



**LAUSUNTO 26.9.2012**

**Seija Ilmakunnas, johtaja**  
**Eero Lehto, tutkimuskoordinaattori**  
**PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS**

**Lausuntopyyntö 12.9.2012/  
VM96:00/2012**

## **Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunto hallituksen esityksestä talous- ja rahaliittoa koskevasta sopimuksesta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 12.9.2012 Palkansaajien tutkimuslaitokselta lausuntoa hallituksen esityksestä, joka liittyy sopimukseen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Kyseessä olevalla voimaansaattamislaiilla pantaisiin myös osittain täytäntöön marraskuussa 2011 annettu neuvoston direktiivi, joka koskee jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä. Edelleen voimaansaattamislakiin sisältyisi asetuksenantovaltuus direktiivin eräiden muiden säännösten täytäntöön panemiseksi.

Hallituksen esitysluonnos perusteluineen käsittelee varsin laajaa asiakokonaisuutta, johon sisältyy sekä taloudellisilta vaikutuksiltaan että talouspolitiikan uskottavuuden kannalta merkittäviä kohtia. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti julkisen talouden tasapainolle asetettavien tavoitteiden asettamiseen, julkisen talouden kokonaisuuden hallintaan sekä lain noudattamisen valvontaa koskevaan esitykseen.

EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen mukaan euromaan julkisen talouden alijäämä suhteutettuna bruttokansantuotteeseen ei saa olla kolmea prosenttia suurempi ja bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan pitäisi olla 60 prosentin rajan alapuolella. Euroopan velkakriisin syntyyn myötävaikutti se, ettei näistä tavoitteista pidetty kiinni hyvinäkään aikoina. Vaikka vastaavat suureet ovat verraten yksiselitteisesti laskettavissa, lukuja on saatettu manipuloida, kun tilanteen on haluttu näyttävän todellisuutta paremmalta. Tätä taustaa

vasten ei tunnu kaikilta osin perustellulta tuoda kriteeristöön arviota rakenteellisesta alijäämästä, joka tulokannanvaraisuudessaan tarjoaa moninkertaiset manipulaatiomahdollisuudet vanhoihin kriteereihin verrattuna. Esityksessä perusteluineen ei tuoda esille rakenteellisen alijäämän arviointiin liittyviä ongelmia. Joka tapauksessa jatkossa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sen arviointi on avointa ja läpinäkyvää.

Uudessa sopimuksessa talouden vakaudesta ja talouspolitiikan koordinoinnista, jonka allekirjoittivat EU-maat UK:ta ja Tsekiä lukuun ottamatta, asetetaan maakohtaiset keskipitkän aikavälin tavoitteet koko julkisen sektorin rakenteellisille alijäämille. Keskipitkän aikavälintavoitteen alaraja on -0,5 prosenttia. Poikkeustapauksissa se voi olla -1 prosenttia.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen tarkoitus on turvata julkisen talouden kestävyys ja nopea eteneminen sitä kohti. Tavoite asetettaisiin niin, että se antaa tilaa suhdannepolitiikalle. Nämä tavoitteet voivat erota maiden välillä taloudellisten olosuhteiden ja julkisen talouden kestävyysaasteiden mukaan.

Tavoitteen toteutumisen arviointi pitää alistaa puolueettomalle taholle. Jos ulkopuolinen taho arvioi, että tavoitteesta on poikettu merkittävästi, käynnistyy automaattinen korjausmekanismi: valtioneuvoston oma-aloitteiset valmistelevat toimet, komission varoitus ja lopulta valtioneuvoston tiedonanto korjaavista toimista.



Suomen vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettu keskipitkän aikavälin tavoite on 0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomessa on siis asetettu tiukempi tavoitetaso kuin mitä EU-tason sopimukset edellyttävät.<sup>1</sup> Vaikka väestön ikääntymisen menovaikutuksista johtuen vahvaa julkisen talouden rahoitusasemaa voidaan pitää perusteltuna tavoitteena, edellä esitetty Suomea EU-tasolla sitova 0,5 prosentin tavoite on nykytilanteessa ongelmallinen eri syistä.

Keskipitkän aikavälin rakenteellisen rahoitusjäämän arvioinnin ja kontrollin yleinen ongelma on se, että itse rakenteellisen alijäämän arviointi on aina jossain määrin harkinnanvaraista. Subjektiviisuutta aikaansaa se, että rakenteellisen alijäämän arviointi pohjautuu aina edeltä käsin vaikeasti arvioitavaan potentiaaliseen tuotannon tasoon. Vaikka EU:n komissio onkin yhdenmukaistanut potentiaalisen tuotannon arvioimistapaa, ei edes menettämällinen yhdenmukaisuus voi taata oikeata arviota, jos taloutta on kohdannut shokki, jonka luonne voidaan määritellä väliaikaiseksi suhdannehäiriöksi tai pysyvämmäksi rakennehäiriöksi vasta jälkikäteen.

Harkinnanvaraista on myös keskipitkän aikavälin rakenteelliselle jäämälle asetettavan tavoitetason määrittäminen. Tämän tavoitteen on oltava sellainen, että sen saavuttamisella taataan myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Em. tavoitteen asettamisessa otetaan näin kantaa myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeeseen. Kestävyysvajetta pyritään arvioimaan yhdenmukaisella tavalla, mutta arvio on kuitenkin tulkinvarainen erityisesti oletusten osalta. Tämä lisää subjektiviisuutta esitetyssä tavassa turvata julkisen talouden rahoituksellinen vakaus.

<sup>1</sup> Suomen vakausohjelmassa 2012, jonka ennusteluvut ovat verraten lähellä VM:n tuoreen taloudellisen katsauksen ennustetta, Suomen suhdannekorjatun rahoitusjäämän arvioidaan olevan 0,4 prosenttia tänä vuonna, mutta nousevan 0,7 – 0,9 prosenttiin vuosiksi 2013 – 2016. Saksan tavoite tälle vuodelle on -0,5 %. EU:n arvion mukaan (kevään 2012 ennuste) useimpien EU- ja euromaiden rakenteellinen alijäämä on vielä 2013 selvästi yli prosentin luokkaa. Esimerkiksi Ranskan, Belgian ja Hollannin on hyvin vaikea saada alennettua rakenteellinen alijäämä 0,5 %:n rajan alapuolelle. Vaikeinta tällaisen tavoitteen saavuttaminen olisi Irlannille, Espanjalle ja Kreikalle. Yllättäen Italia pääsee tähän tavoitteeseen helposti. EU-maista vain Suomella ja Ruotsilla arvioidaan olevan rakenteellista ylijäämää vuonna 2013. Suomen tavoitetaso on ilmeisesti korkeampi kuin useimpien muiden maiden tavoite.

Rakenteellisen alijäämän ja sille asetetun tavoitteen tulkinnanvaraisuus perustelee sitä, että tavoitteen toteutumisen arviointi alistaan puolueettomalle taholle. On kuitenkin huomattava, että puolueettomankin tahon tekemä arvio tavoitteen toteutumisesta on jossain määrin subjektiivinen rakenteellisen alijäämän käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Hallituksen kannalta olisi riski, jos ulkopuolinen taho arvioisi rakenteellisen jäämän eri tavalla kuin kansallinen hallitus ja jos ulkopuolinen tahon arviointi ei olisikaan perusteltua luotettavaa.

Yksi perustulos informaation taloustieteestä on, ettei pehmeään informaatioon perustuvilla kriteereille kannata asettaa eksakteja tavoitteita. Johtopäätös tästä olisi, että rakenteelliselle alijäämälle kannattaisi antaa vain vähimmäistavoite. Näin menetellen hallituksella olisi myös kaivattua liikkumavaraa reagoida finanssipolitiikalla taloussuhdanteisiin ilman, että sen pitäisi huolestua rakenteellisen alijäämän vaativaksi viritetyn tavoitteen toteutumisesta. Vähimmäistavoite tekisi kontrollista tosin vähemmän sitovan, mikä taas ei ole tarkoitus. Mutta tämä on se hinta, joka on maksettava informaation epätäydellisyydestä.

Hallituksen esityksessä talous- ja rahaliiton vakauden tarkistamiseksi lähdetään siitä, että hallitus esittää sellaisen tavoitteen rakenteelliselle alijäämälle, johon vuosittain pyritään eikä mitään vähimmäistavoitetta. Mielestämme esitys kuvastaa sitä, ettei asiaan sisältyvää vakavaa epätäydellisen informaation ongelmaa ole täysin ymmärretty. Toistaiseksi ei ole tiedossa, miten muut euromaat asettavat tavoitteensa ja kuinka paljon pelivaraa niissä jätetään. Olennaista on myös aikataulu, jossa maa voi reagoida kokemaansa rakenteelliseen shokkiin. Onko sen korjattava poikkeama jo seuraavana vuonna vai voiko tämän tehdä useamman vuoden aikana? Suomen kohdalla kysymys rakenteellisesta häiriöstä ja sen korjaamisesta on erityisen tähdellinen kansantalouden pienen koon ja sen suurimpien yritysten suuren koon vuoksi. Kuten on nähty, yksin Nokian ongelmat ovat hidastaneet talouskasvuamme tuntuvasti jo usean vuoden ajan. Suomessa on myös muita vientiyrityksiä (Metso, Wärtsilä, UPM, Stora Enso ja ABB), joiden vaikeudet voivat horjuttaa koko kansantaloutta. Suurissa maissa, kuten Saksassa, Ranskassa ja Italiassa tämä ongelma on tältä osin pienempi.



Yllä esitetty sitova tavoite on ongelmallinen myös siitä syystä, että Suomesta pitkälti puuttuu julkisyhteisöjen alasektorien koordinointi, vaikka kunnat ja eläkejärjestelmä ovat julkisen talouden kestävyuden kannalta avainasemassa. Tämä heikentää hallituksen mahdollisuuksia saada aikaiseksi nopeita muutoksia edellytetyssä tasapainon korjaustahdissa. Riskit valtiontalouden huonosti ajoitetuista kiristyksistä voivat kasvaa tässä tilanteessa.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että käytännössä julkinen talous muodostaa kokonaisuuden, mutta valtion vaikutusmahdollisuudet kuntatalouteen ja työeläkejärjestelmään ovat välilliset. Tällaisen kansallisen piirteen ollessa ainakin toistaiseksi tosiasia ei ole perusteltua asettaa EU-tasolla esitettäviä julkisen talouden tavoitteita liian sitoviksi. Korjaustoimenpiteiden ajoitus viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä tekee kansallisesti asetetusta tiukasta tavoite-  
tasosta erityisen ongelmallisen.

Kansallisesti tulee ratkottavaksi se, miten valtio käytännössä toteuttaa viimekätistä vastuutaan koko julkisen talouden vakaudesta. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää alasektoreiden tavoitteista sekä tarpeellisista valtioneuvoston toimenpiteistä niiden saavuttamiseksi. Valtion kokonaisvastuuseen liittyy kuitenkin suuria periaatteellisia kysymyksiä muun muassa kuntien autonomiasta. On tärkeää, että tarvittavista uudistuksista käydään laajaa yhteiskunnallista keskustelua ja ne toteutetaan läpinäkyvästi. Koko julkisen talouden koordinoinnin merkittävät ongelmat ovat Suomessa vielä pitkälti ratkaisematta.

Jatkossa tulee huolehtia myös siitä, että eri alasektoreita koskevat pitkän aikavälin laskelmat tehdään johdonmukaisesti samoin oletuksien ja periaattein. Nykyisin esimerkiksi eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kehitystä koskevat laskelmat voivat poiketa oletuksiltaan valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmien oletuksista.

Hallituksen esitysluonnoksessa keskeinen lain valvontatehtävä annetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV). Sen katsotaan täyttävän valvovalta instituutiolta vaadittavat edellytykset. Komission tiedonannossa korjausmekanismeja koskeviksi yhteisiksi periaatteiksi todetaan, että näiden valvontaelinten on laadittava julkisia arvioita muun muassa korjaustoimien etenemisestä. Myös esityksen

perusteluissa mainitaan, että VTV arvioisi, parantavatko valtioneuvoston tiedonannon sisältään pitämät korjaustoimet rakenteellista rahoitusasemaa. Tämän tyyppinen arviointi vaatii laajaa perehtyneisyyttä taloustieteelliseen vaikuttavuusanalyysiin ja julkisen talouteen. Arviointi kattaa lisäksi koko julkisen talouden kehityksen ja pitää siis sisällään myös kuntasektorin ja eläkejärjestelmän. Valtiontalouden tarkastusviraston osaaminen ei suuntaudu näihin kysymyksiin ja esitykseen ei sisälly lisäresursseja ko. virastolle. Valvontatehtävän osalta hallituksen esitysluonnosta voi tässä valossa pitää ongelmallisena.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama valvonta todennäköisesti painottuisi prosessin lainmukaisuuden valvontaan. Sitä tulisi täydentää vahvalla ekonomistiosaamisella, joka voisi toteutua ns. finanssipoliittinen neuvoston (fiscal council) muodossa. Tällainen instituutio on jo olemassa useimmissa EU-maissa, ja talouspolitiikan uskottavuuden ja avoimuuden kannalta olisi perusteltua, että myös Suomessa toimisi tällainen instituutio. Pyrkimyksenä olisi se, että ammatillisesti korkeatasoinen riippumaton asiantuntijaraati julkaisee arvionsa ja voi tuoda talouspolitiikan harjoittamiseen tarvittavaa kriittistä ulkopuolista kontrollia. Ruotsin finanssipoliittisen neuvoston aiempi puheenjohtaja Lars Calmfors on kokemusten perusteella tuonut esille, että yhdessä ko. neuvosto ja finanssipoliitiikan säännöt voivat tuottaa joustavamman ja paremman lopputuloksen kuin pelkästään sääntöihin perustuva järjestelmä (Finanssipoliitiikan instituutiot, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010). On tärkeää, että neuvostolle luodaan riittävät resurssit, jotta se voi tehdä omia arvioitaan riippumattomasti.