

Taloudellinen tilanne ja julkisen talouden haasteet

Jyrki Katainen

Valtiovarainministeri

Valtioneuvosto

Parin viime vuoden aikaiset taloudelliset tapahtumat tulevat vaikuttamaan talouspolitiikkaan vielä useita vuosia. Useissa maissa pankki- ja rahoitussektorin järjestelyt ottavat oman aikansa. Lisäksi raskaasti velkaantuneet valtiot joutuvat harjoittamaan kohtuullisen kireää finanssipolitiikkaa lähitulevaisuudessa. Suomen kohdalla finanssikriisi ei iskenyt pankkijärjestelmäämme sillä voimakkuudella kuin alussa pelkäsimme. Toisaalta finanssikriisin levittäytyminen reaalityöelämään iski taas Suomeen pelättyäkin voimakkaammin. Yksikään ennustelaitos ei nähnyt, että vuodesta 2009 tulisi yksi taloushistoriamme synkimmistä vuosista. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan bruttokansantuote laski 7,8 %. Vuonna 1991 bruttokansantuote supistui 6,0 % ja vuoden 2009 suuruinen pudotus koettiin viimeksi yli 90 vuotta sitten.

Taantuma iski myös muihin teollistuneisiin maihin varsin voimakkaasti. Maailmantalous supistui viime vuonna enemmän kuin kertaakaan toisen maailmansodan jälkeen. Yhdysvalloissa BKT:n pudotus oli viime vuonna 2,6 %

ja Euroopan unionin alueella hieman yli 4 %. Lähivuosien talouspolitiikan kannalta olennaista on, että jo ennen kriisiä tiedossa olleet rakenteelliset ongelmat odottavat entistä pahempina edessápäin. Yhdysvaltojen vaihtotaseen alijäämä on edelleen merkittävä ongelma ja Euroopassa useat rakenteelliset ongelmat odottavat korjausta. Edellä mainitut tekijät yhdistettynä raskaasti velkaantuneisiin julkisiin talouksiin eivät päästä päätöksentekijöitä helpolla.

Lyhyen aikavälin talousnäkymistä

Taloudellisen tilanteen vaikeutta heijastelee viime aikoina julkaistujen ennusteiden suurehko hajonta seuraaville kahdelle vuodelle. Yleisesti nähdään, että talous kääntyy kuluvana vuonna kasvurallalle mutta kasvun voimakkuudesta ja lähteistä esiintyy eriäviä näkemyksiä. Seuraavassa tarkastelen lyhyesti yhtä mahdollista lyhyen aikavälin polkua Suomen taloudelle perustuen tuoreeseen Valtiovarainministeriön (2010) talousennusteeseen. Tämä antaa pohjaa myöhemmin tarkasteltaville pidemmän aikavälin haasteille.

Kokonaistuotanto kääntyy VM:n ennusteen mukaan maltilliseen, hiukan yli prosentin, kasvuun kuluvan vuoden aikana yksityisen kulutuksen ja viennin avittamana. Vuoden 2011 aikana myös yksityiset investoinnit lisääntyvät viennin ja yksityisen kulutuksen ohella, ja siten kokonaistuotannon kasvuksi ennustetaan jo reilua kahta prosenttia. Viennin kohdalla riskitekijäksi saattaa muodostua sen painottuminen pääosiltaan EU-alueelle, jossa kasvunäkymät ovat keskimääräistä hitaammat. Yksityisen kulutuksen kasvua taas ylläpitää työllisyystilanteeseen nähden voimakas kuluttajaluottamus sekä palkkojen ja omaisuustulojen kasvu. Kotitalouksien säästämisaste ei enää kulvana vuonna nouse ja ensi vuonna sen arvioidaan jälleen kääntyvän laskuun. Ongelmaksi jo lyhyelläkin aikavälillä voi nousta kotitalouksien velkaantumisen jatkuva nousu. Velkaantumisaste nousee yli 110 prosenttiin käytettävissä olevista tuloista. Lisäksi velka rasittaa pääosin kotitalouksia, joiden varallisuus on hyvin vähäistä.

1990-luvun alun lamassa yksityiset investoinnit supistuivat useana vuotena peräkkäin, mutta nyt niiden arvioidaan kääntyvän nousuun jo ensi vuonna. Erityisesti asuinrakennusinvestoinnit ovat jo nyt sekä finanssi- että rahapoliittisen elvytyksen tukemina kääntyneet nousuun ja ensi vuonna myös kone- ja laiteinvestoinneissa nähdään lisäystä. Harjoitettu elvyttävä talouspolitiikka näkyy erityisesti julkisissa investoinneissa, jotka viime vuonna nousivat neljä prosenttia ja tulevat lisääntymään myös kulvana vuonna.

Myös työmarkkinoilla havaitaan suuria eroavuuksia verrattuna 1990-luvun alun lamaan. Suhdannetilanteeseen nähden työttömyysasteen nousu on ollut varsin vähäistä. Yritykset ovat halunneet pitää kiinni osaavasta henkilökunnastaan sopeuttamalla työaika-

sekä käyttämällä ennen kaikkea määräaikaista lomautuksia. Määräaikaaisesti lomautettuja työntekijöitä, eli työllisiksi tilastoitavia, on kuitenkin suuri määrä. On todennäköistä, että osa heistä joutuu työttömäksi ja siten kuluvan vuoden aikana työttömyys vielä jatkaa nousua.

Suhdannetilanne huomioiden viime vuoden ansiokehitys oli erittäin nopeaa, kun tuotannon pudotuksesta huolimatta palkat jatkoivat aiemmin sovittujen korotusten mukaista kasvuaan. Sopimuspalkat nousivat 3,7 % ja ansiotaso 3,9 %. Vuosien 2008 ja 2009 aikana yksikkötyökustannukset kasvoivatkin Suomessa kaksinkertaista vauhtia euroalueen keskiarvoon nähden. Tälle vuodelle ansiotason nousuksi ennustetaan miltei kolmea prosenttia, suureksi osaksi siksi, että viime vuoden korkeat palkankorotukset ajoittuivat loppuvuodelle. Uusien mallisempien sopimuskorotusten ja tuottavuuden kohoamisen ansiosta kilpailukykyimme kuitenkin aavistuksen paranee tänä vuonna. Kustannuskyvystä on pidettävä huolta jatkossakin, jotta voimme hyötyä täysimääräisesti maailmantalouden kasvun käynnistymisestä.

Julkisyhteisöjen rahoitusasema heikkeni vuonna 2009 enemmän kuin vuonna 1991 ja noin kymmenen vuotta kestänyt ylijäämien ajanjakso päättyi. Tälläkin kertaa suhdannekäännöksen heijastuu viiveellä julkisen talouden rahoitusasemaan. Kasvu- ja vakaussopimuksessa asetettu 3 prosentin alijäämäkriteeri rikkoutuu kulvana vuonna julkisen talouden alijäämän painuessa 4 prosenttiin. Koko julkisen talouden alijäämä johtuu suurelta osin valtiontalouden suuresta alijäämästä. On vaarana, että ilman merkittäviä tulo- ja menokehitystä tasapainottavia tekijöitä myös kuntasektori uhkaa pysyä jatkossa alijäämäisenä.

Julkisen talouden tilasta on Suomessa viime aikoina esitetty varsin eriäviä näkökulmia. On

esimerkiksi esitetty, että tuleva talouskasvu pitää varsin nopealla aikataululla huolen siitä, että talouteemme ei synny rakenteellista alijäämää. Näin voi tietysti olla, mutta tällöin talouskasvun tulisi olla taloushistoriaamme nähden poikkeuksellisen suurta. VM:n arvion mukaan kiihtyvän talouskasvun tilanteessa julkisen velan kasvu jatkuu edelleen voimakkaana vain hieman hidastuen.

Lyhyestä aikavälistä keskipitkän aikavälin näkyisiin

Ennen siirtymistä talouspolitiikan ja erityisesti julkisen talouden tuleviin haasteisiin on syytä hahmotella kuinka Suomen talous mahdollisesti kehittyisi keskipitkällä aikavälillä eli noin viiden vuoden horisontilla. Valtiovarainministeriössä tehtyjen laskelmien mukaan Suomen talous toipuu nykyisestä syvästä kriisistä kohtalaisen nopeasti ja vuonna 2013 talouskasvu kiihtyisi jo yli kolmeen prosenttiin maailmankaupan ja vientimarkkinoiden elpymisen myötä. Myös kotimainen kysyntä pysyy vahvana työmarkkinatilanteen parantuessa ja investointitarve kasvaa.

Väestön ikääntyminen ja tuotannon siirtyminen lähemmäs vientimarkkinoita väistämättä vaikuttaa talouteemme kasvupotentiaaliin. Joskin on korostettava, että tuotannon uudelleen sijoittuminen avaa myös Suomelle uusia mahdollisuuksia varsinkin korkeamman jalostusasteen tuotannossa. Joka tapauksessa tällä hetkellä ei ole näköpiirissä 1990-luvun alun laman jälkeen koetun kaltaista nopean kasvun vaihetta. Tiedossamme ei ole vastaavanlaista kasvusy- säyksen antajaa kuin tieto- ja viestintäteknologia oli noin viisitoista vuotta sitten.

Taloudellisen aktiviteetin virkoamisen myötä myös työmarkkinatilanne paranee keskipit-

källä aikavälillä. Varjopuolena on se, että samalla työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat pahenevat, koska uudet työpaikat eivät todennäköisesti synny niille paikkakunnille ja aloille kuin mistä niitä on viime aikoina poistunut. Väestön ikääntyminen tulee väistämättä vaikuttamaan työmarkkinoita kiristävästi, sillä Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä vähenee vuoteen 2015 mennessä noin 90 000 hengellä. Tämä johtanee työvoiman kasvun tyrehtymiseen jo lähivuosi- na. Työttömyysaste näyttäisi laskevan kuluvan vuoden huippulukemista noin 7 prosentin tietämiin.

Nykyisen taantuman jäljet tulevat näky- mään julkisen talouden tilassa vielä pitkään. On syytä panna merkille, kuinka vahva julkisen taloutemme rahoitustasapaino kääntyi vuoden 2009 aikana 2 prosentin alijäämään pääsääntöisesti suhdanneluonteisista syistä. Kuten yllä todettiin, niin kuluvan vuoden alijäämä syvenee 4,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kasvu- ja vakaussopimuksen ylityminen on kuitenkin väliaikaista, sillä ensi vuonna alijäämä supistunee parin prosentin tuntumaan. Talouden ennakoidusta elpymisestä huolimatta näyttää siltä, että ilman voimakasta kasvua tai julkista taloutta vahvistavia toimia julkisen talouden alijäämä tulee olemaan pysyvä ilmiö. Vain sosiaaliturvarahastot pysyvät ylijäämäisinä.

Keskipitkän aikavälin näkymistä talouspolitiikan haasteisiin

Nykyisen hallituksen aloittaessa toimintansa Suomella oli takanaan pitkä nopeahkon talouskasvun kausi. Julkinen talous oli ylijäämäinen ja valtionvelan lyhentämisen sekä matalan korkotason ansiosta myös valtion rahoitusasema

oli paranemaan päin. Talouspolitiikan puolella ikääntymisen tuomiin haasteisiin oli aloitettu panostaa ja työpaikkojen määrän arvioitiin voivan kasvaa suotuisan talouskasvun tilanteessa noin 100 000 hengellä. Suunnitelmat eivät toteutuneet tältä osin.

Talouskriisin puhjettua harjoitetun talouspolitiikan ohjenuorana on ollut yritys pitää työllisyydestä ja talouskasvusta mahdollisimman hyvää huolta. Hallitus on reagoinut nykyiseen kriisiin kiistatta merkittävällä elvytyksellä. Elvytys on suuntautunut karkeasti ottaen kahteen kohteeseen: rahoituksen saatavuuden turvaamiseen ja varsinaista taloudellista aktiviteettia ylläpitäviin ja syrjäytymistä ehkäiseviin toimenpiteisiin. Myös automaattisten vakauttajien on annettu toimia vapaasti. Elvytys ei voi kuitenkaan jatkaa loputtomiin, sillä myös taantumasta ja siitä toipumisen aikana hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen ja sen edellyttämät julkisen talouden kestävyys ovat lopulta tärkeimmät asiat. Tälläkin hetkellä meillä on Euroopasta näyttöä siitä, että julkisen talouden liian syvä alijäämä rapauttaa uskottavuuden ja koko kansantalous voi vajota hallitsemattomaan tilanteeseen. Lisäksi elvytystoimien teho ei jatku ikuisesti.

On tahoja, joiden näkemyksen mukaan nykyinen tilanne on nopeasti ohimenevä ilmiö. Kansainvälisen kysynnän notkahdus oli vain väliaikaista ja tulemme kokemaan myös yhtä nopean nousun. Vaikka näin kävisikin, niin julkisen talouden haastava tilanne jää huoleksemme vielä pitkäksi aikaa. Julkinen talous ei ole mikään irrallinen osa kansantalouttamme, jonka tilan voimme unohtaa heti kun yksityisen sektorin toimeliaisuus kääntyy kasvuun. 1990-luvun alun laman jäljiltä meillä on vielä huomattava määrä valtionvelkaa jäljellä pitkästä nousukaudesta huolimatta. Nykyisen kriisin

seurauksena velka tulee nopeasti nousemaan uudelle tasolle ja sen poismaksamiseen menee jälleen huomattavasti pidempi aika. On epäuskottavaa ajatella, että nykyinen taantuma on lajissaan viimeinen. Jos vaikka seuraava voimakas globaali taantuma iskeekin jo muutaman vuoden sisällä, niin olemme jälleen tilanteessa jossa tarvitsemme lisää ulkoista rahoitusta hoitaaksemme velvollisuutemme. Paras vakuutus tulevia taloutemme kohdistuvia iskuja vastaan on määrätietoisesti hoitaa julkinen talous parempaan kuntoon.

Kansantaloudellisiin laskelmiin liittyy aina epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi laskettaessa julkisen talouden kestävyysvajetta, hiukan toisistaan poikkeaviin lukuihin päädytään johtuen tehdyistä taustaoletuksista ja menetelmällisistä valinnoista. Joka tapauksessa se tiedetään, että kriisin seurauksena julkisen talouden kestävyysvaje on suurentunut. Ministeriön laskelmien mukaan ero julkisen talouden kestävänsä sekä kriisin jälkeen vallitsevan rakenteellisen rahoitusaseman välillä, eli kestävyysvaje, on hiukan yli viisi prosenttia bruttokansantuotteesta tarkoittaen noin 12 miljardia euroa. Itse asiassa Suomen julkinen talous on Euroopan komission laskelmien mukaan heikentynyt erittäin voimakkaasti verrattuna esimerkiksi EU-15 -maihin.

Eräs merkittävä tekijä talouspolitiikallamme tulee olemaan yhteiskuntamme ikääntyminen. Suomen erityispiirre on, että vanhuusväestön osuuden jyrkin kasvu tapahtuu meillä nopeasti. Seuraavien kahden vuosikymmenen aikana vanhuushuoltosuhte eli yli 65-vuotiaiden määrä verrattuna työikäiseen väestöön kohoaa nykyisestä 25 prosentista noin 43 prosenttiin. Euroopan komission arvion mukaan ikäsidonnaisten menojen muutos vuosien 2007–2035 välillä suhteessa bruttokansantuotteeseen

tulisi Suomessa olemaan noin 6,1 prosenttia kun se taas vanhoissa jäsenmaissa olisi 3 prosenttia. Unionin uusissa jäsenmaissa ikäsidonnaisten menojen muutos jäisi vain vajaaseen puoleen prosenttiin.

Työvoiman ulkopuolelle siirtyvä vanhusväestö lisää siis väistämättä hyvinvointi- ja eläkemenoja. Menojen lisääntyminen on vain kestävyysongelman toinen puoli, sillä työikäisen väestön supistuminen vaikuttaa hidastavasti myös verotulojen kasvuun. Ikääntymisen vaikutukset ovat sitä luokkaa, että tarvitsemme pikaisesti toimia kestävyysvajeen helpottamiseksi. Pitkällä aikavälillä rakenteelliset uudistukset ovat avainasemassa. Suomessa on yksinkertaisesti löydettävä keinot työurien pidentämiseen jos haluamme pitää kiinni nykyisenkaltaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta. Työurien pidentäminen itse asiassa helpottaisi monia yhteiskuntamme kipupisteitä. Eläkemaksujen korotuspaineet pienenisivät, muita tulosidonnaisia etuuksia olisi helpompi rahoittaa jne.

Hyvinvointimenojen kasvu myös lisää työntekijöiden kysyntää tällä sektorilla. Emme kuitenkaan voi ajatella vähenevän työvoiman aikana, että suurin osa työmarkkinoille tulevista sijoittuisi pääasiassa julkisen sektorin piiriin. Meidän on löydettävä keinot tuottaa hyvinvointipalveluja huomattavasti tehokkaammin ja laadukkaammin. Paljon puhutuille innovaatioille olisi nyt kysyntää.

Tällaisessa tilanteessa lyhyen aikavälin talouspoliittiset toimenpiteet voivat olla pitkän aikavälin kasvun kannalta haitallisia. Lienee selvää se, että jos vaikka lisäisimme työn verorasitusta kaikissa tuloluokissa tuntuvasti, niin lyhyellä aikavälillä julkisen talouden rahoitusasema paranisi. Pidemmällä aikavälillä sen sijaan taloudellinen kasvu jäisi alhaisemmaksi. Samalla tavalla julkisten menojen voimakas li-

sääminen velkarahalla ei edesauta kestävästä kasvua pidemmällä aikavälillä, sillä yksityisen sektorin toimeliaisuus saattaa vähentyä.

Mielestäni talouspolitiikan kannalta, varsinkin tässä taloudellisessa tilanteessa, olennainen kysymys on seuraava: onko veroelvytyksestä (verojen alentaminen) vai menoelvytyksestä (menojen lisääminen) lääkkeeksi pidemmällä aikavälillä, mikäli tavoitteena on riittävän kasvusäyksen aikaansaaminen? Kysymykseen vastaamiseen tarvittaisiin empiiristä tutkimusta ja esimerkiksi Suomen kohdalla sitä on kyseisestä aihealueesta tehty harmittavan vähän. Suomalainen akateeminen yhteisö voisi tässä asiassa kantaa kortensa kekoon ja tarjota päätöksentekijöille tutkittua tietoa.

Alessina ja Ardagna (2010) ovat tarkastelleet sitä, kuinka suuret muutokset finanssipolitiikan virityksessä ovat vaikuttaneet kasvuun ja velkaantumiseen, eli juuri niihin tekijöihin, jotka ovat Suomen kannalta merkittäviä nykyisessä tilanteessa. Heidän aineistonsa kattaa 21 OECD-maata mukaan lukien Suomi vuosilta 1970–2007. Heidän tulostensa mukaan veronalennukset ovat olleet keskipitkällä aikavälillä kasvun kannalta tehokkaampia kuin menojen lisäykset. Tulokset myös indikoivat, että vajeiden supistamisessa menojen leikkaukset ovat olleet tehokkaampia kuin verojen kiristäminen. Tästä yksittäisestä tutkimuksesta ei tietenkään tule vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta se osoittaa sen, että Suomesakin eri vaihtoehtoja pitäisi tutkia ja niistä pitäisi keskustella.

Julkisen talouden saamiseksi kestäväälle uralle on Suomessa otettava todennäköisesti käyttöön tasapainottamiskeinojen koko kirjo. Ennen kaikkea tarvitsemme pidemmällä aikavälillä vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia: nykyistä pidempiä työuria ja parempaa työssä

jaksamista, tehokkaampaa julkista palvelutuantoa sekä talouskasvua ja hyvinvointia vahvistavia uudistuksia esimerkiksi verotuksen saralla. Edellä mainittujen keinojen lisäksi tulemme todennäköisesti tarvitsemaan myös lyhyemmällä aikavälillä julkisen talouden tasapainoon myönteisesti vaikuttavia muutoksia: verojen korotuksia ja menojen karsimista. □

Kirjallisuus

- Alesina, A. ja Ardagna, S. (2010), "Large changes in fiscal policy: taxes versus spending", *Tax Policy and the Economy* (painossa).
- Valtiovarainministeriö (2010), *Taloudellinen katsaus – Kevät 2010*, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 17a/2010, Helsinki.