

Talouspolitiikan tulevaisuuden haasteet

Tuomas Sukselainen

Finanssineuvos

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriössä on perinteisesti aika ajoin tarkasteltu talouspolitiikan pidemmän ajan kysymyksiä talouspolitiikan valmistelun tueksi. Tästä, nykyisin talouspolitiikan strategiavalmistelun nimissä tapahtuvasta toiminnasta on nyt muodostumassa laajempi kokonaisuus, joka palvelee useita pitkäjänteisen talouspolitiikan hankkeita. Tässä esityksessä kerron menneen talvikauden aikana tehdystä valmistelutyöstä, joka on perustunut pitkälle tulevaisuuteen ulottuviin skenaariotarkasteluihin väestön ikääntymisen vaikutuksista kansantalouteen ja julkiseen talouteen.¹

1. Talouspoliittinen lähtökohtatilanne

Suomi on menestynyt viime vuosina kokonaistaloudellisesti varsin hyvin kasvun, työllisyyden lisäämisen, julkisen talouden vakautuksen ja

kotimaisten inflaatiopaineiden kurissapidonkin osalta. Talous on avautunut ja monipuolistunut, kilpailu ja markkinoiden toiminta on tehostunut.

Talouspolitiikassa on saatu paljon aikaan. Julkinen talous on vahvistunut, tutkimus- ja kehittämistoimintaa on tehostettu, verotus on keventynyt, sisämarkkinalainsäädäntöä on saatettu voimaan, rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet ja aktiivista työmarkkinapolitiikkaa on kehitetty. Kaikki ongelmat eivät kuitenkaan ole vielä kadonneet. Työttömyystilanne ei ole parantunut riittävästi – avoin työttömyys on vielä 9–10 prosenttia työvoimasta. Lisäksi työpoliittisten toimenpiteiden piirissä on 3½ prosenttia työvoimasta ja työvoiman ulkopuolella on olennaisesti suurempi määrä työkäisiä kuin työhön osallistumisen huippuvuosina. Valtion velka on edelleen historiallisesti korkea ja aiheuttaa kohtuuttomasti korkomenoja, 14 % valtion kassamenoista vuonna 2000.

Tilanne saattaa näyttää lähimenneisyyden suotuisaa kehitystä vasten silti monesta varsin hyvältä. Vähemmän hyvältä nykytilanne kuitenkin vaikuttaa jos vertaamme sitä lamaa edel-

¹ Valtiovarainministeriö julkaisi toukokuun lopulla tätä työtä koskevan raportin: ”Talouspolitiikan lähivuosien haasteista”, Valtiovarainministeriö, *Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset* 3/2001.

täneeseen tilanteeseen, jolloin työttömyysaste vuonna 1990 oli 3,2 %, työvoimatoimien kohteena oli 2,9 % työvoimasta ja työllisyysaste oli 74 % työkäisistä. Valtion velka taas oli 11 % BKT:sta ja korkorasite alle prosentin BKT:sta.

Kun muistetaan kuinka nopeasti talouden tila saattaa huonontua, käy selväksi, että on syytä suhtautua vakavasti tähän tilanne-eroon. Työttömyysaste viisinkertaistui 1990-luvun alussa parin vuoden aikana ja valtionvelkakin viisinkertaistui neljässä vuodessa. Luottamusta tulevaisuuteen parantavat toki nyt monet seikat, jotka ovat paremmin kuin vuosikymmen sitten: yksityisen sektorin kohtuullisen hyvän vakavaraisuus ja yritysten kilpailukyky ja kannattavuus. Talouden rakenne on historiallisessa vertailussa monipuolistunut mutta samalla joidenkin mielestä paradoksaalisesti yksipuolistunut kaikkein dynaamisimmalta osaltaan.

2. Talouden pitkän ajan kehitys- näköymät

Tarkastelen seuraavaksi talouden kehitys näköymiä skenaariolaskelmien pohjalta. On syytä korostaa skenaariolaskelmien luonnetta pitkän ajan talouspoliittisten pohdintojen välineenä. Kyse on pelkistetyistä, keskeisiin relevantteihin suureisiin keskittyvistä mahdollisista laskelmista – ei ennusteista, joilla pyrittäisiin kuvaamaan tulevaisuutta ja kaikkia sen käännteitä mahdollisimman tarkoin ja yksityiskohtaisesti. Olennaista on myös arvioida skenaarioiden herkkyyttä keskeisille oletuksille ja tehdä vaihtoehtoisia laskelmia.

Pohtiessamme skenaarioiden aikajännettä päädyimme kahteen toisiaan seuraavaan skenaariotarkasteluun: ensin lähtökohtavuodet 2001–2007 (tämä ja seuraava hallituskausi) ja sitten koko ikääntymisprosessin kannalta tär-

keä pitkä aikaväli vuosisadan puoliväliin saakka. Itse laskelmista totean vain olennaisimmat piirteet.

Keskkipitkän aikavälin osalta kysymys kuuluu: missä kunnossa kansantalous on kun väestön ikääntyminen alkaa toden teolla vaikuttaa työmarkkinoilla ja julkisessa taloudessa? Tätä on arvioitu kahden vuosia 2001–2007 koskevan vaihtoehdon perusteella: perusskenaarioiden ja heikomman – hard landing – skenaarion pohjalta.

Pitkän aikavälin osalta kysymys kuuluu: mitkä ovat kestävä kasvun ja julkisen talouden edellytykset? Lähtökohtana on Eurostatin väestöennuste vuodelta 2000. Ennuste tuo esille kaksi kansantalouden kannalta keskeisintä kehitystrendiä: työikäisen väestön kääntymisen laskuun ja eläkeikäisten jatkuvan ja jopa kiihtyvän lisääntymisen.

Vanhushuoltosuhte (eläkeikäiset suhteessa työikäisiin) vangitsee yhteen lukuun koko tämän dramatiikan. Suomi on tässä suhteessa vielä nyt EU:n keskiarvoa alemmalla tasolla. Kahdessa vuosikymmenessä vanhushuoltosuhte on kuitenkin meillä kohoamassa EU:n toiseksi korkeimmaksi; noin 40 prosenttiin työikäisten määrästä jo vuonna 2020. Työikäisten huollettaisiin kuuluvat myös nuoremmat ikäluokat (1–19-vuotiaat), joiden osuus tuolloin on myös likipitäen 40 % työikäisten määrästä.

Väestökehityksen ohella keskeiset oletukset koskevat yhtäältä työmarkkinoiden toimivuutta ja työn tuottavuutta ja toisaalta finanssipoliittikan yleislinjaa. Ja tämän lisäksi luonnollisesti jo mainittua keskkipitkän ajan kehitysuraa. Keskeiset oletukset esitetään oheisessa asetelmassa.

Suotuisassa perusskenaariossa päädyttäisiin vuonna 2007 alkuperiodilla lähes 3 prosentin kasvulla 7½ prosentin työttömyysasteeseen jul-

VANHUSHUOLTOSUHDE
(yli 65-vuotiaat, % työikäisestä (20–64 v.) väestöstä EU-maissa)

	2000	2010	2020	Muutos 2000-2020
Belgia	28,1	29,4	35,6	7,5
Tanska	24,1	27,2	33,7	9,6
Saksa	26,0	32,9	36,3	10,3
Kreikka	28,3	31,6	35,8	7,5
Espanja	27,1	28,9	33,1	6,0
Ranska	27,2	28,1	35,9	8,7
Irlanti	19,4	19,1	24,5	5,1
Italia	28,8	33,8	39,7	10,9
Luxemburg	23,4	26,2	31,0	7,6
Alankomaat	21,9	24,6	32,6	10,7
Itävalta	25,1	28,8	32,4	7,3
Portugali	25,1	26,7	30,3	5,2
Suomi	24,5	27,5	38,9	14,4
Ruotsi	29,6	31,4	37,6	8,0
Iso-Britannia	26,4	26,9	32,0	5,6
EU-15	26,7	29,8	35,1	8,4

Lähde: Eurostat, toukokuu 2000

kisen talouden ylijäämän ollessa 4 prosentin tasolla ja valtion velan 25 prosentin tasolla. Tämän jälkeen vuosina 2007–2050 työn tuottavuuden on oletettu kohoavan 1,75 % vuodessa ja talouden kasvavan keskimäärin 1½ prosentin vuosivauhdilla. Skenaarion toteutuminen edellyttäisi asteittaista työvoimaan osallistumisen kohoamista takaisin 1980-luvun lopun tasolle.

Heikompi skenario rakentuu lähivuosina 1,5 prosentin keskikasvusta, ja vuonna 2007 14 prosenttiin päätyvästä työttömyysasteesta, työhön osallistumisasteen paikallaan polkemisesta, sulaneesta julkisen talouden ylijäämästä

ja 45 prosentin velasta suhteessa bruttokansantuotteesta.

Työeläkesektori on laskelmissa erotettu muusta julkisesta taloudesta, so. valtiosta, kunnista ja muista sosiaaliturvarahastoista. Työeläkkeiden ja eläkemaksujen kehitys on laskettu eläketurvakeskuksessa nykyisten säännösten pohjalta. Tämän ja kansantalouden kehityksen pohjalta päädytään arvioimaan työeläkkeiden kohoavan 6½ prosentin tasolta vuonna 2000 noin 6 prosenttiyksiköllä vuoden 2035 tienoille saavuttaessa, minkä jälkeen eläkemenoit vaikiintuisivat. Työeläkemaksut kohoaisivat vähemmän, noin 3½ prosenttiyksiköllä. TEL-jär-

KESKEISIÄ OLETUKSIA: VUODET 2007–2050

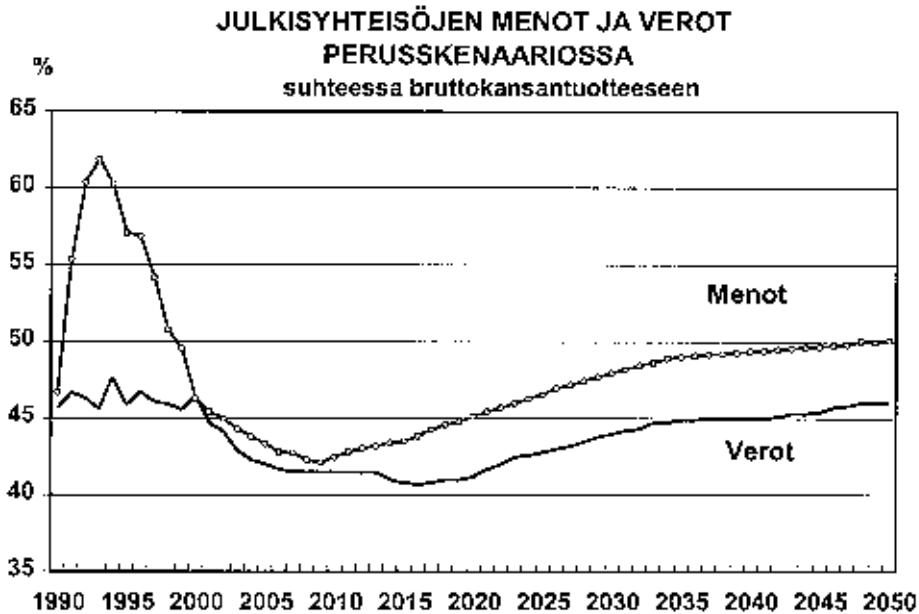
	PERUSVAIHTOEHTO	HEIKKO VAIHTOEHTO
LÄHTÖKOHTATILANNE VUOSIEN 2001–2007 KEHITYS	KESKIKASVU 2,8 % VUONNA 2007: TYÖTTÖMYYSASTE 7½ % JULKINEN YLIJÄÄMÄ NOIN 4 % BKT:STA VELKA 25 % BKT:STA	KESKIKASVU 1,5 % VUONNA 2007: TYÖTTÖMYYSASTE 14 % JULKINEN YLIJÄÄMÄ ½ % BKT:STA VELKA 45 % BKT:STA
TYÖN TUOTTAVUUDEN KASVU	1,75 % VUODESSA	1,50 % VUODESSA
TYÖVOIMAAN OSALLISTUMISASTE	KOHOAA 75 %:STA NOIN 80 %:IIN TYÖIKÄISISTÄ	JÄÄ VUONNA 2007 SAAVUTETTAVALLE 73 %:N TASOLLE
VALTION JA KUNTIEN TALOUS	MENOT MÄÄRÄYTYVÄT SUHDANNEKEHITYKSEN JA VÄESTÖRAKENTEEEN MUUTOKSEN POHJALTA; VEROTUKSEN TASO MÄÄRÄYTYY SITEN, ETTÄ YLIJÄÄMÄ SULAA ASTEITTAIN 2010-LUVUN PUOLIVÄLIIN MENNESSÄ; SITTEN TASAPAINON TUNTUMASSA	MENOT MÄÄRÄYTYVÄT SUHDANNEKEHITYKSEN JA VÄESTÖRAKENTEEEN MUUTOKSEN POHJALTA; VEROTUKSEN TASO MÄÄRÄYTYY SITEN, ETTÄ KOKO JULKINEN TALOUS VOIDAAN PITÄÄ TASAPAINOSSA VAKAUS- JA KASVUSOPIMUKSEN MUKAISESTI
TEL-RAHASTOT	NYKYISET SÄÄNNÖT	NYKYISET SÄÄNNÖT

jestelmän ylijäämä alenisi vähitellen nykyiseltä 3 prosentin tasolta suhteessa BKT:seen noin 2 prosentin tasolle.

Myös terveydenhoito- ja hoivamenojen kehitys on arvioitu väestökehityksen pohjalta. Näiden menojen kasvuksi on lähivuosikymmeninä arvioitu 2 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:seen. Muiden menojen on oletettu säilyvän vakiosuhteessa BKT:seen, paitsi korkojen, jotka määräytyvät velan ja korko-oletuksen perusteella. Loput ratkaisee tasapaino-oletus. Valtion ja kuntien ylijäämän on perusskenaariossa oletettu sulavan asteittain 2010-luvun

puoliväliin mennessä. Verotuksen taso määräytyy tältä pohjalta residuaalina. Heikompi vaihtoehtoskenaario on laskettu suunnilleen samoin perustein, mutta heikommista lähtökohdista.

On selvää, että julkisen talouden tuleva kestävyys riippuu olennaisesti lähivuosien kehityksestä. Jos talous kasvaa vajaan 3 prosentin vauhtia, näyttäisi tällä vuosikymmenellä – siis ennen ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen olennaista paisumista – mahdolliselta edelleen alentaa julkista velkaa ja samanaikaisesti jonkin verran edelleen keventää työmarkkinoi-



den toimivuutta rasittavaa korkeaa verotusta. Tämä vaatii kuitenkin viime vuosina toteutunutta huomattavasti tiukempaa menokuria.

Perusskenaario kuvaa kehitystä melko suotuisissa olosuhteissa. Silti verorasitus kääntyy nousuun, mistä syystä voidaan joutua ongelmiin niin kotimaisten työmarkkinoiden kuin kansainvälisen verokilpailunkin vuoksi. Kokonaisveroaste laskisi nykyiseltä noin 46 prosentin tasolta suhteessa bruttokansantuotteeseen noin 41 prosentin tasolle vuosiksi 2010–2020, mutta verotusta jouduttaisiin tämän jälkeen uudelleen korottamaan tasapainon ylläpitämiseksi. Parhaassakin tapauksessa kokonaisveroaste kohoaisi jälleen nykyiselle, kansainvälisesti korkealle tasolle. Kun yleinen kansainvälinen kehityssuunta näyttää olevan kohti verotuksen tason madaltumista, muuttuisi suhteellinen asemamme olennaisesti nykyistä ongelmallisemmaksi. Skenaarion toteutuminen edel-

lyttää myös työhön osallistumisen kohene- mista.

Heikompi skenaario kuvaa kehitystä olennaisesti epäedullisemmista lähtökohdista. Se johtaisi katastrofaalisilta vaikuttaviin oloihin ja julkisen talouden ongelmien kärjistymiseen. Jos kansantalous ajautuisi heikommalle kasvu-uralle olisi julkisen talouden tilanne todella vaikea. Menot paisuisivat, velan aleneminen pysähtyisi ja julkinen talous voitaisiin pitää vakausta ja kasvusopimuksen edellyttämässä tasapainossa vain verotusta vieläkin enemmän kiristämällä.

3. Talouspolitiikan haasteet

Kuvatut kehityssuunnat ja vaihtoehdot antavat aiheen moniin kysymyksiin. Kasvun edellytysten osalta kysymys on siitä, miten saadaan potentiaalinen työvoima tehokkaaseen käyttöön. Miten saadaan työvoiman osaaminen ja valmiu-

det kohoamaan ja mitä tehdään elleivät kotimaiset työvoimaresurssit silti riitä. Tärkeä kysymys on myös, miten turvataan Suomen houkuttelevuus yritystoiminnan sijaintipaikkana yhtenäistyvässä maailmantaloudessa ja miten kannustetaan yrittäjiä tuotantotoiminnan kehittämiseen ja innovatiivisuuteen.

Julkisen talouden kestävyuden ja laadun osalta on kyse siitä, miten turvataan julkisen talouden kestävyys ikääntymisen kasvattaessa menopaineita ja koti- ja ulkomaisten veronalennuspaineiden lisääntyessä ja siitä, miten taataan julkisten palvelujen riittävyys ja laatu. Sopeutumiskyvyn osalta oleellista on se, miten luodaan ja ylläpidetään riittävä joustavuus rakenteiden ja toiminnan sopeuttamiseksi tulevaisuuden uusiin muutospaineisiin.

4. Haasteisiin vastaamisesta: mitä pitäisi saada aikaan?

Edellisen tarkastelun perusteella voidaan hahmotella suuntaviivoja talouspoliittiselle toimenpideyhdistelmälle, joka mahdollisimman tehokkaasti ja tasapainoisesti tukisi yhteiskunnan kasvu- ja hyvinvointitavoitteiden toteutumista myös pitkällä aikavälillä, turvaisi julkisen talouden kestävyuden niin tulojen kuin menojenkin kautta, kannustaisi työvoiman tarjontaa niin määrällisesti kuin laadullisestikin ja pureutuisi myös julkisen palvelutuotannon ja alueellisen kehityksen ongelmiin.

Tällaisen toimenpidekokonaisuuden keskeisenä finanssipoliittisena lähtökohtana voisi olla valtion ylijäämän ylläpitäminen vähintään 1½–2 prosentin suuruisena suhteessa BKT:seen lähimmän vuosikymmen aikana. Tämä johtaisi valtion velan vähenemiseen tämän vuosikymmenen lopulla noin 20 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Korkomenot ale-

nisivat tuntuvasti ja valtiontalouteen syntyisi liikkumavaraa ja kyettäisiin varmistamaan ettei eläketurvan ja hyvinvointipalvelujen hoito tulevana vuosina vaaranna ja että voidaan kohdata heikonkin kasvun ajat ja muut yllättävät talouden häiriöt.

Julkisten menojen kohdentamisessa olisi samalla noudatettava nykyistä tiukempaa priorisointia yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden varmistamiseksi. Työmarkkinoiden tasapainon, palvelusektorin työllistävyyden sekä kansainvälisten paineiden kannalta välttämättömiä veronkevennyksiä tulisi jatkaa tavalla, joka ei vaaranna talouden tasapainoa enempää lyhyellä kuin pitkälläkään aikavälillä.

Julkisen talouden kestävyys on tietysti vain osa kotimaisen talouspolitiikan haasteita. Konaistuotannon kasvu ja hyvinvoinnin lisääntyminen tulevana vuosina on mahdollista vain tuotantopotentiaalia kohottamalla. Tarjolla olevan kotimaisen työpanoksen määrä on väijäämättä kääntymässä laskuun. Työn tuottavuuden kasvu uhkaa jälleen hidastua. Tuotantopotentiaalin kasvattaminen tästäkin huolimatta edellyttäisi työmarkkinoiden toimivuuden paranemista ja työvoimaan sisältyvän henkilön pääoman kasvattamista.

Muita keskeisiä toimenpidetarpeita liittyy mm. eläkejärjestelmän kehittämiseen, yritystoiminnan ja yksityisen palvelutoiminnan edellytysten parantamiseen sekä julkisen palvelutoiminnan laadun ja tehokkuuden lisäämiseen.

Eläke- ja työmarkkinapolitiikalla tulisi varmistaa vähintään hallitusohjelman mukainen efektiivisen eläkeiän kohottaminen 2–3 vuodella. Eläkejärjestelmän kehittämistä kohti nykyistä oikeudenmukaisempaa ja kestävämpää kokonaisuutta olisi samalla jatkettava mm. eläkemaksujen ja -etuuksien keskinäistä yhteyttä vahvistamalla ja sopeuttamalla järjestelmää

muutenkin väestön ja talouden rakenteelliseen kehitykseen.

Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseen pyritään myös kehittämällä työttömyyskorvausjärjestelmää ja muuta sosiaaliturvaa työhön hakeutumista kannustavammaksi. Samalla vähennettäisiin vaaraa työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta syrjäytymiseen.

Elinkeinopolitiikan yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi tulisi ottaa yksityisen palvelusektorin toimintaedellytysten parantaminen. Työvoiman saatavuutta kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla voitaisiin helpottaa pyrkimällä kohtuuhintaisen asuntotuotantotoiminnan elvyttämiseen.

Julkisen koulutus- ja palvelutoiminnan laadua ja tehokkuutta tulisi kehittää kansalaisten

ja elinkeinoelämän tarpeet ja yksityisen palvelutarjonnan mahdollisuudet huomioon ottaen.

On ilmeistä, että viivyttelyllä ei ole voitettavissa mitään. Ongelmien suuret linjat ovat varsin selkeästi tiedossa. Toimenpidetarpeista on tietysti mahdollista olla eri mieltä ja keskustelua onkin syytä käydä. Haasteita tulisi lähestyä kokonaisvaltaisesti, sillä ne ovat monin kytöksin sidoksissa toisiinsa – työllisyys kasvuun, kasvu ja työllisyys julkiseen talouteen – julkinen talous työllisyyteen – eläkkeet työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen sekä kasvuun jne. Epävarmuuksia ja riskejä on nykyisissä ja tulevaisissa markkinaolosuhteissa riittämiin. Niihin varautumista toteutetaan juuri julkisen talouden ja koko kansantalouden kasvuperustan vahvistamisella. □