

Talouden ja talouspolitiikan näkymät*

Jyrki Katainen

Valtiovarainministeri

Valtioneuvosto

Elämme juuri nyt erittäin haasteellisia, mutta kansantaloustieteilijöiden kannalta myös mielenkiintoisia aikoja. Käynnissä oleva finanssikriisi ja sen jatko vaikutukset tulevat varmasti jäämään merkittäväksi oppitunniksi maailman taloushistoriaan.

Käyn puheenvuorossani läpi rahoitusmarkkinoiden näkymiä ja suhdannetilannetta, sekä Suomen finanssipoliittisia toimia ensi vuoden budjetin ja julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyysnäkökulmasta. Ajattelin myös esittää ajatuksia siitä, millainen on valtion talousarvioiden ja kehysmenettelyn rooli finanssipoliitikassa eri suhdannetilanteissa. Lisäksi arvioin elvyttävän finanssipoliitiikan ja tarvittavien rakenteellisten uudistusten välistä suhdetta luottamuksen säilyttämiseksi harjoitetussa talouspolitiikassa.

Rahoitusmarkkinoiden näkymistä

Syvällisempi analyysi Yhdysvaltojen asuntoluoto- ja lainamarkkinoilta lähtöisin olevasta maail-

manlaajuisesta myllerryksestä olisi nyt ennenaikainen. On aivan liian aikaista sanoa, että tuo kriisi olisi edes tahtumassa. Käyn kuitenkin hieman läpi niitä vaikutuksia ja toimia, joita rahoitusmarkkinakriisi ja sen välittyminen reaalityöelämään ovat jo poikineet.

Lähikuukaudet ja -vuodet ovat täynnä epävarmuutta. Paras tapa lieventää epävarmuudesta aiheutuvia haittoja ja kustannuksia, on vakaan ja varmuuden luominen sinne, minne sitä on luotavissa. Viime laman yhteydessä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan pelasti se, että julkinen talous oli ennen laman alkua tuntuvasti ylijäämäinen ja velkasuhde oli alhainen. On aivan selvä, ettei 90-luvun lama ole sellaisenaan toistumassa – eikä voikaan sellaisenaan toistua. Silti laman opetukset pätevät yhä edelleen. Vahva, kestävä pohjalle rakennettu julkinen talous on yksi harvoista eduista, joita meillä yleensä on. Se auttaa meitä kestävästi ulkoa tulevia häiriötä, kun ei niitä joka tapauksessa voida kokonaan torjuakaan.

Rahoitusmarkkinakriisin mittaluokka valkeni maailmalle toden teolla vasta tänä syksynä, kun investointipankit alkoivat mennä nurin USA:ssa. Siihen saakka Suomessa ajateltiin,

* *Esitelmä Kansantaloudelliselle Yhdistykselle 25.11.2008.*

että talouden vahva perusta ja terve pankkisektori kantavat meidät rahoitusmarkkinakriisin yli. Olemme tässä suhteessa monia muita valmiimpia kestäämään vaikeampia aikoja.

Olemme olleet koko ajan hyvin tietoisia siitä, että kasvumme tulee joka tapauksessa hidastumaan ja olemme myös hyvin varautuneet tuohon hidastumiseen. Emme kuitenkaan olleet varautuneita näin nopeaan muutokseen. Se, että käynnissä oleva taantuma yllätti lisäksemme muutkin, on hyvin laiha lohtu.

Rahoitusmarkkinakriisin käynnistämän kansainvälisen laskusuhdanteen myötä euroalue ja Yhdysvallatkin ovat ajautuneet taantumaan. Lähiympäristömmekin on saanut jo turtunnan. Baltian maat ovat syvissä vaikeuksissa. Ruotsissa ja Tanskassa talouden näkymät ovat tuntuvasti heikentyneet. Venäjä käy läpi omaa rahoitusmarkkinakriisiänsä. Kun ympärillämme tilanne heikkenee nopeasti, ulottuvat vaikutukset myös Suomeen. Rahoitusmarkkinoiden ongelmat välittyvät reaalityaloutemme kasvunäkymiin sitä mukaa, kun rahoituksen ehdot kiristyvät ja riskien hinnoittelu normalisoituu.

Jos vertaillaan EU-maita, on kriittistä juuri se, kuinka hyvin suhdannekäänteeseen on varauduttu. Komission mukaan maat, joissa asuntomarkkinat eivät päässeet ylikuumentumaan tai kilpailukyky rapautumaan, ovat muita paremmassa asemassa. EU-maista vain harvoilla – lähinnä Suomella ja Ruotsilla – on varaa elvyttää aktiivisesti. Näin on siitä huolimatta, että koko Eurooppa koki 2000-luvulla ennätysmäisen hyvän talouskasvun ajan, joka näkyi huomattavina verotulojen lisäyksinä.

Rahoitusmarkkinoilla EU:n piirissä toteutetut toimet ovat joka tapauksessa osoittaneet EU:n toimintakyvyn – vaikka ei kaikki ihan täydellisen sujuvasti ole mennytkään. Kun kuitenkin vertaa tehtyjen päätösten johdonmukai-

suutta ja vaikuttavuutta USA:n ja Euroopan välillä, voi moni aiemmin EU:n kykyä reagoida moittinut katsoa peiliin.

Pankkien välille on pyritty palauttamaan luottamusta koordinoituihin toimiin sekä EU:n että kansainvälisellä tasolla. Kun tuo luottamus löytyy, on haitallisin epävarmuuden jakso ohitettu. Joka tapauksessa edessä on voimakas tasesopeutus, joka tarkoittaa massiivisia omaisuuden realisoitajeja alenevin hinnoin. Samanaikaisesti pankit joutuvat lisäämään pääomiaan tuntuvasti tappioiden kattamiseksi ja vakavaraisuutensa ylläpitämiseksi. Rahasta on pula.

Markkinoilla valtioiden sitoumukset nähdään välttämättöminä toimenpiteinä vakauden turvaamiseksi. Vaikka tilanne on osittain kohentunut, ei pankkien välinen luottamus ole olennaisesti palautunut. Syynä tähän lienee pääosin suhdannekehityksen aiheuttama uhka pankkien kannattavuudelle ja vakavaraisuudelle. Valtiot ovat kuitenkin sitoutuneet varainhankinnan takauksin ja pääomasijoituksin pitämään ainakin keskeisimmät pankit pystyssä.

Toistaiseksi kansainvälisen finanssikriisin vaikutukset Suomen rahoitusmarkkinoilla ovat olleet pitkälti epäsuoria ja näyttävät tulevan pääasiassa varainhankinnan kallistumisen ja heikentyvän talouskehityksen kautta. Pankkirahoituksen hinta on kohonnut, luottoehdot ovat kiristyneet, osakemarkkinoiden lasku on supistanut sijoitusvarallisuutta ja yleinen epävarmuus on selvästi kasvanut. Korkeiden nousu ja näkymien huononeminen ovat jo heijastuneet asunto- ja kiinteistömarkkinoille kaupankäynnin vaimenemisena sekä hintojen nousun pysähtymisenä ja kääntymisenä osittain laskuun. Pankit ovat Rahoitustarkastuksen mukaan aktiivisesti varautumassa huonompiin aikoihin, mutta kannattavuuden heikentyminen lienee väistämätöntä.

Suhdannetilanteesta

Syksyn aikana kuultiin vaatimuksia valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteen pikaisesta uusimisesta tai koko budjettiesityksen uudelleenrakentamisesta. Nyt ei ole kuitenkaan hätäilyn aika. On muistettava mikä ero on yhden viikon YT-uutisilla ja työllisyyskehityksen trendillä. Kun tilanne koko ajan elää, ovat ennusteidenkin virhemarginaalit kasvaneet. Koko yhteiskunnan lisääntynyt kriisitietoisuus näkyy kuitenkin esimerkiksi siinä, missä määrin pörssin kehitystä käsitellään iltauutisissa.

Talouskasvu hidastuu maailman ja euroalueen mukana puoleen prosenttiin vuonna 2009, sillä viennin arvioidaan supistuvan kansainvälisen kysynnän vähentyessä. Myös investoinnit supistuvat vaimentuneen kysynnän ja kohonneiden rahoituskustannusten seurauksena. Täydentävässä budjettiesityksessä ensi vuoden verotuloarvioita pienennettiin noin kahdella miljardilla eurolla, mikä käänsi ylijäämäisen budjettiesityksen alijäämäiseksi ja velanoton puolelle.

Tuotannon kasvu on siten kotimaisen kulutuskysynnän varassa. Hallituksen esittämät veronkevennykset tukevat kotimaista kysyntää oikea-aikaisesti, mutta kotitalouksien kasvanut varovaisuus vähentää kulutushalukkuutta. Kotitalouksien reaalin ostovoima lisääntyy kuitenkin palkankorotusten, veronkevennysten, tulonsiirtojen ja hidastuvan inflaation yhteispelellä ensi vuonna jopa 4 %.

Työttömyys on kääntymässä nousuun talouskasvun hidastuessa ja työttömyysasteen odotetaan kohoavan runsaaseen seitsemään prosenttiin. Täytyy samalla muistaa, että vain kaksi vuotta sitten työttömyys oli yli seitsemän ja puoli prosenttia ja vuonna 2004 8,8 prosenttia. Emme siis puhu mistään hurjista

luvuista tässä heikossa suhdannetilanteessa-kaan.

Uutiset lomautuksista ja irtisanomisista ovat kuitenkin jokaviikkoisia. Olisikin toivottavaa, että yritykset suhtautuisivat työvoiman käyttöön pitkäjänteisesti myös tässä akuutissa suhdannetilanteessa. Työvoiman tarjonta on kääntymässä laskuun ja jollakin aikavälillä pula osaavasta työvoimasta taas kasvaa. Sehän oli jo noususuhdanteen aikana keskeinen pullonkaula. Huolimatta huonoista uutisista arviot ensi talven työllisyyskehityksestä ovat onneksi edelleen melko maltillisia. Mitään romahdusta ei ole ennustettavissa.

Inflaatio hidastuu vuoden 2009 aikana merkittävästi raaka-aineiden maailmanmarkkinahintojen, asuntojen hintojen ja korkojen laskiessa ja jää koko vuonna keskimäärin kahteen prosenttiin. Inflaatiopaineiden hellittäessä rahapolitiikka on voinut ottaa sen elvyttävän roolin, joka sille kuuluu, kun taloutta kohtaa ulkopuolinen, symmetrinen shokki. Euroopan keskuspankki on viestittänyt kantavansa oman vastuunsa. Euron heikkeneminen suhteessa dollariin vahvistaa osaltaan vientiteollisuuden asemaa.

Talouspolitiikkaa on Suomessa harjoitettu jo pidemmän aikaa siten, että pääpaino on ollut keskipitkän ja pitkän aikavälin kysymyksissä. Lyhyellä aikavälillä harjoitettavaa kysynnän säätelyä ei ole pidetty erityisen hyödyllisenä tai toivottavana. Suhdanteiden tasaaminen on jäänyt EKP:n yhteisen rahapolitiikan ja automaattisten vakauttajien varaan, millä on varmistettu toimenpiteiden onnistunut ajoitus.

Ensi vuoden budjetissa kysynnän kasvua tuetaan kuitenkin vahvasti myös päätöspärisin toimin. Ennen muuta tuntuvien veronalennusten vuoksi budjettiesitystä voidaan hyvällä syyllä kutsua elvyttäväksi.

On kuitenkin huomattava, että hallitusohjelmassa sovittujen veronkevennysten syy on ennen kaikkea rakenteellinen. Verotusta keventämällä tuetaan työllisyyden kasvua, joka taas on keskeinen edellytys talouden kasvupotentiaalin vahvistamiselle ja pidemmän aikavälin kestävyydelle.

Rakennepolitiikkaakin tehdään ajassa, ja varmasti järkevintä on toteuttaa rakennepoliittiset toimet silloin kun niillä voi olla myös suhdanepoliittisesti oikeansuuntainen vaikutus. Näin lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet ovat sovittavissa mahdollisimman hyvin yhteen. Tästä on kyse myös kuluvan hallituskauden menojen kasvun ajoituksessa. Ensimmäistä kehyspäätöstä valmisteltaessa oltiin varmoja, että suhdanetilanne tulee kääntymään tämän vaalikauden aikana. Siksi menojen kasvu suunniteltiin kehysissä takapainoiseksi. Tästäkin syystä finanssipolitiikan viritys on vain pienillä muutoksilla saatu käännettyä tuntuvasti elvyttäväksi nopeasti muuttuneeseen suhdanetilanteeseen.

Budjetista ja elvytyksestä

Valtion budjetti on hallituksen tärkein työväline. Sillä vaikutetaan tulevien vuosien kasvumahdollisuuksiin ja hyvinvoinnin edellytyksiin. Kansainvälisen talouden ongelmien vaikutus Suomen kansantalouden kasvunäkymiin huomioitiin jo elokuussa tehdyssä budjettiesityksessä. Alkusyöksen aikana kriisin vaikutukset kuitenkin laajenivat rahoitussektorin ulkopuolelle ja alkoivat näkyä taloudellisessa ympäristössä. Jo valmiiksi elvyttävää budjettiesitystä ei kuitenkaan – kaikeksi onneksi – ollut tarpeen suurissa määrin muuttaa. Voisi jopa sanoa, että tilanteen heiketessä budjettiin jo sisältyvä finanssipoliittinen elvyttävä viritys on muuttunut entistä perustellummaksi.

On myös syytä hyväksyä se tosiasia, ettei elvyttämällä voida lakaista maton alle kaikkea sitä huonoa, mitä kansainvälisestä talouskriisistä meille seuraa. Meidän on vain yksinkertaisesti kestävä jonkin aikaa huonompia aikoja ja sen seurauksia. Meillä ei ole harhakuvitelmia, että valtio voisi ohjailla taloussuhdanteita. Elvyttävällä talouspolitiikalla voidaan parhaimmillaankin vain tasoittaa suhdannekuoppaa, mutta ei kokonaan luoda sitä umpeen.

Tässä tilanteessa elvytyksen pitäisi kuitenkin täyttää ainakin kaksi ehtoa. Sen pitäisi olla muiden maiden kanssa koordinoitua ja nopeavaikutteista. Omat finanssipoliittiset toimet eivät yksin vaikuta Suomen vientikysyntään. Jos kuitenkin myös muut EU-maat samaan aikaan elvyttävät, niin kokonaisuus tukee Suomen vientiä. Koska EU-maiden sisäinen ulkomaankauppa on suurta, niin EU-maat yhdessä muodostavat suunnilleen yhtä suljetun talouden kuin Yhdysvallat.

Nopeavaikutteisuuden osalta voidaan todeta jo nyt päätetyn ensi vuoden budjettiin liittyen koko joukosta toimia, jotka ovat kohtuullisen nopeavaikutteisia. Sen sijaan esim. uudet infrastruktuurihankkeet vaikuttaisivat varsin hitaasti. Sitä paitsi alan kapasiteetti on kohtuullisen korkeassa käytössä jo nykyisillä pääteoksillakin.

Kotitalouksien ostovoiman kasvu tukee kotimarkkinoiden kulutuskysyntää. Työn verotusta kevennetään vuonna 2009 lähes puoli prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon. Kun otetaan huomioon muutkin veromuutokset, kuten metsäverotukseen tehtävä väliaikainen kevennys, kevenee ansio- ja pääomatulojen verotus ensi vuonna yhteensä noin 1700 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti valtion menot kasvavat ensi vuonna 4½ %. Menojen kasvuvauhti ylittää sekä tänä että ensi vuonna selväs-

ti kymmenen viime vuoden keskiarvon, joka on 2½ %. Vuonna 2009 aloitetaan mm. kuusi uutta väylähanketta. Valtio tukee lisäksi erilaisin vakaus- ja pääomitusjärjestelyin erityisesti vienin ja vuokra-asuntotuotannon rahoitusta.

Finanssipolitiikan päätösperäinen keventäminen heikentää julkisen talouden tasapainoa ensi vuonna arviolta reilun 1 % bruttokansantuotteesta. Esimerkiksi IMF suositteli Suomelle äskettäin, käytännössä vastaavan suhdannearvion perusteella, mittaluokaltaan puolta prosenttiyksikköä maltillisempaa elvytystä.

Jo valmiiksi erittäin elvyttävän finanssipolitiikan päälle tehtävät lisäpanostukset erityisesti menolisäysten muodossa voisivat johtaa valtiontalouden alijäämän syvenemiseen ilman mainittavia positiivisia vaikutuksia. Hetken päästä, vaalikauden loppuvaiheessa, olisimme entistä vaikeammassa tilanteessa. Esimerkiksi rakentamisen osalta on huolehdittava siitä, ettei julkisen vallan lisäpanostuksin ylläpidetä korkealle nousutta kustannustasoa ja siten itse asiassa estetä markkinoiden toiminnan normalisoituminen.

Valtiovarainministeriö julkistaa uuden suhdannekatsauksen joulun alla, kun kolmannen vuosineljänneksen tilinpitotiedot varmistuvat. Tuolloin tiedämme edessä olevasta vuodesta jo toivottavasti hieman enemmän. On syytä tunnistaa, että riskit heikompaan suuntaan ovat toisaalta ilmeiset.

Hallitus arvioi tilannetta tiivistetyssä aika-aulussa ja normaalia tarkemmin. Ensi vuoden ensimmäinen lisätalousarvio siirtyy toukokuusta jo tammi-helmikuulle. Maaliskuinen menokehyspäätös ja hieman tätä aiempi hallitusohjelman puolivälitarkastelu tuovat lisätalousarviokäsittelyn ohella joka tapauksessa luonnolliset päätöksentekopaikat.

Avain elvyttävien toimien onnistumiseen on

luottamuksen säilyminen. Jos politiikan johdonmukaisuuteen ei uskota, jää myös elvytyksen teho vähäiseksi. Tästä syystä esimerkiksi Yhdysvaltojen alkuvuonna omaksuma elvyttävä politiikka on osoittautunut melko köykäiseksi. Lopputulemana näyttää olevan entistä suurempi alijäämäisyys ja kasvava velkataakka. Suomen tilanteessa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että veronkevennyksen ohella vielä suurempi menopuolen lisäelvytys saattaisi johtaa odotuksiin veronkevennyksen myöhemmästä perumisesta. Talouspolitiikkamme linjan pitää siksi olla johdonmukainen sekä luottamusta lisäävä.

Ennusteisiin sisältyykin tällä hetkellä huomattavaa epävarmuutta. Edessä voi hyvinkin olla pidempi hitaan kasvun kausi. Julkisen talouden tila on myös valtion velkaa rahoittavien sijoittajien mielenkiinnon kohteena. Esimerkiksi Hollannin ja Irlannin lainanhoidon kustannuksia ovat rahoituskriisistä johtuvien suorien vaikutusten ohella lisänneet voimakkaasti maiden julkisen talouden heikkeneminen.

Julkisen talouden kestävydestä

Kun rahoitusmarkkinakriisistä päästään yli, palataan eri maissa niihin politiikkaongelmiin, joista keskusteltiin ennen kriisiä: Kuinka varautua väestön ikääntymiseen? Kuinka vahvistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä? Miten talouden kasvupotentiaalia tuetaan, jos työvoiman tarjonta alkaa supistua ja tuottavuuden kasvu hidastua? Kuinka selviydymme niistä uusista sitoumuksista, jotka on sovittu ilmaston lämpiämisen torjumiseksi? Miten ylläpidetään kilpailuasemia globaalien kilpailun kiristyessä?

Nämä kysymykset eivät karkaa minnekään. Sen vuoksi lyhyen aikavälin rahoitusmarkkina-

tilanteeseen tai suhdanteiden heikentymiseen vastattaessa on aina muistettava, että samalla joko vaikeutetaan tai helpotetaan vastausten löytymistä näihin – rohkenen jopa sanoa – suurempiin kysymyksiin. Vaikka kuinka syvään taantumaan ajaututtaisiin, on varottava pidemmän aikavälin kustannuksella tapahtuvia yllälyöntejä. Kaikesta huolimatta on hyvinkin todennäköistä, että matalasuhdanne on ohi ja kasvu alkanut 2–3 vuoden päästä. Silloin katsotaan kuinka paljon taakkaa kukin maa on itselleen kerännyt ja kuinka paljon se rasittaa talouden ja hyvinvoinnin kasvattamista.

Pidemmän aikavälin kestävyyttä ei saa uh rata elvytyksen nimissä. Päinvastoin, vaikeamat ajat ovat otollista aikaa myös vaikeammille päätöksille. Jos lyhyellä aikavälillä löysäämme finanssipolitiikkaa, niin on vastaavasti löydettävä valmiutta myös julkisen talouden kestävyttä kohentaviin rakenteellisiin uudistuksiin. Tämä on muistettava erityisesti EU-tasolla, jossa keskustellaan lähiaikoina vakaus- ja kasvusopimuksen mahdollisista joustoista nyt koettavina vaikeina aikoina. Ehdoksi tälle voidaan hyvin asettaa tarvittavat rakenteelliset uudistukset.

Suomen kansantalouden suurimmat rakenteelliset haasteet tulevana vuosina ja vuosikymmeninä johtuvat väestön ikääntymisestä. Suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän jo muutaman vuoden kuluttua eivätkä nuoret ikäluokat tai maahanmuutto millään korvaa tästä aiheutuvaa työvoiman määrän vähenemistä. Jos haluaisimme säilyttää vuonna 2020 nykyisen huoltosuhteen, eli työikäisten määrä suhteessa lapsiin ja eläkeikäisiin, tarvitsisimme 1,8 miljoonaa työikäistä maahanmuuttajaa lisää kymmenen vuoden päästä. Tämä kuvaa hyvin huoltosuhteen muutoksen rajuutta.

Vuosi 2010 on merkkivuosi suomalaisessa

taloudessa. Tällöin meiltä putoaa pysyvästi talouskasvun toinen tukijalka – tehtyjen työtuntien lisäys – pois ja jäljelle jää vain tuottavuuden kasvu. Olemme tämän jälkeen pysyvästi 1–2 % talouskasvun maa. Ainoastaan Japani on vastaavassa tilanteessa. Suomesta tulee talouslaboratorio, jota muut tulevat seuraamaan.

Tulemme siis näkemään julkisessa taloudessa hoito- ja hoivapalveluiden sekä eläkemenojen voimakkaan kasvun samalla kun työvoiman määrän väheneminen rajoittaa kokonaistuotannon ja verotulojen kasvua. Eläkemenojen voimakas kasvu alkaa jo ensi vuosikymmenellä, kun taas hoito- ja hoivamenojen lisäys painottuu voimakkaammin sitä seuraavalle vuosikymmenelle. Väestön ikääntymiseen varaudutaan julkisen talouden kestävyyttä parantavin toimin mm. kunta- ja palvelurakennetta uudistamalla sekä tehostamalla julkisen sektorin toimintaa valtion tuottavuushankkeen avulla. Lisäksi menomaltin ylläpitäminen etenkin nopean kasvun aikana on tärkeää varauduttaessa tuleviin menopaineisiin. Tässä keskeisenä välineenä on hallituskaudelle asetettu valtiontalouden menokehys.

Julkisen talouden tasapainon arvioidaan heikkenevän mutta pysyvän lähivuosina edelleen ylijäämäisenä. Vuodesta 2009 lähtien ylijäämä on kuitenkin peräisin yksinomaan työeläkerahastoista, jotka toisin kuin monissa muissa EU-maissa luokitellaan kansantalouden tilinpidon mukaan Suomessa julkiseen sektoriin. Erityisesti valtiontalouden ylijäämä heikkenee nopeasti ja näyttää kääntyvän alijäämäksi. Talouskehitykseen sisältyy monia riskejä, joiden toteutuminen johtaisi vielä ennakoitua hitaampaan talouskasvuun. Tämä puolestaan heikentäisi huomattavasti julkisen talouden kestävyyttä varauduttaessa ikääntymisen muka-

naan tuomiin haasteisiin. Suurin riski kansainvälisessä talouskehityksessä liittyykin rahoitusmarkkinoiden ongelmien pitkittymiseen ja niiden heijastusvaikutuksiin talouden muille osa-alueille. Lisäksi kotimaisen tuottavuuskasvun hidastuminen yhdessä kasvaneiden hinta- ja kustannuspaineiden kanssa voi heikentää merkittävästi hintakilpailukykyä.

Hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteena, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten tukemana valtiontalouteen muodostuu vaalikauden lopulla vuonna 2011 yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä. Taustalta löytyy arvio julkisen talouden kestävyuden turvaavasta ylijäämäsuhteesta keskipitkällä aikavälillä, mikä olisi noin 4 % bruttokansantuotteesta. Tämä kirjaus käytännössä ehdollistaa koko hallituksen talouspolitiikan ikääntymiskehitykseen varautumiselle. Tavoite on loppuvaalikaudelle ennakoitussa suhdannetilanteessa erittäin kova. Kuntien ja sosiaaliturvarahastojen arvioitu kehitys huomioiden tämä vastaa julkisen talouden käsittein ilmaistuna noin 3½ prosentin rakenteellista ylijäämää vaalikauden lopulla.

Uusimpien arvioiden perusteella valtiontalouden ennustetaan muodostuvan rakenteellisesti alijäämäiseksi. Ilman uusia kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia toimenpiteitä hallitusohjelman tavoite karkaa yhä kauemmas ja kauemmas. Onkin mietittävä voidaanko kestävyysvajetta paikata jotain muuta kautta kuin kategorisesti pitämällä kiinni 1 %:n rakenteellisen ylijäämän tavoitteesta. On muistettava, ettei prosentin ylijäämä ole itse tarkoitus vaan vain yksi keino päästä tavoitteeseen, eli julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen. On mietittävä voidaanko sama lopputulos saavuttaa toimivammin ja varmemmin jotain muuta kautta, jollain muilla keinoin.

Jälleen tullaan siihen, että elvytyksen pitäisi olla myös luottamusta lisäävää. Luottamuksen puutehan on nykyisen taloustilanteen ydinongelmia. Mutta miten finanssipolitiikalla voidaan parantaa luottamusta samaan aikaan, kun budjetin tasapaino on nopeasti heikkenemässä?

Elvytystoimia onkin tasapainotettava julkisen talouden kestävyyttä parantavilla rakenteellisilla toimilla. Tällaisia toimia olisivat esimerkiksi eläkejärjestelmän rahastointiasteen nostaminen ja työeläkemaksun nostotarpeen poistaminen. Samoin rakenteellisen työttömyyden alentaminen lisäisi verotuloja ja laskisi työttömyysmenoja pysyvästi. Tällä olisi iso vaikutus kestävyteen. Rakenteellisen työttömyyden alentaminen ei tietenkään ole helppoa, muttei se toisaalta mahdotontakaan voi olla.

Eläkejärjestelmän rahastointiasteen nosto olisi siis juuri sitä tarvittavaa luottamusta rakentavaa aitoa kestävyyspolitiikkaa. Haasteelliseksi asian tekee se, mistä löydämme rahat kompensatioon työnantajille ja palkansaajille, jottei lisämaksuista koituisi kohtuuttomia maksujen korotuksia.

Lyhentämällä nykyistä työttömyyden keskimääräistä 40 viikon kestoa 30 viikkoon voisimme parantaa valtion talouden kestävyysvajetta yhdellä prosenttiyksiköllä. Haasteelliseksi tämän tekee se, etteivät nykyiset työpolitiikan keinot tähän riitä, kuten olemme nähneet. Työvoimapulan aikakaudella olisi siis tehtävä rakenteellisia uudistuksia mm. työttömyysturvajärjestelmään, jotta vajoaminen pitkittyneeseen työttömyyteen ei olisi yhtä todennäköistä kuin tällä hetkellä. Nämä uudistukset ovat tunnetusti vaikeita.

Vaihtoehtoja siis on, mutta löytyykö tahtoa toteuttaa ne? Kestävyttä parantavien toimien ei tarvitse astua voimaan heti tässä suhdanne-

vaiheessa. Mutta kun päätökset niistä ovat olemassa, voimme suhtautua lähivuosien budjettialijäämiin rauhallisemmin.

Elvytys on vaikutuksiltaan tehokkaampaa, kun tiedetään, ettei sitä tehdä eläkkeiden tai palveluiden kustannuksella – tai ettei kerran toteutettuja veronkevennyksiä perutakaan seuraavan viiden vuoden aikana. Itse asiassa epäily siitä, että elvytys rahoitetaan tulevilla menoikkauksilla tai veronkorotuksilla, tarkoittaisi sitä, että finanssipolitiikan teho kärsisi tuntuvasti. Tämänkin takia elvyttävät toimet ja julkisen talouden kestävyys ovat sidoksissa toisiinsa.

Ekonomisteja syytetään usein siitä, että aina tulee se toinenkin toisaalta. Samassa tilanteessa on kuka tahansa finanssipolitiikan lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutuksia miettivä. Toisaalta siis heikomman suhdanteen ylittäminen mahdollisimman vähin vaurioin on kriittistä myös julkisen talouden kestävyydelle pidemmällä aikavälillä. Toisaalta taas elvyttävä finanssipolitiikka heikentää julkisen talouden tasapainoa, ja vie Suomea yhä kauemmas siitä ylijäämätavoitteesta, jolla julkisen talouden kestävyys varmistettaisiin. Jos joku yksiselitteisesti pystyy tämän ongelman ratkaisemaan, osaa hän varmasti myös vastata kysymykseen siitä kumpi oli ensin, muna vai kana.

Lopuksi

Budjettipolitiikka ei ole vain talouspolitiikka vaan myös mitä suurimmassa määrin yhteiskuntapolitiikka. Onkin hyvin ymmärrettävää, että budjettia koskeva päätöksenteko on lähtökohtaisesti aina vaikeaa.

Suomessa sovellettu kehysmenettely mahdollistaa keskipitkän ja pitkän aikavälin näkökohtien huomioon ottamisen samanaikaisesti. Se tuo talouspolitiikkaan vakautta, pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta. Kehysmenettely mahdollistaa myös suhdannepoliittisen ajattelun hallitusohjelmatasolla sovittujen uudistusten toteutusajankohdan suhteen. Budjettien yhteydessä tehtävät päätökset ovat ideaalitalanteessa jatkossa yhä enemmän vakaata kasvua tukevaa politiikkaa – silloinkin kun ne itse asiassa ovat jakopolitiikkaa.

Olemme vastuussa siitä, millainen Suomi on vuonna 2030 eläkeläiselle, lapsiperheelle ja keskituloiselle palkansaajalle. Kun tiedossa on millä vauhdilla julkiset menot ikääntymisen myötä kasvavat jatkossa, olisi täysin vääränlaista politiikkaa kasvattaa julkisia menoja pysyvästi suhdannetilanteen vuoksi. Se liikkumavara, joka meillä on, on nyt myös jo aika hyvin käytössä – ja jotain on jätettävä myös pahemman päivän varalle. Menopuolella tuo liikkumavara onärkevintä kohdentaa joka tapauksessa toteutettaviin, perusteltujen investointihankkeiden aikaistamisiin.

Laskusuhdanteessakin finanssipolitiikan on pystyttävä katsomaan riittävästi eteenpäin. Kansalaisten luottamusta harjoitettavaan talouspolitiikkaan rakennettiin monia vuosia 1990-luvun laman jälkeen. Tätä luottamusta ei voida menettää nyt, kun tulevaisuuden haasteet – suhdanteista puhumattakaan – ovat juuri ovelta. Ilman luottamusta ei ole olemassa sellaista talouden toimintaympäristöä, joka tukee kasvua ja työllisyyttä ja tätä kautta kaikkien suomalaisten hyvinvointia. □