

# Suomessako poliittisia suhdannevaihteluita?

Eduskunnan tekemät muutokset budjettiin tarkastelun kohteena

Matti Virén\*  
Professori  
Turun yliopisto

Jouni Jokinen  
Valt.yo  
Turun yliopisto

## 1 Johdanto

Yritämme selvittää, mikä on eduskunnan rooli budjetin teossa. Onko eduskuntakäsittelyllä mitään merkitystä? Millä perusteella eduskunta osallistuu budjetin muovaamiseen? Näkökö siinä mitään merkkejä ns. poliittisten suhdannevaihteluiden teoriasta?

Mainittu poliittisten suhdannevaihteluiden teoria kertoo väljästi tulkittuna, että nimenomaan poliittinen järjestelmä aikaansaa suhdannevaihteluita tai yleensä talouden tilan vaihteluita. Syynä ovat pyrkimykset parantaa vaalimenestystä harjoittamalla ekspansiivista politiikkaa vaalien alla. Tällaisessa tapauksessa poliittisesti motivoitunut finanssipolitiikan shokit aikaansaavat kokonaistaloudellisia häiriöitä sen sijaan, että finanssipolitiikka tasoittaisi suhdannevaihteluita.<sup>1</sup>

\* Kiitämme Yrjö Jabnssonin säätiötä taloudellisesta tuesta ja Klaus Kulttia kommentteista.

<sup>1</sup> Aihopiiriin liittyvästä kirjallisuudesta ja empiirisestä evidenssistä Suomen osalta ks. esim. Mattila (1994), Koiranen - Paloheimo - Wiberg (1993) ja Wiberg (1986).

Jos poliittisten suhdannevaihteluiden olemassaoloa aiotaan toden teolla testata, on tietysti analysoitava koko budjettipolitiikan lopputulosta, jolloin hallituksen rooli on tietenkin ensisijainen. Toki eduskunnalla on tässä suhteessa välillinen merkitys; onhan hallituksen nautittava eduskunnan luottamusta.

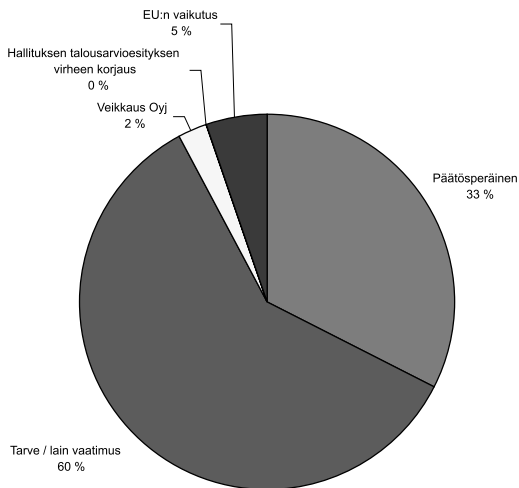
Tässä yhteydessä ei kuitenkaan mennä näin pitkälle, vaan yritetään selvittää, mikä merkitys eduskunnan budjettikäsittelyllä on finanssipoliittisen linjan muovautumiseen. Käytännön syistä keskitymme vain budjetin menopuoleen. Esille nousevat tällöin lähinnä seuraavat kysymykset: (a) miten budjetti muuttuu valtionvarainvaliokunnassa: miten paljon ja millaisia muutoksia siihen tulee, (b) miten budjetin muutokset riippuvat vaalikauden vaiheesta, yleisestä suhdannekehityksestä tai suhdanneodotuksista ja (c) miten kansanedustajien omat raha-asiain aloitteet (nykyään talousarvioaloitteet) ja niiden hyväksyminen liittyvät edellä mainittuihin muuttujiin.

## 2 Tilastollisten analyysien tuloksia

Selvitämme asiaa hyvin yksinkertaisilla tavoilla. Tarkastelemme ensinnäkin menojen lisäysten määrää suhteessa hallituksen budjettiesitykseen (muuttuja ”muutos/m”)<sup>2</sup>, talousarvioaloitteiden lukumäärää (muuttuja ”TAA”) ja hyväksytyjen aloitteiden osuutta kaikista aloitteista (muuttuja ”TAA%”). Mainitut muuttujat on havainnollistettu kuviossa 2.

Tämän lisäksi estimoimme yksinkertaiset selitysmallit näille kolmelle muuttujalle siten, että vaalikauden vaihetta kuvaavat vuosidummy-muuttujat ovat mukana kaikissa malleissa.

Kuvio 1. Menojen muutosten jakauma ilman momenttien välisiä siirtoja



<sup>2</sup> Tarkasti ottaen kyse on valtiovarainvaliokunnan ensimmäisessä käsittelyssä tekemistä lisäyksistä hallituksen budjettiesitykseen. Valiokunnan käsittelyn jälkeen budjettiin tehdään joskus vähäisiä muutoksia, mutta niiden taloudellinen merkitys on alle promilleluokkaa suhteessa valtiovarainvaliokunnan tekemiin muutoksiin.

Vuosi 1 tarkoittaa vaalikauden ensimmäistä täyttä vuotta ja vastaavasti vuosi 4 vaalivuotta. Mainitun vuoden osalta kyse on siis vaalivuonna voimaan tulevasta budjetista.

Estimoitu yhtälö on kaikessa yksinkertaisuudessaan seuraavaa tyyppiä:

$$(1) \quad Y_t = \beta_1 D_{1t} + \beta_2 D_{2t} + \beta_3 D_{3t} + \beta_4 D_{4t} + \beta_5 Y_t^e + \beta_6 X_t + u_t$$

jossa  $Y$  on joko muutos/m, TAA tai TAA%,  $D_1$  on vaalikauden 1. vuotta kuvaava dummy-muuttuja ja vastaavasti  $D_2 - D_4$  ovat muita vuosia kuvaavat dummy-muuttujat,  $y^e$  on (ennustettu) kokonaistuotannon kasvu,  $X$  muu mahdollinen lisämuuttuja ja  $u$  jäännöstermi.

Jotta yllämainituista ”menojen lisäysten” luonteesta saisi jonkinlaisen kuvan, taulukossa 1 on esitetty vuoden 2000 budjetin osalta valtiovarainvaliokunnassa hyväksytyt menojen muutokset. Näiden muutosten luonnetta on pyritty arvioimaan jakamalla ne puhtaasti päätösperäisiin, lainmuutosten seuraamuksiin, EU:n jäsenyydestä aiheutuneisiin muutoksiin, suoranaisten virheiden vaikutuksiin ja Veikkaus Oyj:n avustusten muutoksiin liittyviin menojen sopeutuksiin.

On selvää, että menojen muutoksia on mahdollon luokitella täysin täsmällisesti ja siksi myös kuvion 1 mukainen jaottelu on arvionvarainen. Ehkä se kertoo kuitenkin siitä, että huomattava osa eduskunnassa tapahtuvista muutoksista aiheutuu siitä, että budjetti viipyy eduskuntakäsittelyssä koko loppuvuoden ja tänä aikana tulee esiin huomattava määrä teknisluonteisia muutostarpeita. Eduskunnan tekemistä muutoksista (Taulukko 1) on muuten vaikea löytää mitään ”punaista” lankaa. Muutokset koskevat lähes kaikkia hallinnonaloja ja muutosten suuruus vaihtelee 100 000 ja 300 miljoonan välillä.

*Taulukko 1. Budjetin muutokset valtiovarainvaliokunnassa vuonna 2000*

Momentti	Nimike	Muutos
22. 02. 74.	Eduskunnan lisätilat	-3 000 000
23. 02. 74.	Valtioneuvoston väestönsuoja	-11 000 000
24. 01. 21.	Toimintamenot (tekninen virhe)	-250 000
24. 01. 21.	Siirto momentille 24.99.21	-32 950 000
24. 99. 21.	Tilapäinen edustus kansainvälisissä neuvotteluissa	32 950 000
24. 99. 50.	Eräät valtionavut (Eurooppalainen Suomi ry.)	1 000 000
26. 90. 21.	Rajavartiolaitoksen toimintamenot	7 000 000
26. 97. 34.	Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus	20 000 000
27. 10. 16.	Puolustusvälineteollisuuden toimintaedellytysten turvaaminen	20 000 000
28. 07. 07.	Muut eläkemenot	2 000 000
28. 39. 30.	Ahvenanmaan tasoitusmaksu	3 500 000
29. 05. 21.	Ortodoksisen kirkkohallituksen toimintamenot	500 000
29. 07. 21.	Oppimateriaalin tuottaminen	200 000
29. 40. 30.	Yleissivistävä koulutus: lakimuutos	4 500 000
29. 40. 34.	Valtionosuus yleissivistävien, ammatillisten ja ammattikorkeakoulujen perustamiskust.	30 000 000
29. 69. 32.	Valtionavustus ammatilliseen koulutukseen	27 000 000
29. 69. 53.	Naisjärjestöt yhteistyössä projekti	100 000
29. 70. 55.	Opintotukilain muutos	56 000 000
29. 70. 55.	Asumislisän muutos	2 000 000
29. 90. 23.	Suomenlinnan hoitokunta	880 000
29. 90. 30.	Valtionavustukset kirjastojen käyttämöihin	15 000 000
29. 90. 52.	Veikkauksen tuki taiteelle	-15 000 000
29. 98. 50.	Urheilun ja liikuntakasvatuksen tuki	15 000 000
30. 04. 27.	Yhteistutkimukset (maa- ja metsätalouselämyksen muut menot)	-2 000 000
30. 13. 42.	Luopumiskorvaukset (luovutaan vanhasta järjestelmästä)	-8 000 000
30. 13. 47.	Luopumistuet	24 000 000
30. 13. 47.	Metsityskustannukset	22 000 000
30. 13. 60.	Siirto interventiorahastoon (siirretty momentille 28.07.07)	-2 000 000
30. 13. 60.	Momentin menojen vähennys (interventiorahaston menot)	-500 000
30. 14. 61.	EU:n rakennetoimenpiteet	-16 000 000
30. 14. 62.	Valtion rahoitus osuus EU:n maaseudun kehittämisestä (siirto momentille 32.30.45)	-5 000 000
30. 15. 40.	Neuvontajärjestöjen valtionapu	500 000
30. 15. 45.	Valtionapu 4H-toimintaan	1 500 000
30. 31. 44.	Tuki puuntuotannon kestävyys turvaamiseen (siirto momentille 30.31.45)	-10 000 000
30. 31. 45.	Metsäluonnon hoidon edistäminen (siirto momentilta 30.31.44)	10 000 000
30. 51. 77.	Vesistö ja vesihuoltotyöt	6 500 000
31. 24. 21.	Perustienpito	70 000 000
31. 25. 50.	Valtionapu yksityisten teiden kunnossapitoon	5 000 000
31. 30. 21.	Toimintamenot (kanavan ja merisatamien kunnostustyöt)	10 000 000
31. 32. 40.	Lastialusten hankintojen tukeminen	-11 000 000

*taulukko jatkuu seuraavalla sivulla*

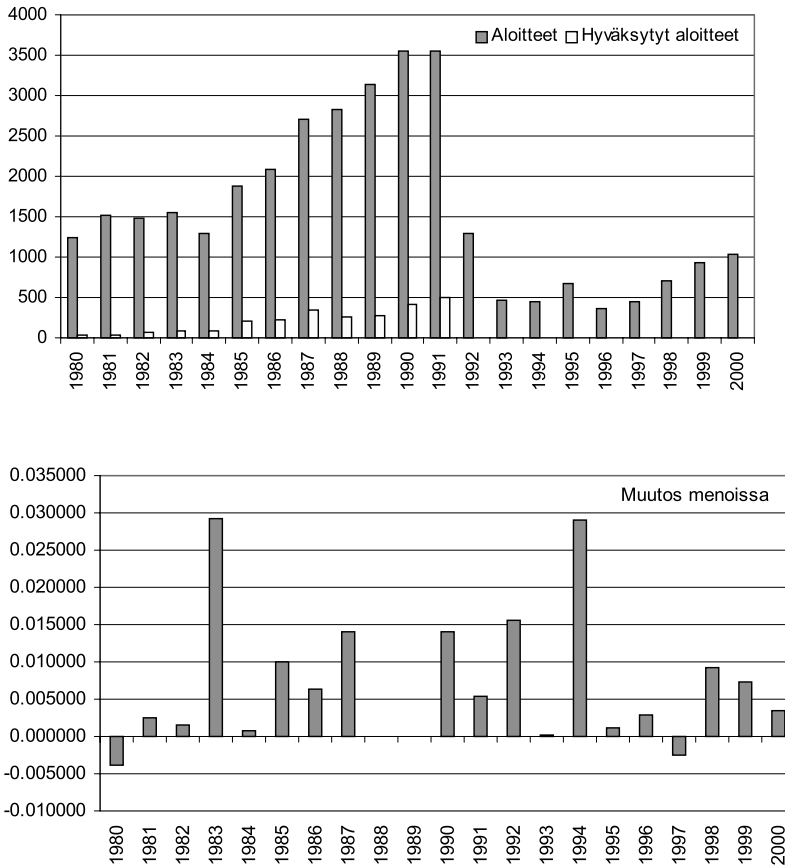
## Taulukko 1. Jatkuu

Momentti	Nimike	Muutos
31. 32. 40.	Vähentynyt korkotuen tarve	-2 000 000
31. 32. 41.	Kauppa-alusliikenteen tuki	20 000 000
31. 32. 44.	Saaristoliikenteen avustaminen (siirto momentilta 31.60.63)	260 000
31. 60. 63.	Matkakeskushankkeiden tuki	10 000 000
31. 60. 63.	Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehitys (siirto momentille 31.32.44)	-260 000
32. 20. 26.	Teknologian kehittämiskeskuksen toimintamenot	-3 000 000
32. 30. 44.	Alueellinen kuljetustuki	11 000 000
32. 30. 45.	Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen (siirto momenteilta)	8 000 000
32. 30. 62.	EU:n rakennerahastot (valtiovarainministeriön ehdotus) (siirto momentille 32.30.45)	-3 000 000
32. 30. 62.	EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus	12 700 000
32. 40. 21.	Kuluttajaviraston toimintamenot (siirto momentille 33.02.21)	-120 000
33. 01. 21.	Toimintamenot (siirto momentilta 33.13.21)	300 000
33. 02. 21.	Sos.- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskuksen toimintamenot	-2 000 000
33. 02. 21.	Sos.- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskuksen toimintamenot (momentilta 32.40.21)	120 000
33. 07. 50.	Valtionapu työterveyslaitoksen menoihin	800 000
33. 13. 21.	Työsuojelun piirihallinnon toimintamenot (momentille 33.01.21)	-300 000
33. 17. 50.	Valtionosuus työttömyyskassoille	-30 000 000
33. 17. 51.	Työttömyysturvalain mukainen perusturva	80 000 000
33. 18. 60.	Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista (KELA:n toimintamenot)	-5 000 000
33. 18. 60.	Valtion osuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista	315 000 000
33. 32. 37.	Lasten ja nuorten psykiatrinen hoito (valtionapu kunnille)	70 000 000
33. 32. 31.	Valtionosuus kuntien sos.- ja terveyspalveluiden perustamiskustannuksiin	10 000 000
33. 32. 32.	Valtion korvaus erikoissairaanhoidollain mukaiseen tutkimustoimintaan	60 000 000
34. 05. 61.	EU:n osallistuminen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan	-36 800 000
34. 06. 50.	Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutukseen osallistuvien opintososiaaliset edut	-3 700 000
34. 06. 52.	Työmarkkinatuki	-47 000 000
35. 10. 77.	Ympäristötyöt	6 000 000
35. 20. 22.	Luonnonsuojelun alueiden hoito ja kunnostus	500 000
35. 99. 65.	Ympäristö ja asuntoalan avustukset	1 500 000
36. 06. 94.	Valtionvelan nettokuoletukset	-65 000 000
Nettomuutokset		678 430 000

Kun ajatellaan sitä, että keskimäärin eduskunnan tekemät muutokset suhteessa budjettiesityksen menojen loppusummaan ajanjaksona 1980–2000 olivat 0.7 %, niin voidaan kuvioon 1 viitaten arvioida, että puhtaasti päätösperäisten muutosten suuruus on noin 0.2 % (mediaa-

niluvut ovat noin puolet pienempiä). Luku ei ole mitenkään silmiinpistävä suuri, ja sen perusteella voi tietenkin väittää, että eduskunnan rooli budjettiprosessissa ja yleisemmin finanssipolitiikassa on vähäinen. Muutosten suuruus ei kuitenkaan sinällensä kerro, miten

Kuvio 2. Talousarvio-aloitteet ja menojen muutokset eduskuntakäsittelyssä



eduskunta vaikuttaa asioihin. Olennaista on toki se, että muutokset ovat järjestään positiivisia, eli eduskunnalla on taipumusta hallitusta löysemppään budjettipolitiikkaan.

Talousarvioaloitteiden määrässä (kuvio 2) pistää silmään laman myötä tapahtunut muutos. Ennen vuotta 1992 aloitteiden määrä oli käsittämättömän iso (parhaimmillaan 3 500 vuodessa), kun taas sen jälkeen määrät ovat vaihdelleet 500–1 000 välillä, mitkä nekin ovat todella suuria.

Politiikan sisällöstä voi päätellä melko lailla tarkastelemalla eduskunnan tekemien muutosten ja kansanedustajien tekeminen talousarvioaloitteiden ajoitusta suhteessa vaalikauden vaiheeseen ja suhdannetilanteeseen. Voidaan nimittäin kysyä, näkyykö eduskunnan käyttäytymisessä mitään merkkejä systemaattisesta politiikkasäännöstä (esimerkiksi juuri suhdannetilanteen suhteen). Toinen mahdollinen käyttäytymissääntö on johdettavissa poliittisten suhdannevaihteluiden teoriasta. Tämän teorian

Taulukko 2. Menojen muutoksia ja aloitteiden määrää selittävien regressiomallien estimointitulokset

Selitettävä muuttuja	1. vuosi	2. vuosi	3. vuosi	4. vuosi	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	R <sup>2</sup> /SEE	DW	X <sub>1</sub> /X <sub>2</sub>
muutos/m	.003 (1.63)	.002 (0.83)	.012 (2.57)	.011 (2.35)			.263 .009	2.95	
muutos/m	.009 (1.96)	.009 (1.47)	.017 (2.39)	.018 (2.86)	-.002 (1.54)		.349 .008	3.17	Δy <sup>e</sup>
muutos/m	.006 (4.08)	.004 (1.57)	.015 (2.79)	.014 (2.88)	-.001 (2.27)		.337 .008	3.35	Δy <sub>t-1</sub>
muutos/m	.015 (3.93)	.009 (1.61)	.017 (2.42)	.022 (3.77)	-.002 (1.16)	-.471 (4.22)	.490 .008	1.91	Δy <sup>e</sup> mm <sub>-1</sub>
muutos/m	.012 (6.15)	.006 (3.16)	.016 (3.31)	.021 (4.69)	-.001 (2.45)	-.544 (5.02)	.568 .007	2.00	Δy <sub>-1</sub> mm <sub>-1</sub>
TAA	1343 (4.01)	1488 (2.99)	1656 (3.00)	1883 (3.47)			.041 .096	0.27	
TAA	2100 (4.47)	2094 (5.90)	2262 (6.37)	2489 (7.10)	-1515 (4.63)		.591 .738	0.26	Dum92
TAA	728 (1.36)	973 (2.78)	1089 (2.17)	1213 (2.21)	-.871 (2.08)	.615 (3.27)	.867 .447	0.75	Dum92 TAA <sub>-1</sub>
TAA%	.033 (2.00)	.045 (1.93)	.054 (2.15)	.066 (2.26)			.061 .054	0.39	
TAA%	.073 (4.30)	.077 (3.77)	.086 (4.61)	.098 (4.74)	-.081 (4.86)		.707 .031	0.48	Dum92
TAA%	.043 (1.84)	.053 (2.04)	.060 (2.45)	.068 (2.41)	-.059 (2.53)	.408 (1.88)	.844 .024	1.53	Dum92 TAA% <sub>-1</sub>

Suluissa olevat luvut ovat Newey-West menetelmällä laskettuja autokorrelaatio-heteroskedastisuus-korjattuja t-suhteita. X<sub>1</sub> ja X<sub>2</sub> viittaavat yhtälöissä oleviin lisämuuttujiin, jotka on yksilöity viimeisessä sarakkeessa. Estimointiajanjakso on 1980–2000.

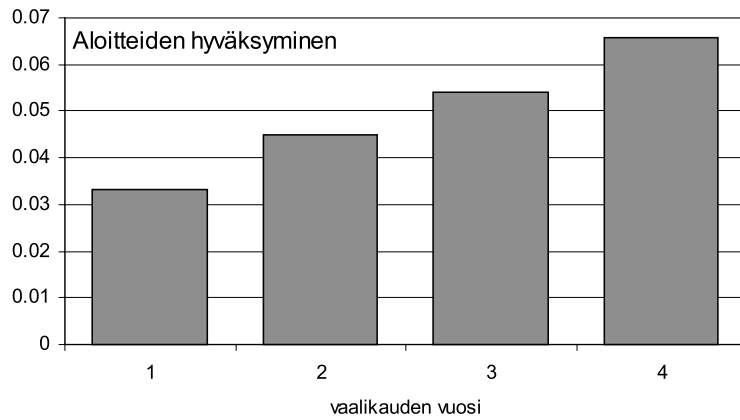
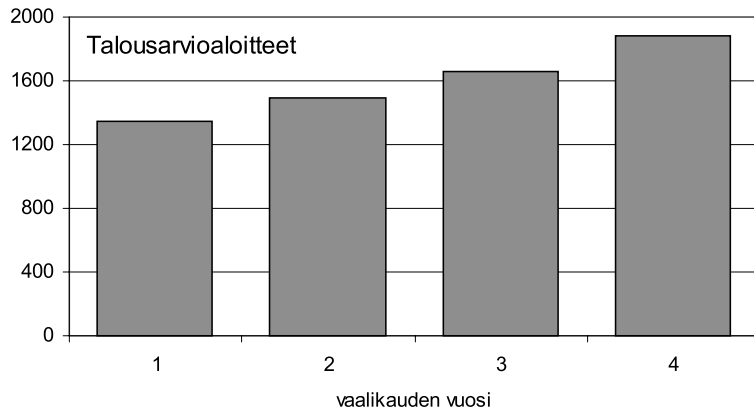
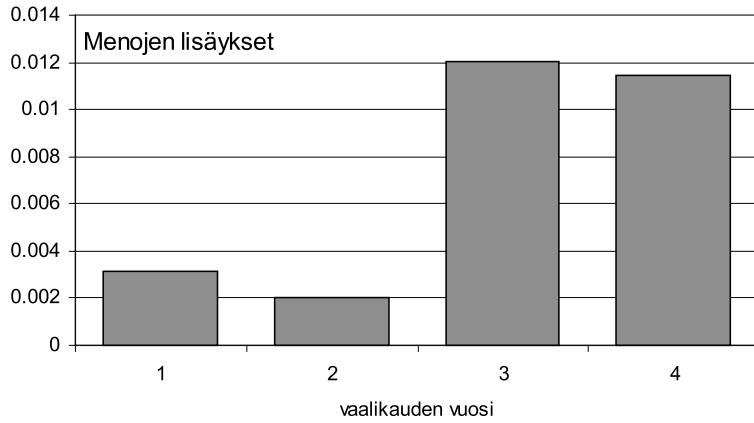
mukaan eduskunnan toimintaa sävyttää vain pyrkimys parantaa suhdannetilannetta paremman vaalimenestyksen saavuttamiseksi.

Taulukossa 2 esitettävät estimointitulokset ja niihin liittyvä kuvio 3 antavat selviä viitteitä siitä, että jälkimmäinen selitys on paremmin sopusoinnussa tilastoaineiston kanssa. Suhdannelilanteeseen liittyvät muuttujat (sen paremmin ennustettu kuin budjetinlaadintavuoden kokonaistuotannon kasvukaan) eivät yleensä ole tilastollisesti merkitseviä tai niiden merkit-

sevyys on marginaalista. Suhdannemuuttujien kertoimien etumerkit ovat tosin ”oikean” merkisiä ajatellen tavanomaista suhdanteiden tasoitustavoitetta, mutta tämä voi johtua muutamasta poikkeuksellisesta havainnosta verraten lyhyellä estimointiajanjaksollamme.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vuosien 1983 ja 1994 muutokset ovat poikkeuksellisen suuria parin lainmuutoksen vuoksi. Vuonna 1983 tehtiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan momenttiin 33.19.60 (valtionosuus sairausvakuutuslaista

Kuvio 3. Vuosidummy-muuttujien kertoimet



Sen sijaan vaalivuosisidummi-muuttujamme kertoimien estimoinnissa päästään olennaisesti parempaan merkitsevyyteen. Tämä koskee erityisesti vaalivuotta ja sitä edeltävää vuotta, joiden osalta myös kertoimien itseisarvo on selvästi suurempi kuin muina vuosina. Kuten kuviosta 3 ilmenee, eduskunnalla on verraten matala profiili aloitteiden tekemisessä, niiden hyväksymisessä ja menojen kasvattamisessa heti vaalien jälkeen, mutta vaalien lähestyessä pyrkimys ekspansiiviseen politiikkaan (ja ”lahjojen” jakamiseen yksilötasolla) kasvaa selvästi.

Aloitteista voi vielä todeta sen, että niiden määrä (samaten kuin niiden hyväksymisosuus) on hyvin persistentti. Viivästetyn selittävän

---

*johtuvista menoista) 1,41 miljardin markan lisäys. Syynä tähän oli lainmuutos sekä menoarvioiden tarkentuminen. Vuoden 1994 talousarvioesitystä koskevassa mietinnössä valtionvarainvaliokunta teki 1,8 miljardin markan lisäyksen momentille 30.32.40 (maataloustuotteiden vientituki). Tämä lisäys oli seurausta siitä, että hallituksen esitys laiksi maataloustuotteiden markkinointirahastosta oli aiemmin äänestetty lepäämään eduskunnassa, jolloin jo talousarvioesitykseen tehdyt muutokset oli peruutettava. Nämä kaksi toimenpidettä selittävät 38,5 % vuoden 1983 ja 30,2 % vuoden 1994 kokonaislisäyksestä hallituksen esitykseen. Jos nämä kaksi havaintoa poistetaan datasta, regressiomallin selitysaste nousee jopa 80 prosenttiin. Estimointitulosten luonne pysyy kuitenkin samana kuin korjaamattomalla datalla.*

<sup>4</sup> *Menojen lisäyksen osalta viivästetyn muuttujan kerroin on negatiivinen, viitaten muutosten poikkeukselliseen luonteeseen. Voi tietysti olla, että muuttujan kerroin kertoo osaltaan myös siitä menojen kasvuun supistumisesta, joka ilmenee säännönmukaisesti vaalivuotta seuraavana vuotena.*

muuttujan kertoimen perusteella voidaan päätellä, että yli 60 % aloitteista toistuu seuraavana vuonna. Yhtä kaikki, myös aloitteet näyttävät liittyvän selvästi enemmän vaaleihin kuin yleistaloudellisiin tekijöihin.<sup>4</sup>

### 3 Loppuhuomioita

Edellä esitetyt tarkastelut eivät tietenkään riitä todistamaan sitä, että poliittisten suhdannevaihteluihin teoria pitäisi paikkansa Suomessa. Tosin menojen lisäysten ja aloitteiden ajoittuminen viittaa verraten selvästi poliittisiin tarpeisiin. Ehkä juuri siksi havaintomme riittävät motivoimaan lisätutkimusta tämän aihepiirin tiimoilta, mitä entisestään motivoi myös jäsenyytemme Euroopan rahaliitossa. Samaten voi toivoa, että havaintomme auttaisivat viritämään keskustelua koko aloitejärjestelmän tarpeellisuudesta ja budjetin käsittelyprosessin luonteesta ja muodoista. □

### Kirjallisuus

- Koiranen, H. – Paloheimo, H. – Wiberg, M. (1993) Hallitus ostaa ääniä – ja kansa maksaa: Poliittiset suhdannevaihtelut Suomessa, *Politiikka* 35:2, 77–93.
- Mattila, M. (1994): Taloudellisten tekijöiden vaikutus hallituspuolueiden suosioon Suomessa 1983–1993. *Politiikka* 36:3 146–154.
- Wiberg, M. (1986) Poliittisten suhdannevaihteluiden teoria: ”Political Business Cycle” tutkimusperinteen perusoletusten arviointia, *Politiikka* 28(1986):1, 44–51.