



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely

Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2017



Keskustelualoitteet

Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2017

Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten
mittareiden esittely

*Suomi
Finland*
100

Valtiovarainministeriö

ISBN:978-952-251-909-2 (nid)

ISBN:978-952-251-910-8 (pdf)

Taitto:Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö / Anja Jävinen

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Marraskuu 2017	
Tekijät	Ilari Ahola, Jenni Pääkkönen ja Veliarvo Tamminen		
Julkaisun nimi	Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2017		
Diaari/hankenumero		Teema	Keskustelualoitteet
ISBN painettu	978-952-251-909-2	ISSN painettu	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-910-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-910-8		
Sivumäärä	38	Kieli	suomi
Asiasanat	Finanssipolitiikan viritys, rakenteellinen jäämä, tuotantokuilu		
Tiivistelmä	<p>Tässä artikkelissa kuvataan vaihtoehtoisia tapoja arvioida finanssipolitiikan viritystä. Tarkastelun pääpaino on EU-yhteyksissä käytettyjen indikaattoreiden vertailussa. Keskitymme rakenteelliseen alijäämään ja sen muutokseen, menosääntöön, yksittäisten harkinnanvaraisten toimien tarkasteluun kokonaisuutena, sekä päätösperäistä finanssipolitiikkaa kuvaavaan DFE-mittariin. Lisäksi arvioimme väestön ikääntymisen menoja automaattisesti kasvattavan vaikutuksen suuruutta ja sen vaikutusta eri mittareihin. Vertailumme tärkein tulos on, että kaikissa mittareissa on puutteensa. Ne myös mittaavat osin eri asioita. Tarkastelun perusteella eri mittareiden antama kuva finanssipolitiikan mitoituksesta on pääsääntöisesti samansuuntainen, vaikka arvio vaikutuksen suuruudesta vaihtelee toisinaan paljon. Siten useamman eri mittarin käyttö on perusteltua. Ikääntymisen vaikutus esimerkiksi rakenteellisen jäämän muutokseen on keskimäärin noin 0,3 prosenttiyksikköä vuodessa (elvyttävä). Vaikka ikääntyminen vaikuttaa eri mittareihin eri tavoin, se ei täysin selitä mittareissa havaittuja eroja.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	November 2017	
Författare	Ilari Ahola, Jenni Pääkkönen och Veliarvo Tamminen		
Publikationens titel	Utvärdering av finanspolitikens beslutsbetingelser – presentation av alternativa mätare		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 40/2017		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Diskussionsinitiativ
ISBN tryckt	978-952-251-909-2	ISSN tryckt	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-910-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-908-5		
Sidantal	38	Språk	finska
Nyckelord	Finanspolitikens inriktning, strukturell balans, produktionsgap		
Referat	<p>Denna artikel beskriver alternativa sätt att utvärdera den finanspolitiska inriktningen. Fokus ligger på jämförelsen av indikatorer som använts i EU-sammanhang. Vi koncentrerar oss på det strukturella underskottet och ändringen av det, utgiftsregeln, övergripande granskningen av enskilda prövningsberoende åtgärder samt på DFE-mätaren som beskriver beslutsbaserad finanspolitik. Vi utvärderar dessutom styrkan hos effekten som automatiskt utökar de åldersrelaterade utgifterna, och dess inverkan på olika mätare. Det viktigaste resultatet är att samtliga mätare är bristfälliga. De mäter dessutom delvis olika saker. Den bild som olika mätare ger av den finanspolitiska dimensioneringen är på basis av granskningen i regel likartad, även om uppskattningen av effekternas storlek varierar. Det är därför motiverat att använda flera olika mätare. Som exempel kan nämnas att befolkningsåldrandets påverkar det strukturella underskottet i genomsnitt med 0,3 procentenheter per år (stimulerande). Även om föråldrandet påverkar olika mätare på olika sätt, så räcker det inte till att förklara skillnaderna som observerats mellan olika mätare.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	November 2017
Authors	Ilari Ahola, Jenni Pääkkönen and Veliarvo Tamminen	
Title of publication	Assessing the discretionary fiscal effort – presenting alternative indicators	
Series and publication number	Ministry of Finance publications 40/2017	
Register number		Subject Discussion Papers
ISBN (printed)	978-952-251-909-2	ISSN (printed) 1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-910-8	ISSN (PDF) 1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-910-8	
Pages	38	Language Finnish
Keywords	Fiscal stance, structural balance, output gap	
<p>Abstract</p> <p>This article describes different ways of assessing the fiscal stance. The focus is on comparisons between indicators used in the EU context. We concentrate on the structural balance and changes to it, expenditure benchmark, overall review of discretionary measures and the DFE indicator describing discretionary fiscal policy. We also assess the size of the impact automatically increasing ageing-related expenditure and the manner in which it affects different indicators. Our main conclusion is that all these indicators have inadequacies. They also measure different things. Based on the review, all indicators give a similar picture of the fiscal policy response even though the estimates of the size of the impact often differ and the differences may be substantial. For this reason, there are good reasons for using more than one indicator. For example, ageing has an average impact of about 0.3 percentage points on structural balance each year (stimulus). Even though ageing does not impact all indicators in the same manner, that does not fully explain the differences between the indicators.</p>		
Publisher	Ministry of Finance	
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2017	
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely	9
1 Johdanto	9
2 Tärkeimmät finanssipolitiikan virityksen mittarit	11
2.1 Mittarit on asetettu EU-lainsäädännössä.....	11
2.2 Rakenteellinen jäämä ja sen muutos.....	12
2.3 Menosääntö.....	14
2.4 Discretionary Fiscal Effort, DFE.....	16
2.5 Puhdas ”alhaalta ylös” -lähestymistapa	18
3 Mittareiden laskenta ja vertailu	20
3.1 Rakenteellinen jäämä ja sen muutos.....	20
3.2 Menosääntö.....	22
3.3 DFE-mittari.....	23
3.5 Mittareiden vertailu.....	24
4 Ikääntymisestä johtuvien menojen vaikutus finanssipolitiikan mitoituksen arvioimiseen	26
5 Yhteenveto	28
Kirjallisuus	29
Liite 1 Ikääntymisen tuottaman elvytysvaikutuksen poistaminen julkisyhteisöjen menoista	30
Liite 2 Väestönikä rakenteen muutoksen julkisia menoja kasvattavan vaikutuksen arviointi	31

FINANSSIPOLITIIKAN PÄÄTÖSPERÄISYYDEN ARVIOIMINEN – VAIHTOEHTOISTEN MITTAREIDEN ESITTELY¹

Ahola, Pääkkönen, Tamminen

1 Johdanto

Talouspoliittisen päätöksenteon tueksi on hyödyllistä tietää, onko finanssipolitiikka aiempien päätösten perusteella kiristävää vai elvyttävää ja miten tehtävät uudet päätökset vaikuttaisivat tilanteeseen. Kun halutaan arvioida harjoitetun politiikan vaikutusta julkiseen talouteen, on pystyttävä erottamaan tehtyjen päätösten vaikutus muista julkiseen talouteen vaikuttavista tekijöistä. Usein kiinnostus kohdistuu erityisesti kahteen mittariin, julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkaan. Kumpikaan näistä mittareista ei kuitenkaan selaisenaan kuvaa poliittisten päättäjien toimia tai finanssipolitiikan viritystä (fiscal stance), vaan ne reagoivat myös talouspolitiikasta riippumattomiin tekijöihin.

Tässä kirjoituksessa tarkastelemme vaihtoehtoisia tapoja arvioida harjoitetun finanssipolitiikan viritystä. Koska Suomi on sitoutunut EU:n yhteisiin julkisen talouden sääntöihin, tarkastelumme pääpaino on EU-yhteyksissä käytettyjen mittareiden kuvailussa. Lisäksi arvioimme, miten väestön ikääntymisen menoja automaattisesti kasvattavan vaikutuksen puhdistaminen eri mittareista vaikuttaa niihin. Arvioimme myös miten rakenteellisen jämmän muutos muuttuu ajassa, kun havaintoja saadaan lisää ja aineistot päivittyvät.

Euroopan komissiolla on parhaillaan käynnissä useita hankkeita, joissa tässäkin työssä kuvattuja finanssipolitiikan sääntöjä ja mittareita ollaan päivittämässä. Sääntöihin ja niiden tulkintoihin tehdyt muutokset ovat jossain määrin vaikuttaneet myös mittareiden laskentaan. Koska mittaristotyö kehittyy ja elää ajassa, tässä työssä kuvataan mittareita pääsääntöisesti siinä muodossa kuin ne olivat keväällä 2017. Lisäksi olemme tehneet joitain tekstissä kuvattuja yksinkertaistuksia, jotta mittareiden vertailu eri ajankohtina on ylipäätään mahdollista. Finanssipolitiikan säännöistä ja niiden kehityksestä tarkemmin kiinnostuneita kehoitetaan seuraamaan aktiivisesti komission julkaisuja.

Vertailumme tärkein tulos on, että kaikissa mittareissa on puutteensa ja ne mittaavat osin eri asioita. Siten useamman eri mittarin käyttö on perusteltua. Vertaamme kolmen eri

¹ Haluamme kiittää Marketta Henrikssonina, Jenni Jaakkolaa, Juho Kostiaista, Marja Paavosta, Päivi Puontia, Harri Pönkää ja Mikko Spolanderia hyödyllisistä kommentteista ja keskusteluista. Mahdolliset virheet ovat kirjoittajien. Tekstissä esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien eivätkä edusta valtiovarainministeriön kantaa.

mittarin antamaa kuvaa vuosien 2005–2017 finanssipolitiikan mitoituksesta. Tarkastelun perusteella eri mittareiden antama kuva finanssipolitiikan mitoituksesta on pääsääntöisesti samansuuntainen, vaikka arvio vaikutuksen suuruudesta vaihtelee paljon. Esimerkiksi arviot rakenteellisesta jäämästä ja sen muutoksesta tarkentuvat huomattavasti, kun käsitykset sekä nimellisestä jäämästä että suhdanteesta tarkentuvat. Vaihtelusta, mittareiden epävarmuudesta ja tarkentumisesta johtuen finanssipolitiikan viritystä tulisi arvioida useamman, toisiaan täydentävän mittarin avulla.

Luvussa 2 kuvaamme lyhyesti kunkin tarkasteluun valitun mittarin laskentatapaa ja -oletuksia ja käymme läpi niiden heikkouksia sekä vahvuuksia. Luvussa 3 näytämme, millaisen kuvan finanssipolitiikan virityksestä eri mittarit antavat sekä vertaamme niitä toisiinsa. Luvussa 4 näytämme, miten ikääntymisen myötä kasvavat menot automaattisesti lisäävät julkisia menoja ja siten elvyttävät taloutta. Luku 5 vetää tulokset yhteen ja hahmottelee joitakin tärkeitä mutta jatkoselvitykseen jääviä aiheita.

2 Tärkeimmät finanssipolitiikan virityksen mittarit

2.1 Mittarit on asetettu EU-lainsäädännössä

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (Perussopimus, SEUT) mukaan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet tavoittelemaan ”tervettä julkista taloutta” ja ”pitämään talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana”. Perussopimuksen lisäksi finanssipolitiikan säännöistä on säädetty Vakaus- ja kasvusopimuksessa. Ajantasaisen katsauksen EU:n finanssipolitiikan sääntelyyn ja finanssipolitiikan virityksen mittaamiseen saa tuoreimmasta vakaus- ja kasvusopimuksen ohjekirjasta (European Commission 2017).

EU-yhteyksissä finanssipolitiikan virityksen arviointiin käytetyt mittarit ovat pääsääntöisesti luonteeltaan joko nk. ”ylhäältä alas” (top-down) tai ”alhaalta ylös” (bottom-up) -mittareita. Myös näiden yhdistelmiä on käytössä.

”Ylhäältä alas” -mittareita ovat vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisen arvioinnissa käytetyt rakenteellinen jäämä ja erityisesti sen muutos sekä nk. menosääntö (expenditure benchmark, EB). Ne rakentuvat puhtaasti makrotason tarkastelun varaan. ”Alhaalta ylös” -mittarit perustuvat yksittäisten toimenpiteiden vaikutusarvioiden summaamiseen. Näiden tapojen yhdistelmänä voidaan laskea nk. päätöspärisen politiikan muutosta kuvaava mittari (Discretionary Fiscal Effort, DFE), jossa menopuolen toimet lasketaan makrotasolla mutta tulopuolen toimet lasketaan yksittäisten politiikkatoimien summana.

Ainakin toistaiseksi komissio käyttää kaikkia näitä mittareita arvioidessaan vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista. Koska finanssipolitiikan säännöistä on vuosien saatossa muodostunut mutkikas kokonaisuus, komission tavoitteena on yksinkertaistaa mittareiden laskentaa ja karsia käytettävien mittareiden lukumäärää. Säännöt ja laskentatavat elävät ajassa, ja aiheesta kiinnostuneiden on syytä seurata komission tiedonantoja.

2.2 Rakenteellinen jäämä ja sen muutos

Julkisen talouden nimellinen jäämä (nettoluotonanto, rahoitusasema) on kansantalouden tilinpidon mukainen julkisyhteisöjen kokonaistulojen ja -menojen erotus. Suhdannekorjattu jäämä on julkisen talouden jäämä, josta on poistettu talouden suhdannevaihteluiden vaikutus. Suhdannetilannetta arvioidaan niin sanotun tuotantokuilun avulla, joka on havaitun tuotannon ja potentiaalisen tuotannon tason erotus. Potentiaalinen tuotanto taas on tuotannon taso, jolla talouden tuotantoresurssit olisivat täyskäytössä. Rakenteellinen jäämä tarkoittaa suhdannekorjattua jäämää, josta on lisäksi poistettu kertaluonteisten ja tilapäisten tekijöiden vaikutus. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi tilapäiset menoläykset tai -leikkaukset tai väliaikaiset veronkorotukset tai -alennukset.

Rakenteellinen jäämä (ilman tilapäisten ja kertaluonteisten tekijöiden vaikutusta) on määritelty seuraavasti:

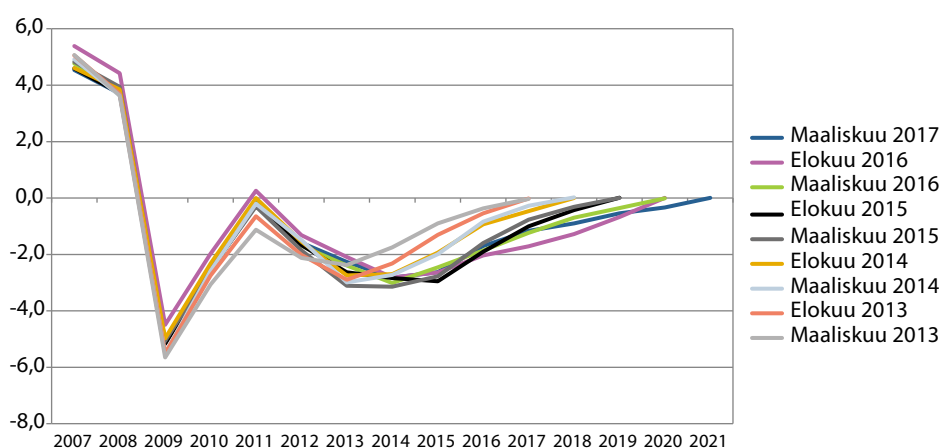
$$sb_t = nb_t - \gamma_t \times og_t \quad (1)$$

Suhdannevaihteluiden vaikutus jäämään poistetaan vähentämällä nimellisestä jäämästä (nb_t) suhdannekomponentti, joka saadaan kertomalla tuotantokuilu (og_t) tuotantokuilun ja jäämän välisellä puolijoustolla (γ_t). Puolijousto kertoo julkisen talouden rahoitusaseman herkkyydestä suhdannevaihteluille. Jousto voidaan arvioida esimerkiksi tilastollisin menetelmin tai vero- ja etuusjärjestelmän rakenteen kautta. Euroopan komissio ja OECD ovat laskeneet Suomen puolijouston tilastollisin menetelmin ja saaneet jouston suuruudeksi 0,57 (European Commission 2015 ja OECD 2014). Näin ollen tilanteessa, jossa tuotantokuilu on -1 % suhteessa potentiaaliseen tuotantoon, julkisen talouden rakenteellinen jäämä on 0,57 prosenttiyksikköä vahvempi kuin nimellinen jäämä. Nimellinen jäämä ja rakenteellinen jäämä ovat yhtä suuria, kun tuotantokuilu on nolla.² Tuotantokuiluarvio puolestaan voidaan laskea monellakin tapaa, mutta tässä työssä on käytetty EU:ssa yhteisesti sovittua tuotantofunktiomenetelmää ja valtiovarainministeriön suhdanne-ennustetta.

Nimensä mukaisesti rakenteellinen jäämä kertoo, mikä osa jäämästä johtuu jäämään vaikuttavista rakenteellisista tekijöistä. Rakenteellisen jäämän muutosta voidaan myös käyttää finanssipolitiikan virityksen arviointiin, ts. siitä, onko finanssipolitiikka kasvua tukevaa vai sitä rajoittavaa. Pelkästään nimellisen jäämän avulla ei voida tehdä päätelmiä finanssipolitiikan virityksestä.

² EU:ssa yhteisesti sovittujen sääntöjen perusteella tuotantokuilun oletetaan umpeutuvan hetkellä t+4.

Rakenteellisen jäämän käyttäminen finanssipolitiikan virityksen mittarina ei kuitenkaan ole ongelmattonta. Suhdannetilanteen reaaliaikainen arviointi perustuu kyseisenä ajankohdana käytettävissä olevaan arvioon talouden potentiaalisesta kasvusta keskipitkällä aikavälillä. Tilastotiedot tarkentuvat ja kuva talouden suhdannetilanteesta selkiytyy vasta ajan myötä. Kun arviot suhdannetilanteesta ja tuotantokuilusta muuttuvat, myös arviot rakenteellisesta jäämästä ja finanssipolitiikan virityksestä voivat muuttua. Muutokset voivat koskea paitsi nykyhetkeä ja tulevaisuutta myös menneisyyttä, kuten kuvion 1 tuotantokuilun arvioissa tapahtuneet muutokset osoittavat.



Kuvio 1. Arvio Suomen tuotantokuilusta v. 2007–2021 VM:n vuosien 2013–2017 kevät- ja syysennusteissa

Tuotantokuiluarvion muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia finanssipolitiikan viritystä koskeviin arvioihin. Esimerkiksi arvio vuoden 2011 tuotantokuilusta on vaihdellut -1,1 prosentista (maaliskuu 2013) +0,3 prosenttiin (elokuu 2016). Muutos näiden arvioiden välillä on ollut 1,4 prosenttiyksikköä, mikä 0,57 puolijoustolla tarkoittaa 0,8 prosenttiyksikön vaikutusta rakenteelliseen jäämään.³

Toinen merkittävä epävarmuuden lähde on oletus siitä, että jousto pysyy muuttumattomana vuodesta toiseen. Muuttumaton jousto tarkoittaa, että alijäämän ja talouskasvun välinen suhde on vakio. Talouskasvun vaikutus julkisen talouden tilaan voi kuitenkin poiketa huomattavasti sen mukaan, onko kasvu vientivetoista (vaikutus verotuloihin on pieni) vai kotimaiseen kysyntään perustuvaa (vaikutus verotuloihin on suuri). Lisäksi vakioisen jouston käyttö lisää riskiä siitä, että poikkeuksellisista syistä aiheutuvan verotulojen väliaikaisen kasvun (laskun) tulkitaan virheellisesti kohentavan (heikentävän) julkisen talouden

³ Samalla tavalla käsitys vuoden 2014 tuotantokuilusta on komission vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinnessa käytetyn matriisin perusteella muuttunut maaliskuun 2013 "huonoista ajoista" maaliskuun 2015 "erittäin huonoihin aikoihin". Kahdessa vuodessa käsitys vuoden 2014 talouden suhdanteesta on heikentynyt huomattavasti.

rakenteellista jäämää. Laskelmiin ja niiden tulkintaan liittyvä epävarmuus on vähäisempää, jos voidaan olettaa, että kasvun rakenne ei juuri muutu tarkastelujaksolla (mm. Jaakkola 2016).

Potentiaalisen tuotannon ja rakenteellisen jäämän laskemiseen liittyvä epävarmuus korostuu erityisesti jyrkkien suhdannevaihteluiden aikana kuten esimerkiksi v. 2009, jolloin kokonaistuotanto supistui yli 8 %. Varsinkin käännepeisteissä reaaliaikainen suhdannetilanteen arvioiminen tuotantokuilun avulla on vaikeaa. Tämä heijastuu luonnollisesti myös finanssipolitiikan virityksen arviointiin rakenteellisen jäämän (ja sen muutoksen) avulla.

2.3 Menosääntö

Menosääntö (Expenditure benchmark, EB) tuotiin vuonna 2011 rakenteellisen jäämän ohelle toiseksi mittariksi vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan. Menosääntö ei kuitenkaan ole täysin riippumaton rakenteellisesta jäämästä, vaan sen tulkinta on ehdollistettu rakenteelliselle jäämälle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (Medium-Term Objective, MTO) saavuttamiselle. Jos maa on saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen, menosäännön mukaisesti lasketut menot saavat kasvaa enintään maan potentiaalisen tuotannon keskimääräisen kasvun verran (reaalisesti). Jos maa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitettaan, menojen tulee kasvaa talouden keskimääräistä kasvupotentiaalia hitaammin. Se, kuinka paljon hitaammin menojen pitää kasvaa, riippuu maalta sääntöjen mukaan vaaditusta sopeutuksesta: mitä enemmän maan tulee sopeuttaa, sitä hitaammin menot saavat kasvaa tai niiden tulee jopa reaalisesti supistua.

Menosääntö ei suoraan rajoita julkisyhteisöjen kokonaismenojen kasvua, vaan eräistä eristä puhdistetun nettomenokäsitteen kasvua. Laskentatavan taloudellinen intuitio on pääpiireissään yksinkertainen: Ensiksi julkisyhteisöjen kokonaismenoista vähennetään sellaisia erä, joihin kotimaiset päättäjät eivät voi suoraan omin toimin vaikuttaa, kuten korkomenot. Toiseksi, menoista poistetaan suhdanteesta johtuvat työttömyysmenot. Sallimalla menojen kasvaa suhdanteesta johtuvien työttömyysmenojen myötä sallitaan automaattisten vakauttajien toiminta.

Kolmanneksi, julkiset investoinnit ovat talouskasvun kannalta tärkeä, mutta volatiili, erä. Siksi kokonaismenoista puhdistetaan julkisten investointien vaihtelu. Julkisten investointien vuosittaisen vaihtelun vaikutus julkisiin menoihin puhdistetaan poistamalla hetken t menoista kyseisen vuoden julkisten investointien sekä julkisten investointien neljän vuoden keskiarvon erotus. Rakenne- ja koheesiorahastojen menojen vähentäminen puolestaan ottaa huomioon EU-talouksien konvergoitumistavoitteen. Lopuksi menoista vähennetään eräitä tulotoimia, jotta saadaan laskettua (rakenteelliset) nettomenot.

Menosäännön mukaisten nettomenojen laskennassa lähdetään liikkeelle julkisen sektorin kokonaismenoista (G_t), joista vähennetään suhdanteesta johtuvat työttömyysmenot (U_t^c), korkomenot (I_t), se osa EU:n ohjelmien menoista, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla (EU_t) ja tasoitetut investointimenot (kaavan 2 kaksi viimeistä termiä):

$$E_t = G_t - U_t^c - I_t - EU_t - GFKG_t + \frac{1}{4} \sum_{i=0}^3 GFKG_{t-i}. \quad (2)$$

Menoautomaatiikan huomioiminen edellyttää suhdanteesta johtuvien työttömyysmenojen arviointia. Suhdanteesta johtuvat työttömyysmenot määritellään seuraavasti:

$$U_t^c = \frac{u_t^k - u_{NAWRU}}{u_t^k} U_t^k, \quad (3)$$

missä u_t^k on hetkellä t havaittu työttömyysaste, u_{NAWRU} on suhdanteista riippumaton talouden tasapainotyöttömyysaste ja U_t^k on kokonaistyöttömyysmenot. Kaavan ensimmäinen termi kuvaa suhdanteesta johtuvan työttömyyden osuutta kokonaistyöttömyydestä. Kun tällä luvulla kerrotaan arvioidut työttömyyden kustannukset, saadaan arvio suhdannevaihtelusta johtuvista työttömyysmenoista.

Reaalisten nettomenojen kasvua laskettaessa E_t :stä vähennetään vielä päätösperäisten tulojen vaikutus, joka ilmaistaan vaikutuksen muutoksena suhteessa edelliseen vuoteen. Lisäksi menokäsitteestä vähennetään sellaiset lisätulot, joiden käyttö on lailla korvamerkitty tiettyyn tarkoitukseen.⁴ Menosäännön mukaan julkisyhteisöjen menoja voi kasvattaa päätösperäisesti, jos niille säädetään vastaava tulo-rahoitus.

Menosäännön mukaisten nettomenojen kasvu lasketaan seuraavasti:

$$g_t = \frac{E_t - \Delta R_t - E_{t-1}}{E_{t-1}}, \quad (4)$$

missä ΔR_t kuvaa päätösperäisten tulojen muutosta ja korvamerkittyjä lisätuloja.

Lopuksi nimellisenä ilmaistu nettomenojen kasvu muutetaan reaalisesti käyttämällä BKT-deflaattoria.⁵ Valtiovarainministeriö käyttää vuoden t arvioimiseen komission BKT-deflaattoria, mutta pidemmälle tulevaisuuteen menevissä projektioiden käytetään ministeriön omaa ennustetta BKT-deflaattorille.

⁴ Tarkemmin European Commission (2017).

⁵ Jotta nettomenojen reaalisen kasvun ennakoiminen vuodelle eteenpäin olisi helpompaa, deflaattori kiinnitetään komission ennusteisiin perustuen. Deflaattori lasketaan komission vuoden $t-1$ kevään ja syksyn ennusteiden vuotta t koskevan BKT-deflaattorin ennusteiden keskiarvona (tarkemmin European Commission 2017, taulukko 1.1).

Kaavan (4) nettomenojen reaalisiksi muutettua kasvua verrataan menosääntöön. Menosääntöön avulla tehty finanssipolitiikan mitoituksen arviointi tapahtuu seuraavasti

$$g_t \leq pot_t - MTO \frac{adj.}{0,5} \frac{50}{P/GDP}, \quad MTO \in \{0,1\} \quad (5)$$

Missä pot_t on potentiaalisen tuotannon kasvun keskiarvo 10 vuoden ajalta periodilta $[t-5; t+4]$, $adj.$ on vaadittu sopeutus⁶, jos maa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta, $\frac{P}{GDP}$ on julkisyhteisöjen primäärimenojen (menot ilman korkomenoja) suhde bruttokansantuotteeseen (%) ja muuttuja $MTO=0$ (jolloin myös $adj.=0$), silloin kun maa on saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen ja 1 muulloin (jolloin $adj.>0$).⁷

Vaikka menosääntö periaatteessa onkin kohtalaisen helposti laskettava ja intuitiivinen peukalosääntö tulevaisuuden nettomenojen kasvulle, eroavat eteenpäin katsovat arviot väistämättä toteutuneista sääntöjen ehdollisuuden myötä. Aiemmin yksitulkintainen ja kolmeksi vuodeksi kiinnitetty sääntö on sittemmin muutettu voimakkaasti tilariippuvaiseksi ja vaikeammin ennakoitavaksi yhtä vuotta pidemmälle ajanjaksolle.⁸

2.4 Discretionary Fiscal Effort, DFE

DFE-mittarin voidaan katsoa yhdistävän kaksi eri lähestymistapaa. Se yhdistää ”alhaalta ylös” ja ”ylhäältä alas”-tarkastelutavat. Tässä mittarissa tulot (DFE_t^R) summataan yhteen yksittäisten toimien perusteella. Menojen (DFE_t^G) osalta korjattujen menojen kasvua verrataan potentiaalisen tuotannon kasvuun. Mikäli korjatut menot ovat kasvaneet nopeammin kuin potentiaalinen tuotanto, finanssipolitiikan on elvyttävää. Toisaalta, jos menot ovat kasvaneet potentiaalista tuotantoa hitaammin, finanssipolitiikan voidaan tulkita olleen kiristävää.

DFE-mittari on määritelty seuraavasti:

⁶ Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta, että vaadittu sopeutus riippuu kolmesta tekijästä: velka-asteesta (yli/alle 60 %), julkisen talouden kestävyysarviosta (onko kestävyysriski suuri vai ei S1-indikaattorilla mitattuna) ja talouden tilasta (erityisesti tuotantokuilusta, mutta myös talouskasvusta ja kasvun suhteesta potentiaaliinsa). Vaaditun sopeutuksen täsmällinen määräytyminen eri tiloissa on kuvattu vakaus- ja kasvusopimuksen ohjekirjassa (European Commission 2017, 39). Tätä kirjoittaessa Suomen voi sijoittaa matriisiin viimeiseen sarakkeeseen ja rivi määräytyy tuotantokuiluvarion suuruuden perusteella.

⁷ Tässä ei ole otettu huomioon joustavuus- ja maahanmuuttolausekkeita. Niiden huomioiminen vaikuttaa maalta vaadittuun sopeutukseen ja siten menosääntöön arvoon, mutta lausekkeiden kuvaaminen ja huomioiminen monimutkaistaisi tätä työtä tarpeettomasti. Tämän työn tavoite ei ole niinkään kuvata EU:n finanssipolitiikan sääntöjä ja niiden tulkintaa, vaan erilaisia vaihtoehtoisia tapoja mitata ja arvioida harjoitetun finanssipolitiikan mitoitusta.

⁸ Aiemmin menosääntöä päivitettiin kolmen vuoden välein, mutta nyt on siirrytty vuosittain päivittyvään sääntöön.

$$DFE_t = DFE_t^R + DFE_t^G = \frac{N_t^R}{Y_t} - \left(\frac{\Delta E_t - pot_t \times E_{t-1}}{Y_t} \right), \quad (6)$$

missä N_t^R on päätöspäiset tulotoimet vuonna t , Y_t on nimellinen BKT, E_t on julkiset menot puhdistettuna ja pot_t on keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvu.

Tulojen osalta summataan kaikki riittävällä tarkkuudella määritellyt vuoden t päätöspäiset verotoimet yhteen. Tämän jälkeen kokonaissumma suhteutetaan kokonaistuotantoon.

Menoista poistetaan erät, joihin ei poliittisilla päätöksentekijöillä oleteta olevan vaikutusvaltaa. Näitä menoja ovat suhdanteista aiheutuvat työttömyysmenot ja korkomenot. Menot on täten määritelty:

$$E_t = G_t - U_t^C - I_t, \quad (7)$$

missä G_t on julkisen talouden kokonaismenot, U_t^C ovat suhdanneluonteiset työttömyysmenot ja I_t korkomenot.

Menokasvun vertailukohtana käytetään potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin pidemmän aikavälin keskiarvoa. Menosäännön tapaan DFE-mittarissa vertailuarvona käytetään potentiaalisen tuotannon 10 vuoden liukuvaa keskiarvoa:

$$pot_t = \left(\frac{Y_{t+4}^*}{Y_{t-5}^*} \right)^{1/10} - 1, \quad (8)$$

missä Y_t^* on reaalin potentiaalinen tuotanto vuonna t .

Euroopan komissio käyttää DFE-mittarin laskemisessa arviota potentiaalisen tuotannon kehityksestä, joka perustuu EU:ssa yhteisesti sovitun tuotantofunktiomenetelmän tuloksiin. Lisäksi DFE-mittarissa potentiaalisen tuotannon kasvu muutetaan nimelliseksi käyttämällä hintamuuttujana BKT-deflaattoria.

Lisäksi DFE-mittarista poistetaan kertaluonteiset ja väliaikaiset päätöspäiset toimet sekä tulo- että menopuolelta. Nämä toimet poistetaan samaan tapaan kuin rakenteellista jäämää laskettaessa.

Myös DFE-mittariin liittyy epävarmuutta. Ensinnä tulopuolella arviot toimien mittaluokasta voivat olla virheellisiä. Toimien vaikutusarvioista ei myöskään välttämättä tehdä jälkikätestarkastelua. Myös potentiaalisen tuotannon mittaamiseen liittyy epävarmuutta.⁹

2.5 Puhdas ”alhaalta ylös” -lähestymistapa

Yksi tapa tarkastella finanssipolitiikan viritystä esimerkiksi vaalikauden aikana on yksittäisten harkinnanvaraisten toimien summaaminen yhteen. Vertailukohtana esimerkiksi valtiontalouden osalta voidaan käyttää edellisen hallituksen vaalikauden viimeistä nk. ”teknistä kehystä”. Vaalikauden alkaessa uusi hallitus päättää julkisen talouden suunnitelmassaan ja valtiontalouden kehyspäätöksissään sekä valtion talousarvioissa ja lisätalousarvioissa monista menoihin ja tuloihin vaikuttavista toimista.

Tähänkin lähestymistapaan liittyy epävarmuutta. Aluksi täytyy määritellä tarkoin toimet, jotka määritellään päätösperäisiksi. Haasteita on etenkin menopuolella. Lisäksi monien toimien vaikutuksista ei tehdä lainkaan jälkikäteisarviointia. Taulukossa 1 on esitetty kooste pääministeri Juha Sipilän hallituksen päättämistä harkinnanvaraisista toimista. Lisätietoa näistä toimista ja taulukon laadintaperiaatteista löytyy keväällä 2017 hyväksytystä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021 (Valtiovarainministeriö 2017).

⁹ Hyvä katsaus tuotantokuilun mittaamisen epävarmuuteen European Central Bank (2005, 43–45). Katso myös Huovari ym. (2017) sekä Kuusi (2015).

Taulukko 1. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen päättämät harkinnanvaraiset toimet, kevään 2017 arvio, mrd. euroa

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
VALTIO						
Valtion määrärahoja alentavat päätökset	0,9	1,4	1,8	2,1	2,1	2,1
Valtion määrärahoja lisäävät päätökset	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Indeksijäädytysten ja sitä korvaavien säästöjen arvioitu vaikutus	0,1	0,5	0,8	1,2	1,4	1,4
Kertaluonteiset kärkihankkeiden lisäpanostukset	-0,3	-0,4	-0,5	0,0	0,0	0,0
Kilpailukyky sopimus, ml. veroperustemuutosten kompensaatio	0,0	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7
Verotulomuutosten kompensaatio kunnille valtionosuuksissa	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Valtion verotuloja lisäävät päätökset	0,2	0,6	0,8	1,2	1,3	1,3
Valtion verotuloja alentavat päätökset	-0,3	-0,6	-1,0	-1,3	-1,4	-1,4
Muut valtion tuloja lisäävät päätökset	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kertaluonteiset tuloihin liittyvä toimenpiteet (kärkihankkeiden rahoitus)	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Vaikutus valtiontalouden rahoitusasemaan. netto	0,1	-0,2	0,5	1,7	1,9	1,9
PAIKALLISHALLINTO						
Kuntien maksutuloja lisäävät hallituksen toimenpiteet	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntien verotuloihin	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Kilpailukyky sopimus, ml. veroperustemuutosten kompensaatio	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Verotulomuutosten kompensaatio kunnille valtionosuuksissa	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Muiden valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen	0,1	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
Kuntien veroprosenttien korotukset	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan. netto	0,4	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1
SOSIAALITURVARAHASTOT						
Sosiaaliturvamaksujen korotukset, menosäästöt ja indeksisäästöt	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Kilpailukyky sopimus	0,0	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Vaikutus sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaan. netto	0,7	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, netto	1,2	1,0	1,6	3,0	3,6	3,5
Suhteessa kokonaistuotantoon	0,5 %	0,4 %	0,7 %	1,3 %	1,5 %	1,4 %
BKT	214	219	225	232	238	246

Lähde: Valtiovarainministeriö (2017).

3 Mittareiden laskenta ja vertailu

3.1 Rakenteellinen jäämä ja sen muutos

Taulukossa 2 on esitetty rakenteellisen jäämän laskeminen Suomelle valtiovarainministeriön kevään 2017 ennusteen mukaisesti.

Taulukko 2. Rakenteellinen jäämä

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nimellinen jäämä	-2,5	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7	-1,9	-2,3
Tuotantokuilu	-5,1	-2,4	-0,1	-1,6	-2,3	-2,8	-2,6	-1,7	-1,2
Suhdannekomponentti	-2,9	-1,4	-0,1	-0,9	-1,3	-1,6	-1,5	-1,0	-0,7
Suhdannevaikutus	-5,0	1,5	1,3	-0,8	-0,4	-0,3	0,1	0,5	0,3
Suhdannekorjattu jäämä	0,4	-1,2	-1,0	-1,3	-1,3	-1,6	-1,2	-0,9	-1,7
Suhdannekorjatun jäämän muutos	-1,7	-1,6	0,2	-0,3	0,0	-0,2	0,3	0,3	-0,7
Kertaluonteiset toimet		-0,2							
Rakenteellinen jäämä	0,4	-1,0	-1,0	-1,3	-1,3	-1,6	-1,2	-0,9	-1,7

Finanssipolitiikan viritystä tarkasteltaessa vuoden 2009 finanssikriisin jälkeiset hallituksen päättämät elvyttävät toimet näkyvät selkeästi rakenteellisen jäämän heikkenemisenä vuonna 2010. Myöhempien hallitusten päättämät sopeutustoimet näkyvät rakenteellisessä jäämässä vaimeammin, kuin yksittäisten toimien perusteella voisi olettaa. Ikäsidonnaisten menojen kasvu on heikentänyt rakenteellista jäämää erityisesti 2010-luvun alusta lähtien ilman erillisiä uusia päätöksiä. Siten finanssipolitiikka muuttuu kiristäväksi rakenteellisen jäämän muutoksella mitattuna vasta, kun sopeutustoimet ylittävät väestörakenteen muutoksen aiheuttaman vaikutuksen (ikäsidonnaisten menojen kehitystä tarkastel-

laan tarkemmin luvussa 4). Vuoden 2017 rakenteellisessa jäämässä näkyvät kilpailukykyso-
pimuksen vaikutukset.

Esimerkkinä rakenteellisen jäämän tarkentumisesta ja siihen johtaneista syistä käytetään
vuosien 2015–2016 arvioita mitattuna kolmena eri ajankohtana. Nämä tulokset on koottu
taulukkaan 3, jonka sarakkeissa on esitetty vuosien 2015–2016 arviot ja riveillä arvioiden
laadinta-ajankohdat.

Valtiovarainministeriön kevään 2015 ennusteen perusteella arvio vuoden 2015 rakenteel-
lisesta jäämästä oli -1,8 %. Kevään 2017 ennusteessa rakenteellisen jäämän arvoksi arvioi-
tiin enää -1,2 %. Vaikka arvio vuoden 2015 tuotantokuilusta on tarkentunut noin 0,2 pro-
senttiyksikköä, suurin rakenteellisen jäämän muutosta ajava tekijä on nimellisen jäämän
ennuste-poikkeama: toteutuneen ja vuonna 2015 ennustettu nimellisen jäämän erotus on
0,7 prosenttiyksikköä. Myös vuoden 2016 rakenteellisen jäämän tarkentuminen johtuu pit-
kälti nimellisen jäämän tarkentumisesta. Syynä vuoden 2016 nimellinen jäämän tarkentu-
miseen ovat uuden hallituksen loppukeväällä 2015 päättämät sopeutustoimet sekä enna-
koitua nopeammin virinnyt talouskasvu. Sen sijaan arviot tuotantokuilusta ovat muuttu-
neet huomattavasti vähemmän.

Taulukon 3 tulokset havainnollistavat, että suhdannekäänteessä reaaliaikaiset arviot raken-
teellisesta jäämästä muuttuvat voimakkaasti lyhyelläkin aikavälillä. Tarkentumiset myös
periytyvät rakenteellisen jäämän muutoksiin. Kun keväällä 2015 rakenteellisen jäämän
muutokseksi vuonna 2016 ennustettiin -0,5 prosenttiyksikköä, oli päivittynyt arvio kevään
2017 ennusteessa 0,3 prosenttiyksikköä erotuksen ollessa -0,8 prosenttiyksikköä. Käsitys
vuoden 2016 finanssipolitiikan virityksestä on muuttunut paljon kahdessa vuodessa. Kun
vuonna 2015 finanssipolitiikan virityksen arvioitiin olevan elvyttävää, oli se päivittyneen
arvion mukaan lievästi kiristävä. Osasyynä tälle ovat hallituksen vuodelle 2016 päättä-
mät sopeutustoimet, jotka eivät olleet tiedossa vielä kevään 2015 julkisen talouden ennus-
tetta laadittaessa.

Taulukko 3. Rakenteellisen jäämän tarkentuminen ja sen syyt v. 2015 ja 2016

% BKT:sta	2015	2016
Nimellinen jäämä, kevät 2015	-3,4	-3,2
Nimellinen jäämä, kevät 2016	-2,7	-2,5
Nimellinen jäämä, kevät 2017	-2,7	-1,9
Rakenteellinen jäämä, kevät 2015	-1,8	-2,3
Rakenteellinen jäämä, kevät 2016	-1,3	-1,5
Rakenteellinen jäämä, kevät 2017	-1,2	-0,9
Tuotantokuilu, kevät 2015	-2,8	-1,6
Tuotantokuilu, kevät 2016	-2,5	-1,9
Tuotantokuilu, kevät 2017	-2,6	-1,7
Kevät 15 --> Kevät 17		
Muutos nimellisessä jäämässä	0,7	1,3
Muutos tuotantokuilussa	0,1	-0,1
Muutos rakenteellisessä jäämässä	0,6	1,3
Kevät 15 --> Kevät 16		
Muutos nimellisessä jäämässä	0,5	0,8
Muutos tuotantokuilussa	0,3	-0,3
Muutos rakenteellisessä jäämässä	0,3	-0,3

3.2 Menosääntö

Taulukossa 4 on esitetty menosäännön mukaiset menoerät ja nettomenojen reaali- kasvu. Toimenpiteitä on koottu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tekemistä päätöksistä alkaen. Näin ollen edellisellä vaalikaudella mahdollisesti tehtyjen päätösten puuttumisen johdosta vuoden 2011 nettomenojen kasvu voi olla hivenen yliarvioitu. Lisäksi vuoden 2015 tilastouudistus¹⁰ voi vaikuttaa vuoden 2015 nettomenojen kasvuun.

¹⁰ Kuntataloustilaston uudistuksen seurauksena julkisyhteisöjen tilastovuoden 2015 luvut muuttuivat aiempiin tilastoihin verrattuna. Uudistus paransi tietojen laatua, mutta aiheutti katkoksen aikasarjoihin vuosien 2014 ja 2015 välille. Uudistuksen vuoksi paikallishallintosektorin sisäisiä palvelujen ostoja sulautui pois, mikä pienentää vastaavasti julkisyhteisöjen kokonaismenoja ja -tuloja. Vaikutus on noin 1,2 miljardia euroa eli noin 0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Uudistus ei vaikuta julkisen sektorin nettoluotonottoon (Tilastokeskus 2017).

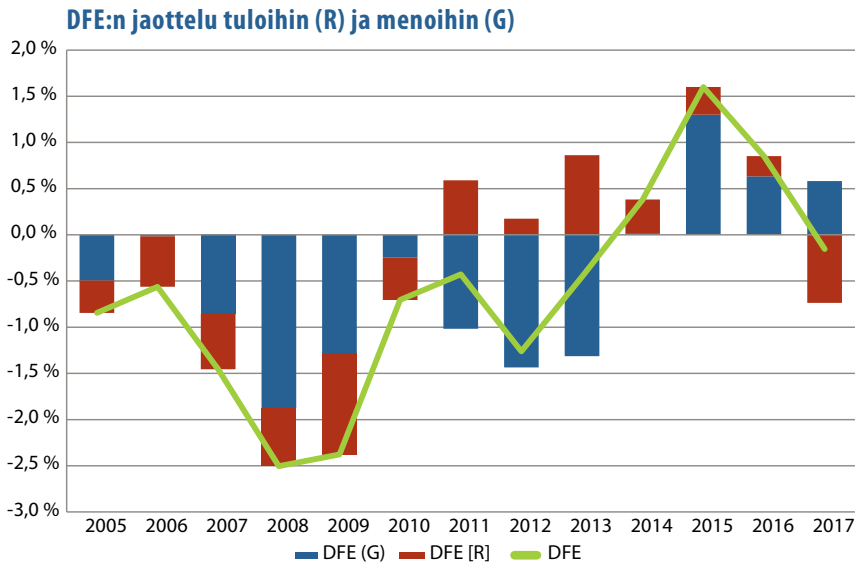
Taulukko 4. Nettomenojen reaali kasvu valtiovarainministeriön kevään 2017 ennuste, mrd. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Julkisyhteisöjen menot	102,4	107,1	112,3	117,0	119,3	119,4	120,1
Korkomenot	2,5	2,7	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1,1	1,1	1,2	1,2	0,9	1,1	1,2
Kiinteän pääoman bruttomuodostus	6,9	7,5	8,1	8,4	8,6	8,2	8,3
Kiinteän pääoman bruttomuodostus, 4 v. keskiarvo	7,0	7,2	7,4	7,7	8,1	8,3	8,4
Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0,5	0,2	0,1	0,3	0,6	1,0	0,8
Korjattu menokäsite	98,5	102,7	107,5	112,1	114,9	115,0	116,0
Päätöseräisten toimien vaikutus tuloihin	0	0	0,35	1,8	0,8	0,5	0,4
Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1
Nettomenot	98,5	102,7	107,2	110,4	114,0	114,4	115,5
Nettomenojen kasvu		4,3 %	4,3 %	2,7 %	1,7 %	-0,4 %	0,4 %
BKT-deflaattori	1,5 %	2,3 %	2,6 %	2,0 %	2,1 %	1,4 %	1,3 %
Nettomenojen reaali kasvu		2,0 %	1,7 %	0,7 %	-0,4 %	-1,8 %	-0,9 %
Menosääntö		0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,8 %	0,6 %	-0,1 %

Tarkastelujakson alkupuolella nettomenojen reaali kasvu on ollut nopeampaa, kuin menosääntö olisi sallinut. Finanssipolitiikan voidaan katsoa siten olleen elvyttävää, kun menosääntöä nopeampi nettomenojen kasvu tulkitaan elvyttäväksi politiikaksi. Tätä tulkintaa soveltaen finanssipolitiikan voi katsoa olleen kiristävää tarkastelujakson loppupuolella. Tulokset eivät muutu, vaikka menosääntöä tulkittaisiin itsenäisenä sääntönä ilman sidosta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, sillä siinä tapauksessa nettomenot olisivat saaneet kasvaa reaalisesti 0,8 % vuonna 2015 ja 0,3 % vuonna 2016.

3.3 DFE-mittari

Kuviossa 2 esitetään DFE-mittarin antama tulos finanssipolitiikan virityksestä. DFE-mittarin mukaan finanssipolitiikka oli elvyttävää vuosina 2005–2013. Erityisesti finanssikriisin aikainen menoelvytys näkyy 2010-luvun loppupuolella. Vastaavasti Kataisen, Stubbin ja Sipilän hallitusten sopeutustoimet näkyvät mitoituksen kiristymisenä vuosina 2014–2016. Kuluvana vuonna erityisesti kilpailukyky sopimus ja siihen liittyvät veronkevennykset keikauttavat finanssipolitiikan taas elvyttäväksi. Tällä hetkellä tiedossa olevien myöhempien vuosien toimien perusteella politiikka vaihtelee neutraalin ja lievästi kiristävän mitoituksen välillä.

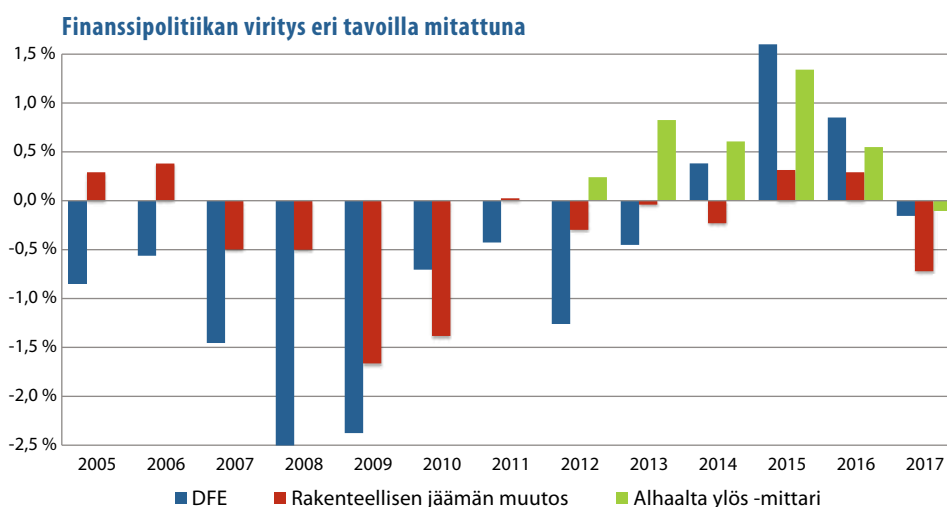


Kuvio 2. DFE-mittari vuosina 2005–2017

3.5 Mittareiden vertailu

Kuviossa 3 esitetään rakenteellisen jäämän muutoksen, DFE-mittarin ja ”alhaalta ylös”-menetelmän antamat arviot finanssipolitiikan mitoituksesta vuosina 2005–2017.¹¹ Vaikka pääsääntöisesti eri mittarit antavat samansuuntaisia tuloksia ainakin vaikutuksen etumerkistä, poikkeavat arviot vaikutuksen suuruudesta paikoin huomattavasti. Erityisesti vuosina 2005–2012 DFE-mittarin mukaan finanssipolitiikka oli huomattavasti elvyttävämpää kuin rakenteellisen jäämän muutoksella arvioituna. Myöhemmin taas ”alhaalta ylös”-mittarin mukaan finanssipolitiikka on ollut kiristävämpää kuin muiden mittareiden avulla arvioituna. Kun käsitys tämän hetken suhdannetilanteesta, suhdanteen voimakkuudesta ja ylipäättään talouskasvusta tarkentuu, tulevat arviot mm. vuosien 2015–2017 rakenteellisen jäämän muutoksista tarkentumaan.

¹¹ Menosääntöä ei tässä esitetä, koska sen tulkinta on ehdollinen keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiselle.



Kuvio 3. Eri mittareiden antama kuva finanssipolitiikan virityksestä

Kun arvioidaan finanssipolitiikan viritystä, on hyvä olla tietoinen eri mittareihin vaikuttavista tekijöistä. Mittareiden väliset erot johtuvat osin mittareiden erilaisista laskentatavoista ja osin väestön ikääntymisen vaikutusten näkymisestä niissä eritavoin.

Ensinnä tarkastellaan laskentatavan vaikutusta ja otetaan esimerkiksi vuosi 2012. Vuoden 2012 talousarvioesityksen mukaan tuolloinen hallitus päätti nettovaikutukseltaan yhteensä noin 900 milj. euron sopeutuksesta, joka koostui menojen n. 700 milj. euron ja tulojen n. 200 milj. euron sopeutuksesta. Jälkikäteen arvioiden sopeutuksen mittaluokka on hivenen kutistunut, mikä näkyy ”alhaalta ylös”-mittarin arvossa. DFE-mittarissa tulotoimet on laskettu samalla tavalla yksittäiset toimet yhteen laskelmalla kuin ”alhaalta ylös”-mittarissa. Sen sijaan menotoimet on arvioitu vertaamalla suhdanteista puhdistettujen menojen kasvua potentiaalisen tuotannon kasvuun. Se, että Suomen potentiaalinen tuotanto kasvoi tuolloin merkittävästi hitaammin kuin julkiset menot, näkyy elvyttävänä politiikkana DFE-mittarilla mitattuna. Väestön ikääntymisen vaikutusta on puolestaan tarkasteltu seuraavassa luvussa.

4 Ikääntymisestä johtuvien menojen vaikutus finanssipolitiikan mitoituksen arvioimiseen

Väestön ikärakenteen muuttuessa eläke-, terveys- ja hoivamenot ovat kasvaneet ja tulevat kasvamaan vielä pitkään voimakkaasti. Siten julkisen sektorin menot kasvavat väestön ikääntyessä automaattisesti nykyisen lainsäädännön perusteella ilman uusia päätöksiä. Siksi ikääntymisen vaikutuksen poistaminen julkisten menojen kehityksestä tarjoaa yhden lisänäkökulman harjoitetun finanssipolitiikan viritystä arvioitaessa.

Taulukossa 5 on esitetty väestön ikärakenteen muutoksen eläke- ja peruspalvelumenoja kasvattava vaikutus vuosina 2008–2016 liitteessä 2 kuvattujen laskelmien pohjalta. Tulosten perusteella ikärakenteen muutos on kasvattanut julkisia menoja vuodesta 2008 vuoteen 2016 mennessä kumulatiivisesti n. 4,2 mrd. euroa eli n. 2,0 % suhteessa BKT:hen. Eläkemenojen kasvu selittää tästä menojen kasvusta noin kolme neljäsosaa, sillä tarkastelujaksolle on osunut suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle. Sen sijaan terveys- ja hoivapalveluiden tarpeen ripein kasvu on vasta edessäpäin suurten ikäluokkien ikääntyessä.

Taulukko 5. Väestön ikärakenteen muutoksen julkisia menoja automaattisesti kasvattava vaikutus, milj. euroa

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eläkemenojen kumulatiivinen kasvu vuodesta 2008 (1)	462	932	1 365	1 792	2 199	2 489	2 819	3 225
Peruspalvelumenojen kumulatiivinen kasvu vuodesta 2008 (2)	27	67	140	270	413	586	778	985
Eläke- ja peruspalvelumenojen kumulatiivinen kasvu vuodesta 2008 (1+2)	489	999	1 505	2 062	2 612	3 074	3 598	4 210
Eläke- ja peruspalvelumenojen kumulatiivinen kasvu vuodesta 2008, suhteessa BKT:hen	0,3 %	0,5 %	0,8 %	1,0 %	1,3 %	1,5 %	1,7 %	2,0 %
Eläke- ja peruspalvelumenojen vuosittainen kasvu	489	511	506	557	550	462	523	612
Eläke- ja peruspalvelumenojen vuosittainen kasvu, suhteessa BKT:hen	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %

Ikärakenteen muutoksen vuotuinen julkisia menoja ”automaattisesti” kasvattava vaikutus on ollut tarkastelujaksolla keskimäärin 0,3 % suhteessa BKT:hen. Tämä ilmiö jatkuu voimakkaana vielä 2030-luvun alkuun asti.

Ikääntymisestä johtuvien menojen vaikutusta finanssipolitiikan mitoituksen arvioon voidaan havainnollistaa helposti menosäännön avulla. Taulukossa 6 esitetään nettomenojen kasvu kahdella eri tavalla laskettuna: ensinnä samaan tapaan kuin taulukossa 2 ja toiseksi ikääntymisen vaikutuksesta puhdistettuna. Lopuksi vertailukohtana taulukossa on esitetty menosäännön antama menojen kasvun enimmäisnopeus kunakin vuonna. Laskelmat on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Taulukko 6. Ikääntymisen vaikutus menoihin ja menosäännön noudattamiseen 2011–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nettomenojen kasvu	2,0 %	1,7 %	0,7 %	-0,4 %	-1,8 %	-0,9 %
Nettomenojen kasvu ilman ikääntymisen vaikutusta	1,5 %	1,2 %	0,3 %	-0,8 %	-2,3 %	-1,4 %
Menosääntö	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,8 %	0,6 %	-0,1 %

Menosäännön mukaisesti lasketut nettomenot kasvoivat reaalisesti noin 2 % vuodessa tarkastelujakson alussa. Sen jälkeen Kataisen, Stubbin ja Sipilän hallitusten päättämät toimet ovat hidastaneet nettomenojen kasvua ja kääntäneet ne jopa laskuun. Tarkastelujakson alussa menosäännön mukaisesti lasketut menot kasvoivat selvästi nopeammin kuin menosääntö sallisi.

Myös ikääntymisen vaikutuksesta puhdistettu nettomenojen reaali kasvu oli vuosina 2011–2012 nopeampaa, kuin menosääntö olisi sallinut. Siten menosäännön valossa 2010-luvun alun elvyttävä finanssipolitiikka ei johtunut pelkästään ikäsidonnaisten menojen kasvusta, vaan finanssipolitiikan viritys oli kokonaisuudessaan elvyttävää. Vuosi 2013 näyttäytyy taitekohtana, sillä ensin ikääntymismenoista puhdistettu nettomenojen kasvu ja myöhemmin myös nettomenojen kasvu hidastuivat alle menosäännön antaman tavoitetason.

Ikääntyminen vaikuttaa eri mittareihin eri tavoin. Ikääntymisen vaikutus näkyy menosäännössä sekä DFE-mittarissa, joka on menojen osalta laskettu samalla tavalla kuin menosääntö. Myös rakenteellisen jäämän voidaan arvioida heikkenevän noin 0,3 prosenttiyksikköä vuodessa ikääntymisen johdosta. Sen sijaan ”alhaalta ylös”-mittarissa ikääntymisen elvytysvaikutus ei näy, sillä menetelmä perustuu yksittäisten politiikkatoimien yhteenlaskuun. Vaikka ikääntyminen vaikuttaa eri mittareihin eri tavoin, ei se täysin selitä mittareissa havaittuja eroja.

5 Yhteenveto

Tässä työssä kuvattiin ja verrattiin eri tapoja arvioida finanssipolitiikan viritystä keskittyen erityisesti EU-yhteyksissä käytössä oleviin mittareihin. Kaikissa tavoissa mitata finanssipolitiikan viritystä on heikkoutensa. Ensinnä tarvitaan vaikutusarviot kaikista julkiseen talouteen vaikuttavista päätösperäisistä toimista. Vaikutusarviointeihin liittyy paikoin huomattavaa epävarmuutta, minkä lisäksi esimerkiksi kuntien toimista on saatavilla heikosti kattavaa tietoa. Toisaalta mittarin laskentaan saatetaan tarvita arvio suhdannetilanteesta eli tuotantokuilusta, joka lasketaan havaitun ja potentiaalisen tuotannon erotuksena. Potentiaalinen tuotanto ja tuotantokuilu ovat havaitsemattomia muuttujia, joiden mittaamiseen liittyy useita ongelmia. Erityisesti reaaliaikaiset arviot potentiaalisesta tuotannosta ja suhdanteesta ovat epävarmoja. Mittareiden, joiden laskennassa käytetään arviota potentiaalisen tuotannon kasvusta tai suhdanteesta, antama käsitys muuttuu, kun arvio joko potentiaalisen tuotannon kasvusta tai suhdanteesta muuttuu.

Yleisemmin voidaan todeta, että myös laskelmissa käytettyjen havaittujen muuttujien osalta tilastotietojen tarkentuminen ja ennustepoikkeamat periytyvät niistä johdettuihin mittareihin. Mittaamisen epävarmuudesta johtuen finanssipolitiikan viritystä kannattaa arvioida useamman mittarin avulla.

Lisäksi mittareiden oikea tulkinta edellyttää myös kansantalouden erityispiirteiden hyvää tuntemusta. Edellä mm. näytettiin, miten väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva ikäsidonnaisten menojen kasvu lisää vuosittain julkisia menoja automaattisesti ilman uusia päätöksiä ja heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa. Ikääntyminen vaikuttaa eri mittareihin eri tavoin.

Tässä työssä osoitettiin, että vaikka ikääntyminen selittääkin osan mittareiden välisistä eroista, erot eivät selity pelkästään sillä. Myös mittareiden laskentatapa vaikuttaa tuloksiin. Jatkotyössä olisikin hyödyllistä arvioida, miten esimerkiksi ennusteita hitaampi kasvu, matala inflaatio (erityisesti inflaatioyllätykset) ja matala korko vaikuttavat finanssipolitiikan virituksen mittareihin.

KIRJALLISUUS

- European Central Bank (2005), The (un)reliability of output gap estimates in real time, *ECB Monthly Bulletin*, February: 43–45.
- European Commission (2015), *The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect*, Economic papers 543, European Commission Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2017), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition*. European Economy Institutional Paper 052, European Commission Economic and Financial Affairs.
- Huovari, J., Jauhiainen, S. ja Kekäläinen, A. (2017), Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland – impact on budget imbalances, PTT työpapereita 191.
- Jaakkola, J. (2016), Julkisyhteisöjen rahoitusasapainon suhdanneriippuvaisten tekijöiden ja finanssipolitiikan päätöspärisyyden arviointia, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 112: 297–313.
- Kuusi, T. (2015), *Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja*, Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 5/2015.
- Mourre, G., Astarita, C. ja Princen, S. (2014) *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology*, European Economy, Economic Papers 536, European Commission.
- OECD (2014), New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance, Economics Department Working Papers No. 1174.
- Tilastokeskus (2017), Kuntataloustilaston uudistus muuttaa julkisyhteisöjen tietoja, http://www.stat.fi/til/vtp/vtp_2017-01-31_uut_002_fi.html (viitattu 24.10.2017).
- Valtiovarainministeriö (2017), *Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018—2021*, VM/1778/02.02.00.00/2016, 28.4.2017.

Liite 1 Ikääntymisen tuottaman elvytysvaikutuksen poistaminen julkisyhteisöjen menoista

Taulukossa 7 on esitetty menosäännön mukaiset menot siten, että julkisyhteisöjen menoista on poistettu väestön ikääntymisen tuottama elvytysvaikutus. Koska ikääntymismenojen elvytysvaikutus on laskettu vakioimalla ikärakenne, voidaan elvytysvaikutus laskea suoraan vähentämällä taulukossa 5 esitetty vaikutus julkisyhteisöjen menoista (rivi 1).

Taulukko 7. Ikääntymisestä aiheutuneiden menojen poistaminen julkisyhteisöjen menoista vuosina 2010–2016, mrd. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Julkisyhteisöjen menot	102,4	107,1	112,3	117,0	119,3	119,4	120,1
Eläkemenojen vaikutus	1,0	1,5	2,1	2,6	3,1	3,6	4,2
Julkisyhteisöjen puhdistetut menot	101,4	105,6	110,2	114,3	116,2	115,8	115,9
Korkomenot	2,5	2,7	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1,1	1,1	1,2	1,2	0,9	1,1	1,2
Kiinteän pääoman bruttomuodostus	6,9	7,5	8,1	8,4	8,6	8,2	8,3
Kiinteän pääoman bruttomuodostus, 4 v. keskiarvo	7,0	7,2	7,4	7,7	8,1	8,3	8,4
Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0,5	0,2	0,1	0,3	0,6	1,0	0,8
Korjattu menokäsite	97,5	101,2	105,4	109,5	111,8	111,4	111,8
Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	0,0	0,0	0,4	1,8	0,8	0,5	0,4
Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Nettomenot	97,5	101,2	105,1	107,7	110,9	110,8	111,3
Nettomenojen kasvu		3,8 %	3,8 %	2,2 %	1,3 %	-0,9 %	-0,1 %
BKT-deflaattori	1,5 %	2,3 %	2,6 %	2,0 %	2,1 %	1,4 %	1,3 %
Nettomenojen reaalikasvu		1,5 %	1,2 %	0,2 %	-0,7 %	-2,3 %	-1,4 %

Liite 2 Väestönikä rakenteen muutoksen julkisia menoja kasvattavan vaikutuksen arviointi

Väestön ikärakenteen muutoksen vaikutus eläkemenoihin pystytään arvioimaan melko tarkasti. Tiedot työ- ja kansaneläkemenosta eläkelajeittain sekä vastaavista eläkkeensaajien lukumääristä saadaan Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen tilastoista. Tässä työssä kunkin eläkelajin eläkemenot on laskettu saajaa kohti vuosille 2008–2016. Tämän jälkeen on laskettu, kuinka suuret menot olisivat olleet, jos saajien määrä suhteessa väestöön olisi pysynyt vakiona vuoden 2008 tasolla. Lopuksi tulosta on verrattu toteutuneeseen menokehitykseen, jolloin erotus kuvaa ikääntymisen aiheuttamaa menojen kasvua.

Laskelma on tehty eläkelaji- ja eläkejärjestelmäkohtaisesti, jotta etuusmenoissa tapahtuneet muutokset vastaisivat mahdollisimman tarkasti etuudensaajien lukumäärien muutoksia.¹²

Laskelmassa ei ole rajoitettu tarkastelemaan pelkästään vanhuuseläkkeitä, sillä tällainen tarkastelu yliarvioisi eläkemenojen julkisia menoja kasvattavan vaikutuksen. Tämä johtuu siitä, että suurten ikäluokkien siirtyminen vanhuuseläkkeelle on pienentänyt työkyvyttömyys- ja osa-aikaeläkemenoja. Ikärakenteen muutos siis kasvattaa useimpien eläkelajien, mutta pienentää joidenkin eläkelajien menoja. Nämä vaikutukset tulee huomioida yhtäläisesti tarkastelemalla muutosten nettovaikutusta.

Kelan maksamia vanhusväestöä koskevia etuuksia ovat kansaneläkkeiden lisäksi eläkkeensaajien hoito- ja asumistuki, takuueläke, rintamalisät ja sairausvakuutuksesta maksettavat lääke- ja sairaanhoitokorvaukset. Näitä etuuksia ei kuitenkaan ole otettu tässä työssä mukaan laskelmiin. Näiden etuuksien kohdalla saajien lukumäärän muutos suhteessa väestöön saattaa johtua päätösperäisistä toimista, eikä pelkästään ikärakenteen muutoksesta. Lisäksi eläkkeensaajien asumistuen osalta kaikki menojen kasvu ei välttämättä johdu pelkästään ikärakenteen muutoksesta, sillä ennen eläkkeelle siirtymistään tuen saajat ovat voineet saada yleistä asumistukea.¹³

Väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa myös kuntien peruspalveluiden kysyntään ja sitä kautta myös menopaineisiin. Ikärakenteen muutoksen vaikutusta kuntien peruspal-

¹² Laskelmassa ei ole kuitenkaan huomioitu työttömyyseläkettä, sillä sen saajien lukumäärä on tarkastelujaksolla laskenut kymmenistä tuhansista hengistä nolnaan kyseisen eläkelajien lakkauttamisen vuoksi. Vastaavat menot eivät kuitenkaan ole kadonneet julkisesta taloudesta, sillä nykyään aiemmin työttömyyseläkkeeseen oikeutetut henkilöt saavat työttömyysturvaa. Muiden eläkelajien osalta voidaan katsoa, että poliittiset päätökset eivät ole tarkastelujaksolla merkittävästi vaikuttaneet saajajoukon kokoon.

¹³ Vaikka Kelan muut etuudet otettaisiin mukaan laskelmiin, olisi näiden menojen ikääntymisestä johtuva kumulatiivinen kasvu vuodesta 2008 vuoteen 2015 vain noin 130 milj. euroa ja ilman eläkkeensaajien asumistukea vain noin 70 milj. euroa.

veluiden menokehitykseen on arvioitu hyödyntämällä iän perusteella jaettuja kuntien valtionosuuksia. Valtionosuusmallina on käytetty vuosina 2010–2014 voimassa ollutta valtionosuusjärjestelmää.¹⁴ Valtionosuuslaskelmista on saatavilla tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnoista ikäryhmäkohtaisesti¹⁵ sekä esi- ja perusopetuksen perushinnoista¹⁶. Jotta valtionosuusmallin uudistukset eivät vaikuttaisi saatuihin tuloksiin, vuosien 2008–2009 ja 2015–2016 tiedot on laskettu ketjuttamalla ikäryhmäkohtaisia perushintoja valtionosuusindeksin muutoksella.

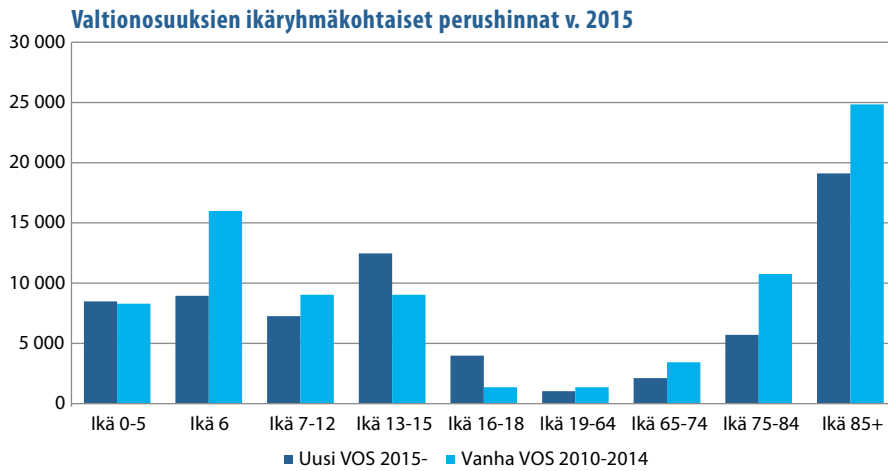
Valtionosuusjärjestelmä toimii siten, että esimerkiksi vuoden 2010 valtionosuuksia jaettaessa vuoden 2010 ikäryhmäkohtaiset perushinnat kerrotaan kunnan väestömäärällä vuoden 2008 lopussa. Siten tässä työssä vuoden t ikäryhmäkohtaiset peruspalveluiden perushinnat on kerrottu vuoden t-2 lopun vastaavan ikäisen väestön määrällä koko Suomessa. Lopputulosta ei ole kerrottu valtionosuusprosentilla, sillä tässä työssä halutaan tarkastella kuntien peruspalvelumenoja kokonaisuudessaan, ei ainoastaan valtionosuuksilla rahoitettua osuutta. Vaihtoehtoislaskelma on tehty muuttamalla laskelmaa siten, että tarkasteltujen ikäryhmien osuudet koko väestöstä on pidetty vuoden 2006 lopun tasolla. Ikärakenteen muutoksen vaikutusta kuntien peruspalvelumenoihin voidaan siten arvioida näiden kahden laskelman erotuksena.

Toteumatietojen puutteesta johtuen arviopohjainen laskelma on hyvin karkea, eikä se pysty ottamaan kaikkia mahdollisia tekijöitä huomioon. Mikäli laskelmissa käytettäisiin vuodesta 2015 lähtien käytössä ollutta valtionosuusmallia, laskisi ikärakenteen muutoksen menoja kasvattava kumulatiivinen vaikutus 990 milj. eurosta 400 milj. euroon. Tämä selittyy sillä, että uudessa valtionosuusmallissa yli 65-vuotiaiden perushinnat ovat selvästi pienemmät kuin vanhassa mallissa, sillä kunnan väestön sairastuvuuden perusteella jaetun valtionosuuden painoarvoa on kasvatettu. Näissä laskelmissa käytettyjen ikäryhmäkohtaisten perushintojen erot uuden ja vanhan valtionosuusjärjestelmän välillä näkyvät kuvasta 4.

¹⁴ Valtionosuusmalli on kuvattu hallituksen esityksessä 174/2009.

¹⁵ Mallissa ikäryhmiä ovat alle 7-vuotiaat, 7–64-vuotiaat, 65–74-vuotiaat, 75–84-vuotiaat ja yli 85-vuotiaat.

¹⁶ Koskevat 6–15-vuotaita.



Kuvio 4. Peruspalveluiden valtionosuuksien perushinnat ikäryhmittäin vuonna 2015, euroa per asukas.

Tässä työssä on päädytty ensisijaisesti käyttämään vanhan valtionosuusmallin mukaisia tuloksia, sillä se on ollut voimassa pääosan tarkastelujaksosta. Lisäksi sairastavuudella ja korkealla iällä on merkittävä korrelaatio, joten väestön ikärakenteen muutoksen vaikutus tulee luultavasti huomioiduksi paremmin, kun käytetään valtionosuusmallia, jossa sairastavuuden paino on pienempi. Vaihtoehtoinen laskentatapa kuitenkin osoittaa, että laskentatavan vaikutus lopputulokseen ei ole kovinkaan suuri, sillä toistaiseksi suurin osa ikääntymisestä johtuvien menojen kasvusta on aiheutunut eläkemenojen kasvusta.


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-909-2 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-910-8 (pdf)

Marraskuu 2017