

Taantuma on jo lähes ohi – julkinen talous vahvistuu lähes itsestään

Eero Lehto

Tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö

Palkansaajien tutkimuslaitos

Suomen osalta syvä taantuma on väistynyt. Kun taantumana aikana kokonaistuotanto putosi enimmillään 9 prosenttia alkuvuoden 2008 tasosta, kuroutui tästä pudotuksesta umpeen mahdollisesti noin 40 prosenttia tämän vuoden toisen neljänneksen aikana. Käänteen myöhäinen ajankohta oli yllätys. Olihan kokonaistuotanto alkanut elpyä muissa kehittyneissä taluksissa jo kuukausia aikaisemmin. Joskin tätä ennen jo viime vuoden 3. neljänneksellä näytti siltä, että Suomen kokonaistuotanto alkaisi pikku hiljaa tavoittaa lamaa edeltävää tasoaan. Tuotannon supistuminen kahdella seuraavalla neljänneksellä teki turhaksi tämän toiveen.

Suomen teollisuustuotanto nousi taantumasta

Palkansaajien tutkimuslaitos ennusti jo tämän vuoden huhtikuun alussa, että kokonaistuotanto kasvaa tänä vuonna 3 prosenttia. Toteutunut tuotannon jyrkkä nousu on vahvistanut tämän ennusteen osuvuutta. BKT:n nopeahko piristymisen oli kuitenkin yllätys useimmille talouden arvioijille. Olihan pessimistisempiäkin ennusteita, jotka vielä viime syksyllä povasivat nolla-

kasvua. Näitä arvioita perusteltiin laajasti julkisuudessaakin näkemyksillä, joiden mukaan Suomen lähivuosien kehitys on jopa muuta Eurooppaa heikompaa. Jo nyt puheet siitä, että Suomi olisi jonkinlainen Euroopan takapajula, jonka teollisuus ei täytä nykypäivän vaatimuksia, voidaan unohtaa. Tosiasiat on otettava tosiasioina: Suomen teollisuus – ennen kaikkea kone- ja laitteollisuuden ennakoitua nopeampi elpyminen – on yllättänyt positiivisesti.

Mutta onhan meillä ongelmia. Suomen tuotannon taso on arviolta vielä noin vajaat 5 prosenttia vuoden 2008 alkuvuoden tason alapuolella. Telakkateollisuus on suorastaan kriisissä ja radiotekninen teollisuus nousee vain, jos Nokia onnistuu uusissa tuotteissaan. Resurssija on edelleen vajaassa käytössä ja työttömyysaste oli esimerkiksi kesäkuussa vielä pari prosenttiyksikköä korkeampi kuin pari vuotta aiemmin. Paljon on puhuttu myös nuorisotyöttömyydestä. Vuosina 2007 ja 2008 työllisten opiskelijoiden vuosikeskiarvo oli yli 300 000. Nyt, kun nimenomaan tämä joukko on supistunut noin 30 000–40 000 henkilöllä, puhutaan käsiin räjähtäneestä nuorisotyöttömyydestä ja samaan hengenvetoon halutaan lyhentää valmistumis-

aikoja. Eikö tämä jälkimmäinen tavoite nimenomaan edellyttäisi keskittymistä opintoihin opiskeluaikaisen työnteon sijaan? Taantuman aikana vailla koulutusta olevilla ja vasta valmistuneilla nuorilla on kuitenkin entistä vaikeampi saada töitä. Tähän liittyen voisi panna merkille, että hallitus on taantumankin aikana itsepintaisesti toteuttanut henkilöstöä karsivaa valtion tuottavuusohjelmaa ja jopa lisännyt sen vähennystarvetta 4 800 henkilöllä vuosiksi 2012–2015. Tämä ohjelma on lisännyt pitkälti juuri nuorten työttömyyttä ja erityisesti akateemisen nuorison työttömyyttä. Monia kunnollisia työpaikkoja on karsittu ja tilalle tarjotaan parhaimmillaan työllisyyskursseja ja määrääkäsisiä työsuhteita.

Euroopan kasvuvauhti ylitti jo USA:n kasvuvauhdin

Kansainvälisen talouden kehitys on noudattanut viimeisen vuoden aikana pitkälti ennakoitua linjaa. Maailmantalouden elpyminen on nojautunut pääosin kehittyvien maiden nopeahkoon kasvuun. Tämä maaryhmä kärsi osin tavanomaista enemmän rahoitusmarkkinoiden romahtamisesta eri puolilla maailmaa. Rahoitusmarkkinoiden palautuminen lähes normaaleiksi on taas auttanut niitä pääsemään romahdusta edeltäneeseen nopeahkon kasvun piiriin.

Sekä EU:n että USA:n kansantaloudet ovat sen sijaan kasvaneet hitaahkosti, USA Eurooppaa jonkin verran nopeammin. Joskin tuoreet tilastoluvut tämän vuoden toiselta neljännekseltä osoittavat, että EU:n kasvuvauhti (edellisestä neljänneksestä) on jo USA:n kasvua selvästi nopeampaa. Se, että USA:n talouskasvu olisi nyt kuitenkin hidastumassa ennustetusta selvästi alle kolmen prosentin vauhtiin ja taas Euroopan kasvuvauhti lähenisi USA:n kasvu-

vauhtia, ei vastaa merkittävimpien kansainvälisten järjestöjen kuten IMF:n ja OECD:n aiempia arvioita. Nyt jälkikäteen näitä näkemyksiä voi jonkin verran ihmetellä sen vuoksi, että esimerkiksi euroalueen suurimmat maat kuten Saksa – eivätkä oikeastaan Ranska eikä Italiaakaan – ole niin pahassa heikon vaihtotaseen ja julkisen talouden rahoitusaseman puristuksessa kuin USA, jonka kotitalouksilla on edessä eurooppalaisia kotitalouksia suuremmat talokoot yksityistaloutensa saattamiseksi tasapainoon.

Ryhtiliike pois elvytyksestä

Eurooppa on kuitenkin hyvin hajanainen. Iranti, Espanja ja Kreikka eivät kuulu samaan kastiin kuin Saksa. Niinpä jo alun alkaen edellytykset tukea tuotantoa ja työllisyyttä finanssipolitiikalla olivat varsin erilaiset eri Euroopan maissa. Se, ettei finanssipolitiikkaa käytännössä juuri koordinoitu, ei kuitenkaan johtunut edellytysten erilaisuudesta. Taantuman syvennyessä viime vuonna EU:n komissio, kansainväliset järjestöt ja suurimpien maiden huippukoukukset – kuten G20 kokous Pittsburgissa syyskuussa 2009 – antoivat lausuntoja, joissa kansallisten hallitusten elvytystoimia tuettiin. Tuolloin tuotiin myös esiin, että liian aikainen irrottautuminen kasvua tukevasta finanssipolitiikasta olisi merkittävä riski elpymiselle. Ennen kaikkea Kreikan valtion rahoituskriisin puhkeaminen keväällä 2010 muutti suunnan tältä osin. Tässä yhteydessä EU:n komissio otti selvän suunnan elvytyksestä irrottautumiseksi.¹ Komission toukokuuisessa tiedonannossa (IP/10/563)

¹ Tämä uusi painotus näkyy hyvin selvästi myös G20-maiden Toronton kokouksen lausumissa ja OECD:n (2010) linjauksissa.

todettiin: ”..elpyminen EU:ssa on jo alkanut, vaikka se on vielä hidasta. Sen vuoksi meidän tulisi pyrkiä palaamaan kestävään julkiseen talouteen mahdollisimman pian”. IMF:n (2010) äänenpainot ovat varovaisempia ja se kiinnittääkin huomion eri maiden erilaisiin edellytyksiin ja velvoitteisiin jatkaa elvytystä.

Mitä on optimaalinen finanssipolitiikka?

USA:n talouskasvun hidastuminen viime kausina ja työllisyystilanteen jopa heikkeneminen pitää yllä keskustelua siitä, missä aikataulussa finanssipolitiikan elvytyksestä pitäisi vetäytyä. Tämä kysymyksenasettelu on ajankohtaista myös Eurooppaa ajatellen. Tunnetusti esimerkiksi ekonomistikunnasta jotkut eivät hyväksy juuri minkäänlaista elvytystä ja suuri erimielisyys koskee myös itse finanssipolitiikan sisältöä eli sitä pitäisikö kasvua tukevien toimien perustua verojen väliaikaiseen alentamiseen vai menolisäyksiin. Osin erimielisyyttä on synnyttänyt se, että empiirisen tutkimuksen keinoin on vaikea saada ristiriidatonta evidenssiä siitä, mitä on onnistunut suhdannepolitiikka. Tutkimusta hankaloittaa se, että viimeisen sadan vuoden aikana maailmantalous on kohdannut vain pari syvää taantumaa. Lisäksi itse havaintoyksiköt ovat kokonaisia kansantalouksia, minkä vuoksi niitä on liian vähän tilastollisesti luotettavien tulosten saamiseksi. Nyt käsillä oleva taantuma on ainutkertainen ja vertautuu lähinnä 1930-luvun suureen lamaan. Näin ollen aikasarja-analyysi, joka kattaa verraten normaaliakin ajat, ei välttämättä tuota kovin käyttökelpoista tietoa tämän ajan talousmekanismeista.

Nykyiselle ja varsinkin vuodentakaiselle tilanteelle on ominaista se, että keskuspankit ovat riisuneet itsensä aseista painamalla koron

nollatasolle. Osin tästä syystä finanssipolitiikan stimulanssin vaikutus ei valu hukkaan niin helposti kuin normaalimpina² aikoina korkojen nousun aikaansaamana yksityisen kysynnän supistumisena.³ Tähän liittyen syvä epävarmuus perustelee sitä, miksi menojen lisäykset ovat verojen alentamista parempi keino tukea taloudellista aktiviteettia. Vähentäähän epävarmuus veronalennusten tehoa, kun kotitaloudet ja yritykset säästävät lisätulot sen sijaan, että kuluttaisivat tai investoisivat ne. Teoreettisessa kehikossa Eggertson (2009) on perustellut, miksi menojen sopeutus on nollakorkojen vallitessa verojen sopeuttamista tehokkaampaa. Tulos perustuu jälleen siihen, etteivät julkisten menolisäysten vaikutukset neutraloidu markkinareaktioiden kautta.

Suomessa elvytys veropainotteista

Suomessa julkisten menojen lisäyksiin perustuva elvytys jäi viime vuonna melko vaatimattomaksi, mikä näkyi osin siinä, että julkinen kulutus kasvoi viime vuonna vain 1,2 %, kun se kasvoi euroalueella 2,3 %. Finanssipolitiikka oli kuitenkin menojenkin osalta elvyttävää toisin kuin 1990-luvun lamassa. Kaiken kaikkiaan päätösperäinen finanssipolitiikka oli Suomessa elvyttävämpää kuin EU-maissa keskimäärin. Suomen vuoden 2009 elvytys perustui 80 prosenttisesti veronalennuksiin. Veropainotteisuus ei ensi alkuun estänyt kotimaisen kysynnän roi-

² Esimerkiksi Alesina ja Ardagda (2009), joiden nykytilannetta koskeville politiikkasuosituksille on annettu Suomessa paljon arvoa, analysoivat aineistoa, joka kattaa myös subteellisen normaaleja aikoja.

³ Tämän on tuonut esille myös Lawrence Summers 19.7.2010 *Financial Times* -lehden palstoilla julkaistussa kirjoituksessaan.

maa supistumista. Kaiketi veronalennusten aikaansaamat lisäeurot käytettiin ensi alkuun säästämiseen. Nousihan kotitalouksien säästämisaste Suomessa viime vuonna pitkästä aikaa tuntuvasti. Suomen yksityinen kulutuskin supistui viime vuonna 1,9 prosenttia, kun se oli supistunut euroalueella vain yhden prosentin. Epävarmuuden hälventyessä viime vuoden lopulla ja selvimmin vasta tämän vuoden toisella neljänneksellä vähittäiskaupan ja kaiketi yksityisen kulutuksenkin kasvu on Suomessa ollut nopeampaa kuin euroalueella. Osin tähän ovat vaikuttaneet toteutuneet veronalennukset. Näyttää siltä, että finanssipolitiikan elvyttävä vaikutus on realisoitunut melko myöhään.

Tämän vuoden toisella neljänneksellä tapahtunut kokonaistuotannon tuntuva nousu vuoden takaisesta antaa aiheen tarkistaa ainakin niitä arvioita, joiden mukaan Suomen elpyminen taantumasta on hidasta. Samalla myös VM joutunee tarkistamaan arviotaan, että koko julkinen talous olisi selvästi alijäämäinen vielä 2014. Euroopan komissiokin ehti jo antaa (12.5.2010) Suomelle ukaasin, jossa hallitusta kehoitetaan supistamaan julkisen talouden rahoitusaliijäämän suhteessa bkt:hen 3 prosentin rajan alapuolelle. Itse asiassa tämän vuoden alijäämä ei tule ylittämään tätä rajaa, vaikkei maan hallitus tekisi mitään. Komission esitys, jossa näkyi uusi linjaus elvyttävästä finanssipolitiikasta pois, lienee vaikuttanut VM:n huhtikuinen arvio, että maamme rahoitusyliijäämä nousee tänä vuonna 4,1 prosenttiin bkt:sta. Kesäkuussa VM tarkistikin alijäämäärviönsä alaspäin 3,2 prosenttiin ja samalla se nosti tämän vuoden bkt-ennusteen 1,1 prosentista 1,5 prosenttiin. Tämän vuoden 2. neljänneksen lukujen jälkeen alijäämäennustetta jouduttaneen pudottamaan jo selvästi 3 prosentin alapuolelle. Tapahtunut osoittaa, että epävarmoissa

oloissa on äärimmäisen vaikea nähdä eteenpäin niinkin stokastisen aggregaatin kuin julkisen talouden alijäämän kehityksen. Lyhyessä ajassa alijäämäärviö muuttuu jopa yli 3 miljardia euroa pienemmäksi.

EU:n piirissä edellytetään nyttemmin, että julkisten talouksien rahoitusaseman tasapainottamiseksi kunkin maan on luotava itselleen uskottava poliittinen ohjelma. Tämä kuulostaa järkevältä, mutta eri asia on, edellyttääkö tämä pyrkimys esimerkiksi sitä, että julkiset menot sidotaan vuosiksi eteenpäin kehyksiin, joissa liikkumavaraa ei ole. Tällainen tiukka menokehysajattelu lähtee siitä, että hallitukset omilla toimillaan poistavat alijäämän. Se unohtetaan helposti, että jo syntynyt alijäämien kasvu on 90 prosenttisesti aiheutunut veropohjan (täysin endogeenisestä) hupenemista. Näin ollen hallituksen päätökset ovat aikaansaaneet vain 10 prosenttia syntyneistä alijäämistä.⁴ On ilmeistä, että jatkossakin julkinen talous tasapainottuu pitkälti veropohjan elpymisen seurauksena.

Onko julkisen talouden pienentäminen aina optimaalista?

Suomenkaan kohdalla uskottava ohjelma julkisen talouden tasapainottamiseksi ei edellytä hallituksen toimenpiteiden kiinnittämistä eteenpäin olettamalla, että kansantalous muutoin pysyy entisellään. Järkevämpää olisi reagoida sen mukaan, miten kansantalous ja veropohja kehittyvät. Näin on ennalta vaikea määrätä useiksi vuosiksi eteenpäin niitä yksittäisiä toimenpiteitä, joilla julkinen talous tasapainotetaan.

⁴ Tähän ovat kiinnittäneet huomiota Olivier Blanchard ja Carlo Cottarelli *Financial Times* -lehdessä 11.8.2010 julkaistussa kirjoituksessaan.

Mitä ilmeisimmin toimenpidetasollakin tarvitaan vähintään varautumista julkisen talouden vahvistamiseen joko veronkorotuksin tai menoleikkauksin. Valtiovarainministeriön asettaman veroryhmän väliraportin (2010) yhteenvetoluvussa todetaan, että taantuman jälkihoidon pitäisi perustua pikemminkin menoleikkauksiin kuin verojen korotuksiin ja tässä yhteydessä viitataan suomalaisille niin rakkaaksi muodostuneeseen Alesinan ja Ardagdan (2009) tutkimukseen. Nämä kirjoittajat todellakin esittävät, että negatiiviseen shokkiin pitäisi reagoida pikemminkin alentamalla veroja kuin lisäämällä julkisia menoja, kun taas positiiviseen shokkiin – tai muutoin koettuun tarpeeseen vahvistaa julkisen talouden rahoitusasemaa – olisi parempi reagoida leikkaamalla julkisia menoja kuin nostamalla veroja. Tätä toimintaohjetta noudatettaessa tehokas suhdannepolitiikka siten supistaisi julkista taloutta jatkuvasti. On selvää, että tämä johtaisi koko kansantalouden ja yhteiskunnan rakenteiden radikaaliin muuttamiseen ja ettei tällaisen politiikan järkevyyttä voi arvioida pelkästään suhdannekehityksessä.

Näillä näkymin Suomen taantuman jälkihoito ei edellytä keskipitkällä aikavälillä niin mittavia julkista taloutta vahvistavia toimenpiteitä, kuin miltä vielä keväällä näytti. Tästä huolimatta tulevan hallituksen on suuntauduttava vahvistamaan julkisen talouden rahoitusasemaa. Tässä vaiheessa politiikka ei ole enää puhtaasti suhdannepolitiikkaa, vaan kyse on toimenpiteistä joilla on myös pitkäkestoisia rakenteellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi toimenpiteiden järkevyyttä ei voi arvioida pelkästään sen nojalla, miten kulutuspäätökset ja työn tar-

jonta siihen reagoivat lyhyellä aikavälillä. Kyse on kasvupolitiikasta ja toimenpiteitä pitäisi arvioida ottamalla huomioon niiden pitkäkestoinen vaikutus.

Juuri tällä hetkellä on ajankohtaista se, missä aikataulussa Suomen pitäisi muuttaa finanssipolitiikkaa kiristävämpään suuntaan. Suomen valtion asema kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla on niin vahva, ettei Suomella ole mitään pakkoa lähteä tuntuvaan kiristykseen jo ensi vuonna. Tällä hetkellä näyttää siltä, että ensi vuoden finanssipolitiikasta on tulossa liian kiristävää. On hyvä, ettei liian aikaisin toteutetuina menoleikkauksin ja veronkiristyksin olla leikkaamassa nousulta siipiä oloissa, joissa tuotantoresursseja on vielä runsaasti vajaassa käytössä. □

Kirjallisuus

- Alesina, A. ja Ardagda, S. (2009), “Large changes in fiscal policy: taxes versus spending”, NBER Working Paper 15438.
- Blanchard, O. ja Cottarelli, C. (2010), “The great false choice, stimulus and choice”, *Financial Times* 11.8.2010.
- Eggertson, G. (2009), “What fiscal policy is effective at zero interest rates?”, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, No. 402.
- IMF (2010), *World Economic Outlook*, April 2010.
- OECD (2010), *Economic Outlook* No. 87, May 2010.
- Summers, L. (2010), “America’s stance on the recovery is the only sensible course”, *Financial Times* 19.7.2010.
- Valtiovarainministeriö (2010), *Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti*, Valtiovarainministeriön julkaisu 35/2010.