

# Rakenneuudistuksilla takaisin TASAPAINOON?

Pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma on ennen kaikkea tavoiteohjelma työllisyyssasteen nostamiseksi. Julkisen talouden kestävyysvaje ei korjaannu muilla tavoin. Sen lisäksi sillä pyritään rajoittamaan sosiaalimenojen kasvua tehostamalla julkista palvelutuotantoa. Tavoitteet ovat saavutettavissa, mutta onnistuminen edellyttää vientiteollisuuden elpymistä.

**S**uomen talous on ollut taantumana kaltaisessa tilassa jo yli viiden vuoden ajan. Taantuma alkoi syksyllä 2008, kun Lehman Brothersin vararikko käynnisti globaalin finanssikriisin. Kriisi lamautti vähäksi aikaa kansainvälisen rahoitusjärjestelmän toiminnan, minkä seurauksena läntisissä teollisuusmaissa koettiin poikkeuksellisen syvä taantuma vuonna 2009. Suomen kohdalla tuotannon menetykset olivat vielä keskimääräistä suuremmat; bruttokansantuote supistui yli 8 prosenttia, mikä oli enemmän kuin edellisenä ennätysvuonna 1991.

Elpyminen käynnistyi nopeasti ja kansantalous palasi kolmen prosentin kasvurallalle vuosiksi 2010 ja 2011. Tämä ei kuitenkaan riittänyt palauttamaan kriisiä edeltänyttä tuotannon tasoa ennen kuin Suomi - muun euroalueen mukana - suistui uuteen taantumana vuosiksi 2012 ja 2013. Kahden perättäisen taantumana (tai oikeastaan pitkän W-tyyppisen taantumana) seurauksena kokonaistuotannon taso on Suomessa edelleen noin 4 prosenttia vuosien 2007-2008 tason alapuo-

lella. Tässä suhteessa Suomi on pärjännyt selvästi heikommin kuin Saksa ja Ruotsi ja vain hieman paremmin kuin esimerkiksi vakavista vaikeuksista pitkään kärsinyt Italia.

## MISTÄ SUOMEN TALOUDEN HUONO KEHITYS JOHTUU?

Mikä sitten on Suomen talouden heikon menestyksen salaisuus? On selvää, että kansainvälisen talouden ja erityisesti euroalueen kehityksellä on ollut suuri merkitys. Euroopan kriisi ei kuitenkaan selitä kaikkea. Sen lisäksi Suomen talous on joutunut kärsimään toimialakohtaisista ongelmista samaan aikaan kansainvälisen talouden taantumana kanssa. Nokia-vetoisen elektroniikkateollisuuden vaikeudet ja metsäteollisuuden kriisi ajoittuivat juuri samaan ajanjaksoon, ja pelkästään niiden seurauksena bruttokansantuote supistui noin 4 prosenttia (ks. **LEHMUS JA LEHTO** 2013 sekä **KAJANOJA** 2013).

Nokia- ja metsäsektoreiden ongelmat auttavat ymmärtämään kansantalouden ja julkisen talouden tunnuslukujen heikoa kehitystä viimeisten viiden vuoden

aikana. Vuonna 2009 koettu tuotannon ja viennin supistuminen oli Suomessa kaksinkertainen muuhun Eurooppaan verrattuna. Ilman näitä toimialakohtaisia ongelmia kokonaistuotanto olisi luultavasti jo palautunut vuoden 2008 tasolle.

## Suomen kokonaistuotannon menetykset ovat nyt muodostumassa suuremmiksi kuin 1930- ja 1990-lukujen lamoissa.

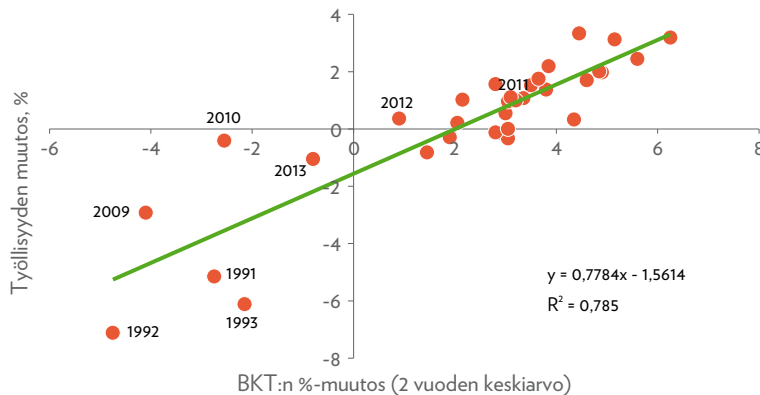
Nykyinen taantuma on osoittautunut pidemmäksi kuin 1930-luvun ja 1990-luvun vakavat lamakaudet, jolloin lamaa edeltänyt taso saavutettiin 5-6 vuoden päästä; tällä kertaa tuotannon tason toipuminen näyttää kestävän vielä pidempään. Myös suhteessa talouden vanhaan kasvutrendiin menetykset alkavat olla tuntuvia. Vuoden 2013 bruttokansantuote oli lähes 15 prosenttia pienempi kuin vanhojen kasvuennusteiden perusteella olisi odotettu.



JAAKKO KIANDER pitää hallituksen rakenneohjelmaan sisältyvää työllisyystavoitetta hyvänä.

# KOKONAISTUOTANNON HEIKKO KEHITYS ON JOHTUNUT PITKÄLTI TYÖN TUOTTAVUUDEN ALENEMISESTA, MIKÄ SELITTÄÄ TYÖLLISYYDEN PYSYMISTÄ SUHTEELLISEN HYVÄNÄ.

Kuvio 1. Okunin laki Suomessa 1980-2013.



Vuoden 2013 bkt:n muutos on PT:n ennuste 17.9.2013.

Lähde: Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos

Talouden perinteisten säännönmukaisuuksien (eli nk. Okunin lain<sup>1</sup>) mukaan näin suuren kasvukuilun olisi pitänyt johtaa suureen joukkotyöttömyyteen, kuten 1990-luvulla (kuvio 1). Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Taantumien sitkeydestä huolimatta sen seuraukset eivät ole olleet kovin dramaattisia. Työllisyys on edelleen kohtalaisen korkealla tasolla, työttömyysaste on noussut vain kaksi prosenttiyksikköä vuodesta 2008, ja julkisen talouden alijäämäkin oli vuonna 2013 "vain" noin 2 prosenttia suhteessa bkt:n arvoon. Tuotannon ja työllisyyden luvut näyttäisivät olevan keskenään ristiriitaisia.

Selitys talouden outoon tilaan löytyy kriisin luonteesta. Kokonaistuotannon supistumisessa on Suomen kohdalla ollut kysymys nimenomaan vientiteollisuuden tuottaman arvonlisäyksen voimakkaasta supistumisesta. Osittain tämä on näkynyt teollisuustuotannon heikkona kehityksenä ja teollisuuden työpaikkojen voimakkaana vähentymisenä. Osittain kyse on taas ollut ulkomailta kotiutettujen voit-

tojen laskusta, mikä taas on ollut seuraus Nokian muuttumisesta erittäin kannattavasta tappiolliseksi yhtiöksi muutaman vuoden aikana.

Aiemmin korkeaa arvonlisäystä tuottaneen toiminnan supistuminen on alentanut koko talouden keskimääräistä tuottavuutta. Niinpä tuotannon laskuun on yhdistynyt tuottavuuden heikentyminen, mikä auttaa selittämään työllisyyden suhteellisen hyvää kehitystä. Työllisyyttä on ylläpitänyt myös kotitalouksien ostovoiman ja kotimarkkinoiden suhteellisen hyvän kehityksen, jota finanssipolitiikka ja Euroopan Keskuspankin matalat korot ovat tukeneet.

## RAKENNE- JA SUHDANNEONGELMAT

Suomea kohdanneessa pitkittyneessä taantumassa on selvästi piirteitä niin rakenne- kuin suhdannekriisistä. Jälkimmäiseen viittaa se, että talouden kehitys on pääpiirteissään seurannut muiden eurooppalaisten maiden kehitystä. Suurelta osin viennin ongelmassa on siten kyse siitä, että eurooppalainen taantuma ja

euron vahvuus suhteessa muihin suuriin valuuttoihin on heikentänyt vientituotteiden kysyntää.

Rakenneongelmista on kyse siinä, että menetyksiä kokeneiden elektroniikka- ja metsäteollisuuden tilalle ei ole syntynyt uutta, korvaavaa tuotantoa. Uusien ja suurten yritysten ja toimialojen synnyttäminen ei tietenkään ole mahdollista muutamassa vuodessa. Sen sijaan voidaan päätellä, että vientiteollisuutta kohdanneet ongelmat edellyttäisivät kilpailukyvyyn merkittävää kohentumista, jotta edellytykset vientiteollisuuden kasvulle parantuisivat.

Jos Suomella olisi Ruotsin tapaan kelua kansallinen valuutta, olisivat Nokian ja metsäteollisuuden ongelmat johtaneet kilpailukyvyyn nopeaan parantumiseen valuutan devalvoitumisen kautta. Eurojärjestelmässä tämä ei tietenkään ole mahdollista, ja sen vuoksi kilpailukyvyyn parantamiseen on pyrittävä muilla keinoin, jotka väistämättä vaikuttavat hitaammin.

**Elektroniikka- ja metsäteollisuuden menetykset ovat rakenneongelma, johon ei ole nopeita ratkaisuja.**

Vientiteollisuuden hidas toipuminen tarjoaa mahdollisuuden tulkita perimmäisenä viennin heikkoudesta johtuva kriisi luonteeltaan rakenteelliseksi. Teollisuuden osalta tämä pitää paikkansa, mutta käytännössä sama tulkinta laajennetaan helposti koko talouteen.

Kyseessä on tuttu ajattelu- ja toimintamalli jo muutaman vuosikymmenen takaa. Kansantalouden joutuessa vakavaan taantumaa tai lamaan on ongelmien välittömänä syynä yleensä suhdanne- luonteiset tekijät tai rahoitusmarkkinahäiriöt. Suomen 1990-luvun lama on tästä hyvä esimerkki. Kriisin pitkittyessä sen aiheuttaneet syyt kuitenkin helposti

unohdetaan ja kriisiä aletaan pitää rakenteellisenä.

Tällaisia arvioita tuottavat yleensä OECD ja nykyisin myös EU:n komissio. Niiden analyyseissä kriisin alkusyy yleensä unohdetaan ja kriisin seurauksena kohonnut työttömyys nähdään pian lähes kokonaan rakenteellisenä ja vastaavasti taantumana aikana kasvanut julkisen talouden budjettialijäämä luonteeltaan pysyvänä ongelmana. Tällöin vaatimuksena on, että parempia aikoja ei enää saa jäädä odottamaan vaan on ryhdyttävä niin sanottuihin rakenteellisiin uudistuksiin.<sup>2</sup>

Onkin tyypillistä, että taantuma-aikoina lääkkeeksi tarjotaan rakenteellisia uudistuksia mm. asiantuntijapuheenvuoroissa ja talouslehtien pääkirjoituksissa. Useimmiten tällaisia vaatimuksia ei spesifioida ja yleisöille jää epäselväksi, mitä vaaditut rakenteelliset uudistukset ovat.<sup>3</sup> OECD on usein vaatimuksissaan selkeämpi; sen suositusten mukaan yleensä aina kannattaa tehdä rakenteellisia uudistuksia, jotka keventävät verotusta, vähentävät talouden sääntelyä, kaventavat julkisen talouden roolia ja heikentävät sosiaaliturvaa. Tällaisilla toimilla tähdätään ennen kaikkea työvoiman tarjonnan kasvattamiseen.

**”Kysymyksessä ei ole niinkään työmarkkinoiden tai kannustinjärjestelmien aiheuttama rakenneongelma kuin tarve parantaa teollisuuden toimintaedellytyksiä.”**

Vientiteollisuuden supistumisen seurauksena Suomen taloudella on ainakin kolme ongelmaa: riittämätön viennin taso, vajaatyöllisyys ja julkisen talouden alijäämäisyys. Viennin kasvattamiseksi tarvitaan parempi kilpailukyky ja investointeja uuteen tuotantoon. Kysymyksessä ei ole niinkään työmarkkinoiden tai kannustinjärjestelmien aiheuttama rakenneongelma kuin tarve parantaa teollisuuden toimintaedellytyksiä. Vajaatyöllisyys ei myöskään näytä työmarkkinoiden rakenneongelmalta; työllisyys heikkeni nopeasti vuonna 2009 työvoiman kysynnän supistuttua, mikä viittaa enemmän kysyntä- kuin rakenneongelmien suuntaan. Pitkittyessään osa työttömyydestä

voi kuitenkin muuttua rakenteelliseksi ongelmaksi, kun pitkäaikaistyöttömyyden osuus kasvaa.

Julkisen talouden alijäämää voidaan perustellusti pitää rakenteellisenä, jos näköpiirissä ei ole sellaista talouskasvua, joka riittäisi palauttamaan julkisen talouden takaisin tasapainoon. Ennen kriisin puhkeamista vuonna 2008 Suomen julkisen talous oli selvästi ylijäämäinen ja julkiset menot olivat noin 50 prosenttia bkt:n arvosta. Julkinen sektori ei ole tämän jälkeen paisunut, vaan julkiset menot ovat jatkaneet normaalilla kasvutrendillään.<sup>4</sup> Taantumana vuoksi verotulot ovat supistuneet, mikä on johtanut alijäämäisyyteen; julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2013 noin 2 prosenttia suhteessa bkt:en. Alijäämä on ollut valtiontaloudessa suurempi kuin koko julkisessa taloudessa, ja valtio velkaantuu nopeasti (kuvio 2). Lisäksi bkt:n supistuttua myös julkiset menot ovat nousseet peräti 58 prosenttiin suhteessa bkt:n arvoon.

Euromaiden hyväksymä finanssipoliittinen sopimus (Fiscal Compact) on asettanut kaikille maille tavoitteeksi, että niiden keskipitkän aikavälin rakenteellinen alijäämä saa olla enintään 0,5 prosenttia bkt:sta. EU:n komissio ratkaisee omilla laskelmillaan sen, kuinka suuri on rakenteellinen alijäämä.

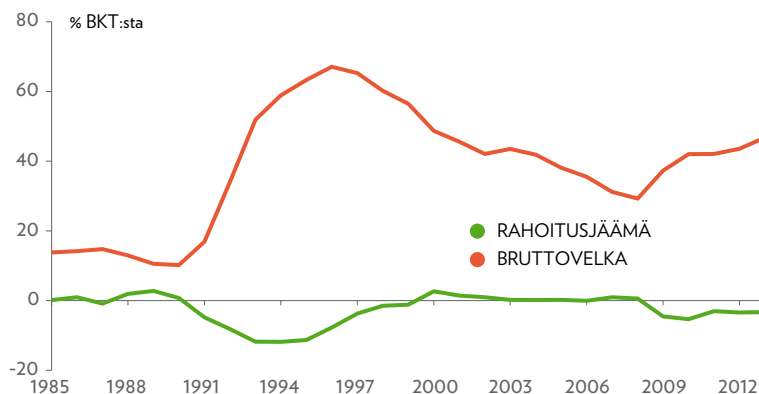
Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän laskeminen on vaikeaa. Lopputulot riippuu toisaalta todellisesta alijää-

mästä ja toisaalta siitä, kuinka nopeaksi tuleva talouskasvu voidaan olettaa. Jos lähivuosien kasvu on kyllin nopeaa, alijäämä luultavasti poistuu itsestään verotulojen kasvun myötä. Avainasemassa on siten arvio talouden kasvupotentiaalista. Tällä hetkellä useimpien arvioitsijoiden ja varsinkin tärkeimmän arvioijan eli EU-komission - mielestä tuleva kasvu jää niin hitaaksi, ettei se riitä tasapainottamaan julkista taloutta. Tästä seuraa yleinen johtopäätös, jonka mukaan taloutemme on vakavissa rakenneongelmissa, jotka vaativat ratkaisukseen rakenteellisia muutoksia.

**Julkisen talouden rakenteelliseen ongelmaan vaikuttavat ennusteet lähivuosien talouskasvusta ja väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet.**

Rakenneongelmiin viittaavat myös huolestuttavat arviot julkisen talouden kestävyysvajeesta. Tällä tarkoitetaan rakenteellista alijäämää, johon on lisätty ikärakenteen muutoksesta aiheutuvat julkisten menojen tulevat kasvupaineet. Koska vanhuushuoltosuhte on muuttumassa nopeasti epäedulliseen suuntaan, on laskelmien tuloksena huomattava kestävyysvaje, jota voi perustellusti pitää pitkäaikaisena rakenteellisenä ongelmana.

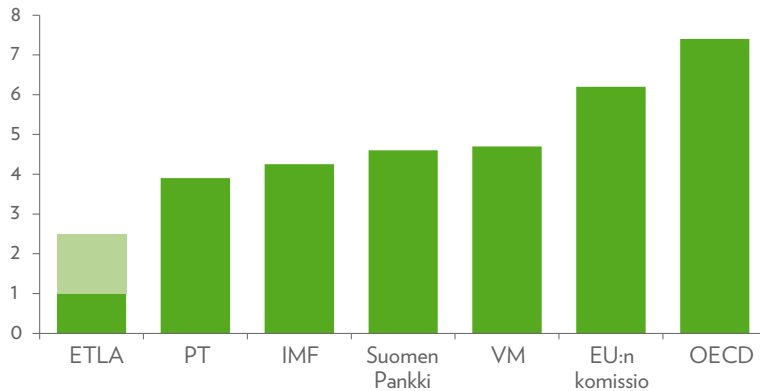
Kuvio 2. Suomen valtiontalouden rahoitusjäämä ja bruttovelka suhteessa bkt:en 1985-2013, %.



\* Vuoden 2013 luvut ovat PT:n ennusteita 17.9.2013.

# TYÖLLISYYSASTEEN NOSTAMINEN 75 PROSENTTIIN RIITTÄISI POISTAMAAN KESTÄVYYSVAJEEN.

Kuvio 3. Erilaisia arvioita Suomen julkisen talouden kestävyysvajesta suhteessa bkt:en, %.



Lähteet: European Commission (2013a), Valtioneuvosto (2013), IMF (2012), Lassila ja Valkonen (2013), Kinnunen ym. (2013), OECD (2013a), Ilmakunnas ja Lehto (2014).

Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon veroja on korotettava tai menoja leikattava, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä tasapainossa. Arviot kestävyysvajeen suuruudesta vaihtelevat; EU:n komissio on arvioinut sen suuruudeksi 6,2 prosenttia bkt:sta (noin 11 miljardia euroa) (EUROPEAN COMMISSION 2013a) ja valtiovarainministeriö (VALTIONEUVOSTO 2013) 4,7 prosenttia. ETLAn (LASSILA JA VALKONEN 2013) ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen (ILLMAKUNNAS JA LEHTO 2014) arviot ovat selvästi pienempiä.

## HALLITUKSEN RAKENNEPAKETTI

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus julkisti elokuussa 2013 rakennepoliittisen tavoiteohjelman (VALTIONEUVOSTO 2013), jolla pyritään korjaamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje. Hallituksen ohjelman taustana on valtiovarainministeriön em. arvio kestävyysvajeen suuruudesta. Luku on niin suuri, että sitä ei voida kuroa umpeen nopeasti eikä myöskään millään yksittäisillä veronkorotuksilla tai menoleikkauksilla. Kestävyysvajeen suuruus eli 9 miljardia

euroa on samaa luokkaa kuin valtion tuloverotuksen tuotto. Laskelman mukaan kestävyysvaje on suurin kuntataloudessa ja hieman pienempi valtiontaloudessa. Eläkejärjestelmän kestävyysvaje oli viime kesän arvion mukaan suhteellisen pieni.<sup>5</sup> Valtiontaloudessa kestävyysvajeen syynä on tämän hetken tosiasiallinen vaje, kuntataloudessa paineita luovat taas myöhemmin toteutuvat ikääntyvän väestön kasvavat hoivamenot.

Hallituksen rakennepaketissa on esityksiä erilaisista työvoiman tarjontaa lisäävistä ratkaisuista ja arvioita niiden vaikutuksista. Olenmaisilta osin kyse on kuitenkin siitä, että tulevan eläkeuudistuksen ja muiden ratkaisujen toivotaan lisäävän työvoiman tarjontaa riittävästi ja lisäksi kasvavan työvoiman tarjonnan uskotaan ennen pitkää työllistävän. Koska rakennepaketin perusajatuksena on kestävyysvajeen hoitaminen korkeamman työllisyyden avulla, ei pakettiin ole sisällytetty listaa sellaisista meno- ja veropäätöksistä, joilla vajauksesta päästään eroon. Yksinkertaistaen voisi sanoa, että paketti ei siis sisällä 8 miljard-

in euron suuruisia menosäästöjä, vaan suunnitelman rakenteellisista toimita, joiden seurauksena kohentuvat työllisyys ja kokonaistuotanto kasvattavat verotuloja riittävästi kestävyysvajeen paikkaamiseksi. Sen sijaan rakennepaketti esittelee kasvu- ja työllisyystavoitteet, joiden saavuttaminen riittäisi kuromaan vajeen umpeen. Voidaan laskea, että työllisyysasteen nousu esimerkiksi 75 prosenttiin nykytasoltaan merkittäisi käytännössä noin 10 prosentin nousua bkt:en, mikä puolestaan kasvattaisi julkisen sektorin tuloja riittävästi kestävyysvajetta ajatellen.

Hallituksen rakennestrategian avaimena on siis työllisyysasteen nousu. Ajatus on sama kuin kaikilla edellisilläkin hallituksesta vuodesta 1995 lähtien. Tavoite on hyvin luonteva, koska työllisyysasteen nousu kasvattaa veropohjaa ja vähentää samalla tulonsiirtomenoja. Ratkaisu on oikeastaan ainoa mahdollinen; ilman työllisyysasteen nousua tulopohja ei tule riittämään nykyisen kaltaisen hyvinvointivaltion rahoittamiseen. Hallituksen rakennepaketin toisena osana on julkisten menojen kasvupaineiden rajoittaminen palvelutuotannon tuottavuutta parantamalla.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kestävyysvaje pienenee merkittävästi, jos työurat pidentyvät, rakenteellinen työttömyys supistuu ja jos julkisen palvelutuotannon tuottavuus kasvaa. Näiden keinojen avulla on mahdollista jopa kuroa umpeen kestävyysvaje vähitellen kokonaan - edellytyksenä tosin on, että työllisyydessä ja palvelujen tuottavuudessa tapahtuu merkittävä paraneminen.

Työurien pituudesta on tullut keskeinen politiikkatavoite sen jälkeen, kun pääministeri Vanhanen esitti ajatuksen työurien pidentämisestä eläkeikää nostamalla. Käytännössä työurien pidentyminen on kuitenkin sama asia kuin työllisyysasteen nousu. Kaikkien työvoimaan kuuluvien keskimääräiset

# ”SUOMEN TALOUDEN NYKYISISSÄ ONGELMISSA EI OLE KYSE TYÖVOIMAN TARJONNAN RIITTÄMÄTTÖMYYDESTÄ.”

työurat eivät voi pidentyä, ellei samalla myös työllisyysaste nouse vastaavasti. Jos taas työurat pidentyvät vain pieneneväällä työllisten joukolla samaan aikaan kun merkittävä osa työikäisistä ei ole työssä, ei muutoksella ole merkitystä kestävyysvajeen kannalta. Hallituksen tavoitteita onkin luettava niin, että niillä tähdätään yleiseen työllisyysasteen nousuun.

## KUINKA TÄRKEÄÄ ON TYÖVOIMAN TARJONNAN KASVATTAMINEN?

Rakennepolitiikan yhtenä perusajatuksena on työvoiman tarjonnan kasvattaminen entistä parempien kannustimien avulla. Linjauksen taustalla voidaan nähdä oletus siitä, että työllisyys määräytyy työvoiman tarjonnan mukaan ja että keskipitkällä aikavälillä nimenomaan työvoiman tarjonta muodostaa talouden kasvua rajoittavan niukkuustekijän. Siten ainoa tapa saavuttaa korkeampi työllisyys ja pidemmät työurat on parantaa työurien pidentämisen kannustimia.

Valittua linjausta voi kritisoida sillä perusteella, että Suomen talouden nykyisissä ongelmissa ei ole kyse työvoiman tarjonnan riittämättömyydestä. Pikeminkin näyttää siltä, että työvoimaa on ainakin keskipitkällä aikavälillä tarjolla aivan riittävästi; työttömiä ja vajaatyöllisiä on eri laskutapojen mukaan noin 0,3 miljoonaa. Lisäksi vuoden 2008 jälkeen tapahtuneen työllisyyden heikentymisen välitön syy ei ole tarjonnan supistumisesta vaan lamasta johtuneesta työvoiman kysynnän laskusta - eli siitä, että yritykset ovat vähentäneet työntekijämääriään ja rekrytointejaan. Keynesiläinen tulkinta tilanteesta on se, että työllisyys kajaantuu, kunhan kansantalouden kokonaiskysyntä saadaan käännettyä kasvuun. Keynesiläisiä tulkintoja ei kuitenkaan eurooppalaisten talouspolitiikan asiantuntijoiden joukossa pidetä niin vakavasti otettavina, että niillä voitaisiin perustella talouspolitiikkaa. Niinpä eurooppalaista talouspolitiikkaa ei kriisivuosina olekaan ohjannut pyrkimys kokonaiskysynnän

elvyttämiseen vaan julkisen talouden säästöjen ja rakenteellisten uudistusten tavoittelu.<sup>6</sup>

Moderni eurooppalainen talousajattelu, jota edustavat mm. Saksan hallitus, EU:n komissio ja Euroopan Keskuspankki, ei noteeraa juuri lainkaan kokonaiskysyntää korostavia näkökohtia. Lähtökohdiana on ajatus markkinoiden tasapainosta ja kehityksen tarjontalähtöisyydestä. Käytännössä tämä näkyy siinä, että esimerkiksi EU:n komissio arvioi Suomen julkisen talouden ja työttömyyden olevan suurelta osin rakenteellista eikä heikosta suhdannekehityksestä johtuvaa. Tämän vuoksi Suomen hallituksen ei kannata perustella talousstrategiaansa uskolla siihen, että asteittainen kilpailukyvyyn parantaminen ja tuleva eurooppalainen noususuhdanne ratkaisevat julkisen talouden ongelmat. On varsin mahdollista, että näin käy, mutta tällaista perustelua ei pidetä uskottavana. Sen sijaan rakennemuutosten tavoittelua pidetään yleisesti eurooppalaisissa asiantuntijajapiireissä järkevänä. Lisäksi on myös hyödyllistä tähdätä rakenteellisiin uudistuksiin, joilla tavoitellaan työvoiman tarjonnan kasvua.

## Saksa, komissio ja EKP eivät kannata keynesiläistä näkemystä, että työllisyyden heikkeneminen johtuu työvoiman kysynnän laskusta lamassa.

Keskeinen osa hallituksen rakennemuutoksissa on vuoden 2017 eläkeuudistuksella, jonka avulla on määrä myöntää suomalaisten keskimääräistä eläkkeelle jäämisikä ja samalla kasvattaa varttuneiden ikäluokkien työllisyysastetta. Tämän uskotaan puolestaan kasvattavan työvoiman tarjontaa ja lopulta myös työllisyysastetta. Koska uudistuksen vaikutukset alkavat tulla näkyviin vasta 2020-luvulla,

voi sen katsoa tarjoavan apua lähinnä pitkän tähtäyksen kestävyysvajeen supistamiseen.

Eläkeuudistuksen lisäksi työuria - ja samalla siis todellista työllisyysastetta - pyritään pidentämään muillakin ratkaisuilla. Hallituksen rakenneohjelmassa näitä ovat työvoimapolitiikan aktivointi, kotihoidontuen keston rajoittaminen ja yliopisto-opintojen nopeuttaminen. Suunnitelluilla toimenpiteillä pyritään vähentämään pitkäaikaistyöttömyyttä (ja samalla myös rakennetyöttömyyttä) sekä kasvattamaan työvoiman tarjontaa lyhentämällä hoitovapaajaksoja ja opintoaikoja. Onnistuessaan nämä toimet voivat vaikuttaa työvoiman tarjontaa paljon nopeammin kuin eläkeuudistus.

## JULKISTEN PALVELUJEN TUOTTAVUUDEN NOSTAMINEN ON VAIKEAA

Hallituksen rakenneohjelma tavoittelee myös julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvua. Jos julkisten palvelujen tuottavuus kasvaisi esimerkiksi 0,25 prosenttia vuodessa seuraavien 20 vuoden ajan (eli yhteensä vaatimattomat 5 prosenttia), olisi tuloksena kestävyysvajeen supistuminen yhdellä bkt-prosentilla. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole helppoa. Toistaiseksi julkisten palvelujen tuottavuus on Tilastokeskuksen arvioiden mukaan lähinnä heikentynyt.<sup>7</sup> On mahdollista, että heikentyminen jatkuu myös tulevaisuudessa.

Tuottavuuspotentiaalia voi kuitenkin löytyä eri lähteistä. Yksi niistä on parhaiden käytäntöjen omaksuminen. Toinen keino on mahdollisten mittakaavaetujen hyödyntäminen ja kolmas tietotekniikan käyttö. Kustannus- ja tehokkuushyötyjen saavuttaminen tietotekniikan avulla on tosin toistaiseksi osoittautunut vaikeaksi ainakin terveydenhuoltosektorilla.

Kuntauudistuksella pyritään kunta- ja palveluiden uudelleenorganisointiin ja kuntien tehtävien karsintaan. Molemmat tavoitteet ovat toistaiseksi osoittautuneet vaikeiksi eikä nopeita tuloksia ole

# KUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSISTA SAATTA AIKAVÄLILLÄ, MUTTA KUNNAT JOUTUVAT SÄÄSTÖTOIMIIN JO LÄHIVUOSINA.

syitä odottaa. Sen sijaan kuntatalouden kiristyminen verotulokehityksen heikentyessä johtaa luultavasti nopeampiin säästöihin kuntien menoissa, jotka osaltaan helpottavat ainakin akuutin julkisen talouden vajeongelman ratkaisussa. Lyhyen aikavälin säästöpäätökset eivät kuitenkaan ratkaise pitkän aikavälin kestävyysvajeongelmia.

Hallituksen tavoitteena olevat kuntauudistus ja sosiaali- ja terveystalouden uudistus tähtäävät palvelutuotannon tehostamiseen suurempien toimintayksiköiden avulla. Ajatuksena on siis hyödyntää mahdollisia mittakaavaetuja. Niiden laajuus luonnollisesti vaihtelee eri palveluissa. Uudistukset voivat tuottaa tehokkuushyötyjä, jotka alkavat näkyä kuntien menokehityksessä 2020-luvulla - eli sen jälkeen kun uudet rakenteet on saatu toimimaan.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksella hallitus pyrkii julkisten hyvinvointipalvelujen uuteen rahoitusmalliin ja mittakaavaetujen parempaan hyödyntämiseen. Rahoitusmallin muutoksella voidaan ainakin periaatteessa parantaa toimijoiden kannustimia tehokkaiden ratkaisujen löytämiseen.

On selvää, että kuntasektorin uudistukset ovat poliittisesti erittäin vaikeita. Kuntien palveluista varmaan löytyy jonkin verran tehostamis- ja säästöpotentiaalia, mutta kuntauudistuksen toteuttaminen vie oman aikansa eikä merkittäviä toimintatapauudistuksia saada toteutettua tällä vaalikaudella. Kuntauudistuksesta mahdollisesti seuraavien säästöjen realisoituminen jääkin tuleviin vuosiin. Sen sijaan on odotettavissa, että ilman merkittäviä uudistuksia kunnat päätyvät säästämään menoissaan lähivuosina pelkästään siitä syystä, että niiden tulot eivät riitä.

## TASAPAINOILUA LYHYEN JA PITKÄN AIKAVÄLIN TAVOITTEIDEN VÄLILLÄ

Suomen talouden tämän hetken keskeiset ongelmat muodostuvat julkisen talouden

rahoitusvajeesta ja heikentyneestä työllisyysasteesta. Julkisen talouden ongelmat ovat seuraus heikosta työllisyysdestä. Työllisyyden supistuminen vuodesta 2008 johtuu taas useasta tekijästä: näitä ovat kansainvälinen finanssikriisi, Euroopan velkakriisi ja sitä seurannut eurooppalainen W-mallinen kaksoistaantuma sekä suomalaisen vientiteollisuuden erityisongelmat. Sen sijaan ongelmat eivät ole seuraus työmarkkinoiden äkillisesti heikentyneestä toimintakyvystä.

On selvää, että julkisen talouden tasapainon parantaminen edellyttää taloudellista kasvua ja nykyistä korkeampaa työllisyysastetta. Ratkaisuksi tähän haasteeseen hallituksen rakennepoliittinen tavoiteohjelma esittää työllisyysasteen nousua ja sitä tukevia tarjontapuolen toimenpiteitä. Rakennepoliittisella tavoitteellaan hieman samantyyppisiä tuloksia kuin Saksassa 10 vuotta sitten toteutetuilla työmarkkinauudistuksilla; tarjontaa lisäävillä toimilla halutaan kasvattaa työvoimapotentiaalia ja samalla alentaa kustannuksia suhteessa kilpailijamaihin.

Rakennepoliittisella tavoitteellaan on diplomaattisesti viisas, koska se on ainoa mahdollinen ja hyväksyttävissä oleva politiikkalinjaus euroalueella. Se on sopusoinnussa EU:n komission ja EKP:n pyrkimysten ja talouspoliittisen ajattelun kanssa. Sen uskotaan myös miellyttävän luottoluokittajia, joiden maailmankuvaan tarjontalähtöiset toimet sopivat myös hyvin.

## Rakennepoliittisella tavoitteellaan tulevaisuuteen samalla kun kartetaan talouspolitiikan kiristystoimia nykyisen taantumun aikana.

Kansallisen talouspolitiikan valmistelussa luottamus tarjontapolitiikan tehokkuuteen ei ole kuitenkaan ollut täysin ehdotonta. Tämä näkyy siinä,

että rakenneohjelman toimenpidekoko- naisuuksilla tähdätään tulevaisuuteen. Suuntaviivoista on päätetty jo vuonna 2013, toimenpiteiden valmistelu jatkuu tänä vuonna, ja erilaisia työvoiman tarjontaa lisääviä uudistuksia alkaa astua voimaan vuodesta 2015 lähtien. Merkittävämpiä muutoksia tuottavat vuoden 2017 eläkeuudistus, jonka vaikutukset tulevat näkyviin 2020-luvulla ja kunta- palvelujen uudistaminen, jonka tuloksia saadaan myös odottaa.

Rakennepoliittisten konkretisointimista odoteltaessa hallitus on pyrkinyt noudattamaan keynesiläistä suhdannepoliittikkaa. Sama linjaus on itse asiassa ollut ennen Kataisen hallitusta myös Vanhasen ja Kiviniemen hallituksilla; nekään eivät halunneet lähteä taantumun aikana kiristävään budjettipoliittikkaan, koska ne pelkäsivät sen kielteisiä työllisyysvaikutuksia. Sen sijaan talouskriisin aikaista talouspolitiikkaa tehneet hallitukset ovat tukeneet rakennusinvestointeja ja yrittäneet välttää menoleikkauksia.

Talouspolitiikan suunnittelussa näkyy niin virkamiespuolella kuin poliitikkojenkin joukossa selvää halua välttää 1990-luvun lamassa toteutettuja rajuja julkisen talouden leikkauksia, joilla oli tuolloin voimakas kotimaista kysyntää supistava vaikutus. Nyt äkkijarrutusta halutaan välttää. Rakennepoliittisten tarvetta onkin julkisessa keskustelussa perusteltu tarpeella luoda uskottavuutta lyhyemmän aikavälin velanottoon perustuvalla finanssipoliittisellä, joka taas on varsin perustellusti nähty välttämättömänä sillanrakennuksena vaikean suhdannevaiheen yli. Tämä on järkevää myös siksi, että tarjontaa kasvattavien toimien nopea toteuttaminen keskellä taantumaa luultavasti olisi tehontonta tai vain pahentaisi tilannetta.<sup>8</sup>

Parhaassa tapauksessa käy niin, että parantuva kansainvälisen talouden suhdannekehitys ja asteittain korjaantuva hintakilpailukyky alkavat kasvattaa vientiä ja kääntää talouden uudelleen kasvu-

# RAKENTEELLISET UUDISTUKSET EIVÄT PALJOA AUTA, JOS YRITYKSET EIVÄT KYKENE LUOMAAN UUSIA TYÖPAIKKOJA.

uralle jo kuluvan vuoden aikana. Tällöin työllisyysaste ja julkinen talous alkaisivat kohentua ja pahimmat uhkakuvat väistyvät. Tällöin Suomi välttyisi myös komission huomautuksilta EU:ssa yhteisesti sovittujen julkisen talouden raja-arvojen rikkomisesta. Lisäksi julkisen talouden tulevaisuutta varjostava kestävyysvaje saataisiin kurottua umpeen ilman veronkorotuksia, jos rakenneuudistukset yhdessä paranevan kilpailukyyn kanssa alkaisivat toimia toivotulla tavalla.

Jos talouden pidempiäaikainen kasvu vihdoinkin käynnistyy - historiallisen pitkän yli 5 vuotta kestäneen taantumajakson jälkeen - on seurauksena työllisyyden kasvu ja ennen pitkää myös orastava työvoimapula. Tällöin oikein ajoitetut rakennepoliittiset toimet tarjoavat helputusta tilanteeseen. Samalla ne onnistuvat myös kohentamaan talouden pitkän aikavälin kasvunäkymiä. Tällöin voitaisiin todeta hallituksen (tai oikeastaan perättäisten hallitusten) ”kaksikäntisen” eli sekä kokonaiskäyntä että työvoiman tarjontaa korostaneen talouspolitiikan onnistuneen.

Jos taas Suomen kilpailukyky ja vienniteollisuuden kapasiteetti ovat siinä määrin vaurioituneet, ettei eurooppalainen nousukausikaan tuo tilanteeseen helpotusta, ei edes rakenteellisista toimista ole kovin paljon apua. Ne kyllä kasvattavat työvoiman tarjontaa, mutta se ei realisoitu työllisyydeksi, ellei yrityssektori kykene luomaan uusia työpaikkoja. Sen sijaan erilaisten julkisia menoja säästävien toimien tarve kasvaa entisestään. ■

## Viitteet

1 Yhdysvaltalainen taloustieteilijä Arthur M. Okun havaitsi v. 1962 säännönmukaisuuden työllisyyden (tai työttömyysasteen) muutosten ja bkt:n muutosten välillä - tosin tämä yhteys vaihtelee eri maissa ja ajanjaksoina.

2 OECD:n (2013b) tuoreen arvion mukaan Suomen julkisen talouden rakenteellinen jäämä on -0,8

prosenttia suhteessa bkt:n arvoon. Toisin sanoen OECD ei usko, että mahdollinen kasvun elpyminen voisi korjata julkisen talouden vajetta. EU:n komissio päätyy samanlaiseen arvioon ja suosittaa lääkkeeksi työvoiman tarjonnan kasvattamista (EU COMMISSION 2013b).

3 Usein uudistusten sisältö on epäselvä myös niiden vaatijoille, joskin ne esimerkiksi talousnobelisti Paul Krugmanin mukaan voidaan useimmiten tiivistää yleiseen haluun heikentää sosiaaliturvaa ja työmarkkinoiden sääntelyä (ks. hänen artikkelinsa ”Structural Excuses” New York Timesissä 18.6.2013).

4 Jos julkiset menot kasvavat samaa vauhtia kuin potentiaalinen tuotanto, pysyy julkisten menojen bkt-osuus normaalioloissa vakiona. Julkisten menojen trendikasvun jatkuminen silloin kun

kokonaistuotanto taantumana vuoksi supistuu johtaa luonnollisesti julkisten menojen kasvuun suhteessa bkt:n arvoon, mutta tämä ei johdu siitä, että julkinen sektori olisi paisunut poikkeuksellisella tavalla.

5 Valtiovarainministeriö arvioi työeläkejärjestelmän kestävyysvajeeksi vain 0,5 prosenttia bkt:sta. 6 Talouspoliittisen ajattelun muutoksista ks. esim. KIANDER (2013).

7 Valtion sekä kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastot löytyvät Tilastokeskuksen Internet-sivuilta ”Julkinen talous”-aiheesta.

8 Tähän viittaavan tuoreen tutkimuksen (EGGERTSSON ET AL. 2014) mukaan keskellä eurokriisiä toteutetut rakenneuudistukset voivat johtaa kokonaiskäynnän lisäsupistumiseen ja siten talouskriisin pitkittymiseen.

## Kirjallisuus

EGGERTSSON, G. & FERRERO, A. & RAFFO, A. (2014), Can Structural Reforms Help Europe? Journal of Monetary Economics, tulossa.

EUROPEAN COMMISSION (2013a), Report on Public Finances in EMU, European Economy 4/2013.

EUROPEAN COMMISSION (2013b), Macroeconomic Imbalances: Finland 2013, European Economy, Occasional Papers 135, April 2013.

IMF (2012), Finland: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, Country Report No. 12/253.

KAJANOJA, L. (2013), Mistä Suomen vaihtotaseen heikkeneminen johtuu ja mitä sille pitäisi tehdä? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 109, 48-70.

KIANDER, J. (2013), Globaali finanssikriisi, talouspolitiikka ja taloustieteen todellisuuskäsitys, teoksessa Niiniluoto, Ilkka & Vilkkio Risto & Kuorikoski, Jaakko (toim.): Talous ja filosofia, Helsinki: Gaudeamus.

KINNUNEN, H. & MÄKI-FRÄNTI, P. & RAILAVO, J. (2012), Talouden rakenneuudistukset ja julkisen talouden kestävyys, Euro & talous, 5/2013, 67-77.

LASSILA, J. & VALKONEN, T. (2013), Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys, ETLA Raportit No 3.

LEHMUS, M. & LEHTO, E. (2013), Teollisuuden, rakentamisen ja liike-elämän palveluiden näkymät. Palkansaajien tutkimuslaitos 28.11.2013

LEHTO, E. & ILMAKUNNAS, S. (2014), Suuntaviivoja julkisen talouden tiekarttaan, Talous&Yhteiskunta, tässä numerossa.

OECD (2013a), Economic Outlook, June, Paris: OECD.

OECD (2013b), Economic Outlook, November, Paris: OECD.

VALTIOUUVOSTO (2013), Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.