

Suuntaviivoja julkisen talouden tiekarttaan

Viime vuosina julkista taloutta on kiristetty erityisesti euroalueella. Tämä on heikentänyt talouskasvua enemmän kuin on osattu ennalta arvioida ja ekonomistit ovat alkaneet varoitella päätöksentekijöitä liian äkinäisistä leikkauksista. Niiden sijasta pidemmän aikavälin menopaineita purkavat rakenneuudistukset ovat parempi tapa vakauttaa julkista taloutta. Hallituksen esittämä rakennepaketti edustaa tällaista ratkaisumallia. Julkisessa taloudessa saatetaan kuitenkin ylireagoida käsillä oleviin talousongelmiin, sillä yhteenlaskettuna kiristyspäättösten ja rakennepaketin vaikutukset ylittävät kestävyysvajeesta esitetyt arviot.

Suomen julkisen talouden tila on muutamassa vuodessa heikentynyt talouskriisin vanavedessä. Kehityksessä peilautuu samalla koko talouskehityksen äkkimurros; kriisiä edeltänyttä vahvan kasvun kautta on seurannut talouden hydyttänyt poikkeuksellinen yhdistelmä eurokriisin synnyttämää vientikysynnän heikkoutta ja kotimaisen teollisuuden rakennemuutosta. Kriisin iskiessä verotulot supistuivat jyrkästi, ja sittemmin heikko talouskasvu on pitänyt julkisen talouden tulokehityksen vaisuna, mutta menot ovat kasvaneet lähinnä eläke- ja kuntamenojen vuoksi. Hallitus on korottanut veroja ja leikannut menoja julkisen talouden tasapainottamiseksi, mutta julkisen velan kasvu on jatkunut.

Suomen velkaongelmat ovat ennen kaikkea talouskriisin seuraus eivätkä syy. Tämä ei muuta sitä seikkaa, että kriisissä kasvanut julkinen velka kuitenkin pitkälti sanelee talouspolitiikan linjaa nyt ja lähivuosina. Yhtäältä ratkaisua haetaan erilaisista budjettikurisäännöistä ja euromaiden julkisia talouksia sitoo entistä moninaisempi tavoitteiden ja säädösten viidakko, mutta näillä tavoitteilla ei vält-

tämättä ole selkeää yhteyttä kasvun ja hyvinvoinnin kannalta parhaaseen vaihtoehtoon. Pahimmillaan nurinkurisesti määritellyt tavoitteet ja säädökset voivat johtaa päätöksentekijät hätiköityihin ratkaisuihin ja alkuperäisten ongelmien kärjistymiseen.

Julkisen talouden tasapainottamisen periaatteita onkin perusteltua tarkastella myös ”puhtaalta pöydältä” eli vähemmän hallinnollisten budjettikurisääntöjen pohjalta ja enemmän finanssipolitiikan perimmäisten tavoitteiden eli kasvun ja vakauden kannalta. Keskustelemme tässä artikkelissa ajankohdan isoista kysymyksistä eli julkisen talouden kestävyysvajeesta ja valinnoista lyhyen ja pitkän aikavälin sopeutustoimien välillä.

Kuinka tulisi valita lyhyen ja pitkän aikavälin sopeutustoimien välillä kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi?

KESTÄVYYSVAJELASKELMA

Nyt tehtävät finanssipolitiikan ratkaisut perustuvat entistä korostetummin arvi-

oihin julkisen talouden kestävyysvajeesta. Erityisen ankkurin roolin on saanut valtiovarainministeriön esittämä tuorein vaje-arvio, joka on 4,7 prosenttia bruttokansantuotteesta (VALTIONEUVOSTO 2013). Pitkälti tämän arvion pohjalta keskustellaan siitä, missä mitassa ja millä keinoin julkista taloutta on vahvistettava. Kuitenkin varsinainen kestävyysvajelaskelma lukuisine yksityiskohtineen on tuntematon jopa monelle ekonomistille.

Käytännössä kestävyysvaje lasketaan muutaman melko vakiintuneen indikaattorin avulla eri EU-maissa. Vaje-arvio kuitenkin edellyttää runsaasti oletuksia liittyen muun muassa väestökehitykseen, väestön terveyden ja toimintakyvyn muutokseen, tuottavuuteen, työllisyyteen sekä valtionvelan korkojen ja eläkerahastojen tuottojen kehitykseen. Näistä tekijöistä tutkijoilla on perustellusti erilaisia näkemyksiä, jotka omalta osaltaan heijastuvat myös kestävyysvaje-arvioihin. Ministeriön ulkopuolella tehtyjä vaje-arvioita tarvitaan tuomaan esille arvioihin liittyvää epävarmuutta ja toisaalta kiinnittämään huomiota eri tausta-oletusten merkitykseen. Laskelmia voidaan käyt-



Artikkelin kirjoittajien mielestä kritiikki kotimaisten päätöksentekijöiden huonosta reagointikyvystä vaikuttaa ylimitoitettulta.

KESTÄVYYSVAJELASKELMASSA OLETETAAN TALOUDEN NOUSEVAN TAANTUMASTA VUOSINA 2015-2017.

tää myös arvioitaessa, millaista menotai tulosopeutusta tarvitaan tasapainon saavuttamiseksi. Niin on tehty tässäkin artikkelissa.

Aiempi vuonna 2011 tehty Palkansääjien tutkimuslaitoksen arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta päätyi tulokseen, jonka mukaan ko. vaje oli käytetyimmän mittarin (S2) mukaan vain 1,3 prosenttia bruttokansantuotteesta (LEHTO 2011). Laskelmassa julkisen talouden odotettiin olevan ylijäämäinen jo vuonna 2015, kun sen sijaan uudessa laskelmassa julkisen talouden rahoitusjäämä on lähtövuonna 2015 4 miljardia euroa heikompi kuin edellisessä laskelmassa. Syynä on ennen kaikkea kesällä 2011 tapahtunut euroalueen talouskriisin kärjistyminen, joka sysäsi myös Suomen talouden noin puolitoista vuotta kestäneeseen taantumiaan.

**Tämä artikkeli päivittää
PT:n aiemman,
vuonna 2011 esittämän
kestävyysvajelaskelman.**

Laskelmassa on muutettu myös joitain muita lähtökohtaoletuksia ja uusi laskelma perustuu tuoreempaan Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteseen. Työurien ennakoitaan pidentyvän enemmän kuin vanhassa laskelmassa. Syynä tähän ovat muun muassa 25-vuotiaiden eläkkeellesiirtymisiin odotteen ennustettua suurempi toteutunut nousu ja ikääntyneiden työllisyysasteiden kohoaminen huonossakin talustilanteessa. Uudessa laskelmassa 25-vuotiaan odote nousee viidessä vuosikymmenessä runsaalla kahdella ja puolella vuodella: vuoden 2012 60,9 vuodesta 62,5 vuoteen 2025 mennessä ja loppuvuosina hidastuen 63,6 vuoteen, kun tullaan vuoteen 2060.

Työurien piteneminen jää laskelmassa selvästi alle puoleen väestö-

nusteen mukaisesta odotetun elinajan kehityksestä, mutta se on silti runsaan vuoden enemmän kuin Eläketurvakeskuksen (ETK) tuoreessa pitkän aikavälin arvioissa (RISKU YM. 2013). Lähtökohtana on realistinen oletus siitä, että työssä käyvät vastaavat eläkkeiden korvaussuhteen (so. niiden ja palkan välisen suhteen) laskuun tekemällä lisätyövuosia saavuttaakseen itselleen kohtuullisen tulotason eläkeaikana. Laskelmassa on erikseen otettu huomioon elinaikakertoimen¹, taitetun indeksin² ja 63- 67 -vuotiaana työssä olevien saaman superkarttuman³ vaikutus keskimääräisen eläkkeen tasoon. Keskieläke putoaa vuoden 2012 tasosta vuoteen 2060 mennessä runsaat 16 prosenttia, mikä on suurin piirtein yhtä paljon kuin ETK:n laskelmassa. Laskelmassa on mukana oletukset siitä, että työttömyyseläke nyky muodossaan asteittain poistuu ja että samanaikainen eläkkeen nostaminen ja työssä jatkaminen käytännössä entisiin ehdoin saman työnantajan palveluksessa ei muodostu yleiseksi käytännöksi. Työeläkemaksut nousevat palkkasumman tahdissa.

Työurien piteneminen ja työttömyysputken asteittainen poistaminen nostavat pitkällä aikavälillä työllisyysasteita. Vuonna 2012 55-64 -vuotiaiden työllisyysaste oli 59 prosenttia, ja sen odotetaan nousevan vuoteen 2060 mennessä 70 prosenttiin. Vastaavasti 65-74 -vuotiaiden työllisyysaste nousee vuoden 2012 4,5 prosentista 10,6 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Väestön ikääntyminen nostaa väistämättä eläkeläisten väestöosuutta ja pyrkii kasvattamaan eläkemenoja, mutta työurien pidentyminen ja eläkkeiden korvaustason lasku vaikuttavat toiseen suuntaan. Eläkemeno suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat suurimmillaan vuoden 2030 tietämissä, vain vajaan prosenttiyksikön nykytasoa korkeammat. Sekä tässä laskelmassa että ETK:n pitkän aikavälin laskelmassa eläkemeno suhteessa bruttokansantuotteeseen

palautuvat vuoteen 2060 mennessä nykyiselle tasolle.

Kestävyysvajelaskelmissamme julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen on lähtövuonna 2015 hieman nykytasoa alempi bkt:n kasvun vauhdittumisen takia. Taantumasta nousun vuosina 2015-2017 tuottavuuden nousu on kaksi prosenttia vuodessa ja asettuu sen jälkeen 1,3 prosenttiin. Reaaliansiot nousevat vuodesta 2016 alkaen tuottavuuden tahdissa ja nousu on näin ollen hitaampaa kuin ETK:n pitkän aikavälin laskelmassa, jossa sen oletetaan olevan vuosittain (2016-2080) 1,6 prosenttia.

Laskelmassamme kokonaistuotanto saa lisävauhtia työpanoksen kasvusta, kun työllisyysaste nousee. Vuosina 2014-2025 kokonaistuotanto kasvaa keskimäärin 2 prosenttia vuodessa ja vuosina 2026-2060 keskimäärin 1,5 prosenttia. Laskelmassa on lisäksi oletettu, että julkisten varojen (eläkerahastot ja muut saamiset) reaalityttö on 3 prosenttia, kun se ETK:n laskelmassa on 3,5 prosenttia. Julkisen velan reaalkorko on 2 prosenttia. Reaalkorkojen oletetaan näin olevan jonkin verran korkeampia kuin keskimääräinen talouskasvu.

Terveys- ja hoivamenojen arvion lähtökohtana ovat terveydenhoidon ja hoivan osalta erikseen arvioidut menot henkeä kohden eri ikäluokissa. Tämän lisäksi on otettu huomioon kuoleman läheisyyden lisäkustannus samalla tavoin kuin LASSILAN JA VALKOSEN (2011) laskelmassa. Vanhusväestön terveydentilan asteittaisesta paranemisesta on lisäksi oletettu kertyvän säästöä, joka on suurimmillaan (2060) vajaan 0,5 prosenttia bkt:sta. Väestön vanheneminen kuitenkin kasvattaa terveys- ja hoivamenoja ja toisaalta hillitsee hieman koulutusmenojen kasvua. Sen jälkeen kun on arvioitu ikärakenteen muutoksen vaikutus hoiva- ja terveysmenoihin sekä koulutusmenoihin, näiden menojen - tavallaan menojen perhenkilö - on oletettu kasvavan vuodesta 2016 lähtien bkt:n kasvun tahdissa.

PT:N PERUSLASKELMASSA SUOMEN JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYSVAJE ON 3,9 PROSENTTIA SUHTEESSA BRUTTOKANSANTUOTTEeseen.

Taulukossa 1 on kuvattu julkisten menojen ja bruttokansantuotteen suhteen muuttumista lähtövuodesta 2015 vuoteen 2060 siten, että muiden julkisten menojen (paitsi eläkemenojen ja korkomenojen) on oletettu kasvavan ikärakennekorjauksen jälkeen bruttokansantuotteen vauhtia vuoden 2016 jälkeen.

Taulukossa 2 on esitetty laskelmat Suomen julkisen talouden kestävyysvajesta erilaisilla oletuksilla julkisista menoista ja tuloista. Niillä haetaan mittaluokkaa sille, kuinka suurta meno- tai tulosopeutusta julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvitaan. Niissä on oletettu, että muiden julkisten menojen

kuin eläkkeiden reaalin kasvu jää lähelle nolaa vuosina 2014 ja 2015.

Laskelmat perustuvat mittariin S2, jossa kestävyysvaje kuvaa sellaista julkisyhteisöjen rahoitusjäämän nykyarvoon muunnettua muutosta, joka tarvitaan tasapainottamaan julkinen talous pitkällä (teoreettisesti aina äärettömyyteen asti) ulottuvalla aikavälillä.⁴ Taulukossa on kolme eri laskelmaa sen mukaan, miten muiden julkisten menojen kuin eläkkeiden ja muiden tulojen kuin eläkemaksujen oletetaan kasvavan vuodesta 2016 lähtien.

Reaalinen bruttokansantuote kasvaa keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa ai-

kavälillä 2015-2060 kaikissa laskelmissa. Ensimmäisessä laskelmassa (A) muut julkiset menot (pl. eläkkeet ja korkomenot) kasvavat väestörakennemuutoksen huomioonottamisen jälkeen jaksolla 2015-2060 keskimäärin 1,7 prosenttia vuodessa, kun taas toisessa laskelmassa (B) vastaavien julkisten menojen reaalkasvu jää keskimäärin 1,4 prosenttiin vuodessa. Tässä vaihtoehtoisessa laskelmassa muiden julkisten menojen vuotuista kasvuvauhtia on jaksolla 2016-2060 alennettu 0,28 prosenttiyksiköllä laskelman A mukaisesta menojen urasta. Sopeutuksen määrä (0,28 prosenttiyksikköä) on valittu siten, että laskelman A mukainen kestävyysvaje poistuu kokonaan.⁵ Kolmannessa laskelmassa (C), jossa muiden julkisten menojen kasvu-uraa alennetaan 1,3 prosenttiyksikköä (ja myös veroperusteita kiristetään) vuosiksi 2016-2019, nämä menot kasvavat pitkällä aikavälillä eli vuosina 2015-2060 keskimäärin 1,6 prosenttia.

Laskelmassa A, jossa veroperusteita ei muuteta eikä menojen kasvua hillitä vuoden 2015 jälkeen, kestävyysvaje on 3,9 prosenttia bkt:sta. Tässä vaihtoehtoisessa julkisen sektorin tuloalijäämä ei poistu ja julkinen bruttovelka suhteessa bkt:en alkaa kumuloitua. Jo vuonna 2032 se ylittää 100 prosenttia bkt:sta. Tämän laskelman mukaan kestävyysvaje on huomattava.

Taulukko 1. Julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen, %.

	2015	2060
Eläkemenot	13,1	13,2
Hoiva- ja terveysmenot	8,0	10,8
Koulutusmenot	5,9	5,6
Julkiset menot yhteensä pl. eläkemenot ja korkomenot	41,5	44,6
Julkiset menot pl. velan korkomenot	54,6	57,8

Taulukko 2. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje eri politiikkavaihtoehdoissa (mittari S2).

	Laskelma A: ei menohillintää	Laskelma B: loiva menohillintä vuodesta 2016 eteenpäin	Laskelma C: lähivuosina toteutettava kiristysohjelma
Meno-oletus	Muut julkiset menot kasvavat väestörakennemuutoksen jälkeen bkt:n vauhtia (2016-2060)	Muut julkiset menot kasvavat väestörakennemuutoksen jälkeen bkt:n vauhtia miinus 0,28 prosenttiyksikköä (2016-2060)	Muut julkiset menot kasvavat väestörakennemuutoksen jälkeen bkt:n vauhtia miinus 1,3 prosenttiyksikköä (2016-2019), 2019 jälkeen bkt:n vauhtia
Tulo-oletus	Muut julkiset tulot kuin eläkemaksut kasvavat väestörakennemuutoksen jälkeen bkt:n vauhtia (2014-2060)	Muut julkiset tulot kuin eläkemaksut kasvavat väestörakennemuutoksen jälkeen bkt:n vauhtia (2014-2060)	Muut julkiset tulot kuin eläkemaksut kasvavat väestörakennemuutoksen jälkeen bkt:n vauhtia plus 1,3 prosenttiyksikköä (2016-2019), 2019 jälkeen bkt:n vauhtia
Kestävyysvaje, prosenttia bkt:sta	3,9	0,0	0,0

PT:n laskelmat osoittavat, että suhteellisen pieni sopeutus poistaisi kestävyysvajeen.

Kaiken kaikkiaan laskelmilla havainnollistetaan sitä, kuinka lähellä lopulta ollaan tasapainoa, eli suhteellisen pieni sopeutus poistaa kestävyysvajeen kokonaan. Laskelmassa B, jossa muiden julkisten menojen (paitsi eläkkeet ja korkomenot) kasvua hillitään, kyseisten menojen suhde bkt:en laskee lähtö-

PITEMMÄN AIKAVÄLIN MENOPAINAIDEN PURKAMINEN RAKENTEELLISILLA UUDISTUKSILLA ON PAREMPI VAIHTOEHTO KUIN LYHYEN AIKAVÄLIN KIRISTYSPOLITIikka.

vuoden 41,5 prosentista 39,4 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Takapainotteisessa sopeuttamisessa julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee kuitenkin jo vuonna 2019 yli 60 prosentin rajan.

Onko kyseisen laskelman menorajoitus suuri vai pieni? Asiaa voidaan tarkastella sen valossa, miten bkt ja julkiset menot ovat aiemmin kehittyneet. 1970- ja 1980-luvut olivat julkisen sektorin laajentumisen vuosikymmeniä, mutta vuodesta 1995 lähtien tahti kuitenkin muuttui. Niinpä vuosina 1995-2012 julkisten kulutusmenojen volyymin kasvuvauhti jäi keskimäärin 1,5 prosenttiin vuodessa. Samalla jaksolla bkt kasvoi reaalisesti huomattavasti vauhdikkaammin eli keskimäärin 2,7 prosenttia vuodessa. Tätä taustaa vasten oletettu julkisten menojen kasvun ”hillintä” ei tunnu vaikealta, varsinkaan kuin valtion menojen kireät kehykset ja pyrkimys kuntamenojen kasvuvauhdin tuntuvaan hidastamiseen tähtäävät huomattavasti reilumpiin menosäästöihin.

Myös laskelmassa C bruttokansantuote kasvaa vuosina 2016-2019 keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa. Suhteellisen hyvä talouskasvu selittyy vielä osin pitkästä taantumasta toipumisella. Samaan aikaan muut julkiset menot kuin eläkkeet - joita kasvattaa bkt-normeerauksen ohella väestörakenteen muutos - kasvavat reaalisesti keskimäärin 1,6 prosenttia vuodessa, siis kuitenkin kohtalaisen nopeasti. Muiden tulojen (kuin eläketulojen) bkt:ta nopeampikin kasvu voi syntyä tällaisena aikana suhteellisen helposti, sillä taloudellisesti hyvinä aikoina niin veropohjat kuin kulutusrakenteetkin muuttuvat niin, että veropohjat vahvistuvat bkt:ta enemmän. Tässä laskelmassa julkisen velan suhde bkt:en ei nouse missään vaiheessa yli 60 prosentin, joten siinäkin suhteessa tämä skenaario on suotuisa. On kuitenkin huomattava, että tässä laskelmassa finanssipolitiikkaa kiristetään tuntuvasti vuosina 2016-2019,

mutta bruttokansantuotteen kasvu-ura oletetaan kuitenkin samaksi kuin edellisissä laskelmissa eli laskelman oletukset eivät ole kovin realistisia.

Tällaisia kestävyysvajelaskelmia on pidettävä siinä mielessä suuntaa antavina laskuharjoituksina, että ne eivät ota huomioon eri toimenpiteiden kansantaloudellisia vaikutuksia. Tuntuvat julkisen talouden sopeuttamistoimet vaikuttavat bkt:n kasvuun ja veropohjiin niin, että niiden lopullisten vaikutusten arviointi on hankalaa. Taulukon 1 laskelmat kuitenkin osoittavat, että jo suhteellisen pieni julkisten reaalimenojen tai -tulojen sopeutus (jonka vaikutukset bkt:en jäävät vähäisiksi) turvaavat julkisen talouden rahoitustasapainon.

Julkisen talouden sopeuttamistoimet vaikuttavat talouskasvuun ja veropohjiin, millä on seuraamuksia myös kestävyysvajelle.

VÄLITÖNTÄ KIRISTYSTÄ VAI RAKENNE- UUDISTUKSIA?

Ennen talouskriisiä yleistyi ajatus, jonka mukaan suhdannevaihtelut olisivat pysyvästi vaimentuneet ja puhuttiin ns. Suuren Vakauden aikakaudesta (”Great Moderation”). Finanssipolitiikan merkitys talouskasvun vakauttajana jäi taka-alalle ja myös julkisen velan hoitoon liittyvä problematiikka sai vain vähän huomiota osakseen niin talouspolitiikassa kuin -tieteessäkin. Globaalin talouskriisin jälkeen tilanne on nopeasti muuttunut. Nyt tutkijat eri puolilla maailmaa arvioivat budjettikiristysten vaikutuksia talouskasvuun ja finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista kiistellään tutkijoiden ja hallinnon kesken.

Tutkimustulokset ovat viitanneet varsin yksituumaisesti siihen, että taantumassa tehdyt kiristykset heikentävät kasvua selvästi enemmän kuin vastaavat

toimet hyvinä aikoina. Kiristysten vaikutuksia on arvioitu finanssipolitiikan kertoimien avulla. Esimerkiksi kerroin 1 merkitsee sitä, että lisättäessä kiristystoimia yksi prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen talouskasvu hidastuu yhdellä prosenttiyksiköllä. Vastaavasti kerroin 0,5 merkitsee kasvupudotuksen jäämistä vain puoleen prosenttiyksiköön yllä mainitun suuruudesta kiristyksestä.

**”Kiristyspolitiikan haitta-
vaikutusten aliarviointi on
johtanut liian etupainotteisiin
julkisen talouden tasa-
painotusyrityksiin useimmissa
Euroopan maissa.”**

Uutta tutkimusta on tehty aktiivisesti mm. Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF), missä **BLANCHARD JA LEIGH** (2013) ovat verranneet yhtäältä viimeaikaisen talouskriisin aikana talouspolitiikan päätöksenteon perustana olleita kertoimia ja toisaalta uuden tutkimuksen mukaisia tuloksia. Heidän arvionsa mukaan kriisin käynnistyessä päätöksiä tehtiin olettamalla ko. kertoimien olevan noin 0,5, mutta uuden tutkimustiedon valossa ne ovatkin olleet selvästi yli ykkösen, koska kiristykset on tehty taantumien aikana ja kotitalouksilla ja yrityksillä ei käytännössä ole ollut mahdollisuutta paikata niiden vaikutuksia omalla lisävelalla. Julkista taloutta siis kiristettiin olettaen toimien kasvua leikkaavien vaikutusten olevan selvästi pienempiä kuin mitä ne todellisuudessa olivat. Samalla kasvu jäi kiristysten seurauksena näin ollen useana vuonna peräkkäin vaatimattomammaksi kuin etukäteen arvioitiin. Näin on käynyt erityisesti myös Euroopassa, missä maiden keskinäinen riippuvuus toinen toistensa talouskehityksestä on voimistanut negatiivisia kasvuvaihteluja.

VIIME AIKONA EUROOPASSA JA SUOMESSAKIN ON KOHDATTU SEKÄ SUHDANNELASKU ETTÄ RAKENTEELLINEN KRIISI.

Jälkikäteen voidaan arvioida, että kiristyspolitiikan haittavaikutusten aliarviointi on johtanut liian etupainotteisiin julkisen talouden tasapainotusyrityksiin useimmissa Euroopan maissa. Ongelmana on myös se, että kriisin pitkittyessä - pitkälti epäonnistuneiden kiristystoimien johdosta - velkatasot ovat ehtineet selvästi nousta. Tämä luonnollisesti lisää vaikeutta palauttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.

Edellä kuvattu uusi tutkimustieto on saanut ison osan ekonomistien ammatikunnasta varoittamaan päätöksentekijöitä välittömien kiristystoimien haitallisista kasvu- ja työllisyysvaikutuksista. Niiden sijasta on parempi vakauttaa julkista taloutta pidemmän aikavälin menopaineita purkavilla rakenneuudistuksilla. Euroalueen poliittisten päättäjien painotukset ovat kuitenkin juuri päinvastaiset, eli päätöksentekijöiden mielestä on tärkeämpää aikaansaada välittömiä vaikutuksia lyhyen aikavälin kiristyksillä.

Tällainen näkemysten ristiriita ekonomistien ja päätöksentekijöiden välillä on mielenkiintoinen. Muun muassa arvostetun hollantilaisen julkisen talouden tutkimuslaitoksen (CPB) johtaja **TEULINGS** (2012) on arvioinut syitä siihen, miksi ekonomistien näkökohdat eivät ole saaneet vastakaikua päätöksentekijöiden keskuudessa. Hänen mukaansa välittömät kiristykset puhuttelevat päätöksentekijöitä konkreettisempina toimina kuin vasta tulevana vuosina purevat rakenneuudistukset, joiden toteuttamiseen tarvitaan vielä tulevienkin hallitusten sitoutuminen.

Lisäksi usein on vaikeaa erottaa heikosta kysynnästä johtuvaa suhdannetaantumaa rakenteellisesta kasvun taantumisesta - tai tuo erotteleva voidaan tehdä vasta vuosien viiveellä. Esimerkiksi 1970-luvulla öljykriisistä seurasi pysyvämpi hitaan kasvun kausi, jolloin noudatettiin löysää finanssipolitiikkaa. Se ei kuitenkaan ratkonut ongelmia, joihin lääkkeenä olisi tarvittu myös py-

syvämpiä menoleikkauksia ennen uutta öljykriisiä vuonna 1979. Osansa on myös taloustieteellä: siinä missä rahapolitiikan tutkimus on tuottanut päätöksentekijöille valmiita politiikkasääntöjä, finanssipolitiikan tutkimus on pitkälle laiminlyönyt käytännön palvelemisen.

Tuoreet epäonnistumiset kiristyspolitiikassa ja toisaalta kriisin seurauksena paisuneet velkataakat nostavat joka tapauksessa ajankohtaiseksi kysymyksen julkisen talouden tasapainottamisen oikeasta ajoituksesta. Riskinä on yhtäältä se, että keskellä taantumaa tehty leikkaus vain syventää ongelmia. Toisaalta vitkasteltaessa sopeutustoimien kanssa liikaa velkataakkaa voi ehtiä paisua kestävämmäksi.

Millä periaatteilla julkista taloutta tulisi siis tarvittaessa sopeuttaa? Olisiko tähän löydettävissä omaa ns. Taylorin sääntöä? Nimityksellä viitataan siihen, että rahapolitiikasta tuttu Taylorin sääntö antaa päätöksentekijälle selkeän ohjeen rahapolitiikan muutokselle inflaation kiihtyessä. Olisiko siis finanssipolitiikan kohdalla mahdollista löytää jokin vastaavaa ”peukalosääntöä”, joka kertoisi parhaan finanssipolitiikan ajoituksen ja mitoituksen erityyppisissä tilanteissa?

Esimerkiksi **LUKKEZEN JA TEULINGS** (2013) perustavat oman sääntönsä siihen, kohtaako talous tilapäisen suhdanneperäisen kysyntähäiriön vai pysyvän häiriön, missä kokonaistuotanto supistuu ja jää vastedeskin alle aiemman kasvuranssa. Tilapäisessä kysyntähäiriössä syntyneet tuotannon ja työllisyyden menetykset kurotaan kiinni suhdannekuopan jälkeen ja taloutta kannattaa elvyttää - paluu entiselle kasvu-uralle mahdollistaa elvytyslaskun maksamisen tulevana parempina vuosina. Sen sijaan pysyvän häiriön tilanteessa kannattaa alkaa nopeasti reagoida heikentyneeseen pitkän aikavälin näkymään ja vain pienen välittömän elvytysruiskeen jälkeen kirittää finanssipolitiikkaa asteittain vastamaan muuttunutta tilannetta. Vaikeutena

on luonnollisesti erottaa nämä häiriöt käytännössä toisistaan.⁶ Uusi tutkimus on tervetullutta, mutta se ei vielä tässä kriisissä anna kovin konkreettista ohjeuoraa päätöksentekijöille.

EU-maissa harjoitettua politiikkaa voi kuitenkin tulkita siten, että finanssikriisin alun elvytysvaiheen jälkeen talouden ongelmat on Euroopassa tulkittu pysyviksi rakenteellisiksi ongelmiksi. Oikeampi arvio kuitenkin tässä tapauksessa on, että kysymyksessä on yhdistelmä kumpaakin tyyppiä - sekä globaalista talouskriisistä aiheutuva kasvun ja työllisyyden suhdannetyyppistä heikkemistä että pysyvämpää rakennekriisiä. Tämä pätee myös Suomeen.

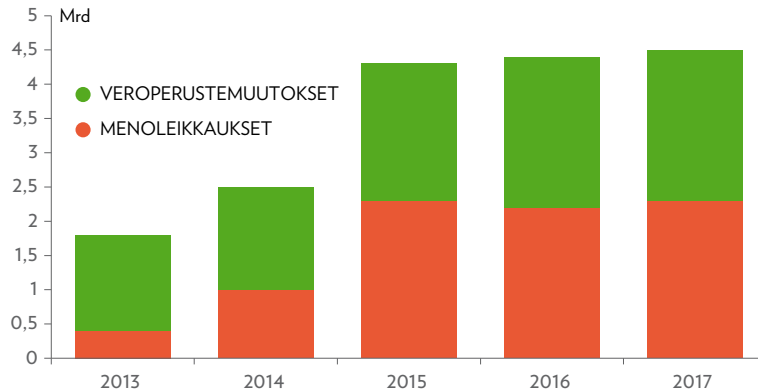
SUOMI TALOUDEN HÄIRIÖIDEN RISTIALLOKOSSA

Myös Suomen julkinen talouden tilannetta voidaan hahmottaa erilaisten häiriöiden ristiallokkona. Yhtäältä nykyinen talouskriisi edustaa tilapäistä häiriötä, joka on suhdanneluonteisesti hydyttynyt Suomen vientikysynnän ja heikentänyt työllisyyttä. Eurokriisin erityislaatuisuudesta johtuen tämä suhdannekuoppa on tosin kestänyt poikkeuksellisen kauan. Metsäteollisuuden ja elektroniikkateollisuuden rakenneongelmat puolestaan edustavat pitempiaikaista häiriötä, joiden vaikutus tosin menee ohi pitemmällä aikavälillä sitä mukaa kun tuotantorakenne uudistuu.

Suomessa on reagoitu julkisen talouden tasapaino-ongelmiin toisaalta vaalikauteen ajoittuvilla kiristystoimilla ja toisaalta ns. rakennepaketilla, joka tähtää pidemmän aikavälin menopaineiden purkamiseen. Hallitusohjelmassa ja sittemmin kehysriihissä päätetyt valtiontalouden kiristykset ovat mittaluokaltaan 4,5 miljardia euroa eli noin 2,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja hallitusohjelman mukaisesti ne jaetaan tasan veronkorotuksiin ja menoleikkauksiin. Päätetyistä toimista noin puolet tulee toteutetuksi ennen vuotta 2015 ja

YHTEENLASKETTUNA KIRISTYSPÄÄTÖSTEN JA RAKENNEPAKETIN VAIKUTUKSET YLITTÄVÄT KESTÄVYYSVAJEESTA ESITETYT ARVIOT.

Kuvio 1. Valtiontalouden kiristystoimet (kumulatiivinen) 2013-2017.



Lähde: Taloudellinen katsaus, syyskuu 2013 (VM).

lopun pääosin ensi vuonna (**VALTIOUUVOSTO** 2013) eli aikataulua voi pitää takapainotteisena. Tähän mennessä pääpaino on ollut verotuksen kiristyksissä, mutta ensi vuonna menoleikkaukset ovat pääosassa (kuvio 1).

Rakennepaketti puolestaan kattaa mitoitukseltaan valtiovarainministeriön arvioiman kestävyysvajeen (4,7 prosenttia suhteessa bkt:en, noin 9 miljardia euroa). Isoimpana osana ovat kuntatalouteen ja julkisten palveluiden tuottamiseen liittyvät menosäästöt. Niiden mittaluokka (noin 2,5 prosenttia suhteessa bkt:en) vastaa suunnilleen tällä hallituskaudella toistaiseksi päätettyjen kiristystoimien suuruusluokkaa. Muut rakennepaketin osat liittyvät työurien pidentämiseen, rakenteellisen työttömyyden alentamiseen ja kasvun vauhdittamiseen kilpailua edistämällä ja asuntomarkkinoiden pullonkauloja purkamalla. Pääosa sen toimenpiteistä on vielä yksityiskohdiltaan konkretisoi-

matta, ja on vaikea täsmällisesti arvioida, mikä paketin lopullinen vaikutus tulee olemaan. Joka tapauksessa se kuitenkin edustaa sellaista ratkaisumallia, jota ekonomistit ovat laajasti peräänkuuluttaneet parempana vaihtoehtona välittömille leikkauksille.

Valtiovarainministeriö on arvioinut, että velkasuhteen taittamiseen tarvitaan lisäksi noin kolmen miljardin euron lisäkiristykset valtiontalouteen lähivuosien aikana. Niiden toteutuessa päädytään poikkeukselliseen määrään merkittäviä ja kauaskantoisia päätöksiä, joista pääosa päätetään ja iso osa toteutetaan yhden hallituskauden aikana. Päätösten yhteenlaskettu vaikutus koostuu jo tehdyistä kiristyspäätöksistä (liki 5 miljardia euroa), rakennepaketista (9 miljardia euroa) ja esitetyistä valtiontalouden lisäkiristyksistä (3 miljardia euroa).

Päätösten mittaluokka ylittää selvästi muun muassa arviot siitä, kuinka suurta sopeutusta julkisen talouden kestävyys-

vajeen purkamiseksi tarvitaan. Tässä valossa kritiikki päätöksentekijöiden huonosta reagoitavuudesta vaikuttaa ylimitotetulta ja pikemminkin nyt tehtävillä kiristystoimilla ylireagoitamaan käsillä oleviin talousongelmiin.

Taluskriisin keskellä ei vielä pystytä erottamaan sitä, mikä osuus julkisen talouden ongelmista on suhdanneperäistä ja mikä rakenteellista sopeutustarvetta. Lisäksi finanssipolitiikan kertoimia koskevien uusien tutkimustulosten valossa on ollut järkevää välttää ylisuuria leikkauksia hyytyneen talouskasvun tilanteessa. Järkevämpi tapa reagoida keskeisten toimialojen rakennekriiseistä johtuvaan häiriöön on asteittain tapahtuva menosopeutus.

LOPPUHUOMIOITA

Viime vuodet osoittavat, että erityisesti kuntatalouden ja kuntapalvelujen uudistuksissa on tempoilua. Noin kymmenen vuotta sitten käynnistynyt PARAS-hanke on jäänyt taka-alalle ja nykyinen hallitus uudistaa palvelujärjestelmää uudelta pohjalta. Samanaikaisesti kuntaliitosten tahti on kuitenkin ainakin tilapäisesti hiipunut. Kuntataloudessa ja palvelujärjestelmässä tulisi kuitenkin tähdätä pitkäjänteisiin ja kestäviin uudistuksiin, joka mahdollistavat tuottavuuden parantamisen kuntapalveluiden tuotannossa. Eläkejärjestelmän uudistuksiin liittyy todennäköisesti vähemmän tällaista epäjatkuvuuden riskiä johtuen työmarkkinajärjestöjen roolista uudistusten valmistelussa, ja samalla eläkepolitiikan jatkuvuus yli hallituskausien on ilmeisempää.

Kysymys julkisen talouden sopeutustarpeesta pelkistyy pitkälle kysymykseen, miten Suomen talouden arvioidaan jatkossa kehittyvän. Ääriarviona on se, jossa nähdään talouden jähmettyvän paikalleen ja vain julkisten menojen jatkavan kasvuaan. Tällaista ajattelutapaa ruokkii myös nykyinen mekaaninen tapa laskea potentiaalisen tuotannon kehitys siten,

HYYTYNEEN TALOUSKASVUN TILANTEESSA ON YLISUURTEN LEIKKAUSTEN SIJASTA JÄRKEVÄMPÄÄ SOPEUTTA JULKISIA MENOJA ASTEITTAIN.

että ns. tuotantokuilu poistuu keskipitkällä aikavälillä. Tällöin toteutunut heikko talouskehitys pakottaa myös potentiaalisen tuotannon hitaaseen kasvuun. Vaikka kokonaistuotannon taso alittaa tällä hetkellä kriisiä edeltäneen tason, ei ole kuitenkaan ilmeistä syytä sille, miksi Suomen kasvunäkymät romahtaisivat siten kuin esimerkiksi nykyisissä tuotantokuilulaskelmissa arvioidaan. Suomen taloustilannetta helpottaa se, että talouskasvu on selvästi piristymässä EU-alueella ja Nokian ja paperiteollisuuden alamäen negatiivinen vaikutus on heikentymässä. ■

Viitteet

1 Kullekin syntymävuosiluokalle määritellään elinaikakerroin, joka pienentää alkavaa eläkettä, jos 62-vuotiaan elinajan odote nousee.

2 Eläkeaikana työeläkkeitä tarkistetaan ns. taiteutulla indeksillä, jossa ansiotason muutoksen paino on 20 % ja hintojen muutoksen paino 80 %.

3 Superkarttuman mukaan eläkettä kertyy 4,5 prosenttia palkasta eli yli kaksinkertaisesti verrattuna normaaliin karttumaan.

4 Kestävyyssvajeen mittareita on käsitelty laajemmin artikkelissa **LEHTO** (2011). Ks. erityisesti sen liite.

5 Siihen ei tässä varsinaisesti oteta kantaa, miten julkisen talouden sopeutus pitäisi tehdä, menojen kasvua hillitsemällä tai veroja korottamalla.

6 Yksi mahdollisuus on perustaa erottelu siihen, mitä työmarkkinoilla tapahtuu (**BLANCHARD JA QUAH** 1989). Jos bkt:n supistumiseen liittyy vaisumpi ja vitkaisempi työttömyyden kasvu, on kysymyksessä ilmeisemmin pysyvä häiriö. Jos sen sijaan työttömyys lisääntyy nopeasti, häiriö on todennäköisemmin kysynnän supistumisesta johtuva tilapäinen häiriö.

Kirjallisuus

- BLANCHARD, O. & LEIGH, D.** (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper No. 13/1.
- BLANCHARD, O. & QUAH, D.** (1989), The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances, *American Economic Review*, 79, 655-673.
- LASSILA, J. & VALKONEN, T.** (2011), Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa, ETLA:n keskustelualoitteita 1237.
- LEHTO, E.** (2011), Suomen julkisen talouden kestävyysvaje, *Talous&Yhteiskunta*, 39:4, 16-24.
- LUKKEZEN, J. & TEULINGS, C.** (2013), A Fiscal Taylor Rule, Central Planning Bureau, CPB Background Document.
- RISKU, I. & APPELQVIST, J. & SANKALA, M. & SIHVONEN, H. & TIKANMÄKI, H. & VAITTINEN, R.** (2013), Lakisäätöiset eläkkeet - pitkän aikavälin laskelmat 2013, Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2013.
- TEULINGS, C.** (2012), Why Politicians Prefer Austerity to Long-term Fiscal Reform, teoksessa *Government designed for new times*, McKinsey&Company, 1-3.
- VALTIONEUVOSTO** (2013), Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.