

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportista: Vastaus Jukka Pekkariselle

Roope Uusitalo

Nykyinen jyvaskyläläiskollegani Jukka Pekkarinen kommentoi aikakauskirjan tässä numerossa talouspolitiikan arviointineuvoston raporttia. Yritän alla vastata lyhyesti tähän puheenvuoroon. Keskityn kolmeen artikkelissa esiin nostettuun teemaan eli finanssipolitiikan kehikkoon, kuntatalouden ohjausjärjestelmään ja eläkeuudistukseen.

1. Finanssipolitiikan kehikko

Suomi on sitoutunut EU-tason sopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä asettamaan itselleen finanssipoliittisen tavoitteen, joka määrittää koko julkisen talouden rakenteellisen alijäämän kautta. Siinä määrin kuin rakenteellinen alijäämä pystytään luotettavasti arvioimaan, mittaa se suhdannevaihtelusta puhdistettua julkisen talouden alijäämää. Sen sijaan rakenteellisen alijäämän tai sen muutoksen käyttö finanssipolitiikan kireyden mittarina on monesta syystä ongelmallista.

Kuten Jukka Pekkarinen artikkelissaan toteaa esimerkiksi ikäsidonnaisten menojen kasvu kasvattaa rakenteellista alijäämää, koska

muutos on pysyvä eikä suhdanneluonteinen. Samalla tavalla esimerkiksi elektroniikkateollisuuden ja metsäteollisuuden ongelmista johtuva tuotannon ja verotulojen supistuminen kasvattaa rakenteellista alijäämää, jos tämä muutos tulkitaan pysyväksi eikä tilapäiseksi suhdanneongelmaksi. Kummassakaan tapauksessa kyse ei kuitenkaan ole talouspoliittisiin päätöksiin toteutetusta finanssipolitiikan keventämisestä. Rakenteellinen alijäämä mittaa siis kohtuullisesti julkisen talouden sopeuttamistarvetta mutta huonosti finanssipoliittisten päätösten vaikutusta. Tästä syystä neuvosto, jonka tehtävä on arvioida finanssipoliittisten päätösten vaikutuksia, halusi esittää raportissaan myös suhteellisen yksityiskohtaisen arvion hallituksen tekemien vero- ja menopäätösten vaikutuksesta julkisen talouden tasapainoon.

Julkisen sektorin rakenteelliseen alijäämään finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena liittyy muitakin kysymyksiä, joista neuvoston raportissa keskusteltiin, mutta joita olisi voinut yksityiskohtaisemmin käsitellä ja joihin palaamme vielä uudestaan tulevaisuudessa. Periaatteessa keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteen saa-

vuttamisen pitäisi johtaa velka/BKT suhteen konvergoitumiseen kestäväälle tasolle. Suomen tapauksessa ongelmana on, että julkisen sektorin osista työeläkejärjestelmä on ylijäämäinen samalla kun kunta- ja valtiosektoreilla on merkittävä alijäämä. Finanssipoliittiset säännöt, jotka koskevat koko julkisen sektorin alijäämää ja koko julkisen sektorin bruttovelkaa, eivät Suomen tapauksessa ole keskenään yhteensopivia. Kunnilla ja valtiolla on suuri bruttovelka samalla kun eläkejärjestelmässä on niin paljon finanssivarallisuutta, että koko julkisen sektorin nettovelka on negatiivinen. Vaikka koko julkinen talous olisi tasapainossa, kasvaisi bruttovelka edelleen.

Tästä syystä arviointineuvoston raportissa esitettiin erillisten alijäämätavoitteiden käyttöönottoa eri julkisen talouden lohkoille. Kuten Jukka Pekkarinen kirjoituksessaan toteaa, näin ollaan mahdollisesti uuden hallituksen toimesta tekemässäkin. Toistaiseksi tällaisia alasektoreille asetettuja rakenteellisen alijäämän tavoitteita ei kuitenkaan ole käytössä. Julkisen sektorin bruttovelan kasvun pysäyttäminen vaatisi kunta- ja valtiosektorin yhteenlasketun rakenteellisen alijäämän pienentämistä noin 0,5 prosenttiin BKT:sta, kun se arviointineuvoston raportissa esitettyjen laskelmien mukaan oli noin 3 prosenttia. Ilman eläkejärjestelmän ylijäämää Suomi olisi rikkonut nykyistäänkin alijäämätavoitetta jo kohta 10 vuoden ajan.

Kuten Jukka Pekkarinen toteaa, perussävyllään arviointineuvoston raportti arvioi harjoitettua finanssipoliittikkaa suhteellisen positiivisesti. Yritimme myös olla sortumatta liialliseen jälkiviisauteen. Esimerkiksi arviot suhdannetilanteesta ennen finanssikriisiä vuonna 2008 tai talousnäkymistä Kataisen hallitusta muodostettaessa vuonna 2011 ovat sittemmin muuttuneet radikaalisti. Joissakin kohdin terävämpikin

kritiikki olisi ehkä ollut paikallaan. Esimerkiksi Kataisen hallituksen ohjelmassa esitetty tavoite valtion velka/BKT suhteen kääntämisestä laskuun vaalikauden aikana ja ilmoitus uusien toimenpiteiden käyttöönotosta, jos tavoite ei toteudu, oli omiaan johtamaan suhdanteita kärjistävään finanssipoliittikkaan. Vaalikauden suurimmat leikkaukset tehtiin tämän vuoden budjettiin - edelleen huomattavan vauhdissa suhdannetilanteessa.

2. Eläkeuudistus

Kataisen ja Stubbin hallitusten rakennepoliittisen ohjelman osista kattavimman käsittelyn raportissa saa eläkeuudistus. Tämä osa perustuu ETLA:n tutkijoiden tekemään taustaraporttiin sekä eläkeuudistusta tekemässä olleiden haastatteluihin. Raportti keskittyy vuotta 2025 koskeviin tavoitteisiin, koska niistä oli eksplisiittisesti sovittu työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välillä. Raportissa keskustellaan kuitenkin myös tilanteesta vuonna 2050 sekä ETLA:n laskelmien avulla eläkeuudistuksen vaikutuksesta kestävyysvajeeseen.

Eläkeuudistus vaikuttaa kestävyysvajeeseen kahta kautta. Ensinäkin eläkekarttumien muutos pienentää lähitulevaisuudessa eläkkeelle jäävien eläkkeitä ja sitä kautta eläkemenoja. Toiseksi jos uudistus lykkää eläkkeelle siirtymistä, pienenevät eläkemenot ja työllisyyden kasvun vuoksi kasvaa tuotannon määrä. Eri tekijöiden kontribuutioita ei raportissa laskettu auki, vaikka se olisi ehkä ollut hyödyllistä. Sama tosin koskee eläkeuudistusta valmisteltaessa tehtyjä laskelmia. Eläketurvakeskuksen arvio eläkeuudistuksen vaikutuksista eläkemenojen kasvuun kattoi sekä eläkkeiden suuruuden muutoksen että oletetun työllisyyden kasvun vaikutuksen. Valtiovarainministeriö täy-

densi näitä laskelmia arvioimalla työllisyyden kasvun vaikutusta tuotannon määrään ja lopulta julkisen talouden kestävyYTEEN. Tasapuolisuuden vuoksi oli mielestämme aiheellista huomauttaa, että uudistus myös pienentää monien eläkkeelle jäävien eläkkeitä - ja voi siitä huolimatta olla välttämätön.

3. Kuntatalous

Kuntatalouden ohjausjärjestelmän muutoksen vaikutusten arviointi tuotti arviointineuvostolle huomattavia vaikeuksia, mm. koska suunnitelma kuntatalouden suurinta menoerää koskevasta sote-menokehuksesta julkaistiin vasta arviointineuvoston raportin jälkeen helmikuussa 2015. Jos jotkin kohdat raportin kuntataloutta koskevasta osasta herättävät hämmennystä, heijastaa se myös omaa hämmennystäni liittyen ohjausjärjestelmään, jossa 317 itsenäistä kuntaa ohjataan yksillä makrotason säännöllä. Kuten raportissa toteamme, onkin kuntatalouden rahoituskehityksessä pitkälti kyse valtion itse itselleen asettamista rajoitteista kuntien uusien tehtävien kustannusten kattamisesta ja koko kuntasektorin alijäämätavoitteen saavuttamisesta mm. valtion ja kuntien kustannustenjaon, valtionosuuksien ja kuntien yhteisövero-osuuksien muutosten avulla. Näitä uudistuksia pidämme toki Pekkarisen tapaan tarpeellisena. Raportissa noteeraamme yksittäisiä kuntia koskevan sääntelyn kiristämisen ja alijäämän kattamisvelvoitteen ulottamisen koskemaan myös kuntayhtymiä. Mahdollinen budjettirajoitteen pehmeneminen liittyy erityisesti kuntayhtymiin, jotka eivät enää ole kuntatalouden kokonaisuuden kannalta pieniä, vaan vaikuttavat koko kuntatalouden tasapainoa koskeviin mittareihin ja siten kuntatalouden tasapainon korjaamistarpeeseen - valtion toimenpiteiden avulla.

4. Lopuksi

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin kirjoittaminen ja sitä kautta julkisen talouden yksityiskohtiin perehtyminen on akateemiselle ekonomistille opettavainen kokemus. Tieteellinen tutkimus on käytännön talouspolitiikan suunnitteluun verrattuna toisaalta abstraktia ja toisaalta yksittäisiin ilmiöihin pureutuvaa. On melkoinen haaste kirjoittaa normaalin päätyön ohella talouspolitiikkaraportti, joka yrittää samaan aikaan täyttää tieteellisen tutkimuksen kriteerit, kattaa talouspolitiikan kannalta merkityksellisiä teemoja eläkepolitiikasta finanssipoliittisiin sääntöihin ja on näiltä kaikilta aloilta riittävän yksityiskohtaista ollakseen hyödyllistä talouspolitiikkaa koskevassa keskustelussa. Tammikuussa julkistettu raportti on arviointineuvoston ensimmäinen yritys tämän toteuttamiseen. Tämän beta-version onnistumista saa kukin lukija arvioida itse, ainakin keskustelua raportti on onnistunut herättämään.

Neuvosto on saanut työssään merkittävää apua monilta talouspolitiikan valmistelussa mukana olevilta virkamiehiltä. Tämän tiiviimpään yhteistyöhön suhtaudun varauksellisesti. Arviointineuvoston tehtävänä on myös arvioida politiikan valmistelua ja liian lähellä on vaikea olla riippumaton. Toisaalta tapoja, joilla muut tutkijat ja vaikka sitten talouspolitiikan valmistelusta vastaavat virkamiehet voisivat kommentoida ja kritisoida raportin analyysiä ennen sen julkaisua normaalin akateemisen tavan mukaan, olisi syytä kehittää. Mielellämme toki kuuntelemme kommentteja - ja hyvänä päivänä kritiikkiäkin - myös jälkikäteen. □