

Ulkopuoliset tahot finanssipolitiikan seuraajina ja arvioijina: pitäisikö Suomeen perustaa itsenäinen finanssipoliittinen instituutio?*

Sami Yläoutinen

Vakaussyksikön päällikkö

Valtiovarainministeriö

1. Aluksi

Finanssipolitiikkaa koskevien kehikkojen pohjimmainen tavoite on turvata julkisen talouden kestävyyskannan kanssa linjassa oleva julkisen talouden tasapainoaste sekä pitää julkisen sektorin koko kansantalouden vakaus- ja kasvutavoitteiden mukaisena. Työllisyyden, kasvun, hintavakauden ja ulkoisen tasapainon vahvistamisen ohella näin voidaan myös rajoittaa julkista velkaantumista, joka voi vaikuttaa haitallisesti talouden vakauteen ja kasvumahdollisuuksiin.

Finanssipolitiikan kestävydestä ja sen perussäännösten johdonmukaisuudesta huolehtiminen eivät ole päämääriä sinänsä. Ne ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että finanssipolitiikka voi toimia taloudellista vakautta sekä kasvua ja työllisyyttä edistävällä tavalla, ja että yleistä yhteiskuntapolitiikkaa voidaan toteuttaa kestävästi ja johdonmukaisesti. Julkinen talous on myös keskeinen hyvinvointi- ja tulonjakopolitiikan väline. Se voi toteuttaa näitä tehtävi-

ään vain, jos sen pitkän aikavälin kestävyys on varmistettu.

Globaalin taantumien myötä julkinen talous on kuitenkin muuttunut selvästi alijäämäiseksi kaikissa EU-maissa. Samalla varautuminen tuleviin väestön ikääntymisen aiheuttamiin menopaineisiin on vaikeutunut ja ns. kestävyysvaikutukset ovat kasvaneet.

Näiden haasteiden myötä finanssipolitiikan säännöt ja niitä täydentävänä elementtinä hallituksesta riippumattomat finanssipoliittiset instituutiot ovat saaneet osakseen kasvavaa huomiota. Suomessa ”talousviisaiden ryhmän” perustamista on esittänyt mm. puhemies Sauli Niinistö (KL 3.1.2011). Samalla meillä on käyty verraten vilkasta julkista keskustelua akateemisen tutkimuksen roolista talouspolitiikassa päätöksenteossa.¹ Myös nämä puheenvuorot

* Kirjoitusta ovat kommentoineet lukuisat kollegat, mistä heille kiitokset. Kirjoittaja luonnollisesti vastaa kirjoituksesta ja siinä esitettyistä johtopäätöksistä.

¹ Esim. Toivanen (2009), Calmfors (2009), Hyttinen ja Toivanen (2010) sekä kirjoitukset HS-mielipiteessä (mm. 7.7. ja 8.7.2010) ja akateemisessa talousblogissa (<http://blog.bse-econ.fi/>). Yleisemmin tästä teemasta, ks. Redburn (2010).

toimivat osaltaan taustana finanssipoliittisia instituutioita koskevalle pohdinnalle, vaikka seuraavassa tarkastelun ulkopuolelle jätetäänkin iso joukko sinänsä tärkeitä ao. keskustelussa esille tuotuja näkökohtia.

2. Miksi itsenäisiä finanssipoliittikkaa arvioivia laitoksia on perustettu?

Useat maat (Ruotsi v. 2007, Unkari v. 2008, Slovenia v. 2009, Iso-Britannia v. 2010) ovat perustaneet viime vuosina hallituksesta riippumattomia finanssipoliittikkaa arvioivia instituutioita. Aikaisemmin vastaavia laitoksia on perustettu mm. Hollantiin (v. 1945), Tanskaan (v. 1962) ja Yhdysvaltoihin (v. 1975). Euroopan komission tietojen mukaan noin puoleen EU-maista on perustettu finanssipoliittinen instituutio.² Myös kansainvälisillä foorumeilla – mm. IMF, OECD, Euroopan komissio ja akateemiset tutkijat (von Hagen ja Harden 1994, Calmfors 2005, Wyplosz 2005, Jonung ja Larch 2006 sekä Debrun et al. 2009) – on korostettu finanssipoliittisten instituutioiden roolia.

Finanssipoliittisilla instituutioilla voi olla useita tehtäväalueita, mutta useimmiten niiden perustavoite on ollut parantaa budjettikuria. Talousteoriassa finanssipoliittikkaa koskevan päätöksenteon on osoitettu johtavan yhä kasvaviin julkisiin menoihin, jos päätöksentekoa ja vastaavasti julkisten menojen lisäämistä ei rajoiteta millään tavoin. Erityisesti on painotettu poliittisia paineita, joita demokraattisesti vali-

tut hallitukset kohtaavat. Tämä saattaa johtaa lyhytnäköisiin, julkisen talouden kestävyuden kannalta ongelmallisiin politiikkavalintoihin. (Tabellini ja Alesina 1990, Persson ja Svensson 1989 sekä Roubini ja Sachs 1989.) Lisäksi on viitattu sekä päättäjien että äänestäjien puutteelliseen ymmärrykseen finanssipoliittikan pidemmän ajan rajoitteista (Rogoff ja Bertelsmann 2010). Julkisten menojen lisäämisestä koituva nettorajahyöty voidaan niin ikään yliarvioida³ (Weingast et al. 1981, Velasco 2000).

Kaikki nämä tekijät voivat johtaa alijäämätaipumukseen ja ajan myötä yhä kasvavaan velkaantumiseen. Vastaavasti finanssipoliittikkaa koskevien sääntöjen mahdolliset hyödyt täysin päätöseräiseen politiikkaan verrattuna ovat seurausta uskottavasta sitoutumisesta budjettikuriin. Päätöksentekijä parantaa mahdollisuuksiaan saavuttaa omat politiikkatavoitteen- sa, jos taloudellisten agenttien – yritysten ja kuluttajien – odotuksiin tulevasta voidaan vaikuttaa. Tämä taas on mahdollista uskottavien politiikkasääntöjen avulla. (Kydländ ja Prescott 1977 sekä 1980.)

Rahapolitiikan osalta on jo pitkään käyty keskustelua keskuspankkien riippumattomuudesta ja sen merkityksestä rahapolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle. Tämä keskustelu oli vilkasta mm. Euroopan keskuspankkia luotaessa. Rahapolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa ratkaisuksi tarjottiin jo 1970-luvulla rahapolitiikkaan liittyviä sääntöjä ja rahapolitiikan siirtämistä itsenäiselle instituutiolle. Näin monissa maissa on sittemmin toimittakin. Myös finanssipoliittikan siirtämistä kokonaan itsenäiselle instituutiolle on ehdotettu, mutta finanssipoliittikan rahapolitiikkaan verrattuna erilaisen yh-

² *European Commission database on fiscal institutions* (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm). Eräät maat tosin ovat ilmoittaneet tällaiseksi valtiontalouden tarkastusviraston.

³ Tällä viitataan nk. *common-pool-ongelmaan*.

teiskunnallisen roolin vuoksi tätä ei kuitenkaan yleisesti ole pidetty realistisena vaihtoehtona.

Finanssipoliittisten instituutioiden on katsottu lisäävän parhaimmassa tapauksessa finanssipolitiikan tehokkuutta luomalla julkista painetta kurinalaiseen ja tavoitteelliseen finanssipolitiikkaan. Instituutiot voivat lisätä tietoisuutta velkaantumiseen liittyvistä riskeistä ja ylipäänsä lisätä politiikanteon läpinäkyvyyttä. Instituutiot voivat myös seurata, kunnioittaako hallitus itselleen asettamia tavoitteita, kuten julkisen- tai valtiontalouden tasapainotavoitteita tai menokehyskiä. Tällä tavoin instituutiot voivat lisätä kannustimia tavoitteissa pysymiselle. Instituutiot voivat analysoida etu- tai jälkikäteen hallituksen talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia ja antaa erilaisia politiikkasuosituksia.

Riippumatta siitä, huomioidaanko instituutioiden ehdotuksia ja analyysyjä finanssipolitiikan toteuttamisessa, voi instituutioille muodostua tärkeä asema julkisessa keskustelussa ja ne voivat sitä kautta vaikuttaa finanssipoliittiseen päätöksentekoon. Joissain maissa instituutiot laativat omia ennusteita, joita käytetään maiden budjettiprosesseissa joko suoraan tai verrokkinä virallisille ennusteille.

3. Miten muissa maissa

Finanssipoliittisilla instituutioilla on eri maissa hyvin erilaisia tehtäviä (Calmfors 2010):

- hallituksen talouspolitiikkatoimien kustannusten arviointi: esim. Yhdysvallat, Hollanti
- etu- tai jälkikäteisarviointi siitä saavuttaako hallitus finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteensa: esim. Unkari, Iso-Britannia (ex-ante), Ruotsi (ex-post)

- julkisen talouden kestävyysarvioinnit: esim. Yhdysvallat, Hollanti, Unkari, Ruotsi
- normatiivisten politiikkasuositusten antaminen: esim. Ruotsi
- ”objektiivisten” makroennusteiden laatiminen: esim. Hollanti, Iso-Britannia.

Instituutioiden hyvin erilaiset toimenkuvat heijastelevat osaltaan maiden erilaisia käytäntöjä ja institutionaalista ympäristöä. Useimmat instituutioista arvioivat tavalla tai toisella hallituksen talouspoliittisia toimia. Esimerkiksi Ruotsissa valtiovarainministeri Borgin aloitteesta perustettu Finanspolitiska rådet on julkaissut vuosittain Ruotsin finanssi- ja työllisyyspolitiikkaa arvioivia raportteja. Toisin kuin moni muu instituutio Ruotsissa rådet antaa talouspolitiikasta myös normatiivisia suosituksia.

Ulkopuolisten instituutioiden tekemiä ennusteita käytetään hyväksi talousarvion laadinnassa mm. Hollannissa. Myös UK:n uusi hallitus on perustanut riippumattomaksi luonnehditun elimen laatimaan talousennusteita (Office for Budget Responsibility). Ruotsin Finanspolitiska rådet ei sen sijaan laadi ennusteita. Tämä johtuu pitkälti siitä, että Ruotsissa on lukuisia muita hallituksesta riippumattomia talousennusteita laativia laitoksia. Hollanti on usein mainittu finanssipolitiikan sääntöjen esimerkkimaana. Vuonna 1945 perustetulla ja yli 150 henkilöä työllistävällä valtion riippumattomalla tutkimuslaitoksella CPB:llä (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) on Hollannissa keskeinen rooli kehys- ja budjettiprosessissa. Se mm. tuottaa budjetin pohjana olevat ennusteet ja arvioi puolueiden vaaliohjelmat.

Yhdysvalloissa v. 1975 perustettu Congressional Budget Office (CBO) on onnistunut hyvin luomaan itselleen itsenäisen ja puolueis-

ta riippumattoman instituution maineen muutoin erittäin partisaanisessa poliittisessa kulttuurissa. Tämä on kuitenkin vaatinut aikaa. Eräs arvostetun aseman muotoutumiseen keskeisesti vaikuttanut tekijä on ollut CBO:n pidättäytyminen normatiivisten politiikkaneuvojen antamisesta (Rivlin 2010). Tällöin sen ei ole voitu nähdä asettuvan kummankaan poliittisen leirin tueksi yksittäisissä politiikkakysymyksissä. CBO laatii pitkän aikavälin kestävyyslaskelmien tyyppisiä arvioita sekä laatii laskelmia hallituksen suunnittelemien tai vaihtoehtoisten talouspoliittisten toimien kustannuksista. CBO esimerkiksi laatii joka toinen vuosi laajan liittovaltion menojen ja tulojen vaihtoehtoja koskevan analyysin, viimeksi kaksiosaisena 2008–2009.

Erilaisten toimenkuvien heijastuksena instituutioilla on käytössään hyvin vaihtelevia resursseja. Ehkä laajin toimenkuva on Hollannin CPB:llä, jonka tehtävät kattavat monia edellä esitetyssä listauksessa mainittuja tehtäväkenttiä. Henkilöstön määrä on yli 150. Yhdysvaltain CBO työllistää noin 230 henkeä. Toinen ääripää on varsin pienen sihteeristön omaava Ruotsi. Pienen sihteeristön on mahdollistanut ulkopuolisilta tilatut tutkimukset sekä rädetin varsinaisten jäsenten vahva panos raporttien laatimisessa.

4. Nykytilanne Suomessa

Suomessa ei ole perinteisesti ollut valtiovarainministeriön ulkopuolista kansallista instituutiota, joka jatkuvasti seuraisi esim. kehysääntöjen ja muiden finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden noudattamista ja raporttoisi asiasta. Myöskään säännönmukaista talouspolitiikka-toimien kustannusten tai vaikutusten arviointia ei ole aikaisemmin tehty. Jälkikäteistä seurantaa

hallitusohjelmaan sisältyvistä asioista tosin tehdään tällä hetkellä valtioneuvoston kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston toimesta⁴ sekä valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuodesta 2008 lähtien raportoinut vuosittain eduskunnalle kehysten noudattamisesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta puolestaan teetti ulkopuolisen tutkimuksen valtion talousarvioiden verotuloenusteiden osuvuudesta (Lahtinen et al. 2009).

Hallituksen harjoittama talouspolitiikka ei ole kuitenkaan ulkopuolisen arvioinnin ulottumattomissa. EU:n jäsenenä Suomi osallistuu monenkeskiseen seurantaan (vakaus- ja kasvusopimus, liiallisen alijäämän menettely), jonka yhteydessä erityisesti julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä seurataan tarkoin. EU-tason talouspolitiikkakoordinaation tehostamispyrkimykset tulevat jatkossa lisäämään EU:n kautta tapahtuvaa seurantaa. Samoin OECD:n ja IMF:n laatimat katsaukset kohdistuvat hyvin suuressa määrin finanssipolitiikkaan ja julkisen talouden tilaan. Lisäksi Suomen luottokelpoisuutta arvioivien luottoluokituslaitosten mielenkiinto julkista taloutta kohtaan on lisääntynyt huomattavasti. Valtiovarainministeriön

⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto on lukuisissa lausunnoissaan tuonut esille toimivansa osin hallituksesta riippumattomana finanssipolitiikan instituutiona. Tältä osin VTV nojaa työssään muiden maiden tarkastusvirastojen kokemuksiin. Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto, Riksräkning, on tarkastanut Ruotsin talousarvioesityksen makroekonomisia perusteita (ks. esim. Riksräkning, *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna*, RiR 2006:23). Ison-Britannian tarkastusvirasto NAO on arvioinut Britannian valtiovarainministerin pyynnöstä talousennusteiden ja erityisesti subdannevahetta koskevan valtiovarainministeriön arvion perusteltavuutta. Ranskan tilintarkastustuomioistuimien *Cour des comptes* laatii vuosittain laajan julkisen talouden tilaa koskevan arvioinnin.

yhteydessä toiminut akateemisista jäsenistä koostunut taloustieteellinen neuvosto on pyrkinyt välittämään taloustieteen osaamista talouspolitiikan valmisteluun ministeriössä. VM on myös voinut pyytää neuvoston jäseniltä selvityksiä talouspolitiikan valmisteluun liittyvistä kysymyksistä. Käytännössä taloustieteellisen neuvoston rooli jäi vaisuksi.

Varsinaisesti kehyksen ja muiden tavoitteiden toteutuksen seuranta on kuitenkin valtaosin valtiovarainministeriön vastuulla. Hallituksen itselleen asettaman kehyssäännön rikkomisen ei nykyisellään johtaisi muodollisiin sanktioihin. Eräänlaisena kehyssäännön rikkomisen sanktiona voidaan tosin pitää siitä seuraavaa finanssipolitiikan luottamuksen heikkenemistä ja mahdollista talouskehityksen heikentymistä. Myös poliittiset sanktiot, esimerkiksi opposition ja tiedotusvälineiden välittämänä, kuuluvat nykyjärjestelmään. Jotta epämuodolliset sanktiot toimisivat, tulisi saatavilla olla ehdottoman oikeata tietoa finanssipolitiikan säännösten toteuttamisen tilasta. Kysymys ulkopuolisesta arvioinnista nousee siis esille tätäkin kautta.

5. Pitäisikö Suomeen perustaa hallituksesta riippumaton instituutio?

Suomessa asiaa on aikaisemminkin pohdittu. Mm. kehysjärjestelmän uudistamista v. 2007 käsitellyt työryhmä totesi, että ulkopuolisesta instituutiosta voisi olla meilläkin hyötyä. Parhaimmillaan pysyvä, riippumaton elin voisi tukea vastuullisen ja pitkäjänteisen talouspolitiikan tekoa.⁵ Instituution perustaminen voisi myös vilkastuttaa julkista keskustelua talouspolitiikasta sekä parhaassa tapauksessa ajan

myötä nostaa finanssipolitiikkaan kohdistuvaa akateemista mielenkiintoa.

Talousneuvostolle laadittu raportti ”Finanssipolitiikan instituutiot” käsitteli myös tätä kysymystä (VNK 2010). Riippumattoman finanssipoliittisen arvioinnin vahvistaminen saa raportin kirjoittajilta kannatusta, mutta yksimielisyyteen sen oikeasta toteutustavasta ei raportissa päästä. OECD puolestaan esitti Suomea koskevassa maakatsauksessaan harkittavaksi instituution perustamista (OECD 2010).

Ollakseen toimiva finanssipoliittisen instituution tulisi eri maista saatujen kokemusten perusteella olla

- asiantunteva
- itsenäinen
- puolueeton
- kattava (analysoida laajasti finanssipolitiikan keskeisiä aiheita)
- tulevaisuuteen suuntautunut
- sitoutunut jatkuvaan seurantaan
- läpinäkyvä ja
- korkean profiilin omaava.

Vaatimukset toimivalle instituutiolle ovat siis varsin kovat. Yllä mainitut potentiaaliset

⁵ *Kehysjärjestelmän uudistamista pohtinut työryhmä antoi vuoden 2007 talvella ilmestyneessä raportissaan seuraavan suosituksen: ”Valtiovarainministeriön tulisi havainnollisella ja toisaalta avoimella informaatiolla niin talousarvioesitysten perusteluissa, valtion tilinpäätöskertomuksessa kuin muissakin yhteyksissä kertoa kehyksen noudattamisesta ja toteutumisesta lisätäkseen kehysjärjestelmän ja sen toteutuksen läpinäkyvyyttä. Työryhmä pitää myös kannatettavana, että valtiovarainministeriö laajentaisi omaa tiedottamistaan koskien kehyssääntöjä [...]. Työryhmä kannattaa kehyksen toteutuksen ulkopuolisen, riippumattoman arvioinnin järjestämistä sillä edellytyksellä, että sen riittävä asiantuntemus varmistetaan. Ulkopuolisen arvioinnin puuttuessa työryhmä pitää toivottavana, että poliittinen johto tietoisesti pidättyy vaikuttamasta menokehyksen toteutuksen tekniiseen arviointiin.”*

hyödyt olisikin saavutettavissa vain sillä edellytyksellä, että ulkopuolinen arviointi perustuisi vankkaan asiantuntemukseen. Puutteellinen asiantuntemus johtaa helposti virheellisiin politiikkasuosituksiin, joista aiheutuu sekaannusta, aiheetonta epäluottamusta ja mahdollisesti tarpeettomia toimenpiteitä.

Taloudellista kehitystä ja talouspolitiikkaa säännöllisesti seuraava asiantuntijajoukko on meillä pieni, lähinnä taloudellisiin tutkimuslaitoksiin rajoittuva. Riittävät ja asiantuntevat resurssit olisivat ehdoton edellytys riippumattoman elimen tarkoituksenmukaiselle toiminnalle. Pelkästään instituution perustaminen ei automaattisesti takaa yllä mainittujen hyötyjen saavuttamista. Vakiintuneen aseman ja asiantuntemuksen saavuttaminen vie aikaa. Voi myös esittää kysymyksen olisiko Suomessa, ainakaan lyhyellä tähtäimellä, saatavilla tällaiseen työhön vaadittavia resursseja.

6. Onko olemassa olevien käytäntöjen vahvistaminen tarkoituksenmukaisin keino?

Kuten yllä mainittiin, ulkopuolisen arvioinnin vähäisyys voidaan joiltain osin nähdä Suomen nykykäytännön heikkoutena. Uuden, erillisen instituution perustaminen vaatisi kuitenkin huomattavia resursseja ja instituution toiminnan käynnistäminen ja uskottavuuden saavuttaminen veisi aikaa. Samalla instituution perustaminen merkitsisi väistämättä päällekkäisyyttä olemassa olevien toimintojen kanssa ja kilpailua niukoista resursseista.

Siksi uuden instituution perustamiselle vaihtoehtoinen etenemistapa olisi jo olemassa olevien järjestelyjen vahvistaminen. Olennaista ei tulisi olla ratkaisun muoto, vaan se, että haivaituihin epäkohtiin puututaan. Tällaisen lin-

jauksen hyvä puoli olisi nopeampi toteutettavuus verrattuna uuden instituution perustamiseen. Riippuen toteuttamistavasta, olemassa olevien toimintojen tehostaminen vaatisi myös vähemmän lisäresursseja.

Mitä näihin tehtäväalueisiin liittyvät ”olemassa olevat järjestelyt” sitten voisivat olla ja miten niitä voitaisiin vahvistaa? Yllä suoritetun tarkastelun perusteella finanssipoliittisten instituutioiden tehtävät ovat käytännössä liittyneet tavalla tai toisella seuraaviin kysymyksiin:

- ennusteiden mahdollinen systemaattinen harhaisuus
- finanssipolitiikan tavoitteenasetteluun liittyvät kysymykset (kehykset, muut hallituksen asettamat tavoitteet)
- talouspolitiikkavalintoja palveleva etuja/tai jälkikäteisarviointi, talouspolitiikan vaikutuslaskelmat ja näihin liittyvät suositukset.

Ennusteet

Valtiovarainministeriön ennusteita on aika ajoin syytetty turhasta pessimismistä ja epäilyjä on esitetty ulkopuolisesta (poliittisesti) tarkoitushakuisesta vaikutuksesta ennusteiden lopputulemiin. Myös ennustemenetelmiä ja tietoperustan läpinäkymättömyyttä on arvosteltu.

Siksi voisi olla tarpeen ulkopuolisten, riippumattomien tarkastelujen laatiminen määräjain VM:n ennusteen metodeista ja ennustevirheistä. Esimerkkinä voidaan tältä osin pitää Eduskunnan tarkastusvaliokunnan v. 2009 teettämää tutkimusta verotuloennusteiden osuudesta.

Keskusteluun tulisi myös nostaa mahdollisuudet vuotuisen ennustefoorumin käynnistämiseksi (tästä ehdotuksesta ks. Pekkarinen

2008). Ennustefoorumissa ennustetyöhön osallistuvat ja niitä hyödyntävät asiantuntijat, talouspoliittiset päätöksentekijät ja lehdistö voisivat kokoontua esim. keväällä hallituksen kehyspääatöksen aikaan arvioimaan kuluvan ja sitä seuraavan vuoden taloudellisia näkymiä, epävarmuuksia, riskejä sekä talouspoliittisia haasteita. Tätä kautta voitaisiin tuoda esiin eri ennusteiden yhtymäkohtia ja eroja sekä niistä esiin nousevia talouspoliittisia suosituksia.

Finanssipolitiikan tavoitteenasettelu

Finanssipolitiikkaa koskevaa kehikkoa ja ennen muuta valtiontalouden kehysjärjestelmää on Suomessa arvosteltu läpinäkymättömäksi. Kehysten toteutumisen seuranta on ollut VM:n ulkopuolisille hankalaa mm. käytettyjen hinta- ja rakennekorjausten vuoksi. On niin ikään esitetty arveluja, että kehystä pyritään kiertämään esim. veropolitiikalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on jo aloittanut entistä näkyvämmän valtiontalouden kehyskäytäntöä, finanssipoliittisia tavoitteita sekä ylipäänsä finanssipolitiikkaa koskevan arviointi- ja tarkastustyön. Tähän työhön on jo allokoitu VTV:ssä lisää resursseja ja se on määritellyt pysyväksi tarkastusalueeksi finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustan luotettavuuden ja finanssipolitiikan hallintavälineiden, ja sellaisena valtiontalouden kehysmenettelyn, toimivuuden sekä finanssipolitiikan vaikuttavuuden. Esimerkistä käy alkuvuodesta 2011 julkaistu 222-sivuinen erilliskertomus eduskunnalle ”Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä”, jossa käydään kattavasti läpi aihealuetta. Tämän työn roolia ja näkyvyyttä tulee vahvistaa. Valtiovarainministeriön tulee luonnollisesti syste-

maattisesti arvioida VTV:n antamia suosituksia ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin.

Talouspolitiikkavalintoja palveleva etuja/tai jälkikäteisarviointi

Talouspoliittisen suunnittelun ja tieteellisen tutkimuksen välistä suhdetta on korostettu useissa, erityisesti akateemiselta suunnalta tulleissa huomioissa. On myös huomautettu, että säännönmukainen talouspolitiikkatoimien etuja/tai jälkikäteisarviointi on Suomessa puutteellista.

On selvää, että taloustieteellistä tutkimustietoa tulisi hyödyntää systemaattisesti talouspoliittisessa valmistelutyössä. Tämä edellyttää, että saatavilla on valmistelutyön kannalta käytökelpoista tutkimustietoa. Tämän edistämiseksi tutkimuksellisten tarpeiden kartoittaminen tulisi olla säännöllinen osa VM:n toiminnan suunnittelutyötä. Lisäpohdintaa vaatii se, millä tavalla järjestelmällinen tutkimuksellisten tarpeiden identifioiminen ja niistä keskusteleminen tutkijayhteisön kanssa voitaisiin järjestää. Talouspolitiikka arvioivan tutkimuksen, erityisesti makrotaloudellisen ja finanssipolitiikkaa käsittelevän tutkimuksen, lisääminen on ylipäänsä tärkeä kysymys. Asia sivuaa myös sektoritutkimuksen uudistamista.

Hallituksen keskeisten politiikka-arviointien arviointi on sekin monitahoinen kysymys. Eräs vaihtoehto asian edistämiseksi voisi olla niiden alistaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen suorittamille arvioinneille, jotka voisivat olla tapauksesta riippuen joko etu- tai jälkikäteen suoritettuja. VATT:n roolia, tavoitteita ja resursseja tulisi tässä tapauksessa ohjata tämän tavoitteen mukaisesti. Arviointien uskottavuus edellyttäisi sitä, että

huomiota samalla kiinnitettäisiin VATT:n tutkimukselliseen itsenäisyyteen.⁶

Ym. ehdotukselle vaihtoehtoinen malli olisi VATT:n toimiminen vetovastuullisena ao. toiminnan käytännön pyörittämisessä. Tällainen toimintamalli voisi rakentua korkeatasoisen asiantuntijaryhmän varaan, joka koostuisi tutkimuslaitosten ja yliopistojen edustajista. VATT tarjoaisi ”kotipesän”, ml. tilat ja muut fasilitteetit.

7. Lopuksi

On syytä erikseen korostaa, että yllä esitetyt toimenpide-ehdotukset vaativat lisäpohdintaa ja täydentämistä. Tässä ne on esitetty lähinnä jatkokeskustelun pohjaksi.

Suomen julkista taloutta kohtaavat haasteet ovat mittavia ja tuleva vaalikausi muodostaa monessa mielessä keskeisen ajallisen ikkunan haasteiden ratkaisemisessa. On tärkeää, että talouspoliittisen valmistelutyön kannalta käytökelpoista tutkimusta hyödynnetään tarkoituksenmukaisella tavalla ja että talouspoliittisista toimista ja niiden vaikutuksista on saatavilla laadukasta ja objektiivista tietoa. Tämä osaltaan nostaisi myös talouspolitiikasta käytävän julkisen keskustelun tasoa.

Valtiovarainministeriöllä itsellään ei ole syytä asettua vastahankaan ulkopuoliselle arvioinnille, myöskään kriittiselle sellaiselle. Tällaisen arvioinnin tulee kuitenkin perustua vankkaan

asiantuntemukseen, muussa tapauksessa arvioinnit eivät palvele tarkoitustaan. Uuden instituution perustaminen ei ole ainoa, eikä olosuhteisimmehden välttämättä edes paras, keino ulkopuolisen arvioinnin järjestämiseksi. □

Kirjallisuus

- Calmfors, L. (2005), *The Reforms of the Stability Pact and What Next*, Swedish Institute of European Policy Studies 8, Stockholm.
- Calmfors, L. (2009), ”Tutkimuksen ja tutkijoiden rooli talouspolitiikassa: kokemuksiini perustuvaa pohdintaa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 89–97.
- Calmfors, L. (2010), ”The role of independent fiscal policy institutions”, teoksessa *Finanssipolitiikan instituutiot*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.
- Debrun, S., Hauner, D. ja Kumar, M.S. (2009), ”Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys* 23: 44–81.
- von Hagen, J. ja Harden, I.H. (1994), ”Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline”, *European Economy Reports and Studies* 3.
- Hyytinen, A. ja Toivanen, O. (2010), ”Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisissa päätöksenteossa”. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106: 426–436.
- Jonung, L. ja Larch, M. (2006), ”Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts”, *Economic Policy* 21: 491–534.
- Kydland, F. E. ja Prescott E. C. (1977), ”Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans”, *Journal of Political Economy* 85: 473–491.
- Kydland, F. E. ja Prescott E. C. (1980), ”Dynamic optimal taxation, rational expectations and optimal control”, *Journal of Economic Dynamics and Control* 2: 79–91.
- Lahtinen, M., Mäki-Fränti, P. Määttä, K. ja Volk, R. (2009), *Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus*, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009

⁶ *Laki Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta* 12.1.1990/27: ”1 § Julkisen talouden toiminnan tehostamista ja siihen liittyvää talouspoliittista päätöksentekoa palvelevaa tutkimus- ja selvitystyötä sekä kansantalouden pitkään aikavälin kehityksen tutkimusta varten valtiovarainministeriön alaisena toimii Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Valtiovarainministeriö voi antaa tutkimuskeskukselle toimeksiantoja.”

- OECD (2010), *Economic Review Finland*, 4/2010.
- Pekkarinen, J. (2008), ”Ennustetyön muuttuva kuva”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 104: 307–311.
- Persson, T. ja Svensson L. E. O. (1989), ”Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time inconsistent preferences”, *Quarterly Journal of Economics* 104: 325–346.
- Redburn, S., F. (2010), ”Experts and the Fiscal Challenge: Strategies of Influence”, Paper presented at the Sixth Transatlantic Dialogue, ”Rethinking Financial Management in the Public Sector”, University of Siena, Italy, June 24-26, 2010.
- Rivlin, A., M. (2010), ”Helping Politicians Face Difficult Choices”, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Rogoff, K.S. ja Bertelsmann, J.I. (2010), ”The Rationale for Fiscal Policy Councils: Theory and Evidence”, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Roubini, N. ja Sachs, J. D. (1989), ”Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies”, *European Economic Review* 33: 903–938.
- Tabellini, G. ja Alesina, A. (1990), ”Voting on the budget deficit”. *American Economic Review* 80: 37–49.
- Toivanen, O. (2009), ”Pitäisikö akateemisten taloustieteilijöiden olla kiinnostuneita (talous)politiikasta?”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 98–101.
- Valtioneuvoston kanslia (2010), *Finanssipolitiikan instituutiot*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011), *Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä*, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp.
- Velasco, A. (2000), ”Debt and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking”, *Journal of Public Economics* 76:105–125.
- Weingast, B., K. Shepsle ja C. Johnsen (1981), ”The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy* 89: 642–64.
- Wyplosz, C. (2005), ”Fiscal Policy: Institutions versus Rules”, *National Institute Economic Review* 191: 64–78.