

Neuvoston raportti puntarissa: arvioinnin arviointia

Seija Ilmakunnas

Talouspolitiikan arviointineuvosto jätti kolmannen vuosiraporttinsa tammikuussa, ja samalla julkaistiin myös seitsemän työmarkkinoihin liittyvää taustaraporttia. Kolmen toimintavuoden jälkeen neuvostosta voidaan puhua jo vakiintuneena talouspolitiikan instituutiona. Ekonomistikunnan kannalta on ilahduttavaa, että niin median kuin päättäjiensä keskuudessa raporttien saama huomio tuntuu pikemminkin kasvavan kuin laimenevan vuosi vuodelta. Kiinnostusta ruokkii raporttien korkea profiili, sillä neuvosto on onnistunut tarttumaan kunkin ajankohdan kuumiin talouspolitiikan kysymyksiin.

Tänä vuonna raportti julkaistiin muutamaa kuukautta ennen hallituksen puolivälitarkastusta, mikä on omiaan lisäämään mielenkiintoa ulkopuoliseen finanssipolitiikan linjan arviointiin. Hallitusta, oppositiota ja kansalaisyhteiskuntaa luonnollisesti kiinnostaa, saako hallitus ”synninpäästön” professoreilta ja millaisia ovat heidän omat suosituksensa julkistelle taloudelle. Ulkopuolisilla arvioilla on luonnollisesti väliä niin osana tietoon perustuvaa päätöksentekoa kuin myös päätöksentekijöiden oman julkisuuskuvan kannalta.

Päätöksentekijät ovat viime aikoina yhtäältä korostaneet virkamieskunnan omaa asiantuntemusta ja auktoriteettia, mutta toisaalta sen rinnalla he ovat hakeneet tukea poliitikalta ja näkemyksilleen myös ulkopuolisilta tila- tuista asiantuntija-arvioista. Niin nykyinen kuin edellinenkin hallitus on erikseen tilannut talouden tilaan liittyvät selvitykset arvostetuilta ekonomistikolmikoilta, ja tulokset on raportoitu muistioina. Niihin verrattuna arviointineuvoston työn ansiona voi pitää sitä, että se on pitkäjänteisempää ja neuvoston jäsenet ovat akateemisen yhteisön eivätkä hallituksen valitsemia.

Raportin erityisteenäksi valittu työllisyyspolitiikka on niin ikään ajankohtainen valinta. Yhtäältä se liittyy isoon kysymykseen siitä, pidetäänkö Suomen kansantalouden ongelmia ensisijaisesti työmarkkinalähtöisinä vai kapeaan toimialarakenteeseen ja maakohtaisiin takaiskuihin liittyvinä. Ensin mainitussa katsannossa ratkaisuja haettaessa keskitytään työmarkkinauudistuksiin ja viimeksi mainitussa uudistuksia tunnistetaan tarvittavan laajemmalla rintamalla. Työllisyysteeman ajankohtaisuutta korostaa lisäksi se, että hallitus törmää

välisarvioinnissaan julkisen talouden alijäämän sitkeyteen ja ilmiön syihin. Tällöin korostuu analyysi siitä, onko syynä aiottua löysempi finanssipolitiikka vai se, että jäädään jälkeen optimistisiksi viritetyistä työllisyystavoitteista samalla korostaen lisätarvetta työmarkkinoiden rakenneuudistuksille. Viimeksi mainittu on hallituksen kannalta houkuttelevampi vaihtoehto, mikä tekee työllisyysysteemistä myös poliittisesti mielenkiintoisen. Kysymys kuuluu, missä määrin hallitus saa raportissa esitetävästä taloustieteellisestä analyysistä ja johtopäätöksistä tukea työmarkkinoiden rakenneuudistuksia korostavalle linjalleen.

Nykyisen hallituksen ohjelman ytimessä on yhteiskuntasopimus. Monivaiheisten neuvotte-lujen jälkeen työmarkkinajärjestöt solmivat viime vuonna kilpailukykysovimuksen, jonka laajaa toteutumista hallitus edesauttoi huomattavilla tuloverotuksen kevennyksillä. Ratkaisussa järjestöt sopivat muun muassa palkkojen jäädytyksestä, sosiaalivakuutusmaksurasituksen osittaisesta siirtämisestä palkansaajille ja työajan pidennyksestä. Sen yhteydessä sovittiin myös siitä, että uuden palkanmuodostusmallin lähtökohtana ovat avoimen sektorin kustannuskilpailukyky ja liittotason palkkaratkaisut. Sopimus on merkittävä niin taloudellisilta kuin hallituksen kannalta myös poliittisilta vaikutuksiltaan. Veroalennusten johdosta sillä on suuri vaikutus julkisen talouden alijäämään ja samalla sillä on hintansa hallituksen toisen keskeisen tavoitteen eli julkisen talouden tasapainottamisen kannalta. Taloustieteellinen analyysi ja johtopäätökset myös kilpailukykysovimuksesta puoltavat paikkaansa.

Tässä kirjoituksessa esitän huomioita sekä raportin finanssipolitiikkaa että työmarkkinoita koskevista pääkohdista. Puheenvuoroartikkelin rajatusta laajuudesta johtuen moni kiin-

nostava tema jää luonnollisesti huomioimatta. Myös kukin taustaraporteista ansaitsisi oman arvionsa.

1. Finanssipolitiikkaa koskevista arvioista

Tällä kertaa finanssipolitiikkaa koskeva osa jää suppeaksi, sillä neuvosto ei esitä näkemystä tai suosituksia. Niiden tilalla olevassa evaluaatiossa kerrotaan, että hallitus ei tulle saavuttamaan asettamiaan julkisen talouden tasapainotavoitteita ilman lisätoimia. Viesti on toisaalta selkeä, mutta jättää avoimeksi mielenkiintoiset jatkokysymykset neuvoston omista näkemyksistä liittyen lisätoimien tarpeeseen, mitoitukseen ja rakenteeseen. Tämä on valitettavaa, koska hallituksella on edessään kautensa puolivälitarkistuksessa tärkeiden ratkaisujen aika. Kun aiemmat raportit ovat pitäneet sisällään myös neuvoston oman näkemyksen (*council's view*), as-karruttamaan jää, miksi sitä nyt ei ole esitetty.

Vuosi sitten neuvosto kritisoi tutkimuskirjallisuuden perusteella hallitusta siitä, että julkisen talouden sopeuttamisessa käytetään vain menoleikkauksia eikä verotusta. Perusteenä oli erityisesti se, että julkisten menojen muutoksilla on suurempi finanssipolitiikan kerroin, eli suurempi vaikutus talouskasvuun, kuin verotuksen muutoksilla. Teema on nyt entistäkin ajankohtaisempi, kun tasapainotavoitteista näytetään jäävän entistä kauemmaksi ja heikennyksen taustalla ovat ennakoitua suuremmat veronalennukset ilman vastaveroisia kiristyksiä toisaalla. Johdonmukaista siis olisi, että sopeutustoimien mittaluokan esittämisen ohella neuvosto olisi ottanut kantaa myös sopeutustoimien rakenteeseen.

Raportin yhteenvedossa todetaan tarvittavan yhteensä 2,4 miljardin euron lisätoimet,

jotta hallitus saavuttaa tavoitteensa julkisen talouden tasapainosta vaalikauden aikana. Ek-saktin luvun esittäminen kaippaa luonnollisesti rinnalleen tietoa siitä, miten tulokseen on pää-dytty. Raportista ei pysty päättelemään, onko luku johdettu esimerkiksi valtiovarainministe-riön ennusteesta vai onko se neuvoston laatima oma riippumaton arvio, jossa on mahdollisesti huomioitu myös sopeutustoimien rakenne ja kerroinvaikutukset. Ministeriön oma syksyi-nen arvio julkisen talouden alijäämästä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuodelle 2019 oli 1,5 %, mikä viittaisi jopa suurempaan so-peutustarpeeseen kuin neuvosto esittää (Val-tiovarainministeriö 2016).

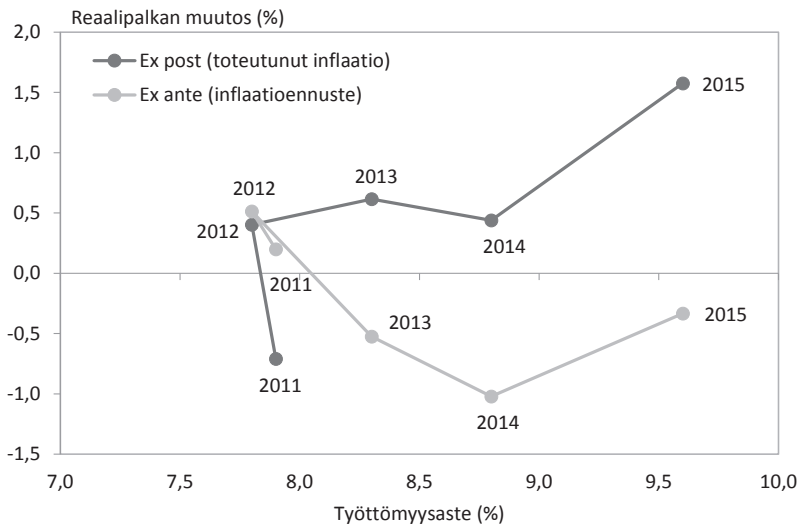
Rakenteellisesta alijäämästä eli suhdantei-den vaikutuksesta puhdistetusta julkisen ta-louden tasapainosta on tullut tärkeä finansi-politiikan arvioinnin mittari. Taustalla on muun muassa se, että EU-säännösten ja myös kansallisen lainsäädännön vuoksi hallituksen on asetettava keskipitkän ajan finanssipolitiikan tavoite juuri rakenteellisen alijäämän avul-la. Myös talouspolitiikan arviointineuvosto on asettunut vankasti rakenteellisen tavoitteen-asettelun kannalle (Viherkenttä 2016). Tätä voi pitää hieman yllättävänä, kun ottaa huomioon useissa analyyseissa esille tuodut mittarin muo-dostamiseen käytännössä liittyvät ongelmat. Ne osoittavat, että käytössä olevalla tuotanto-kuilumenetelmällä on rajallinen kyky suodat-taa ja mitata suhdannevaiheen vaikutuksia julkisen talouden rahoitusasemaan (Kuusi 2015). Myös Hetemäki (2015) on kuvannut tuo-tantokuilumenetelmän laskentakäytäntöjen taipumusta tuottaa myötäsyklisiä finanssipoli-tiikan suosituksia, kun toteutunut suhdanne-kehitys peilautuu varsin suoraviivaisesti tuo-tantokuilun laskennassa käytettyyn potentiaa-lisen tuotannon arvoon. Näiden mittausongel-

mien vuoksi finanssipolitiikan virityksen tar-kastelu myös päätösperäisten toimien yhteen-lasketun vaikutuksen (*bottom up* -periaate) pohjalta onkin perusteltu. Tällainen tarkastelu raporttiin sisältyy valtion ja kuntien menojen osalta, mutta siitä puuttuu muun muassa kil-pailukykysovimukseen liittyviä menoeriä. Val-itettavasti raportti ei sisällä neuvoston ekspli-siittistä arviota siitä, onko finanssipolitiikka kokonaisuudessaan kiristävää vai elvyttävää. Valtiontalouden tarkastusviraston niin sanot-tuun puoliväliraporttiin tällainen arvio sisäl-tyy, ja se osoittaa, että eri mittarit antavat eri-laisen käsityksen finanssipolitiikan tilasta (VTV 2016). Rakenteellisen alijäämän muutok-sella arvioituna finanssipolitiikka on kuluvana vuonna elvyttävää, kun sen sijaan päätösperäi-sen *bottom up* -mittarin mukaan se on neutraa-lia. Tämä puoltaa sitä, että myös neuvosto ar-vioisi finanssipolitiikan kireyttä eri mittareilla ja niiden perusteella muodostaisi ja esittäisi kokonaisarvion.

2. Palkanmuodostusta ja työmarkkinauudistuksia koskevistä arvioista

Työmarkkinoiden neuvottelumalli saa neuvos-toilta tyylin arvion: makrotasolla työttömyyden kasvu ei ole heijastunut palkkoihin. Argumen-taatio perustuu kuviotarkasteluun (raportissa kuvio 6.3.2), missä on yhdistetty reaali-palkkojen muutos ja työttömyysaste eri vuosina. Sen pohjalta todetaan, että viime vuosina työttö-myymyden kasvuun on yhdistynyt reaali-palkkojen nousu laskun sijasta. Yhteys tulkitaan osoituk-seksi siitä, että palkanmuodostus ei ole kyennyt reagoimaan työmarkkinoiden tilaan. Ongel-mallista tässä pelkistetyssä tarkastelussa on se, että se ei ota huomioon viime vuosien poik-

Kuvio 1 Reaalipalkkojen muutos ex ante ja ex post sekä työttömyysaste 2011–2015



keuksellista ja talouden toimijat yllättänyttä hintakehitystä eli inflaation huomattavaa hidastumista ja painumista jopa miinusmerkkiseksi. Raportin tarkastelujakson viime vuosina (2011–2015) toteutunut inflaatio jäi vuosittain keskimäärin reilun prosenttiyksikön hitaammaksi kuin valtiovarainministeriön edellisenä keväänä laatima ennuste seuraavalle vuodelle, ja ennustevirheet kasvoivat jakson loppua kohden. Jakson palkkasopimukset muodostettiin toteutunutta korkeamman inflaation oletukselle ja neuvoteltaessa *ex ante* reaalipalkkakehitys arvioitiin käytännössä toteutunutta hitaammaksi. Käsityksen hintakehityksen merkityksestä saa oheisesta kuvioista 1, jossa reaalipalkkojen muutoksen ja työttömyyden yhteyttä on tarkasteltu käyttämällä hintamuuttujana sekä kunkin vuoden toteutunutta että edellisenä vuonna kyseessä olevalle vuodelle ennustettua hintakehitystä. Ennustetun hintakehityksen mukainen reaalipalkkojen muutos on negatiivinen kolmena

viimeisenä vuotena, jolloin työttömyysaste nousi yli kahdeksan prosenttiin. Hyödyllinen kirjallisuuslähde neuvostolle olisi ollut Sauramon (2016) analyysi, jossa on tarkasteltu koko tulopoliitikan ajan palkkamalattia ja muun muassa työttömyyden vaikutusta siihen.

Finanssikriisissä tuotannon romahdus johdatti tuottavuuden jyrkkään laskuun ja palkanmaksuvaran pudotukseen. Tähän toteutuneeseen kehitykseen nähden kriisin alkuun ajoittuneet liittotason palkkaratkaisut olivat ylimitoitettuja, mutta myöhemmin solmituilla keskitetyillä palkkaratkaisuilla kilpailukyky on palautumassa pitkän aikavälin keskimääräiselle tasolle. Viime vaiheessa sopimuspalkat ovat nousseet 0,6 prosenttia vuosittain, ja kuluva vuonna on voimassa kilpailukyky sopimuksen mukainen palkkojen jäädytys. Vuodesta 2014 lähtien työmarkkinoilla sovitut palkankorotukset ovat Suomessa alittaneet Ruotsin ja Saksan sopimuslinjan 1,2 -2 prosent-

työyksiköllä vuosittain. Arviointineuvoston tuomio on, että Suomen palkkamalli ei ole selviytynyt tehtävästään talouskriisin aikana. Jyrkän arvion johdosta voi esittää kohtuullisen jatkokysymyksen: mikä neuvoston mielestä olisi ollut se realistinen malli, joka olisi tuottanut paremman ratkaisun koetussa poikkeuksellisessa työmarkkinoiden testissä?

Toinen kriittinen työmarkkinoita koskeva kohta liittyy raportin näkemykseen siitä, että vain pieni osa tavoitteena olevasta paremmasta työllisyydestä voisi toteutua työttömien työllistymisen kautta ainakaan ilman palkkapaineita. Työttömyys on neuvoston mukaan lähes kokonaan rakenteellista ja ratkaisut tulee hakea työvoiman tarjontaa kasvattamalla. Tilannearvio on luonnollisesti hyvin keskeinen sen suhteen, millaiset politiikkatoimenpiteet ovat ensisijaisia. Lähtökohtana ovat valtiovarainministeriön ja OECD:n laskelmat rakenteellisesta työttömyydestä, ja neuvosto vertaa niiden perusteella laskettua työttömien määrää toteutuneeseen työttömyyden nykytasoon. Nykytaso on vain 19 000–33 000 henkilöä korkeampi kuin rakenteellisen työttömyyden taso näissä laskemissa. Monet seikat kuitenkin viittaavat siihen, että nykytyöttömyyden tulkinta käytännössä kokonaan rakenteelliseksi on liian suoraviivainen. Jo 1990-luvun suuren laman aikaisista kokemuksista tiedetään, että rakenteellisen työttömyyden arvioissa heijastuu vahvasti toteutunut työttömyyskehitys ja arvioiden luottamusvälit ovat suuria (Uusitalo 2000). Viime vuosien kokemukset äärimallillisista palkan korotuksista sekä kansainvälisen kilpailun kiristymisen mukanaan tuoma palkkamoderaatio antavat myös perustellun aiheen pitää neuvoston tulkintaa työttömyyden luonteesta liian suoraviivaisena. Myöskään neuvoston suosituksukset eivät ole täysin johdonmukaisia, sillä

työvoiman tarjontareformien korostuksesta huolimatta neuvoston uudistuslistalla ei ole esimerkiksi lasten kotihoidon tuen lyhentämistä tai poistamista.

Neuvosto suosittaa, että ”alimman taitotason” henkilöiden työllistymisen tukemiseksi heille maksettaisiin väliaikaisesti vähemmän kuin vähimmäispalkka. Esimerkkiä suositukselle on haettu ruotsalaisen työllisyyspolitiikan arviointineuvoston paljon keskustelua herättäneestä vastaavasta esityksestä (AER 2016). Vähimmäispalkat alittava malli jää pitkälle viitteelliseksi muun muassa sen suhteen, miten pitkään alennettuja palkkoja voitaisiin maksaa, miten esitetty samanaikainen taitojen parantaminen toteutettaisiin ja miten toimeentulon varmistaminen hoidetaan. Pyrkimyksenä neuvostolla lienee saada asian etenemiseen vauhtia ja jättää sinänsä olennaisten yksityiskohtien miettiminen muille. Harkinnanarvoisen mutta toisaalta myös ongelmallisen uudistuksen tueksi esitystä tulisi taustoittaa nykyistä perusteellisemmalla analyysillä. Punninta sen hyödyistä ja haitoista edellyttää joka tapauksessa laajempaa erittelyä näiden ”alimpien taitotasojen” tarjonnasta että kysynnästä. Ruotsissa keskeinen motivaatio esitykselle liittyy eri mitaluokkaa olevaan maahanmuuttoon ja peruskoulutuksen pettämiseen riittävien työelämävalmiuksien tuottajana.

3. Lopuksi

Aiempaan talouspolitiikan keskustelukulttuuriin ovat kuuluneet tutkijoiden ja päätöksentekijöiden erilaiset keskustelukerhot, *ad hoc*-työryhmät ja tutkijoilta pyydytetyt pikaselvitykset ja -muistiot. Niilläkin on oma roolinsa, mutta yhteydenpidon anti on usein kuitenkin koettu pettymykseksi puolín ja toisin. Kun tutkijat

pääsevät osallistumaan keskusteluun omilla ehdoillaan ja itse luodun agendan perusteella, seuraksena on todennäköisesti selkeämpiä rooleja ja jopa rehellisempää politiikkaa. Parhaimmillaan riippumaton ja korkeatasoinen ulkopuolinen arviointi onkin silloin, kun se haastaa myös päättäjät tasokkaaseen talouspoliittiseen keskusteluun. Tällöin päätöksentekijät voivat entistä harvemmin piiloutua virkamiesten näennäistarkkojen laskelmien taakse ja esittää oman linjavalintansa neutraalin laskuharjoituksen vääjäämättömänä ja ainoana oikeana tuloksena. Talouspoliittiset käsitykset ja päätökset ovat joka tapauksessa asiantuntijatiedon lisäksi sidoksissa myös arvoihin ja taloudellisiin intresseihin.

Omaehtoinen ja tutkimuslähtöinen finanssipolitiikan kasvuvaikutusten arviointi tai julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysarviointi edellyttävät inhimillisen pääoman investointeja alan perustutkimukseen ja systemaattista analyysivälineiden kehittämistä ja ylläpitoa. Jos tällainen infrastruktuuri on niukkaa akateemisessa tutkimuksessa, niin neuvoston kaltaisella työryhmällä on vähän vaihtoehtoja. Riskiksi muodostuu tällöin se, että arviointineuvosto tukeutuu kovin monissa kohdin virkamiesvalmistelun tuottamiin arvoihin ja laskelmiin. Tätä voi pitää ymmärrettävänä, kun ottaa huomioon neuvoston niukat resurssit. Riskinä on kuitenkin se, että riippumattoman arvioinnin anti jää puolitiehen ja työ muodostuu päällekkäiseksi Valtiontalouden tarkastusviraston viran puolesta tekemän finanssipolitiikan tarkastuksen kanssa. Neuvoston suhteellinen vahvuus näyttää tällä hetkellä löytyvän enemmän mikro- kuin makroanalyyseistä puolelta.

Suhteellisen pienillä resursseillaan talouspolitiikan arviointineuvoston voi kuitenkin arvioida onnistuneen alkutaipaleellaan hyvin. Toivomuslistalle voi edellä sanotun perusteella

laittaa vielä pari asiaa. Arvioinnissa on viitattu niukasti muihin kotimaisiin tutkimuksiin kuin neuvoston jäsenten omiin tai neuvoston tilaamiin lähteisiin. Luonteva tapa käydä talouspoliittista keskustelua on myös se, että reagoidaan niissä esille nostettuihin teemoihin. Arviointineuvoston tilaamat taustaselvitykset ansaitsisivat osakseen enemmän huomiota kuin mitä ne nyt saavat, kun ne kaikki julkaistaan samalla kertaa yhdessä pääraportin kanssa. Toivottavasti neuvosto voisi miettiä keinoja, joilla myös ne saataisiin näkymään paremmin julkisessa keskustelussa. □

Kirjallisuus

- AER (2016), *Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Dags för större lönespridning?*, Arbetsmarknadsekonomiska rådet.
- Hetemäki, M. (2015), ”Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 16–39.
- Kuusi, T. (2015), *Rakenteellisen rahoitusaseman mitaamisen vaihtoehtoja*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015.
- Sauramo, P. (2016), ”Tulopolitiikka, funktionaalinen tulonjako ja palkkamallit Suomessa vuosina 1962–2014”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 112: 164–189.
- Uusitalo, R. (2000), ”Onks NAIURU näkynyt?”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 96: 3–5.
- Viherkenttä, T. (2016), ”Haja-ajatuksia arviointineuvoston raportista”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 112: 78–84.
- Valtiovarainministeriö (2016), *Taloudellinen katsaus, Syksy 2016*, Valtiovarainministeriön julkaisu 31a/2016.
- VTV (2016), ”Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti”, Eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2016.