkisen talouden kokoa.

Jos julkisen talouden kokoa mitataan valtion ja kuntien ns. sulautetuilla perusmenoilla eli tarkastellaan niiden yhteenlaskettuja menoja ilman korkomenoja ja kuntien saamia valtionapuja, ei edes viime vuosien onnistunut valtiontalouden menopolitiikka ole pienentänyt julkisen talouden osuutta taloudessa (kuvio 1). Pikemminkin näyttää siltä, että valtion ja kuntien yhteenlaskettujen menojen osuus BKT:stä on jatkanut viime aikoina hienoista kasvua, johon se kääntyi vuonna 2002.

Kehysmenettelyyn liittyvä menoperusteiden tiukkuus on osittain näennäistä myös sen takia, että kehykset on määritelty kiinteähintaisina. Julkisten palvelujen tuottamiseen liittyvien palkka- ja muiden kustannusten suureneminen pyrkii kasvattamaan menorasitusta suhteessa rahoitusperustan kehitykseen, vaikka kiinteähintaiset menot eivät lisääntyisi lainkaan. Näin on Suomessa käynyt erityisesti viime vuosina. Kovin vähälle huomiolle on jäänyt se, että valtion menojen hintakehitys on ollut selvästi nopeampaa kuin hintojen nousu koko taloudessa keskimäärin. Esimerkiksi vuosina 2003–2005 valtion kokonaishintaindeksi nousi yhteensä 6 %, kun taas BKT:n hintaindeksi kohosi vain vajaat 1 % (kuvio 2). Tämä selittää myös, minkä vuoksi valtion kehysmenojen summa suhteessa bruttokansantuotteeseen ei tiukasta menolinjauksesta huolimatta ole pienentynyt. Itse asiassa muuta taloutta nopeampi hinta-

Kuvio 1.



kehitys olisi ilman tiukkaa menolinjaa johtanut jo selvään valtiontalouden suhteellisen koon kasvuun. Ilman menojen määrän kasvun tiukkaa hillitsemistä valtiontalous ei olisi myöskään rakenteellisesti tasapainossa.

Suhteellisten hintojen merkitys julkisen talouden koon kasvun kannalta näkyy hyvin, kun koko julkisen kulutuksen hintakehitystä verrataan bruttokansantuotteen hintakomponentin kehitykseen (kuvio 2). Julkisen kulutuksen hinta on noussut selvästi nopeammin kuin BKT:n hinta. Suhdeluvun suurenemiseen on vaikuttanut palkkojen suuri osuus julkisen kulutuksen hinnassa samoin kuin se, että julkisen talouden tuottavuuden kehitys on ollut heikkoa. Tilastokeskuksen laskelmien mukaan tuottavuus on pienentynyt sekä kunnissa että valtiolla jatkuvasti 1990-luvun lopulta lähtien⁶. Suhteellisten hintojen kehitys on siten kasvattanut julkisen sektorin osuutta taloudessa ja ollut samalla omiaan ylläpitämään korkeaa keskimääräistä veroastetta.

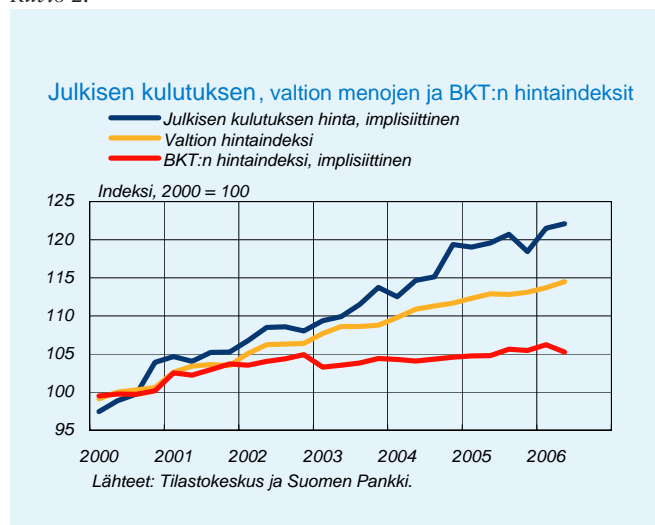
Kehysmenettelyn näkymät

Uskottava ja sitova kehysmenettely on periaatteessa tehokas väline julkisten menojen hallinnassa. Se on omiaan pidentämään finanssipolitiikan suunnittelujännettä ja vähentämään poukkoilevan menopolitiikan riskiä. Tällöin veropolitiikan muutoksista aiheutuvat tehokkuustappiot pienenevät. Määrärahakehysten asettaminen rullaavasti useiksi vuosiksi – kuten nyt on tapana – mahdollistaisi myös sen, että pitkän aikavälin paineet ja näköpiirissä olevat

rakennemuutokset voitaisiin ottaa systemaattisesti huomioon. Vaikka kehykset eivät sidokaan seuraavaa hallitusta, prosessi on omiaan kohentamaan julkisen talouden kestävyyttä, jos menopaineet arvioidaan perustellusti. Nykyisen käytännön vallitessa tarkastelujakson loppupuolella kehykset ovat kuitenkin luonteeltaan teknisiä laskelmia. Väestön ikääntymisestä aiheutuvat paineet valtiontalouteen eivät siten näy lyhyen aikavälin menolinjauksissa. Kehysmenettely tarjoaisi tähän periaatteessa mahdollisuuden.

Suomen menokehysten käyttöä on eri tilanteissa – mm. EU:n finanssipolitiikan koordinaatiomenettelyn yhteydessä – käytetty esimerkkinä hyvin toimivista finanssipolitiikan säännöistä. Menettely on antanut Suomen talouskehitykselle vakautta ja siten kilpailuetua muihin maihin nähden. Keskeistä toimivan finanssipolitiikan kannalta on sääntöjen uskottavuus. Kun julkisten menojen kasvu on hallinnassa, se tarkoittaa myös, että huoli yhtäkkisistä finanssi-

Kuvio 2.



⁶ Tilastokeskus (2005) ja Kinnunen (2005).

politiikan korjausliikkeistä vähenee. Tämä helpottaa taloudenpitäjien mahdollisuuksia pitkäaikaisiin sitoumuksiin. Erityisesti yritysten investointien suuntautumisen näkökulmasta julkisen talouden vakaus on tärkeää.

Tärkeä haaste tulevaisuuden kannalta on se, miten menokehyksissä voitaisiin ennakoida paremmin suhteellisten hintojen muuttumisesta aiheutuva meno-osuuden kasvu. Nyt käynnissä olevat hankkeet julkisen talouden kustannustehokkuuden parantamiseksi

ovat tärkeitä. Itse asiassa kustannuspainoiden hillitseminen on välttämätön ehto sille, että kasvavat menotarpeet voidaan tyydyttää. Sen varaan menojen hallintaa ei kuitenkaan voida laskea. On ilmeistä, että julkisen palvelutuotannon kustannukset tulevat kasvamaan vastakin. Valtion ja kuntien meno-osuus BKT:stä saattaa jatkaa siis kasvuaan, vaikka valtion menopolitiikka pidetäänkin kiintein hinnoin mitattuna tiukkana.

Lähteet

Brunila, A. – Kinnunen, H. (2002) Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & talous 1/2002. Suomen Pankki.

European Commission (2005) Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Public Finances in EMU. European Economy No 3/2005.

European Commission (2006) Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Public Finances in EMU. European Economy No 3/2006.

Kinnunen, H. (2005) Peruspalvelujen tuottavuus, työmarkkinat ja julkinen talous Suomessa. Euro & talous 1/2005. Suomen Pankki.

Kopits, G. – Symanski, S. (1998) Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper 162.

Tilastokeskus (2005) Tuottavuuskatsaus 2004. Jalava, J. (toim.) Tilastokeskus Katsauksia 2005/1

Valtiovarainministeriö (2003) Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Työryhmäraportti 7.2.2003.