

1. Kestävän talouden Suomi

1.8 Julkisen talouden kehysjärjestelmän toiminta ja kehittämistarpeet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 8/2022 – 3/2023

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Koronakriisiin vastaaminen on edellyttänyt mittavia talouden tukitoimia, joiden seurauksena julkiset menot ovat kasvaneet poikkeuksellisen paljon. Tukitoimien rahoittaminen on ollut mahdollista vain finanssipolitiikkaa normaalioloissa ohjaavat säännöt sivuuttamalla. EU-tasolla vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisesta on toistaiseksi luovuttu. Suomessa hallitus on käytännössä luopunut menojen kasvua hillitsevän kehysmenettelyn noudattamisesta joko suoraan (2020) tai korottamalla kehysmenojen enimmäistaso (2021–23).

Vaikka koronakriisi on historian valossa hyvin poikkeuksellinen taloudellinen shokki, se on nostanut esiin kysymyksen finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen joustavuudesta talouskehityksen suhteen. Sääntöjen tulisi mahdollistaa julkisen talouden riittävän voimakas reagointi kriiseissä ja tarvittaessa asteittainen paluu normaalisääntöihin. Toisaalta sääntöjen pitäisi tukea julkisen talouden kestävyuden turvaamista pidemmällä aikavälillä. Kehittämisvaihtoehtona on nähty mm. sääntöjen maakohtainen räätälöinti ja harkinnanvaraisen joustavuuden vahvistaminen (Martin et al. 2021).

Viimeaikaisessa keskustelussa on myös pohdittu tarvetta finanssipolitiikan sääntöjen uudelleen muotoiluun nykyisessä tilanteessa, jossa julkiselta sektorilta edellytetään mittavia ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyviä investointeja. Tällöin kysymykseen voisivat tulla esimerkiksi ns. vihreiden investointien liittyvien julkisten menojen poikkeava käsittely finanssipolitiikan säännöissä. Toisaalta on myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan investointien erityiskohtelu ei olisi perusteltua.

Erityisesti EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistamisesta käytävässä keskustelussa on jo ennen kriisiä kiinnitetty huomiota olemassa olevien sääntöjen monimutkaisuuteen ja tarpeeseen lisätä sääntöjen läpinäkyvyyttä. Liian monimutkainen ja tulkinnanvarainen säännöstö syö järjestelmän uskottavuutta ja on omiaan vähentämään sääntöjen noudattamista (Beetsma et al. 2018).

EU-säännösten ohella Suomessa keskeinen julkisten menojen kasvua ja finanssipolitiikan liikkumavaraa ohjaava mekanismi on valtiontalouden kehysjärjestelmä. Palattaessa koronakriisin jälkeen ”uuteen normaaliin” on syytä pohtia myös kehysjärjestelmän mahdollisia kehitystarpeita ottaen huomioon em. yleiset kehityssuunnat sekä EU-tason sääntöjen mahdollinen uudistaminen. Jälkimmäinen näkökulma korostuu, koska kehysjärjestelmän tavoitteet ja toimivuus ovat läheisesti kytköksissä muihin finanssipolitiikkaa ohjaaviin säännöksiin.

Tutkimushankkeen tarkoituksena on selvittää julkisen talouden menokehityksen hallintaan liittyvien sääntöjen ja menettelyiden toimintaa erilaisissa taloudellisissa olosuhteissa ml. koronakriisin kaltaiset poikkeusolot sekä mm. ilmastopolitiikan toimeenpano. Hankkeessa arvioidaan nykyisen kehysjärjestelmän toimivuutta koronakriisin aikana sekä järjestelmän kykyä sopeutua mm. ilmastopolitiikan edellyttämien julkisten investointien rahoittamiseen lähitulevaisuudessa. Erillisenä kysymyksenä tarkastellaan hyvinvointialueisiin kytkeytyvien menojen käsittelyä kehysjärjestelmässä/julkisen talouden suunnitelmassa. Analyysin pohjalta tarkastellaan Suomessa käytössä olevaan kehysjärjestelmään mahdollisesti liittyviä kehittämistarpeita ja tehdään tähän liittyviä suosituksia.

Hankkeessa kehysjärjestelmä kuvataan ja sitä arvioidaan osana laajempaa finanssipolitiikkaa ohjaavaa järjestelmää ja otetaan huomioon siihen erityisesti EU-tasolla kohdistuvat uudistusvaikutukset. Suomen kansallista järjestelmää verrataan myös valikoituihin vertailumaihin ja raportoidaan niissä mahdollisesti viime aikoina tehdyistä tai vireillä olevista kehittämishankkeista. Relevantteja vertailumaita ovat ainakin ne EU-maat, joissa on käytössä samantapainen kehysbudjetointi kuin Suomessa (Ruotsi, Tanska, Alankomaat) (Sherwood 2015).

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevän järjestelmän pääpiirteet Suomessa ja kehysjärjestelmän rooli siinä?
- Mitkä ovat vastaavat järjestelmät vertailumaita ja niiden keskeiset eroavaisuudet suhteessa Suomeen?
- Mitä puutteita koronakriisi nosti esiin Suomen järjestelmän toiminnassa erityisesti voimakkaiden taloudellisten shokkien suhteen ja miten järjestelmää voitaisiin tältä osin kehittää?
- Mitä finanssipolitiikan sääntöihin liittyviä uudistustarpeita on noussut esiin viime aikaisessa kansainvälisessä keskustelussa ja miten ne suhteutuvat Suomen järjestelmään?
- Mitä uudistuksia on toteutettu / pantu vireille Suomen verrokkimaissa?
- Miten erityisesti ilmastopolitiikan toimeenpanoon liittyvät julkiset investoinnit ovat sovitettavissa nykyiseen kehysjärjestelmään ja aiheutuuko niistä mahdollisesti järjestelmän kehittämistarpeita?
- Millaisia mahdollisia kehittämistarpeita hyvinvoinnalueiden rahoitus aiheuttaa kehysjärjestelmään/ julkisen talouden suunnitelmaan?
- Millaisia kehitystarpeita voidaan nähdä Suomen järjestelmässä ja millaisin konkreettisoin toimin näihin voitaisiin vastata?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke tuottaa tietoa julkisten menojen hallinnan keinoista ja julkisen talouden kestävyden turvaamisesta, joka on yksi talouspolitiikan keskeisiä tavoitteita yli hallituskausien. Hanke palvelee erityisesti hallitusneuvottelijoiden sekä talousneuvoston ja valtiovarainministeriön tietotarpeita. Hankkeen tulokset ovat myös muiden ministeriöiden hyödynnettävissä.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti, johon laaditaan englanninkielinen laajempi tiivistelmä. Koko raportin kääntämistä englanniksi voidaan harkita tarpeen mukaan. Hankkeen tulosten odotetaan olevan käytettävissä helmikuussa 2023, mutta loppuraportti voidaan viimeistellä maalikuussa. Hankkeen välituloksia voidaan tarpeen mukaan hyödyntää jo syksyllä 2022 aihepiiriin liittyvässä virkamiesvalmistelussa.

Viitteet:

Beetsma, R. et al. (2018) [Reforming the EU fiscal framework: A proposal by the European Fiscal Board](#). VOXEU Research-based policy analysis and commentary from leading economists 26 October 2018.

Martin, P. et al. (2021) [A new template for the European fiscal framework](#). VOX^{EU} Research-based policy analysis and commentary from leading economists 26 May 2021.

Sherwood, M. (2015) [Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs](#). European Economy Discussion Paper 021 December 2015.