

Talous & Yhteiskunta

2/2010

TALOUSENNUSTE 2010-2011

Talouuskasvu ja
kestävyys

Antti Tanskasen haastattelu

Sisällys

2 / 2010



Heikki Taimio	
Pääkirjoitus	3
Talousennuste 2010–2011	
Tuotanto putosi ennätysvauhtia – finanssipolitiikan tuki kansantaloudelle jopa aiemmin arvioitua pienempi	4
Eero Lehto	
Suomen kestävyysvaje ja hallituksen rakennepolitiikka	16
Kolumni	
Heikki A. Loikkanen, Minne lapset kadonneet?	24
Jaakko Kiander	
Euroopan epätasapainot	26
Kirjat, Merja Kauhanen	
Guy Standing: Work after Globalization. Building Occupational Citizenship	32
Pasi Holm, Janne Huovari, Markus Lahtinen ja Petri Mäki-Fränti	
Tuottavuus ja työ kättä lyö – julkinen talous ei tasapainotu pelkästään säästämällä	34
Veli Laine	
Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys Euroopan unionissa	40
Kirjat, Mari Kangasniemi	
Derek Bok: The Politics of Happiness. What Government Can Learn from the New Research on Well-Being?	48
Mika Maliranta ja Pekka Ylä-Anttila	
Kasvustrategia kateissa? Suomen talouden ja teollisuuden tulevaisuus	50
Sakari Uimonen	
Infrastruktuuria laiminlyödään Suomessa	58
Essi Eerola	
Verotus ja talouskasvu	66
Heikki Taimio	
Talouskasvu kysynnällä ja tuottavuudella – ministeri Antti Tanskanen haastattelu	72
Kirjat, Jukka Pirttilä	
Joseph E. Stiglitz: Freefall. America, Free Markets and the Sinking of the World Economy	82
Suhdanteet	84



Villi länsi ja kasvava itä



16



26



66

Lehtemme tämä numero meni painoon pian sen jälkeen kun euroalueen maat olivat sopineet 80 miljardin euron apupaketista Kreikalle. Aikojen hektisyyttä kuvastaa hyvin kohtalaisen vahva epäily, että muutaman päivän päästä lehden ilmestyessä koko euroaluetta ei ole enää olemassakaan.

Euroalueen kriisi ruokkii asiantuntemattomien nettikeskustelijoiden ja populististen poliitikkojen ilkamointia: miksi meidän pitäisi tukea yli varojensa eläneitä kreikkalaisia, kun koto-Suomessakin on niin paljon parantamisen varaa? He sivuuttavat kokonaan kysymyksen, olisiko täällä varaa parantaa enää yhtään mitään, jos Kreikan mukana kaatuisi koko rahaliitto.

Kaikki merkittävät rahaliitot ovat aina hajonneet ennen pitkää. Jos ei anneta Kreikan erityispiirteeksi laskettavan pöyristyttävän tuhlailun hämärtää kokonaisuutta, niin taustalta löytyy euroalueen valuvika, joka oli tiedossa alusta lähtien: pohjoinen ja etelä eivät kuulu samaan joukkoon. Niitä jakavat paitsi elintasoero myös erilainen käyttäytyminen ja talouspoliittiset tarpeet. Pohjoinen (lue: Saksa) yritti vakaus- ja kasvusopimuksella pitää etelää kurissa, mutta se ei onnistunut.

Köyhempi etelä (ja lännessä Irlanti) tarvitsi kipeästi kasvua, ja jopa Kreikka sai siitä yli 4 prosentin vauhdilla ennen finanssikriisiä. Siitä huolimatta siellä – ja Espanjassa, Portugalissa ja Irlannissa – julkisen talouden kestävyysvaje uhkasi ja uhkaa edelleen revetä hallitsemattomasti. Matala korko ruokki kasvua, mutta samalla menetettiin kilpailukykyä tiukkaa palkkakuria noudattavalle saksalaiselle alueelle. Finanssikriisi ja luottoluokituslaitokset pahensivat tilannetta entisestään.

Suomelle vahvan talouskasvun saavuttaminen on jatkossa elinehto. Alkujaan siinä tehtiin paha virhe, että lähdettiin mukaan ongelmalliseen rahaliittoon. Nyt kannattaisi panostaa kaikin voimin itään, josta löytyvät tulevaisuuden kasvun tekijät – vaikka tietysti Kiinanakin romahdusta on ennustettu jo pitkään. Villin Lännen (1851) lehtiotsikosta tarvitsee muuttaa vain yksi sana: Go east, young man, and grow up with the country! ■

Heikki Taimio



Tuotanto putosi ennätysvauhtia

– finanssipolitiikan tuki kansantaloudelle jopa aiemmin arvioitua pienempi

Palkansaajien tutkimuslaitos on nostanut 1,2 prosenttiyksiköllä ennustettaan Suomen kokonaistuotannon tämänvuotisesta kasvusta. Se on nyt 3 prosenttia. Vuoden 2011 kasvuksi PT ennustaa 3,5 prosenttia. Kansainvälisen talouden näkymien kirkastuessa Suomen talouden elpyminen perustuu ennen kaikkea vientiin, joka kasvaa tänä vuonna 7,8 ja ensi vuonna jo 10,3 prosenttia. Myös asuntoinvestoinnit vilkastuvat selvästi. Työttömiä tulee vielä tänä vuonna 20 000 lisää ja työttömyysaste kohoaa 9,1 prosenttiin, mutta käänne parempaan tapahtuu työmarkkinoilla jo ensi vuonna. Samansuuntaista on kehitys myös valtiontalouden ja koko julkisen talouden velkaantumisen osalta, mutta inflaatio kiihtyy hieman – tänä vuonna 0,9 prosenttiin ja ensi vuonna 1,8 prosenttiin. Korkotason ennustetaan lähtevän nousuun vasta vuoden 2011 ensimmäisellä neljänneksellä.

Palkansaajien tutkimuslaitos/Ennusteryhmä
Mari Kangasniemi
Jaakko Kiander
Markku Lehmus
Eero Lehto
Heikki Taimio

Ennuste on julkaistu 8.4.2010

Suomen kokonaistuotanto supistui viime vuonna ennätykselliset 7,8 prosenttia. Investointitavaroiden vientiin painottuva ulkomaankauppa kärsi eniten. Vaikka viennin ja tuonnin yhteisvaikutus supisti tuotantoa vain 1,8 prosenttia, oli sen todellinen, kotimaisen tulonmuodostuksen kautta realisoituva vaikutus tätä suurempi. Pelkästään varastojen supistuminen (ilman tilastovirhettä) vähensi kokonaistuotantoa viime vuonna 2,5 prosenttia. Tällainen poikkeuksellinen

suuri negatiivinen vaikutus pyrkii yleensä eliminoidumaan jo seuraavan kahden vuoden aikana, jos suhdannetilanne normalisoituu.

Näillä näkymin Suomen kokonaistuotanto elpyy tästä taantumasta nopeammin kuin 1990-luvun lamasta ja nopeammin kuin mitä vielä vuosi sitten yleisesti arvioitiin. Palkansaajien tutkimuslaitos ennustaa, että tuotanto kasvaa tänä vuonna kolme prosenttia ja ensi vuonna puolisen prosenttiyksikköä tätäkin nopeammin. Kasvu on vientivetoista, mutta myös asuntoinvestointien vilkastuminen edistää sitä.

Suomen hallituksen finanssipolitiikka tuki talouden kasvua viime vuonna lähinnä veronalennuksin. Menolisäysten osalta elvytys on ollut melko vähäistä. Palkansaajien tutkimuslaitoksen arvion mukaan veronmuutokset elvyttävät kansantaloutta vielä tänä vuonna, mutta menojen osalta finanssipolitiikka ei ole enää elvyttävää. Suhteutettuna bruttokansantuotteen koko elvytyksen vaikutus jää tänä vuonna vain 0,3 prosenttiin. Heikko työllisyystilanne edellyttäisi voimakkaampaa elvytystä. Tähän antaisivat vähäiset inflaatiopaineet myös mahdollisuuden. Ensi vuonna finanssipolitiikka on jo sekä verojen että menojen osalta selvästi kiristävää. Näillä näkymin tämä ei estä taloutemme vientipainotteisen kasvun voimistumista.

Kansainvälinen talouskriisi hellittää

Kansainvälisen talouden näkymät ovat kohentuneet yleisesti. Nyt jo verraten laajalti arvioidaan, että talouskriisi on voitettu ja että kehittyneidenkin maiden tuotanto pikku hiljaa lähestyy sitä tasoa, jolta se putosi vuoden 2008 lopulla ja vuoden 2009 alussa. Talouskriisin jäljiltä rahoituksen saatavuus on lähes palautunut entiselleen ja korko on vielä pitkään hyvin matala. Itse rahoitusmarkkinoiden toiminta sen sijaan nojaa vielä toistaiseksi keskuspankkien ja hallitusten tukeen. Tältä osin tilanteen normalisoitumiseen menee vielä muutama vuosi. Reaalitalouden ja ennen kaikkea työmarkkinoiden palautuminen taantumaa edeltäneelle tasolle vie kuitenkin useita vuosia. Pahan tilanne on niissä maissa, joissa kotitaloudet olivat velkaantuneita ja joissa asuntojen hinnat ovat pudonneet tuntuvasti vaikeuttaen kotitalouksien mahdollisuuksia tasapainottaa rahoitusasemansa.

EU-alue kärsi taantumasta muuta maailmaa enemmän. Niinpä koko EU-alueen kokonaistuotanto supistui viime vuonna 4,2 prosenttia, kun vastaavasti koko maailman tuotanto supistui vain 0,8 prosenttia. USA:n tuotanto supistui 3,2 prosenttia, siis vähemmän kuin Euroopan, vaikka rahoituskrii-

si sai alkunsa sieltä. Mikä selittää Euroopan taantumaa syvyyttä? Hidas trendikasvu ei ole riittävä syy. Tähän vaikutti sen sijaan euron arvon liiallinen nousu kesällä 2008, mikä yhdessä EKP:n väärin ajoitetun (9.7.2008) rahapolitiikan kiristymisen kanssa pysäytti Euroopan talouskasvun jo ennen avoimen rahoituskriisin puhkeamista. EU:n ja euroalueen tuotanto alkoi supistua jo vuoden 2008 toisella neljänneksellä. Syksyllä 2008, kun avoin rahoituskriisi puhkesi, Euroopan kansantalous oli jo vaikeuksissa, ja niinpä se verraten helposti vajosi syvään taantumaa. Sen jälkeen kun tuotanto oli supistunut tuntuvasti vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä ja viime vuoden ensimmäisellä neljänneksellä, supistuminen loppui ja tuotanto kääntyi loivaan nousuun viime vuoden toisella neljänneksellä.

EU:n ja euroalueen taantumaa syvyyttä ja hidasta toipumista tänä vuonna selittää osaltaan koordinoimaton ja verraten heikko finanssipolitiikan elvytys. Vaikka esimerkiksi Kansainvälinen valuuttarahasto ja suurten maiden G20-foorumi edelleen korostavat tarvetta jatkaa elvyttävää talouspolitiikkaa tänä vuonna, on Euroopan komissiossa ja sen jäsenmaissa nousut pinnalle huoli eräiden jäsenmaiden – ennen kaikkea Kreikan – julkisen talouden suuresta alijäämästä ja kyvyttömyydestä pienentää sitä. Tähän liittyen on kiirehditty elvytyksen lopettamista ja julkisen talouden tasapainoa edistävien toimien aloittamista. Virallisesti tasapainottamisen pitäisi alkaa viimeistään 2011.

Finanssipolitiikan elvytys onkin näillä näkymin loppumassa melkein kaikissa EU- ja euroalueen maissa. Ainoastaan Saksan finanssipolitiikka on ensi vuonna selvästi elvyttävää. Kaiketi sellaisissa toimissa, jotka edistävät julkisen talouden alijäämien vastaista supistumista, komissio ja euroalueen maiden hallitukset ovat päättäväisiä. Sen sijaan elvytyksen toteutuksessa samaa tiukkuutta ei ole ollut. Kuvaavaa on, että jäsenmaiden raportointi taantumaa ajan finanssipolitiikan mitoituksista ei perustunut yhtenäiseen laskentaan, mikä osaltaan on tehnyt mahdottomaksi näiden toimien koordinoinnin.

Viime aikoina on saanut paljon huomiota osakseen Kreikan suuri valtion velka ja julkisen talouden alijäämä, jotka ovat (vastaavasti) jo noin 120 ja 10 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Mutta suhteessa joihinkin isompiin maihin kuten Japaniin, USA:han, Isoon-Britanniaan ja Italiaan tämä ei ole aivan poikkeuksellista. Pienenä ja ilmeisesti sen vuoksi haavoittuvana maana Kreikan oli kuitenkin alistuttava voimakkaisiin julkista kysyntää ja samalla julkisen talouden vajetta supistaviin toimiin. Kaiken kaikkiaan sekä euroalueen että koko maailman eri maiden julkisten sektoreiden alijäämissä ja velkaantumisessa on melkoista vaihtelua. Edellytykset finanssipolitiikan

Taulukko 1. Kansainvälinen talous.

Kokonaistuotannon määrän kasvu (%)	2009	2010e	2011e
Yhdysvallat	-2,4	2,8	3,0
Euro-13	-4,1	1,3	1,7
Saksa	-5,0	1,8	2,2
Ranska	-2,2	1,8	2,0
Italia	-5,0	1,3	1,7
EU27	-4,2	1,3	1,9
Ruotsi	-4,9	2,5	3,0
Iso-Britannia	-5,0	1,0	2,0
Japani	-5,0	2,5	3,0
Venäjä	-7,9	5,0	5,0
Kiina	8,7	10,0	9,5

Lähde: BEA, BOFIT, Eurostat, Palkansaajien tutkimuslaitos.

elvytykseen ovat parhaimmat maissa, joissa julkisen talouden rahoitusasema oli alun alkaen vahva. Edes näitä mahdollisuuksia ei ole käytetty riittävästi. Tämä osaltaan selittää, miksi USA:n talouskasvu on viime kuukausina ollut euroalueen kasvua nopeampaa.

Euroalueellakin kuluttajien luottamus on kuitenkin vahvistunut selvästi vuoden takaisesta. Tästä huolimatta eivät vähittäiskauppa ja yksityinen kulutus ole vielä juuri kasvaneet. Tänä vuonna alueen yksityinen kulutus kasvaa vain 0,4 prosenttia. Euroalueen teollisuudenkin luottamus on kohentunut tuntuvasti ja teollisuustuotanto on ollut kasvussa. Koko alueen talouskasvu on Saksan johdolla verraten vientivoittoista. Mainittakoon, että euroalueella julkinen kulutus kasvoi viime vuonna keskimäärin 2,6 prosenttia ja siten selvästi enemmän kuin Suomessa, jossa kasvu rajoittui 0,7 prosenttiin. Tämän indikaattorin perusteella finanssipolitiikka kuitenkin tuki talouskasvua ja työllisyyttä euroalueella keskimäärin.

Palkansaajien tutkimuslaitos ennustaa, että euroalueen talous kasvaa tänä vuonna 1,3 prosenttia ja että kasvu vauhdittuu ensi vuonna 1,7 prosenttiin. Vielä tänä vuonna varastojen täydentäminen tukee kasvua. Vaikka finanssipolitiikan tuki hiipuu ensi vuonna ja varastosyklin vaikutus vaimenee, talouskasvu ei lopahda. Työmarkkinatilanteen parantuminen tai vähintäänkin työmarkkinanäkymien kirkastuminen vauhdittavat euroalueen yksityisen kulutuksen ensi vuonna 1,3 prosentin kasvuun. Toisaalta vientimarkkinat vahvistuvat yhä, mikä sekä tekee mahdolliseksi alueen tuotannon kasvun nousemisen 1,7 prosenttiin.

EU-alueella taloustilanne kohentuu suhteellisen nopeasti muun muassa Baltiassa ja useissa muissa EU:n uusissa jäsenmaissa, joiden kokonaistuotanto suorastaan romahti talouskriisin

seurauksena. Myös Saksan ja Ranskan tuotanto kasvaa jo tänä vuonna muuta Eurooppaa nopeammin. Maissa, joissa kotitaloudet ovat velkaantuneet ja joissa asuntojen hinnat ovat laskeutuneet reippaasti eivätkä ole nousseet takaisin, kasvu on muita hitaampaa. Näitä maita ovat Irlanti, Espanja, Tanska ja Kreikka. Nämä tekijät jarruttavat myös Hollannin ja Ison-Britannian elpymistä. Ruotsin tilanne on tältä osin jonkin verran parempi, sillä asuntohinnat ovat siellä pitkälti palautuneet taantumaa edeltävälle tasolle. Muutenkin Ruotsin kasvu on vauhdittumassa selvästi muuta EU-aluetta nopeammaksi. Ruotsin kokonaistuotanto kasvaa tänä vuonna 2,5 prosenttia ja ensi vuonna 3,0 prosenttia.

Rahapolitiikkaa kiristetään vasta alkuvuodesta 2011

Euroalueen syvä taantuma ja hidas elpyminen, johon liittyy työllisyyden verraten pitkäaikainen heikentyminen, siirtää rahapolitiikan kiristämistä. Palkansaajien tutkimuslaitos arvioi, että EKP nostaa korkoa ensimmäisen kerran vasta ensi vuoden ensimmäisen neljänneksen aikana. Päätöskorkoa nostetaan yhteensä 0,75 prosenttiyksikköä niin, että se on vuoden 2011 lopussa 1,75 prosentissa.

Euro on viimeaikoina heikentynyt suhteessa dollariin osin Kreikan julkisen talouden kriisin seurauksena. Euroalueen kilpailukyvyyn kannalta tätä kehitystä voidaan kuitenkin pitää tervetulleena. Koko maailman valuutta- ja rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta olisi suotavaa, että Kiinan renminbi irrotettaisiin USA:n dollarista. Tämän seurauksena renminbi vahvistuisi suhteessa dollariin, mikä myös vähentäisi inflaatiopaineita Kiinassa. Mitä ilmeisimmin myös euro heikkenisi tuolloin suhteessa Kiinan ja useiden Itä-Aasian maiden valuuttoihin. Näillä näkymin Kiina olisi valmis tällaisiin toimiin vasta kun USA:n ja Euroopan rahoitusmarkkinat ovat normalisoituneet niin, etteivät ne enää ole keskuspankkien tuen varassa.

Rahoitusmarkkinoiden uusi säätely on vasta syntymässä

Julkisuudessa on viime aikoina käyty paljon keskustelua tulevien rahoituskriisien estämiseksi ja keinoista rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi. Paljon suosiota on saanut rahoitusmarkkinavero, jolla joidenkin ekonomistien mukaan kyettäisiin hillitsemään finanssimarkkinoiden lyhytaikaista

spekulointia ja volatilitteettia. Eräiden tutkimusten mukaan rahoitusmarkkinaverolla voitaisiin kerätä valtioille huomattavia summia, jotka voitaisiin käyttää tulevien rahoituskriisien kustannusten maksamiseen. Toisaalta varoja voitaisiin ohjata myös valtion velan lyhentämiseen.

Muita julkisuudessa esiintyneitä keinoja rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi ovat muun muassa pankkitoiminnan ka-ventaminen takaisin perinteiseen formaattiin, taseen saataviin perustuvien varantovaatimusten (asset based reserve requirements) käyttöönotto ja rahoituslaitosten pilkkominen. Kapean pankkitoiminnan etuna on tallettajien kohtaamien riskien vähentyminen, koska kyseisessä ehdotuksessa talletuspankit ja investointipankit ovat selvästi erillisiä organisaatioita. Taseen vastaaviin perustuvien varantovaatimusten etu on puolestaan niiden suhdanteita tasaavassa mekanismissa sekä maakohtaisten suhdanne-erojen huomioimisessa. Rahoituslaitosten pilkkominen poistaisi suuren koon mahdollistavien suurten katastrofien mahdollisuuden. Tämä keino on kuitenkin hankala toteuttaa niin, että se olisi kohtuullinen ja kohtelisi eri maiden rahoituslaitoksia tasapuolisesti.

USA:n kokonaistuotanto jo tänä vuonna lähes 3 prosentin kasvuun

USA:n nopea elpyminen taantumasta selittyy osin verraten suurella finanssipolitiikan elvytyksellä. Toisaalta suhdannesykli on siellä ajallisesti jonkin verran Eurooppaa edellä. Niinpä viime vuoden viimeisen neljänneksen nopeahko kasvu, joka oli 1,4 prosenttia edellisestä neljänneksestä, selittyi pitkälti varastojen palautumisesta. Vastaava vaikutus on vasta syntymässä Euroopassa. Mutta USA:n yksityinen kulutus ja yksityiset investoinnitkin ovat jo elpymässä. Tätä tukee se, että voimakkaasti heikentynyt työmarkkinatilanne on jo paranemassa. USA:n talouskasvu jatkuu kohtuullisen nopeana vielä ensi vuonna. Tuoloin työllisyystilanne on selvästi tämänvuotista parempi, mikä osaltaan vahvistaa edellytyksiä yksityisen kulutuksen kasvun voimistumiselle.

Kiinan ja muun Aasian talouskasvu jatkuu edelleen muuta maailmaa nopeampana. Kiinan viennin tukemana Japanin talouskasvu yltää jo tänä vuonna 2,5 prosenttiin. Venäjän kokonaistuotanto supistui 7,9 prosenttia viime vuonna. Venäjän tuotannon romahduksessa rahoitusmarkkinoiden toimimattomuudella ja yritysten vaikeudella saada luottoa oli suuri merkitys. Nyt kun öljyn hinta nousee ja rahoitusmarkkinat ovat normalisoitumassa, elpyy Venäjän tuotantokin suhteellisen nopeasti taantumaa edeltävälle tasolle.

Kansainvälisen talouden kasvun rakenne tukee Suomen vientiä

Suomen tavaroiden ja palvelusten viennin volyymi supistui viime vuonna 24,3 prosenttia edellisvuodesta. Viennin romahdus toteutui vuoden 2008 viimeisen neljänneksen ja viime vuoden ensimmäisen neljänneksen aikana. Viime vuoden viimeisellä neljänneksellä vienti alkoi elpyä. Se, että myös tuonti supistui runsaat 22 prosenttia, viittaa siihen, että viennin jyrkkään pudotukseen vaikutti osaltaan kauttakulkuliikenteen tyrehtyminen. Ulkomaankaupan nettovaikutus viime vuoden BKT:n lähes 8 prosentin supistumiseen oli -1,8 prosenttiyksikköä. Tämä tuntuu vähäiseltä, mutta kerroinvaikutusten kautta sitä voidaan pitää merkittävänä.

Eniten Suomen viennin supistumista selittää se, että vientimarkkinamme – vientiosuuksilla painotetut bruttokansantuotteet – supistuivat viime vuonna runsaat 4 prosenttia, kun koko maailman BKT supistui vain 0,8 prosenttia. Viennin elpymistä tänä vuonna ja ensi vuonna selittää taas pitkälti se, että tuotanto elpyy globaalin kriisin kolhimissa Itämeren maissa selvästi muuta Eurooppaa nopeammin. Niinpä vientimarkkinamme kasvavat tänä vuonna jo noin kolmen prosentin vauhtia ja vuonna 2011 runsaan 3,5 prosentin vauhtia.

Siihen, että vienti palautuu suhteellisen nopeasti lähes taantumaa edeltävälle tasolle, vaikuttaa myös Suomen teollisuuden rakenne. Kun Suomelle tyypillisiä pääomavaltaita ja maamme pieneen kokoon nähden suhteellisen suuria

Taulukko 2. Kysynnän ja tarjonnan tase.

Käyvin hinnoin	2009 Mrd. €	2009	2010e	2011e
		Määrän muutos (%)		
Bruttokansantuote	171,0	-7,8	3,0	3,5
Tuonti	57,2	-22,3	5,9	7,3
Kokonaistarjonta	228,1	-12,1	3,7	4,5
Vienti	61,9	-24,3	7,8	10,3
Kulutus	137,4	-1,3	1,4	1,1
– yksityinen	94,5	-2,1	1,8	1,5
– julkinen	42,9	0,7	0,5	0,2
Investoinnit	33,8	-13,4	0,1	3,5
– yksityiset	29,1	-15,7	0,7	4,1
– julkiset	4,7	4,0	-3,4	-0,4
Varastojen muutos (ml. tilastollinen ero) ¹	-4,9	-2,1	1,0	0,6
Kokonaiskysyntä	228,1	-12,1	3,7	4,5

¹ Määrän muutos on prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.
Lähde: Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos.

tuotantoyksikköjä ajetaan kokonaan alas – niin kuin tapah-
tui viime vuonna muun muassa metsäteollisuuden ja metal-
lien jalostuksen piirissä – vaikutus koko maan vientiin ja te-
ollisuustuotantoon on suuri ja nopea. Vastaavasti kun alas
ajettujen yksikköjen kapasiteetti otetaan uudelleen käyttöön,
niin kuin on tapahtumassa tänä vuonna, palautuminenkin on
nopeahkoa.

Palkansaajien tutkimuslaitos ennustaa, että koko viennin
määrä kasvaa tänä vuonna 7,8 prosenttia ja ensi vuonna 10,3
prosenttia. Tuolloin myös kone- ja laitteollisuuden vienti pa-
lautuu normaalimmalle tasolle. Ulkomaankauppa tukee kas-
vua molempina vuosina, koska tuonnin kasvu on vientiä 2–3
prosenttiyksikköä hitaampaa. Vientihinnat nousevat jatkossa-
kin tuontihintoja hitaammin. Tänä vuonna tavaratuonti kallis-
tuu 3,4 prosenttia, kun raaka-aineiden hinnat nousevat maail-
manmarkkinoilla.

Suomen ja Ruotsin kasvun rakenteessa merkittäviä eroja

Suomen viime vuoden kehitystä voi arvioida myös brutto-
kansantuotteen alaerien kasvuvaiikutusten perusteella. Ohes-
sa Suomea on verrattu Ruotsiin, joka rakenteensa puolesta on
eniten Suomen kaltainen EU-maa.

*Taulukko 3. Suomen ja Ruotsin kasvun rakenne 2009, vaikutus BKT:hen
prosenttiyksikköä.*

	Suomi	Ruotsi
BKT (%)	-7,8	-4,9
Yksityinen kulutus	-1,1	-0,4
Julkinen kulutus	0,1	0,5
Kiineät investoinnit	-2,9	-3,0
Varastot ja tilastollinen virhe	-2,1	-1,5
Ulkomaankauppa	-1,8	-0,5

Ulkomaankauppa supisti Suomen tuotantoa Ruotsia enem-
män vuonna 2009. Varastovaikutus oli Suomessa myös suuri.
Yleensä varastovaikutus muuttuu vastakkaiseksi ja lähes yhtä
suureksi, kun olot normalisoituvat. Tämän vuoksi onkin odo-
tettavissa, että parin lähivuoden aikana Suomen talouskas-
vu on Ruotsin kasvua nopeampaa. Julkisen kulutuksen kas-
vukontribuutio jäi Suomessa vähäiseksi Ruotsiin verrattuna,
mikä taas viittaa siihen, ettei Suomen finanssipolitiikan elvy-
tys kohonnut merkittäväksi edes viime vuonna. Yksityisen ku-
lutuksen supistumisen suuri vaikutus BKT:hen viittaa siihen,

etteivät viime vuoden verojen kevennykset juuri kanavoitu-
neet kulutukseen.

Teollisuustuotannon putoaminen ennätyksellistä

Suomen teollisuuden romhdus viime vuonna oli historiallinen:
sen arvonalisäyksestä katosi viidennes vuoteen 2008 verrattuna.
Pahiten globaalin kysynnän pysähtymisestä kärsi metalliteolli-
suus, joka olikin kasvanut vuodesta 2005 lähtien voimakkaasti.
Heikosta kehityksestä kärsivät myös palvelut, mikä näkyi sel-
vimmin kaupan supistumisena yli 11 prosentin vuosivauhtia.
Teollisuuden luottamus on kuitenkin sittemmin noussut lähes
kuukausi kuukaudelta samalla kun kasvu on käynnistynyt Suo-
men vientimarkkinoilla. Näkymät ovat parantuneet erityisesti
metsäteollisuudessa, mikä on heijastunut muun muassa sellun
hinnassa.

Tuotannon matala vertailutaso ja vientimarkkinoiden elpy-
minen antavatkin tilaa teollisuuden kasvulle tänä vuonna. Voi-
makkainta kasvu on metsäteollisuudessa ja sähkötekniisessä
teollisuudessa, joiden kasvu lähentelee kymmentä prosenttia.
Myös metalliteollisuus pääsee tänä vuonna kasvu-uralle, jos-
kin sen elpyminen on selvästi hitaampaa. Muun teollisuuden
ennustetaan kasvavan yli viiden prosentin vuosivauhtia vienti-
markkinoiden pirstymisen imussa. Palveluissa kehitys on huo-
mattavasti vaatimattomampaa heikon työmarkkinatilanteen
takia. Liike-elämän palveluiden sekä rahoituksen ja vakuu-
tustoiminnan ennustetaan kasvavan noin kolmen prosentin
vauhtia, mutta majoitus- ja ravitsemusalan arvonalisäys jää tänä
vuonna viime vuotta pienemmäksi.

Teollisuus lisää tuotantoaan huomattavasti myös ensi vuon-
na, kun maailmantalouden kasvu kiihtyy. Kasvun painopiste on
tuolloin tämänvuotista enemmän metalliteollisuudessa, kun in-
vestointitavaroiden kysyntä elpyy vientimarkkinoillamme. Met-
säteollisuuden kasvu puolestaan hidastuu. Myös palvelualat
alkavat elpyä työmarkkinatilanteen kohentuessa. Kulutus- ja
energiaverojen korotukset kuitenkin leikkaavat kotitalouksien
ostovoimaa, mikä hillitsee palveluiden kysyntää. Rakentami-
nen ei vielä tänä vuonna juuri kasva, mutta ensi vuonna siinä
päästään jo noin viiden prosentin kasvulukuun.

Asuntorakentaminen lähti kasvuun

Yksityiset investoinnit vähenivät viime vuonna jopa 15,7 pro-
senttia edelliseen vuoteen verrattuna. Voimakkainta supis-
tuminen oli toimisto-, teollisuus- ja varastorakentamisessa.

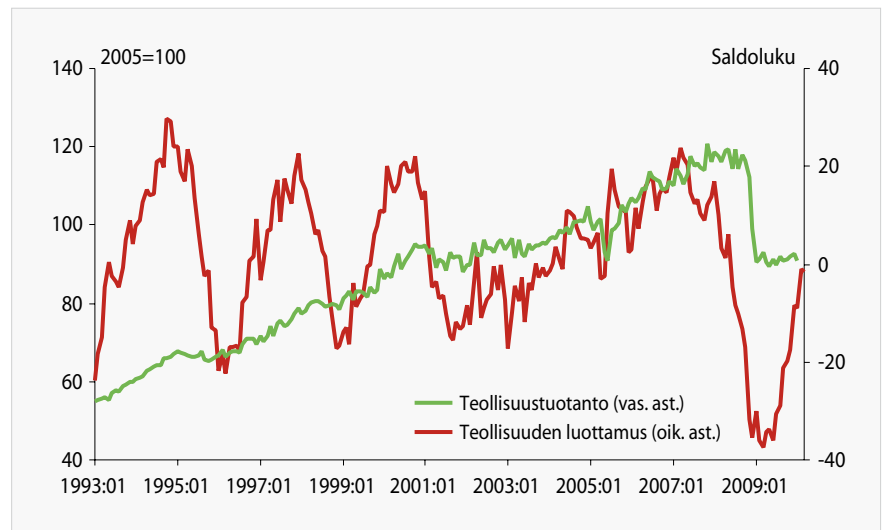
Myös asuinrakentaminen supistui selvästi, vaikka sen syöksy oikeinkin vuoden loppua kohden. Maa- ja vesirakentaminen puolestaan väheni 11,5 prosenttia edelliseen vuoteen nähden. Voidaankin sanoa, että valtion elvytystoimet jäivät tämän panoksen suhteen vähäisiksi. Korjausrakentamista valtion myöntämät helpotukset sen sijaan tukivat. Käyttämätön kapasiteetti ja heikot tulevaisuudennäkyvät teollisuudessa näkyivät myös kone- ja laiteinvestointien tuntuvana laskuna.

Tänä vuonna yksityiset investoinnit kääntyvät hienoiseen nousuun. Positiivisia uutisia on tullut erityisesti asuinrakentamisesta, kun merkittävät rakennusliikkeet ovat ilmoittaneet uusista aloituksista. Asuinrakentamisen ennustetaankin lisääntyvän tänä vuonna 12 prosenttia. Käänte ei kuitenkaan näy muussa rakentamisessa, joka vähenee myös tänä vuonna selvästi. Suurten julkisten hankkeiden ajoittuminen vaikuttaa niin, että maa- ja vesirakentaminen kasvaa vuositasona laskettuna vasta ensi vuonna. Kone- ja laiteinvestoinnit vähenevät vielä tänä vuonna, kun yritykset nostavat kapasiteettinsa käyttöasteita sen sijaan, että ne investoivat uusiin kohteisiin. Suhdanteiden koheneminen alkaakin näkyä investoinneissa selvemmin vasta ensi vuonna. Asuinrakentamisen kasvu jatkuu samalla kun myös muu rakentaminen kääntyy aallonpohjasta hienoiseen nousuun. Valtion elvytystoimien loppuminen ja korkojen nousu kuitenkin hylitsevät rakentamisen kasvua. Palkansaajien tutkimuslaitos ennustaa, että yksityiset investoinnit kasvavat 4 prosenttia ensi vuonna.

Palkkakehitys pysyy maltillisena, ostovoiman kasvu hidastuu

Vuosille 2010 ja 2011 solmitut työehtosopimukset ennakoivat hyvin maltillista nimellisansioiden nousuvauhtia. Sopimuskorotusten taso vuodelle 2010 vaihtelee 0,5 ja 1,0 prosentin välillä eikä ensi vuodellekaan ole syytä odottaa suuria korotuksia. Vientiteollisuudessa palkankorotukset ovat jäämässä edellisvuosien tapaan pienimmiksi. Palvelualoilla palkat nousevat hieman enemmän mutta palkkojen nousuvauhti hidastuu kaikilla aloilla selvästi verrattuna vuosiin 2008 ja 2009. Tämän

Kuvio 1. Teollisuuden luottamus ja teollisuustuotanto Suomessa 1993:01–2010:03.



Lähde: Eurostat.

vuoksi kokonaisansioiden nousuvauhdin ennakoidaan jäävän keskimäärin 2 prosenttiin vuonna 2010 ja vain 1,5 prosenttiin vuonna 2011. Vuoden 2010 osalta ansiokehitykseen vaikuttaa jonkin verran vielä vuoden 2009 korotustaso. Keskituntiansioiden nousu on hieman tätä nopeampaa.

Palkkasumman kasvu jää vuonna 2010 vain 1,8 prosenttiin sen vuoksi, että työtuntien määrä supistuu edelleen. Vuonna 2011 taas työtunnit ja työllisten määrä kääntyvät kasvuun, mikä nopeuttaa palkkasumman nousun 3,7 prosenttiin siitä huolimatta, että nimellisansioiden nousun ennakoidaan pysyvän hitaana. Palkkasumma nousee vuosina 2010 ja 2011 hitaammin kuin kansantulo, minkä vuoksi palkkojen kansantuloosuus kääntyy laskuun.

Kotitalouksien omaisuustulot kääntyvät uudelleen kasvuun kuluvan vuoden aikana, ja kasvu jatkuu myös vuonna 2011. Omaisuustulot ja metsän myyntitulot laskivat vuonna 2009 voimakkaasti talouden syvän taantumana vuoksi. Vuosien 2010 ja 2011 omaisuus- ja yrittäjätulot palautuvat kohti taantumaa edeltänyttä tasoaan, mikä merkitsee suhteellisen nopeaa kasvuvauhtia. Omaisuustulot kasvavatkin selvästi palkkatuloja nopeammin.

Ostovoiman tukeminen veronkevennyksien avulla alkaa olla lopuillaan. Merkittäviä tuloveronkevennyksiä ei ennustejaksolle ole luvassa. Sen sijaan on odotettavissa, että välillinen verotus kiristyy. Tämä merkitsee inflaation lievää kiihtymistä. Palkansaajien reaaliensioiden ja ostovoiman kasvu hiipuu lähelle nollaa vuonna 2011. Omaisuustulojen ripeän kasvun ja vuonna 2011 kohentuvan työllisyyden ansiosta kotitalouksien käytet-

tävissä olevat reaalitytulot kasvavat kuitenkin noin 2 prosenttia vuonna 2010 ja 1,5 prosenttia vuonna 2011.

Yksityinen kulutus lähtee varovaiseen kasvuun

Vuoden 2009 syvä taantuma sai aikaan kotitalouksien säästämisen lisääntymisen ja yksityisen kulutuksen supistumisen. Kulutuksen lasku näkyi voimakkaaimmin kestokulutustavaroiden kohdalla, erityisesti autokaupassa. Kotitalouksien odotuksia heijastava kuluttajien luottamus on kuitenkin kääntynyt taantumavaiheen jälkeen positiivisempaan suuntaan. Muutos näkyy asunto- ja autokaupan elpymisenä.

Luottamuksen kasvusta huolimatta kotitalouksien säästämisasteen ennakoitaan pysyvän vuosina 2009–2011 lähes ennallaan. Tähän on syynä korkotason asteittainen nousu ennustejakson aikana, mikä osaltaan vähentää velkaantumishalukkuutta. Siten yksityisen kulutuksen kasvu heijastelee pääpiirteissään käytettävissä olevien tulojen kasvua. Yksityisen kulutuksen määrän kasvun ennakoitaan olevan 1,8 prosenttia vuonna 2010 ja 1,5 prosenttia vuonna 2011. Kulutusmenojen nimellinen kasvu nopeutuu ennustejakson aikana, mutta syynä tähän on kuluttajahintojen nousu. Sen taustalla taas on vuonna 2011 tapahtuva tuntuva välillisen verotuksen kiristyminen.

Inflaatio kiihtyy hiukan

Talouden syvä taantuma seurausvaikutuksineen painoi inflaation vuonna 2009 nolllaan. Kuluttajahintojen nousuvauhti nopeutuu hieman tästä vuonna 2010 mutta pysyy kuitenkin varsin hitaana 0,9 prosentissa. Merkittävimmät kustannuspaineet tulevat raaka-aineiden, varsinkin öljyn maailmanmarkkinahinnan noususta. Raaka-ainehintojen nousu jatkuu vuonna 2011 maailman talouskasvun elpymässä ja erityisesti Aasian maiden kysynnän kasvassa nopeasti. Ennakoimme, että raaka-öljyn maailmanmarkkinahinta on vuonna 2010 keskimäärin 85 dollaria tynnyriltä ja vuonna 2011 jo 100 dollaria.

Kotimaiset hintapaineet jäävät vähäisiksi vuosina 2010 ja 2011. Työvoimakustannusten nousu hidastuu selvästi vuosi-

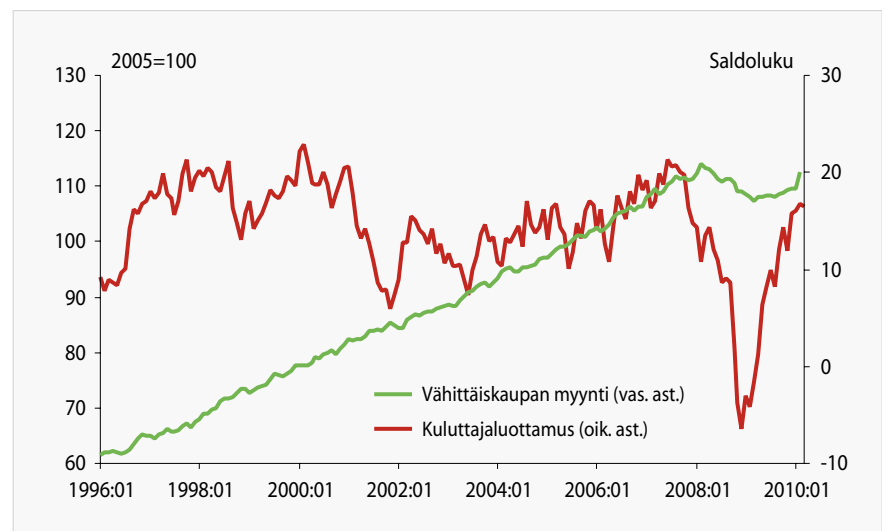
en 2008 ja 2009 tasoon verrattuna. Tähän ovat syynä matalat sopimuskorotukset ja työnantajien kansaneläkemaksun poisto. Koska työn tuottavuus kääntyy ripeään nousuun, on seurauksena yksikkötyövoimakustannusten aleneminen vuosina 2010 ja 2011.

Välillisen verotuksen muutokset vaikuttavat kotimaisiin hintatapeineisiin ennustejakson aikana. Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentaminen lokakuussa 2009 ja ravintolaruoan alv-kannan alentaminen heinäkuussa 2010 alentavat hintatasoa. Päinvastainen vaikutus on kuitenkin yleisen alv-kannan nostolla heinäkuussa 2010. Lisäksi hallitus on luvannut korottaa välillisiä veroja – lähinnä energiaveroja – vuonna 2011 työnantajan kansaneläkemaksun poistamisen kompensoimiseksi. Yhdessä yleisen alv-kannan noston kanssa tämä toimi kiihdyttää kuluttajahintojen nousuvauhtia vuonna 2011. Kuluttajahintaindeksillä mitattavan inflaation arvioimme siten olevan 1,8 prosenttia vuonna 2011. Kuluttajahintaindeksiä nostavat hieman myös odotettavissa oleva korkotason ja asuntojen hintojen nousu.

Työllisyys heikkenee vielä tänä vuonna

Taantuma näkyi selvästi työllisyyslukuissa viime vuoden aikana. Työllisten määrä väheni vuotta aiempiin lukuihin verrattuna joka kuukausi. Keskimäärin vuonna 2009 työllisyys väheni 2,9 prosenttia. Helmikuun 2010 työttömyysaste oli 9,2 prosenttia, ja trendisarjan luku, josta kausivaihtelu on poistet-

Kuvio 2. Kuluttajaluottamus ja vähittäiskaupan myynti Suomessa 1996:01–2010:03.



Lähde: Eurostat.

tu, oli 9,1 prosenttia. Työllisten määrä oli helmikuussa laskenut 1,7 prosenttia vuoden takaiseen verrattuna. Lasku oli kuitenkin edellisiin kuukausiin verrattuna jonkun verran niitä pienempää. Tammi- ja joulukuussa työllisyyden lasku vuoden takaiseen verrattuna oli noin 3,6 ja 3,5 prosenttia ja marraskuussa 4 prosenttia.

Työllisyyden supistuminen vuoden takaiseen nähdä jatkua vielä alkuvuonna, osittain siksi, että talouden supistuminen vaikuttaa työllisyyteen viiveellä, osin siksi, että alkuvuoden vertailukohtana ovat viime vuoden alun korkeammat työllisyysluvut. Vuoden 2010 viimeisinä kuukausina ei nähdä enää suuria muutoksia työllisyydessä. Vuonna 2011 työllisyys lähtee hieman selvempään nousuun, mutta kasvu on edelleen varsin hidasta. Tänä vuonna työllisyys vähenee keskimäärin noin 1,6 prosenttia eli 40 000 työpaikkaa, ja ensi vuonna se kasvaa 0,7 prosenttia eli noin 17 000 työpaikkaa.

Taantumatilanteessa työikäisen väestön työvoimaosuus tyypillisesti laskee, koska työttömiä poistuu työvoimasta aktiivisen työnhaun loppuessa. Osa siirtyy eläkkeelle ja osa taas opiskelun tai kotitaloustyön piiriin. Työikäisten työvoimaosuus on vuoden 2009 kuluessa taantunut selvästi: se oli keskimäärin 66,5 prosenttia eli prosenttiyksikön alhaisempi kuin vuonna 2008. Taantuminen jatkaa vielä tänä vuonna mutta hieman hitaammin: vuonna 2010 työvoimaosuus on keskimäärin 65,8 prosenttia. Tähän vaikuttaa työvoimasta vetäytymisen lisäksi se, että vanhimman ikäluokan eli 65–74 -vuotiaiden osuus koko työikäisestä väestöstä kasvaa, ja heidän työvoimaosuutensa on selkeästi alhaisempi kuin nuorempien. Kun työllisyysnäkymät paranevat vuonna 2011, niin joidenkin ikäryhmien työvoimaosuus alkaa jälleen hieman kasvaa. Yhdistettynä ikärakenteen muutokseen tämän vaikutus kokonais työvoimaosuuteen jää kuitenkin vähäiseksi. Työvoiman määrä kuitenkin nousee vuonna 2011 väestön kasvun ansiosta 0,4 prosenttia.

Työttömyysaste alenee jo ensi vuonna

Työllisten määrän lasku tänä vuonna lisää työttömyyttä, jonka laskennallista alentumista työttömien siirtyminen työvoiman ulkopuolelle taas hillitsee. Kaikkiin työttömien määrä nousee tänä vuonna 20 000

henkilöllä viime vuoden keskitasosta. Työttömyysaste nousee siten vuonna 2010 keskimäärin 9,1 prosenttiin. Ensi vuonna työttömien määrä vähenee jo muutamalla tuhannella henkilöllä ja työttömyysaste alenee keskimäärin 8,8 prosenttiin.

Sopeutuminen työn kysynnän laskuun on tapahtunut paitsi työllisyyden laskuna myös työtuntien kautta, kuten tyypillisesti lamatilanteissa tapahtuu. Työtunnit vähentyivät viime vuonna selvästi työllisten määrää enemmän eli 6 prosenttia. Tämä on oletettavasti johtunut lomautuksista ja ylitöiden vähenemisestä. Samalla työn tuottavuus on heikentynyt, koska tuotanto on vähentynyt vielä enemmän kuin työtunnit.

Talouden kääntyessä nousuun sopeutuminen tapahtuu ensisijassa tuottavuuden ja työtuntien määrän kautta, työllisyyden kasvaessa viimeisenä. Vuonna 2010 työtunnit vähenevät vain puoli prosenttia, mikä tarkoittaa, että työtuntien tuottavuus kasvaa 3,5 prosenttia tuotannon kasvun ollessa 3 prosenttia. Vuonna 2011 tunnit kääntyvät nousuun, mutta kasvu on 1,7 prosenttia eli vähäisempää kuin tuotannon kasvu. Tämä merkitsee 1,8 prosentin tuottavuuden kasvua, kun tuotanto kasvaa 3,5 prosenttia.

Taulukko 4. Ennusteen keskeisiä lukuja.

	2009	2010e	2011e
Työttömyysaste (%)	8,2	9,1	8,8
Työttömät (1 000)	221	241	235
Työlliset (1 000)	2 457	2 417	2 434
Työllisyysaste (%)	68,3	67,2	67,9
Inflaatio, kuluttajahintaindeksi (%)	0,0	0,9	1,8
Ansiotaso, ansiotasoindeksi (%)	3,9	2,0	1,5
Kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitytöt (%)	0,8	2,2	1,6
Vaihtotaseen ylijäämä (mrd. €)	2,5	3,2	5,6
Kauppataaseen ylijäämä (mrd. €)	3,9	4,0	4,6
Valtiontalouden rahoitusylijäämä			
mrd. €	-8,6	-10,2	-8,7
% BKT:sta	-5,1	-5,8	-4,7
Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä			
mrd. €	-4,1	-5,1	-2,0
% BKT:sta	-2,4	-2,9	-1,1
Velkaantumistaso (Emu-velka)			
% BKT:sta	44,0	45,1	43,7
Veroaste, %	43,0	42,5	42,9
Lyhyet korot (3 kk:n euribor)	1,2	0,8	1,5
Pitkät korot (valtion obligaatiot, 10 v.)	3,7	3,6	4,1

Lähde: Suomen Pankki, Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos.

Suomen työn tuottavuuden kasvu on ollut kansainvälisesti katsoen nopeaa – nopeampaa kuin esimerkiksi euroalueella keskimäärin – aina viime vuoteen asti. Viime vuoden syvä taantuma kuitenkin pudotti myös Suomen tuottavuutta muita maita enemmän. Mutta tämä tuotannon taantuma on jäämässä väliaikaiseksi, sillä Suomen tuottavuus kohenee tänä ja ensi vuonna nopeammin kuin euroalueella keskimäärin. Yksikkötyökustannuksilla mitaten Suomen kilpailukyky kehittyi 2000-luvun alkuvuosina samaa tahtia kuin euroalueen kilpailukyky. Vuodesta 2007 eteenpäin yksikkötyökustannukset ovat nousseet Suomessa muuta euroaluetta nopeammin. Tosin tilanne on tältäkin osin korjaantumassa.

Verotulot romahtivat viime vuonna

Vuonna 2009 julkisen kulutuksen volyymi kasvoi ennustemme mukaisesti vain 0,7 %. Sekä valtion että kuntien nimellisten kulutusmenojen kasvu jäi jonkin verran ennustettua pienemmäksi hintatason odotettua vaimeamman kohoamisen takia. Julkisten investointien hintataso aleni odotetulla tavalla noin 3 prosenttia, mutta reaalisesti kasvu jäi yllättävän pieneksi, 4 prosenttiin. Valtionosuudet kunnille lisääntyivät 5,5 prosenttia mutta tulonsiirrot sosiaaliturvarahastoille peräti 24,5 prosenttia. Tämän selittää huomattavilta osin tekninen muutos, jossa Kelalle siirrettävä valtionosuus sairausvakuutuslaista johtuvista menoista luokiteltiin kokonaan tulonsiirroksi, kun aiemmin osa siitä oli luettu pääomansiirroksi. Työttömyyden tuntuvan lisääntymisen johdosta merkittäviä lisäyksiä tuli työttömyysturvaan ja asumistukeen.

Pidättyväisen finanssipolitiikan myötä koko julkisen kulutuksen kasvu hidastuu tänä vuonna 0,5 prosenttiin ja ensi vuonna 0,2 prosenttiin. Julkisten investointien osalta suunta on vielä selvemmin alaspäin. Ne supistuvat tänä vuonna 3,4 prosenttia ja ensi vuonna 0,4 prosenttia. Tänä vuonna työttömyyden paheneminen kasvattaa valtionosuuksia työttömyyskassoille ja tulonsiirtoja Kelalle. Lisäykset ovat huomattavia myös työttömyysturvassa, työmarkkinatuesta, asumistuessa ja työvoimapolitiittisessa koulutuksessa. Myös työnantajan kansaneläkemaksun poistumisen kompensatio Kelalle on huomattava. Yhteensä valtion tulonsiirrot sosiaaliturvarahastoille lisääntyvät tänä vuonna liki 20 prosenttia. Tämä kasvu kuitenkin taittuu vuonna 2011, kun työttömyys kääntyy vähitellen laskuun. Kuntien valtionosuuksiin ennakoidaan kumpanakin vuonna noin kuuden prosentin lisäystä.

Viime vuonna valtion verotulot romahtivat 15 prosenttia. Yhteisöveron tuotto putosi alle puoleen, ansio- ja pääomatuloveron tuotto supistui yli 20 prosenttia ja arvonlisäveronkin 5,4 prosenttia. Valtion omaisuustulotkin vähenivät liki kolmanneksella. Kuntien verotulot sen sijaan kehittyivät paljon suotuisammin. Kunnallis- ja kiinteistöveron

tuoton kasvun ansiosta kuntien verotulot ylsivät puolen prosentin kasvuun.

Verotus kiristyy ensi vuonna

Vuonna 2010 palkkasumman ennustetaan kasvavan jo 1,8 prosenttia, mutta veronkevennysten seurauksena valtion ansiotuloveron tuotto alenee edelleen. Kuitenkin pääomatulosta perittävien verojen ja yhteisöveron tuottojen selvä elpyminen riittää kääntämään valtion välittömien verojen tuoton runsaan 2 prosentin kasvuun. Ruuan arvonlisäveron alennus tuntuu tänä vuonna täysimääräisesti, ja vuoden jälkipuoliskolle tulee vielä ravintoloiden alv-alennus. Yhteensä nämä merkitsevät noin 600 miljoonan euron verotulojen menetystä. Arvonlisäveron yleinen nosto yhdellä prosenttiyksiköllä kompensoi tästä noin puolet. Arvonlisäveron kevennykset rajoittavat sen tuottoa vielä tänä vuonna. Toisaalta erityisesti auto-, energia- ja alkoholiveron tuottoihin on tulossa selvää kasvua, jonka ansiosta välillisten verojen ennakoidaan päätyvän tänä vuonna noin 2,5 prosenttia plussan puolelle. Kunnallisverotuksen perusvähennyksen suurentamisen ja eläkeläisten verotuksen lieventämisen vastapainoksi keskimääräinen kunnallisvero nousee tänä vuonna 0,39 prosenttiyksikköä. Kaikkiaan kunnallisveron tuotto jää lähes ennalleen. Yhteisö- ja kiinteistöveroja kertyy taas sen verran lisää, että kuntien verotulot kasvavat yhteensä 2,4 prosenttia.

Vuonna 2011 valtion tuloverojen perusteisiin on mahdollisesti tulossa muutoksia, mutta tässä ennusteessa on ainoastaan oletettu teknisluontoisesti 300 miljoonan euron tarkistus ansiotuloveroasteikkoihin. Osa tästä on sosiaaliturvamaksujen noston kompensatiota. Palkkasumman ennustetaan kohoavan jo 3,7 prosentin vauhtia, ja yritysten tulosten parantuessa pääomatulo- ja yhteisöveroja kertyy niin paljon enemmän, että valtion tuloveron tuotto kohoaa lähes 7 prosenttia. Välillisten verojen nousua kertyy 8,5 prosenttia, kun arvonlisäveron tuotto lisääntyy lähes kuusi prosenttia ja tulossa on 750 miljoonan euron lisäys energiaveroihin, eräitä muita veronkorotuksia ja autoveron tuntuva kasvu. Kunnallisveron tuottokin yltää runsaan 4 prosentin kasvuun, ja kuntien verotulot lisääntyvät yhteensä lähes 6 prosenttia.

Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen maksutulot supistuivat viime vuonna hieman, mutta kuluvana vuonna ne kääntyvät jo runsaan kahden prosentin kasvuun. Työntekijän kansaneläkemaksun poistuminen aiheuttaa niihin ison loven, jonka toisaalta täyttävät työttömyysvakuutus- ja työeläkemaksujen korotukset. Vuonna 2011 työeläkemaksutulon vahva kasvu jatkuu, mutta monista maksuprosenteista ei vielä ole tehty tarkkoja päätöksiä. Maksetuissa sosiaalietuuksissa ja -avustuksissa näkyy jo edellä mainittu työttömyyden aiheuttama kasvu.

Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot kykenevät ylläpitämään viimevuotista noin 3 prosentin ylijäämäänsä myös tänä ja ensi vuonna. Kuntasektorin alijäämä supistuu viimevuotisesta runsaasta 700 miljoonasta eurosta hieman tänä vuonna ja häviää kokonaan ensi vuonna. Kun valtiontalouden alijäämä kasvaa tänä vuonna noin 1,6 miljardia viime vuoden 8,6 miljardin tasoltaan ja supistuu ensi vuonna noin 1,5 miljardilla, niin yhteenlaskettu julkisyhteisöjen EMU-alijäämä nousee tänä vuonna 0,5 prosenttiyksiköllä 2,9 prosenttiin ja pienenee ensi vuonna 1,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen velan (EMU-velka) suhde bruttokansantuotteeseen on tänä vuonna ylimmillään. Ensi vuonna se alenee tämän vuoden 45 prosentista jo alle 44 prosenttiin. Veroaste alenee vuonna 2010 0,5 prosenttiyksiköä 42,5 prosenttiin ja nousee vuonna 2011 42,9 prosenttiin.

Finanssipolitiikan elvytys on loppunut

Oheessa on esitetty arvio finanssipolitiikan vaikutuksesta sekä veroperusteiden muutosten että valtion budjettitalouden menokehityksen osalta.

Tänä vuonna verotusta keventävät vielä arvonlisäverojen muutokset. Ruoan arvonlisävero alennettiin 17 prosentista 12 prosenttiin lokakuun 2009 alusta ja nostetaan takaisin 13 prosenttiin heinäkuun 2010 alusta. Tuolloin myös ravintolaruoan arvonlisävero alennetaan nykyisestä 22 prosentista 13 prosenttiin ja yleinen arvonlisävero 22 prosentista 23 prosenttiin. Toinen merkittävä verotusta keventävä toimi on työnanta-

jan kansaneläkemaksun poisto, joka vielä tänä vuonna supistaa sotumaksukertymää 600 miljoonaa euroa. Myös valtion ja kuntien tuloveroasteikkojen muutokset keventävät verotusta, arviolta 465 miljoonaa euroa sen jälkeen tästä on eliminoitu nimellisansioiden nousun aikaansaama progression kiristymisen vaikutus. Tänä vuonna useat sotumaksujen nostot tosin jo kiristävät osaltaan verotusta. Kaikkiaan hallituksen päättämät veroperusteiden muutokset aikaansaavat tänä vuonna 715 miljoonan euron veronmenetykset.

Ensi vuonna arvonlisäveroperusteiden muutokset jo kiristävät verotusta. Arvonlisäveron muutokset lisäävät verotuloja 215 miljoonaa euroa ja energiaverotuksen kiristäminen 750 miljoonaa euroa. Kaikkiaan verotuksen kiristäminen lisää verotuloja lähes 1,1 miljardia euroa.

Verotus olikin selvästi elvyttävää vielä viime vuonna. Tänä vuonna tämä vaikutus heikkenee ja muuttuu ensi vuonna kiristäväksi.

Menotalouden osalta finanssipolitiikkaa on arvioitu valtion budjettitalouden perusteella. Menoihin on tuolloin sisällytetty tukipalkkiot, nettotulonsiirrot muille julkisyhteisöille (pl. kompensatiot verotuksen keventämisestä), tulonsiirrot muille kotimaisille yhteisöille, maksetut sosiaalietuudet ja -avustukset, kulutusmenot sekä bruttoinvestoinnit. Finanssipolitiikan on katsottu olevan elvyttävää, jos budjettitalouden reaalimenojen kasvu ylittää tavanomaisena pidetyn 1,5 prosentin rajan. Menot (pl. investoinnit) on muutettu reaalisiksi käyttämällä deflaattorina valtion menojen hintaindeksiä, jonka on oletettu nousevan tänä vuonna 2,1 prosenttia ja ensi vuonna 2,3 prosenttia. Investointien hinnan oletetaan laskevan tänä vuonna 0,9 prosenttia ja nousevan ensi vuonna 1,1 prosenttia. Laskettu poikkeama 1,5 prosentin rajasta on muutettu takaisin nimelliseksi ja suhteutettu bruttokansantuotteen arvoon. Näin tehdyn arvion mukaan valtion budjettitalouden menojen muutosten elvyttävä vaikutus oli viime vuonna 0,6 prosenttia. Tänä vuonna tuo vaikutus on lievästi kiristävää (0,1 %) ja ensi vuonna jo selvemmin kiristävää (0,3 %). Kaiken kaikkiaan verotuksen keventämiseen perustunut elvytys lähes loppuu tänä vuonna ja muuttuu ensi vuonna selvästi kiristäväksi.

Valtiovarainministeriön omassa arviossa on korostettu, että menoelvytys perustuu pääosin budjetin ulkopuolisen rahastotalouden piirissä tehtyihin päätöksiin kuten finanssisijoitusten lisäyksiin. Rahastotalouden piirissä syntyneitä menoista kuitenkin ainoastaan suoranaiset avustukset voitaisiin lukea menoelvytyksen piiriin. Viime vuonna Valtion asuntorahaston avustukset ja akordit kasvoivatkin 87 miljoonaa euroa, minä huomioon ottamisen jälkeenkin menoelvytys jäisi 0,6 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tänä vuonna valtion asunto-

Taulukko 5. Valtion aktiivinen finanssipolitiikka.

Vaikutus suhteessa vuoden 2009 nimelliseen bruttokansantuotteeseen, %, elvyttävä (+), kiristävä (-)	2009	2010	2011
Valtion budjettitalouden menot	0,6	-0,1	-0,3
Verojen ja sosiaalimaksujen muutokset	0,9	0,4	-0,6
Kokonaisvaikutus	1,4	0,3	-0,9

rahaston avustukset lisääntyvät vajaalla 63 miljoonalla eurolla viime vuodesta sen jälkeen, kun lisäbudjetissa näitä avustuksia lisättiin 75 miljoonalla eurolla. Tämänkin lisäys on niin pieni, ettei se muuta arviota menovelvytyksen suuruudesta. Laajemmin rahastotalouden päätöksiä ja niiden synnyttämiä menoja on hankala sisällyttää finanssipolitiikan piiriin, koska kyse on pääosin liiketoiminnasta, joka aikaansaa myös tuloja. Ylipäätensä finanssipolitiikan konsistentti arviointi yli ajan tai eri maita ver-
raten tulisi lähes madottomaksi, jos huomioon otettaisiin valtioiden erisuuntaiset finanssioperaatiot.

Ei enää 1990-luvun katastrofia

Finanssipolitiikan vaikutusta reaalitalouteen voidaan arvioida rajoitetusti myös sen perusteella, kuinka paljon valtion ja kuntien julkisten kulutusmenojen muutos vaikuttaa bruttokansantuotteen kasvuun. Oheisesta kuviosta nähdään, ettei viime vuoden ja tämän vuoden finanssipolitiikka poikkea kulutusmenojen muutoksella mitattuna juuri tavanomaisesta. Pahimpina lamavuosina – 1992 ja 1993 – finanssipolitiikka oli näin arvioituna hyvin poikkeuksellisen kiristävää. Tältä osin nykyisen taantuman aikainen finanssipolitiikka ei ole ollut samalla tavalla kiristävää. 1990-luvun lamassa myös palkansaajan verotusta kiristettiin voimakkaasti. Tuolloinen suhteetoman kireä finanssipolitiikka oli osaltaan aikaansaamassa lähes vuosikymmenen kestoisen työttömyysongelman. Pahimmillaan vuonna 1994 työttömyysaste oli keskimäärin lähes 17 prosenttia.

Finanssipolitiikan elvytystä pitäisi jatkaa vielä tänä vuonna

Huolimatta siitä, että talouskasvu on vauhdittumassa, finanssipolitiikan elvytystä tarvitaan yhä. Tätä perustelee se, että vielä tänä vuonna kokonaistuotanto on keskimäärin 5 prosenttia vuoden 2008 tason alapuolella. Tämä näkyy varsinkin työttömyydessä, joka kasvaa vielä tänä vuonna. Resursseja on siis yhä vajaakäytössä ja on tärkeää edistää työllistymistä, jotta vältettäisiin 1990-luvun kaltainen suurtyöttömyys. Suomen julkinen talous myös kestää elvytyksen paremmin kuin muut EU- tai euroalueen maat, joissa julkiset alijäämät ja valtion velkaantuminen ovat mittavat Suomeen verrattuna. Valtion velan korkokin on suhteellisen edullinen verrattuna useimpiin muihin euroalueen maihin, eikä tilanne ole tältä osin juuri heikkenemässä.

Lähivuosien veropolitiikkaa hankaloittavat hallituksen teke-
mät varsin suuret pysyviksi tarkoitetut veronalennukset. Esimerkiksi työnantajan kansaneläkemaksun alennus olisi pitänyt säätää vain väliaikaiseksi. Päätetty energiaverojen kiristys paikkaa tätä aukkoa. Tämä ratkaisu rajoittaa energian kulutusta, mitä voidaan pitää oikeasuuntaisena tavoitteena. Energiaveron nosto säilytetään kuitenkin merkittävältä osiltaan kotitalouksien kannettavaksi, koska tämän energiavaltaisen teollisuuden kustannuksia ei haluta lisätä. Nostaessaan kuluttajahintoja ja leikatessaan myös palkansaajien ostovoimaa tämä vero johtaa osaltaan palkankorotusvaatimuksiin ja osin myös palkankorotuksiin.

Taulukko 6. Laskelma julkisyhteisöjen alijäämästä (%).

	2010	2011	2012	2013	2014
BKT	+3,0	+3,5	+3,5	+3,0	+2,3
Työtunnit	-0,8	+1,6	+1,4	+1,0	+0,7
Julkisyhteisöjen alijäämä / BKT	-2,9	-1,1	+0,2	+0,9	+1,3

Palkansaajien tutkimuslaitoksen on arvioinut, että julkinen sektori muuttuu ylijäämäiseksi jo vuonna 2012. Tämän sekä heikentyneen työmarkkinatilanteen perusteella parina lähivuotena ei ole tarvetta merkittäviin uusiin veronkiristykseen. Pääomaverotuksen tuntuvalle kiristykselle on tosin tarvetta. Sen sijaan Suomen 26 prosentin yhteisövero on jo lähes euroalueen alarajalla. Sen alentaminen 25 prosentin alapuolelle olisi selvä avaus turmiollisen verokilpailun suuntaan. Kulutusverotuksen osalta on syytä ottaa huomioon, että myös sen kiristäminen kallistaa työpanosta lähes samalla tavalla kuin ansiotulojen verotuksen kiristys. Lisäksi kulutusveron – ainakin yleisen arvonlisäveron – nostot rasittavat suhteellisesti eniten pienituloisia. Vähiten tuotannon tekijöiden hintaa kallistaa jo muodostuneen varallisuuden verotus. Näin olleen kiinteistöjen, muun varallisuuden ja perintöjen verotuksen kiristämistä on myös harkittava.

Hallituksen toisessa lisätalousarviossa lisättiin jonkin verran työllistämismäärärahoja. Tämän voi ymmärtää, koska työllisyys-tilanne on heikentynyt. Parempaa politiikkaa olisi kuitenkin ollut pyrkimys synnyttää uusia työpaikkoja tai estää vanhojen työpaikkojen lakkauttaminen. Tätä taustaa vasten hallituksen ei olisi pitänyt enää jatkaa työpaikkojen karsimista valtion tuotavuuohjelman nimissä. Hallituksen olisi pitänyt tukea julkisten investointien kasvua vielä tänä vuonna eikä antaa niiden supistua. Lisäksi valtio voisi tukea vielä tänä vuonna kuntataloutta suunniteltua enemmän ja estää työpaikkojen supistumisen siellä. Heinäkuuhun ajoitettu arvonlisäveron kiristyminen tullee myös puoli vuotta liian aikaisin. ■

Suomen kestävyysvaje ja hallituksen rakennepolitiikka

Uhkaavaan julkisen talouden kestävyysvajeeseen vedoten Suomelle vaaditaan nyt valtion tiukkoja menokehysiä ja kiireellisiä rakenneuudistuksia. Artikkelini arvioi kriittisesti näiden vaatimusten perusteluja.

Eero Lehto
Tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos
eero.lehto@labour.fi

Vuoden 2008 toisella puoliskolla alkanut taantuma iski Suomeen selvästi lujemmin kuin muuhun euroalueeseen. Vuonna 2009 Suomen kokonaistuotanto supistui 7,8 prosenttia, kun se laski euroalueella keskimäärin 4,3 prosenttia. Yksi luonteva selitys tälle on se, että Suomen vientimarkkinat – Suomen vientiosuuksilla painotettu vientimaiden bkt – supistuivat viime vuonna neljä prosenttia ja selvästi enemmän kuin keski- tai eteläeurooppalaisten maiden vientimarkkinat. Suomen tuotannon pudotusta jyrkensi Baltian, Ruotsin, Saksan, Ison-Britannian ja Venäjän muuta Eurooppaa syvempi taantuma. Oma vaikutuksensa oli myös sillä, että suhdanneherkkien investointitavaroiden osuus on viennissämme niin merkittävä.



Eero Lehdon mielestä Suomen julkisen talouden näkymät ovat valoisammat kuin virallisissa arvioissa on annettu ymmärtää.

Suomi elpyy muiden mukana

Suomen Pankin Euro & Talous -lehdessä (2010) ja OECD:n Suomi-raportissa (2010) esitetyt arviot pitävät sisällään ajatuksen, että Suomen kansantalous olisi joutunut pysyvästi muita pahempiin ongelmiin.¹ Ilmeistä kuitenkin on, ettei runsaan vuoden ajan kehittyneiden maiden taloutta taannuttanut kriisi ole ehtinyt horjuttamaan yksittäisten maiden suhteellista kilpailukykyä. Tätä perustelee se, että taantumavuoden investointilama jähmetti eri maiden teollisen rakenteet. Tunnetusti rakenteellinen uudistuminen esimerkiksi yrityskauppojen muodossa on tuolloin myös olematonta.

Vielä on myös ennen aikaista sanoa, ovatko taantumän jälkeisessä tilanteessa yritysten kilpailukyvyllä asetuvat vaatimukset sillä tavalla muuttuneet, että juuri suomalaiset yritykset olisivat siitä kärsineet muita enemmän. Kaiken kaikkiaan arviot, joiden mukaan Suomi olisi joutunut muita suurempiin vaikeuksiin ja Suomen tuotanto ei elpyisi lähivuosina muiden samankaltaisten maiden tuotannon lailla, vaikuttavat epäuskottavilta.

Lähivuosina kaikkien kehittyneiden maiden elinkeinorakenteet uudistuvat, kun lakkautettujen toimipaikkojen tilalle syntyy uusia. Samalla tuotannon painopiste voi tuki siirtyä lisää teollisuudesta palveluihin. Suomen uudistumisen edellytyksiä ei voida pitää muita heikompina. Onhan meillä esimerkiksi t&k-menojen bkt-osuus pysynyt 3,5 prosentissa ja Ruotsin jälkeen EU-maiden (ja jopa OECD-maiden) korkeim-

¹ Samaa sävyä on esimerkiksi VM:n (2010) keskipitkän aikavälin arvioissa.

pana.² Esimerkiksi Saksassa vastaava osuus vuonna 2007 oli 2,5 prosenttia ja koko EU:ssa keskimäärin vajaat 1,8 prosenttia. Tämä indikaattori on lop-
 pupjen lopuksi paljon luotettavampi rakenteellisen uusiutumiskyvyn in-
 dikaattori kuin mielivaltaisesti vali-
 tut tietotekniikan hyväksikäytön ja
 digitalisoitumisen osoittimet.

Julkisen sektori ylijäämäiseksi jo 2012

Myös julkisen talouden selviyty-
 misestä taloustaantumasta on esi-
 tetty monenlaisia arvioita. Palkan-
 saajien tutkimuslaitos on arvioinut
 makromalliinsa tukeutuen julkisyh-
 teisöjen alijäämän kehitystä tulevi-
 na vuosina. Esitetystä skenaariossa
 kokonaistuotanto ylittää vuoden
 2008 tason jo vuoden 2012 ensim-
 mäisellä puoliskolla. Laskelmassa on
 otettu huomioon jo tehdyt ja pää-
 tetyt veroperusteiden muutokset
 kuten energiaverotuksen kiristämi-
 nen vuoden 2011 alusta. Valtiova-
 rainministeriön (2010) vastaavassa
 arviossa kokonaistuotanto palautuu
 huomattavasti hitaammin niin, että

² Nokian osuus Suomen yritysten T&K-me-
 noista on arviolta 46–47 prosenttia, mikä
 on merkittävä taloudellinen riski. Mutta
 toisaalta Nokian Suomen toiminnot ovat
 elimellinen osa maamme taloutta ja ajatus-
 leikit, joissa Nokia tavallaan ”otetaan pois”,
 vaikuttavat verraten keinoitekoisilta.

vuoden 2008 taso saavutetaan vas-
 ta vuotta myöhemmin, siis vuonna
 2013.

PT:n mallilaskelmassa palkan-
 saajien työtunnit kasvavat vuosina
 2011–2014 vain 4,8 prosenttia, kun
 ne tulevat supistumaan 6,9 prosent-
 tia vuosina 2009–2010. Näin työ-
 tuntien hidas palautuminen taan-
 tumaa edeltävälle tasolle rajoittaa
 koko palkkasumman ja siihen pe-
 rustuvien ansiotulooverojen ja ku-
 lutusverojen kasvua. Jos kasvun
 myötä palkkatulojen osuus kansan-
 tulosta muodostuisi suuremmaksi,
 tämä myös kasvattaisi julkisyhteis-
 öjen ylijäämää ennustettua selväs-
 ti suuremmaksi. Näin ollen oheista
 PT:nkin arviota voidaan pitää melko
 varovaisena.

Tällaisena aikana, jona on vai-
 keana ennustaa elpymisen vauhtia,
 kaikki ennusteet valtion ja julkisen
 talouden rahoitusasemasta ovat kui-
 tenkin tavanomaista epävarmem-
 malla pohjalla.

Valtion menojen kehitykset totutun tiukat

Hallitus asetti 30.3.2010 valtionta-
 louden menoille kehitykset vuosille
 2011–2014. Kehykset ovat totutun
 tiukat. Aluksi vuodesta 2011 vuoteen
 2012 menot voisivat kasvaa reaali-
 sesti 1,7 prosenttia, mutta tämän jäl-
 keen enää 0,6 ja 0,1 prosenttia. Viral-

lisesti koko menokehysinstituution tarkoitus on
 ollut luoda talouteen vakautta ja ennustettavuut-
 ta, mikä helpottaisi muiden toimijoiden kuten yri-
 tysten ja kotitalouksien päätöksentekoa. Viimeis-
 tään parin viime vuoden kokemuksen perusteella
 voidaan kuitenkin sanoa, että vakauden turvaa-
 miseksi finanssipolitiikan pitäisi olla suhteellisen
 harkinnanvaraista ja ennalta vähän kahlittua.

Näin menokehysten asettaminen on osittain
 kyseenalaistunut. Onko sen lopullinen tarkoitus
 vain ylläpitää VM:n ja valtionvarainministerin val-
 taa yli muiden ministeriöiden ja hallituksen jä-
 senten ja parhaansa mukaan rajoittaa tulevan
 hallituksen vapautta toimia?

Koko järjestelmää voidaan pitää jonkinlaisena
 ilmauksena suomalaisen demokratian puolinais-
 suudesta. Sitä paitsi hyvin harvoin – tuskin kos-
 kaan – on arvioitu sitä, miten menokehys on
 noudatettu. Itse asiassa menokehykset ovat vuo-
 taneet kuin seula, myös hyvinä aikoina. Tosin ai-
 van viime vuosina niistä on pidetty turhaankin
 kiinni – juuri kun aktiivinen menoelvytys olisi
 edellyttänyt niiden löysäämistä. Näin jää arvailu-
 jen varaan, mikä tämän järjestelmän käytännön
 merkitys on. Ainakaan nyt asetetut kehukset ei-
 vät voi rajoittaa vaalien jälkeisen hallituksen pää-
 töksiä. Jos hallituspohja pysyy samana, asetetut
 kehukset muodostavat toisaalta luontevan lähtö-
 kohdan uuden hallituksen työskentelylle.

Poliittinen jakolinja: menojen leikkaukset versus verojen kiristykset

Valtiovarainministeriön (2010) selvitys ”Julki-
 nen talous tienhaarassa” linjaa Suomessa har-
 joitettavan talouspolitiikan painopisteitä seu-
 raaville vuosikymmenille. Raportti ei ole kovin
 eksplisiittinen suosituksissaan, mutta niitä voi
 tulkita siten, että julkinen talous pitäisi tasapai-
 nottaa lähinnä rajoittamalla julkisten menojen
 kasvua. Verotuksen kiristämisen mahdollisuuk-
 sia pidetään rajoitettuna, koska sen nähdään
 heikentävän taloudellista tehokkuutta. OECD:n
 (2010) Suomi-raportin suositukset ovat saman-
 henkisiä. Elinkeinoelämän keskusliitto (2010) on
 suosituksissaan jo paljon suoraviivaisempi eh-
 dottaessaan verotuksen keventämistä monelta
 osin edelleen ja menojen voimakasta hillintää.

Taulukko 1. Laskelmia julkisyhteisöjen alijäämästä.

	Palkansaajien tutkimuslaitos 8.4.2010		Valtiovarainministeriö helmikuu 2010	
	BKT:n muutos, %	Julkisyhteisöjen alijäämä/bkt	BKT:n muutos, %	Julkisyhteisöjen alijäämä/bkt
2010	3,0	-2,9	0,7	-3,6
2011	3,5	-1,1	2,4	-3,0
2012	3,5	0,2	3,5	-2,3
2013	3,0	0,9	3,0	-1,9
2014	2,3	1,3	2,5	-1,7

Valtion menokehysten merkitys on kyseenalainen.

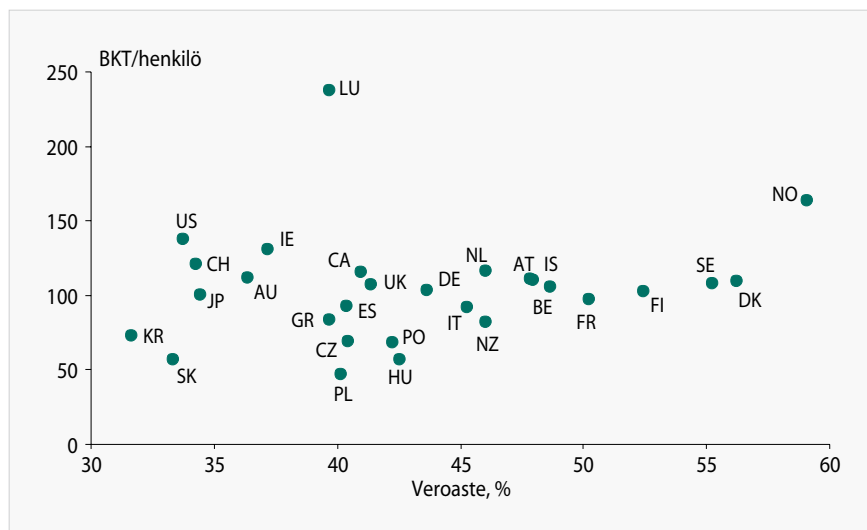
Taloustiedekin antaa monelta osin tukea näkemyksille, joiden mukaan taloudellista kasvua tavoittelevan ja julkisen talouden rahoitusasemaa vahvistavan politiikan pitäisi tähdätä pikemmin menoleikkauksiin kuin verojen kiristykseen. Tämä selittyy siitä, että laajalti omaksutuissa talouden makromalleissa julkisella sektorilla ei ole mitään myönteistä kasvuvaiikutusta; sen koon suureneminen vain vääristää voimavarojen kohdentumista ja sitä kautta heikentää tuottavuutta ja kasvua.

Jonkinlainen laajempi konsensus kuitenkin vallitsee siitä, että hyvinvointivaltio lisää yhteiskunnallista hyvinvointia, kun se tasaa tuloja ja tarjoaa julkisia peruspalveluita. Näin se tavallaan kokoaa riskejä yhteen ja tässä muodossa tarjoaa kansalaisille kaiken kattavan vakuutuksen. Mutta tämäkään näkemys ei lopulta lopuksi kiistä väittämää, jonka mukaan hyvinvointivaltiomalli heikentäisi kasvua ja tuottavuutta.

Jos kuitenkin julkisen sektorin laajempi osuus taloudesta heikentäisi taloudellista kasvua, niin eikö eri maiden bkt:n asukasta kohti pitäisi laskea kokonaisveroasteen nousun myötä? Kuvio 1 nähdään, ettei asianlaita kuitenkaan ole näin. Toisaalta kokonaisveroaste ja tulonjaon tasaisuus (Gini-kertoimen käänteisluku³) näyttävät korreloivan positiivisesti keskenään (kuvio 2). Nettotuloksena täs-

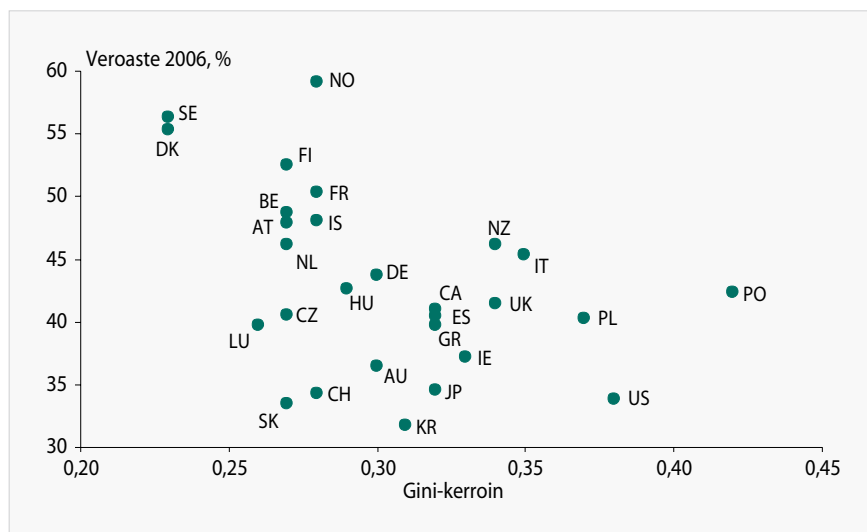
³ Gini-kertoimen on tulonjaon mittari, joka saa arvon 0, jos tulonjako on täysin tasainen, ja se suurenee kohti arvoa 1, kun tulonjako muuttuu epätasaisemmaksi. Näin ollen sen käänteisluku kasvaa, kun tulonjako muuttuu tasaisemmaksi.

Kuvio 1. BKT henkeä kohti ja veroaste.



Lähde: OECD.

Kuvio 2. Gini-kerroin ja veroaste.



Lähde: OECD.

tä eri maita käsittävästä poikkileikkaus-tarkastelusta voidaan pitää sitä, että hyvinvointivaltiomalli, jossa veroaste on korkea, yhteiskunnan hyvinvointi näyttää olevan suurin. Tulonjaon tasaisuuden myönteisestä vaikutuksesta erilaisiin hyvinvoinnin indikaattoreihin ovat Wilkinson ja Pickett (2009) kirjoittaneet tuoreessa kirjassaan.⁴

⁴ Kirjaa arvioi Jukka Pirttilä tämän lehden numerossa 4/2009.

Itse asiassa perusteellisemmankin empiirisen tutkimuksen mukaan julkisten investointien ja yleensä julkisten menojen on nähty voivan myös edistää taloudellista kasvua (Atkinson 1995). Julkisin interventioihin aikaansaadulla tulontasauksella on nähty olevan mahdollisesti samansuuntainen vaikutus (Gintis ja Bowles 1982), ja tälle hypoteesille on saatu myös empiiristä tukea (Persson ja Tabellini 1994; Alesina ja Rodrik 1994). Myös tuorempi empiirinen tutkimus on saanut tuloksia, joiden mukaan julkisen me-

Julkisilla menoilla voi olla talouskasvua lisääviä vaikutuksia pitkälläkin aikavälillä.

notalouden kasvuvaikutus voi osaltaan olla positiivinen.⁵

Kaiken kaikkiaan empiirisen tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin tältä osin risiiriittaisia (Zagler ja Dürnecker 2003). Yksi selitys tähän voi olla siinä, että veronkevennys kohdistuessaan aikuisväestön työpanokseen voi aikaansaada positiivisen kannustin- ja kasvuvaikutuksen suhteellisen lyhyellä aikavälillä, kun taas julkisen sektorin vaikutus on välillinen ja huomattavasti pitkäkestoisempi, minkä vuoksi näitä vaikutuksia on vaikea identifoida empiirisessä tutkimuksessa. Julkisen sektorin osuuden suureneminen lähinnä lisäisi pitkän aikavälin mahdollisuuksia lyhyen aikavälin kannustavuuden kustannuksella.

Niinpä kun laajennetaan esimerkiksi lasten ja nuorten (7–20-vuotiaiden) mahdollisuuksia käydä koulua verovaroin, niin se tukee inhimillisen pääoman kasaantumista, jonka kasvuvaikutus tuntuu vasta vuosien, jopa vuosikymmenten kuluttua. Tämän vaikutuksen realisoituminen ilmeisesti edellyttää sitä, etteivät laajemminkaan asuinalueiden tuloerot (ja siten koulujen erot) eivätkä perheiden tuloerot saa olla kovin suuria.

Julkisen interventio pitää yhteiskuntaa kasassa (ylläpitää sosiaalista pääomaa) ja estää sen, että rikollisuudes-

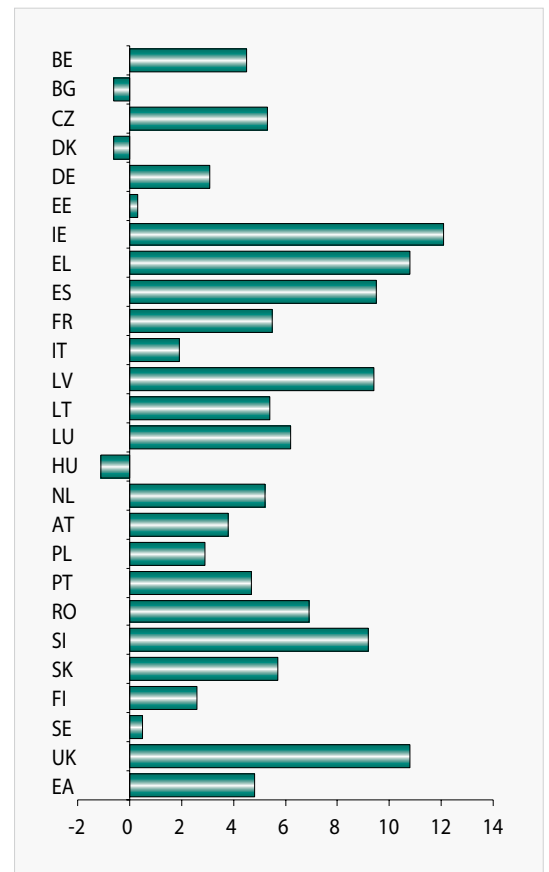
ta tai toisten kustannuksella keinottelusta voisi muodostua elämäntapa laajoille joukoille. Tämän mukaan menoleikkausten suosimisen riskinä voidaankin pitää pitkän aikavälin kasvuedellytysten heikentymistä, joskin julkisen menotalouden vaikutus talouskasvuun lieene epälineaarinen, niin että kasvaessaan kovin suuriksi suhteessa muuhun talouteen julkisten menojen myönteinen vaikutus vaimenee tai häviää. Oikein kohdistuessaan ja oloissa, joissa korruptio ei rasita julkisen hallinnon toimintaa, julkiset menot voimistavat kasvua tiettyyn rajaan asti.

Lopultakin on vaikea sanoa, mikä on Suomen julkisen sektorin optimikoko. Kaiketi poliittinen jakolinja menee juuri tässä. Elinkeinoelämä ja oikeisto haluaisivat keventää vielä lisää verotusta, mikä saa aikaan suuren paineen tasapainottaa julkista taloutta menoleikkauksilla. Taas vasemmisto ja keskusta olisivat valmiita lisäämään menoja joihinkin kohteisiin ja rahoittamaan ne verokiristyksillä.

Julkisen talouden kestävyys koetuksella?

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa kykyä selviytyä tulevista menoista ilman, että velka kasvaa liian suureksi tai että verotusta joudutaan kiristämään tarpeettomasti.⁶ Kestävyysvaje taas ku-

Kuvio 3. Kestävyysvajeet: mittari S1.



Lähde: European Commission (2009).

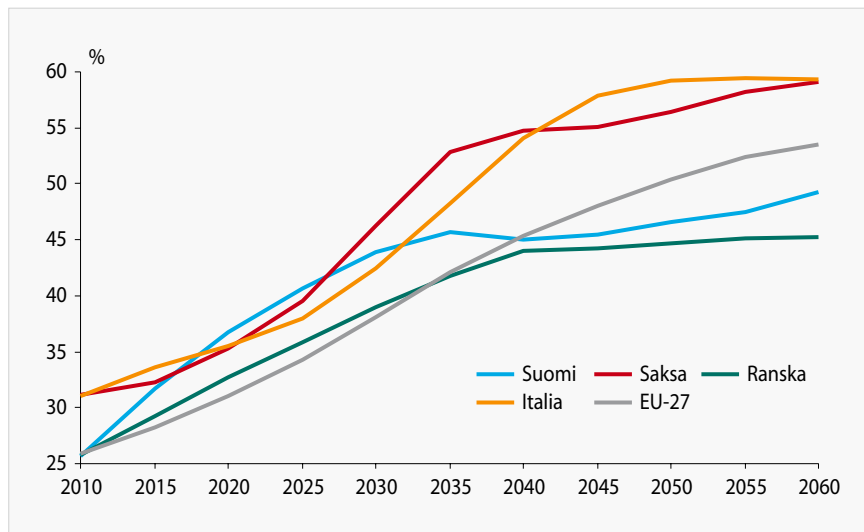
vaa julkisen rahoitusjäämän nykyarvoon diskontattua muutosta (useimmiten parannusta), joka tarvitaan tasapainottamaan julkinen talous pitkällä aikavälillä. EU:n komission viimesykyisen arvion (European Commission 2009) mukaan Suomen kestävyysvaje olisi 4 prosenttia suhteessa bkt:een laskelmassa, joka ottaa huomioon julkisen rahoitusaseman lähtötason ja mm. väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet. Jos tavoitteeksi otetaan julkisen bruttovelan vakauttaminen 60 prosenttiin bkt:sta vuonna 2060, Suomen kestävyysvaje on 2,6 prosenttia.

Jälkimmäinen mittari, jossa suuri lähtövuoden julkinen velka lisää kestävyysvajetta (S1 oheisessa kuviossa), osoittaa, että Suomen kestävyysvaje on euroalueen maiden keskitasoa pienempi. Suomen tilannetta parantaa ennen kaikkea

⁵ Tällaisen tuloksen ovat saaneet muun muassa Beraldo et al. (2005), jotka analysoivat 19 OECD-maata jaksolla 1971–1998, sekä Hjerpe et al. (2006) tutkimuksessa, joka tarkastelee runsasta sataa maata ajanjaksolla 1960–2003.

⁶ Suomen julkisen talouden kestävyttä tarkasteltaessa tulee aina muistaa, että julkiseen sektoriin luetaan valtion ja kuntien lisäksi työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

Kuvio 4. Vanhushuoltosuhteet.



Lähde: Eurostat.

se, että julkisen talouden alijäämä on lähtötilanteessa verraten pieni. Komission arvion mukaan väestön ikääntymisestä johtuva tarve kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa on Suomessa 4,5 prosenttia bkt:sta ja siten suurempi kuin EU-maissa keskimäärin (3,3 prosenttia). Usein on korostettu sitä, että Suomen vanhushuoltosuhte (65 vuotta täyttäneiden määrän suhde 15–64-vuotiaaseen väestöön) alkaa heiketä muuta Eurooppaa aiemmin. Sen sijaan vähemmän on ollut esillä se, että myöhemmin, vuoden 2040 jälkeen, muun Euroopan vanhushuoltosuhte jo ylittää Suomen suhdeluvun.

EU:n komission kestävyysvajelaskelmaan liittyvässä arvioissa Suomen vanhushuoltosuhteesta on elinaikaodotteen ennustettu nousevan vuodesta 2008 vuoteen 2060 runsaalla 6 vuodella naisten osalta ja runsaalla 8 vuodella miesten osalta. Syntyvyyttä kuvaavan kokonaishedelmällisyysluvun on taas oletettu pysyvän 1,8:ssä, vaikka tämä luku on noussut selvästi viime vuosina niin, että se oli vuonna 2009 jo 1,86. Nettomaahanmuuton on oletettu puoliintuvan vuoden 2008 tasosta. Kaiken kaikkiaan näiden ennusteiden epävar-

muus ja oletusten mielivaltaisuus heikentää kestävyysvajelaskelmien luotettavuutta.

Suomen osalta vaatimusta suhteellisen korkeasta julkisen talouden ylijäämästä selittää osin se, että lähes koko eläkejärjestelmä on sisällytetty julkiseen sektoriin. Toisaalta tämä tekee tavoitteen toteuttamisen helpommaksi, koska suurin osa ylijäämästä kertyy juuri työeläkelaitosten ja muiden sosiaalivakuutuslaitosten muodostamasta sektorista. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan kohdalla merkittävä osa eläkkeistä - vaikka ne olisivat pakollisia ja etuusperusteisia - kertyy yksityisessä sektorissa, mikä pienentää näiden maiden kestävyysvajetta.

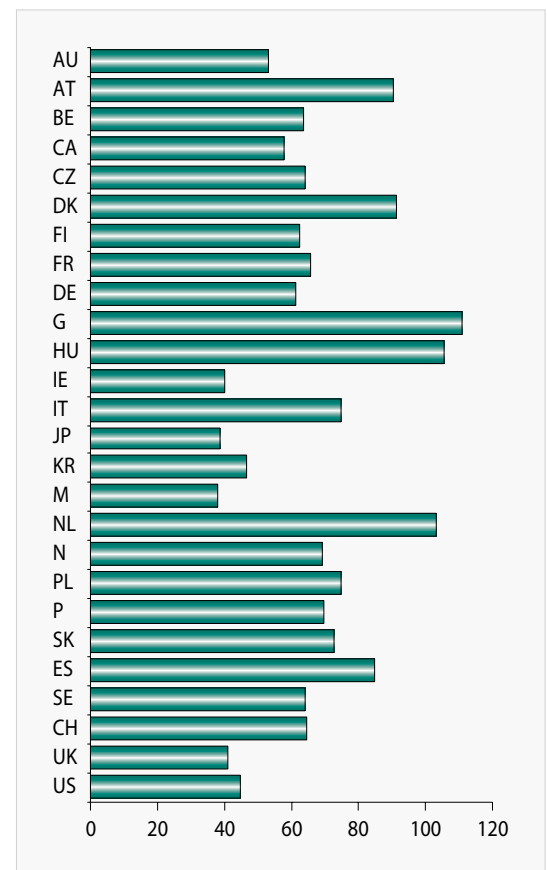
Julkisen sektorin lähtökohtaisen rahoitusaseman ja arvioidun väestömuutoksen lisäksi kestävyysvajeesiin heijastuu tulevien eläkkeiden arvioitu taso. Oheinen

kuvio mediaanieläkeläisen⁷ eläkkeen nettomääräisestä korvaussuhteesta⁸ vuoden 2006 tilanteen perusteella kertoo, että Suomen eläketasot ovat OECD-maiden keskitason alapuolella. Toisaalta EU:n komission kestävyysraportti tuo esiin sen, että joissakin maissa, kuten Italiassa ja Ruotsissa, eläkkeiden määräytymisperusteita on muutettu niin, että julkisten eläkkeiden korvaustaso alenee jyrkästi vuoteen 2060 mennessä. Ruotsissa tosin osa eläkkeistä on vain siirretty yksityiselle puolelle. Italian ja Ruotsinkin osalta tämä on alentanut niiden

⁷ Mediaanieläkeläinen on se "keskimmäinen" eläkeläinen, jonka molemmille puolille sijoittuu yhtä paljon muita eläkeläisiä, kun heidät asetetaan eläkkeidensä suuruuden mukaiseen järjestykseen.

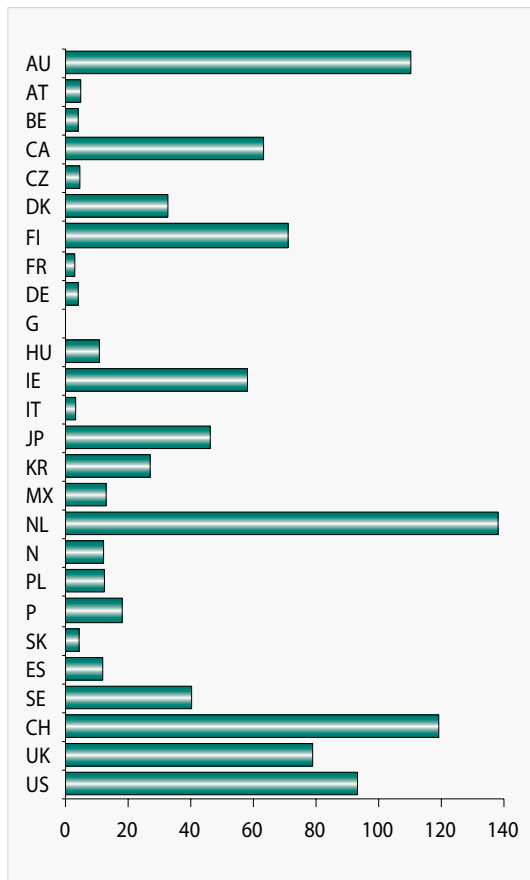
⁸ Eläkkeen suhde sitä edeltäneeseen palkkaan verojen jälkeen.

Kuvio 5. Eläkkeiden korvausasteita.



Lähde: OECD (2009).

Kuvio 6. Eläkerahastot suhteessa BKT:een.



Lähde: OECD (2009).

kestävyysvajeita. Suomessa eläkkeiden korvaustaso alentunee vähemmän kuin esimerkiksi muissa EU-maissa, mutta siltikään Suomen korvaustaso ei näillä näkymin tule olemaan juuri OECD-maiden keskitasoa korkeampi.

EU:n komission kestävyyslaskelmissa ei ole otettu erikseen huomioon eläkkeiden rahastointiasetusta. On selvää, että maassa, jossa eläkemaksuista on kerrytetty rahastoja keskimääräistä enemmän, vanhushuoltosuhteen nousemisen taloudellisia kustannuksia – esimerkiksi nousevien eläkemaksujen muodossa – voidaan keventää purkamalla rahastoja. Suomen eläkerahastot suhteessa bkt:een ovat tavanomaista korkeampia. Niinpä Suomella on muita maita paremmat mahdollisuudet rajoittaa rahastointien karttumista joskus vuoden 2030 jälkeen,

kun vanhushuoltosuhtekin alkaa stabiloitua.

Eläkkeelle siirtymisen arviointi epävarmaa

Suomessa ikääntyneiden työllisyys alkoi nousta tuntuvasti ja muuta EU-aluetta nopeammin jo vuosituhanen alusta lähtien, kuten Lehto ja Sutela (2010) ovat osoittaneet. Tämä trendi liittyy siihen, että uusien hyvin koulutettujen ja entistä terveempien ikäluokkien osuus työikäisistä nousee. Ilmeisesti myös työtehtävien muuttuminen fyysisesti kevyemmiksi ja mahdollisesti virikkeellisemmiksi on vaikuttanut tähän. Vuoden 2005 eläkeuudistus lakkautti vaiheittain työttömyyseläkkeen ja varhennetun työkyvyttömyyseläkkeen. Eläkeputkea siirrettiin kahdella vuodel-
la alkamaan aikaisintaan 57

vuoden iässä entisen 55 vuoden sijaan. Itse vanhuuseläkkeen entinen kiinteä 65 vuoden ikäraja muutettiin joustavaksi 63–68 vuosien vaihteluväliksi. Houkuttelevuutta jatkaa työuraa vahvistettiin korottamalla yli 52-vuotiaiden ja erityisesti 63–67-vuotiaiden eläkkeiden ansainta-prosentteja. Tulevien eläkkeiden tasoa pudotettiin, kun kuluttajahintaindeksin paino työeläkeindeksissä lisättiin 80 prosenttiin entisestä 50 prosentista.⁹ Lisäksi otettiin käyttöön elinaikakertoimet, joiden vaikutuksesta vastaisten eläkkeiden taso laskee sitä mukaa, kun odotettu elinaika pitenee. EU:n komission arvioissa

⁹ Vastaavasti ansiotasoindeksin paino pieneni 50 prosentista 20 prosenttiin. Koska keskimäärin ansiotaso nousee nopeammin kuin kuluttajahinnat, tämä muutos hidasti tulevien eläkkeiden nousuvauhtia.

(European Commission 2009) Suomen julkisten eläkkeiden korvaustaso alenee parilla prosenttiyksiköllä 47 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen tavoitteena oli Uusitalon (2010) tulkin mukaan myöhentää eläkkeellesiirtymisikää 2–3 vuodella vuoteen 2050 mennessä. On arvioitu, että tästä toteutui vuodesta 2002 vuoteen 2009 mennessä jo yksi vuosi.

Itse eläkkeelle siirtyminen ja ikääntyneiden työllisyysasteen nousu voidaan hajottaa seuraaviin tekijöihin:

- eläkeuudistuksesta riippumaton vaikutus
- eläkeuudistuksen vaikutukset, jotka ovat mahdollisia työympäristön, työkyvyn ja työhalujen muuttumiselle
- eläkeuudistuksen suora vaikutus annetuilla tulotasolla ja työmarkkinahistorialla.

Ensimmäistä ja toista vaikutusta on ilmeisesti aliarvioitu. Ikääntyneiden työllisyysasteen voimakas nousu vuodesta 2000 lähtien (Lehto ja Sutela 2010) viittaa siihen, että pelkästään työikäisen ikäluokan rakenteen muutos ja työympäristöjen muuttuminen aikaansaisi yleisesti arvioitua suuremman siirtymän. Arviot vuoden 2005 eläkeuudistuksen suorasta myöhentämisvaikutuksesta (kolmas vaikutus) vaihtelevat vajaasta 2 vuodesta runsaaseen 8 kuukauteen¹⁰. Nämä usein taloudelliseen mallintamiseen perustuvat arviot voivat ottaa vain rajoitetusti huomioon sen, miten uudet työmarkkinoille tulevat ikäluokat eroavat edellisistä.

Myös kaikki se määrittelemätön muutos, joka tapahtuu työympäristöissä tai ikäluokkien työkyvyssä annetuilla tulotasolla ja työmarkkinahistorioilla – mikä ilmeisesti tekee toiseksi mainitun vaikutuksen positiiviseksi – jää vaille huomiota. Kun rakennetaan mallilaskelmia eläkkeelle siirtymisestä, tilastoissa havaittu

¹⁰ Ks. mm. Hakola ja Määttänen (2007).

aiempi käyttäytyminen tavallaan projisoidaan tulevaisuuden rakenteisiin. Tällöin institutionaalisten rakenteiden muuttumisen vaikutusten arvioiminen on hankalaa. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että mallien antamissa ennusteissa eläkkeelle siirtyminen keskittyy nykyisen ikähaarukan (63–68 vuotta) alarajaan, siis 63 vuoteen. Erityisesti OECD:n (2010) Suomi-raportti, jonka mukaan eläkkeelle siirtyminen tulee keskittymään ikävuoteen 63, niin että työssäolo 64 tai 65 vuoden iässä tulee jopa vähentymään, perustuu melko ahtaaseen tulkintaan taloudellisista kannustimista.¹¹

Tilastokeskuksen työolotutkimus (Lehto ja Sutela 2010) on toisaalta mitannut sitä, lisääkö eläkeuudistus ihmisten itse arvioimaa halukkuutta jatkaa yli 63-vuotiaina. Sen mukaan eläkeuudistus aikaansaisi selvän siirtymän vuodesta 2003 vuoteen 2008 niin, että työurat pitenisivät.¹²

Kaiken kaikkiaan työuran pituutta koskevat ennusteet ovat epävarmoja. Tätä epävarmuutta korostaa se, että vuoden 2005 uudistuksen vaikutukset ovat vasta tulossa näkyviin. Syvä taantuma on lisäksi tilapäisesti heikentänyt työllisyystilannetta ja on vaikuttanut myös ikääntyneiden työssäoloon. Merkittävä joukko eläkeikää lähentyviä on siirretty vastoin heidän tahtoaan työttömyysputkeen.

¹¹ Raportissa viitataan kirjallisuuteen, jossa eläkkeelle siirtymispäätös perustuu menetetyn eläkkeiden nykyarvon ja saavutetun lisäeläkkeen suuruuksien vertaamiseen (Börsch-Supan 2005). On selvää, ettei tässä laskelmassa ikävuosiin 63–68 liitetty eläkkeiden 4,8 prosentin lykkäyskorotus riitä. Tämä järjkeily ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että henkilö jatkaa työssäoloaan ja saa lisävuosinaan ansiotuloja huomattavasti enemmän kuin saisi eläkeitä.

¹² Paljon julkisuutta saaneen EVA:n (2010) selvityksen tulokset eivät ole tämän kanssa ristiriidassa. Tosin aineiston kokoamisen ja kysymysasettelunsa osalta EVA:n selvitys ei täytä tieteellisen tutkimuksen vaatimuksia. Lisäksi koska siinä ei verrata eri kyselyvuosien tuloksia, ei sen pohjalta voida tehdä päätelmiä eläkeuudistuksen vaikutuksista.

Ongelma on heikko työvoiman kysyntä, ei sen tarjonnan kannustimien puute.

Heikko työvoiman kysyntä eikä niinkään työn tarjonnan kannustimien puute on työmarkkinoiden tämän hetken suurin ongelma.¹³ Tämänkään vuoksi ei ole syytä kiirehtiä ratkaisua, jossa vanhuuseläkkeen alaraja nostettaisiin 65 vuoteen. Nopeasti toteutettuna tämä muutos koskisi myös suurimpia ikäluokkia, joiden on ollut vaikea saavuttaa edes normaalia eläkeikää.

Kaiketi tämä keinoitekonen kiire kuvastaa sitä, että nykypoliitikot eivät luota tulevien sukupolvien osaavan tehdä järjeviä ratkaisuja. On kuitenkin ilmeistä, että jos eliniät todella pitenevät ja työkyky ja terveytilanne myös sen myötä parantuvat, valmius esimerkiksi poistaa työttömyysputki tai jopa nostaa vanhuuseläkerajaa on aivan toinen kuin nykyisin. Mutta ennen tätä olisi hyvä nähdä, kuinka halukkaasti jatketaan työtä 63 vuoden iän jälkeen.

Tarvitaanko nopeita rakenteellisia uudistuksia?

Suomessa poliittisessa valmistelussa on nostettu esiin yhä yleisemmin näkemyksiä, että vuoden 2009 syvän taantumän takia rakenneuudistuksia – mitä ne sitten ovatkaan – on kiirehdittävä. Tämä kiire vaikuttaa keinoitekoisilta varsinkin,

¹³ Muun muassa tätä painotetaan Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunnossa Ahtelan ja Rantanen eläketyöryhmien mietinnöistä (Kiander ja Lilja 2010).

jos ensisijainen tarkoitus on muuttaa tulevien vuosikymmenten talousrakenteista. Nämä rakenteet voitaisiin paremmin sovittaa vastaamaan tulevaisuuden haasteita vasta myöhemmin, kun se epävarmuus, joka liittyy esimerkiksi tulevaisuuden työllisyystilanteeseen ja Suomen kilpailukykyyn tulevaisuudessa, on hälvennyt. Tällä voitaisiin välttää tarpeettomat ylilyönnit.

Jotkut ratkaisut – esimerkiksi energia-päätökset – ovat kiistanalaisuudestaan huolimatta hyvin ajoitettuja. Finanssi-politiikan toimenpiteitä, joilla turvataan Suomen julkisen talouden kestävyys tuleviksi vuosikymmeniksi, ei taas voida lyödä kiinni ennalta. Vuotuisen harkintaan nojautuvaa politiikkaa perustelee vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksiin ja työurien pituuteen liittyvä epävarmuus sekä laajemminkin koko globaalitalouden kehitykseen liittyvä epävarmuus.¹⁴

Mitä tulee tuottavuuden kohentamiseen osana rakennepoliittikkaa, niin se on mielestäni ollut talouspolitiikan painopistealue lähes aina. Julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseksi on kampanjoitu lähes tauotta jo 1990-luvun alusta. Itse asiassa koko kansantalouden tuottavuus (ja samalla elintaso) määryytyy vahvasti aiemman taloushistorian pohjalta monien tekijöiden summana. Tämän vuoksi siinä ei tapahdu yleensä mitään nopeita muutoksia. Tätä taustaa vasten vaatimukset, joiden mukaan nimenomaan odotettavissa olevan väestön rakennemuutoksen ja muiden ongelmien vuoksi meidän pitäisi kiinnittää huomiota tuottavuuteen, tuntuvat oudoilta. Tuottavuuden kohentaminenhan on tärkeää tulevista ongelmista huolimatta. Viimeaikaisella puheella tuottavuutta kohentavista toimista annetaan

¹⁴ Olen toisaalla esittänyt (Lehto 2008) sen mahdollisuuden, että globalisaatio vaihtuisi lokalisatioon muun muassa kuljetuskustannusten ja energian kallistumisen seurauksena.

myös harhainen käsitys; ikään kuin konkonaistuvuuteen olisi saatavissa helposti merkittäväkin kohennusta.

Rakenneuudistuksia perusteltaessa Suomen pitkän aikavälin näkymistä annetaan sitä paitsi pääsääntöisesti liian synkkä kuva. Se on jäänyt vaille huomiota, että lähes joka suhteessa muiden kehittyneiden maiden ongelmat ovat Suomen ongelmia suuremmat. Näyttää myös siltä, että esitettyjen uudistusten tähtäin on verraten lyhyt, ja jopa niin, etteivät ne ole pitkällä aikavälillä kestäviä. Tällä tarkoitetaan pyrkimystä tasapainottaa julkisen talous pääosin menoleikkauksin.

Silläkin on merkitystä, että muissa maissa veronkorotuspaineet ovat Suomea suuremmat. Tämä ennakoii yleistä veroasteiden nousua, mikä myös tekee tilaa Suomen verotuksen kiristämiseksi. Kun veroperusteet kiristyvät verraten laajalti, jonkin veron perusteiden jääminen ennalleen merkitsee sitä, että kyseisen verotuksen kohteen osalta suhteellinen verotus kevenee. Tätäkin taustaa vasten esimerkiksi elinkeinoelämän esittämä yhteisöveroprosentin roima alentaminen tuntuu kohtuuttomalta. Se johtaisi verokilpailuun ja lisäksi painetta julkisten menojen leikkauksiin. ■

KIRJALLISUUS

Alesina, A. & Rodrik, D. (1994), Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465–490.
Atkinson (1995), Is the Welfare State Necessarily an Obstacle to Economic Growth? *European Economic Journal*, 39, 723–730.
Beraldo, S. & Montolio, D. & Turati, G. (2005), Healthy, Educated and Wealthy: Is the Welfare State Really Harmful for Growth?, *Universitat de Barcelona, Espai de Recerca en Economia, Working Papers in Economics No. 127*.
Börsch-Supan, A. (2005), The 2005 Pension Reform in Finland, *Finnish*

Centre for Pensions, Working Papers 2005:1.

Elinkeinoelämän keskusliitto (2010), Talous kasvuun, verot kohdalleen. Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n verotavoitteet, Helsinki: EK.

Euro & Talous (2010), Talouden näkymät, Erikoisnumero 1/2010, Suomen Pankki.
European Commission (2009), Sustainability Report 2009, *European Economy* 9/2009.

Gintis, H. & Bowles, S. (1982), The Welfare State and Long-term Economic Growth: Marxian, Keynesian and Neoclassical Approaches, *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 72, 341–345.

Haavisto, I. (2010), Työelämän kulttuurivallankumous, EVA:n arvo- ja asennetutkimus 2010, Helsinki: EVA.

Hakola, T. & Määttä, N. (2007), Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia, 2007:1.

Hjerppe, R. & Kiander, J. & Hämäläinen P. & Virén, M. (2006), Do Government Expenditures Increase Private Sector Productivity?: Cross-country Evidence, *International Journal of Social Economics*, 34, 345–360.

Kiander, J. & Lilja, R. (2010), Eläkeyhmi- en töiden vaikuttavuusarviointi, Palkansaajien tutkimuslaitos. www.labour.fi/Tiedote/lausunto0310.pdf

Lehto, A.-M. & Sutela, H. (2010), Ikääntyvien työpanos on vahvassa kasvussa, Tieto & trendit, Tilastokeskus.

Lehto, E. (2008), Palkansaajien tutkimuslaitoksen pitkän aikavälin ennuste, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja*, 104, 284–285.

OECD (2009), *Pensions at a Glance*, Paris: OECD.

OECD (2010), *Economic Surveys: Finland*, Paris: OECD.

Person, T. & Tabellini, G. (1994), Is Inequality Harmful to Growth, *American Economic Review*, 84, 600–621.

Uusitalo, H. (2010), Johdanto teoksessa Uusitalo, H. & Kautto, M. & Lindell, C. (toim.): Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia, Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2010:1.

Valtiovarainministeriö (2010), Julkinen talous tienhaarassa, Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010.

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009), The spirit level. Why more equal societies almost always do better, Allen Lane.

Zagler, M. & Dönecker, G. (2003), Fiscal Policy and Economic Growth, *Journal of Economic Surveys*, 17, 397–418.

Tuskin kukaan on välttynyt kuulemasta, että Suomen väestö ikääntyy ja tästä aiheutuu monenlaisia kestävyyspaineita julkiselle sektorille. Ikääntyvän väestön kanssa emme ole Euroopassa yksin, mutta olemme kuitenkin erilainen kansakunta. Jatkuvasti korostetaan, että meillä eläköityminen tapahtuu useimpia muita maita nopeammin ja samalla työikäisen väestön määrä pienenee. Tämän murroksen myötä huoltosuhde heikkenee eli entistä harvemmat tulevat maksamaan kasvavan huollettavien joukon aiheuttamat julkiset menot.

Mistä Suomen muista poikkeava murros johtuu? Yleensä sille ei anneta mitään selitystä tai sitten viitataan epämääräisesti sodanjälkeisiin suuriin ikäluokkiin. Mutta suuria sodanjälkeisiä ikäluokkia on ollut muissakin maissa eikä niiden väestörakenteessa ole samanlaista murrosta kuin meillä! Mistä sitten on kysymys? Keskeinen ja vähälle huomiolle jääneitä selityksiä ovat sodanjälkeisen ajan siirtolaisuus ja vauvabuumin jälkeen alentunut syntyvyys, jotka vaikuttivat väestökehitykseen sekä välittömästi että pidemmällä aikavälillä.

Useimmat Länsi-Euroopan maat saivat sodanjälkeisenä aikana muuttovoittoa. Se oli koko alueen tasolla vuosina 1950–73 noin 9 miljoonaa henkeä ja 1974–98 noin 10 miljoonaa henkeä. Muuttovoittoa on tullut tämän jälkeenkin.

Suomi puolestaan menetti väestöä sodan jälkeen vuodesta toiseen 1970-luvun alkupuolelle asti suurimpien menetysten sijoituessa 1960-luvulle. Nykytilanteen ymmärtämiseksi on tärkeää huomata, että tuolloin ei menetetty ainoastaan parhaassa työiässä olevia muutta-



Kolumni

Heikki A. Loikkanen
Professori
Helsingin yliopisto
heikki.loikkanen@helsinki.fi

Heikki Loikkanen toimi tutkijana Työväen taloudellisessa tutkimuslaitoksessa vuosina 1981–83.

Minne lapset kadonneet?

jia vaan myös heidän tulevat jälkeläisensä. Kolme neljäsosaa muuttajista oli alle 35-vuotiaita. Väestönmenetys kohdistui naisiin miehiä enemmän. Pääasiallinen muuttosuunta oli Ruotsi.

Toinen meidät useimmista muista maista erottava tekijä liittyy syntyvyyteen. Sotaa heti seurannut vauvabuumi koettiin niin Suomessa kuin muuallakin, mutta monissa maissa syntyvyyden toinen piikki osui 1960- ja 1970-luvuille. Suomessa sitä vastoin syntyvyys aleni jyrkästi vuodesta toiseen 1970-luvun puoliväliin asti. Koimme siis siirtolaisuuden ja syntyvyyden laskun tuloksena ”tuplamenetyksen”.

Siirtolaisuuden vaikutusten arvioimiseksi tein vuonna 1999 Pekka Parkkisen kanssa laskelman ”omavaraisen väestön Suomesta” vuonna 1997. Siinä oletettiin, että nettosiirtolaisuus olisi ollut nolla vuosina 1946–1997 ja maassa pysyneet olisivat avioituneet, saaneet lapsia jne. samalla tavoin kuin kantaväestö. Näin laskien Suomen väestö olisi ollut

400 000 henkeä eli 7 prosenttia suurempi kuin todellinen väestö vuonna 1997. Työikäisiä olisi omavaraisväestössä ollut suhteellisesti enemmän ja eläkeläisiä vähemmän kuin todellisessa väestössä. Huoltosuhde todellisessa väestössä oli heikompi kuin omavaraisväestössä.

Vaikka siirtolaisuus kääntyi 1980-luvulla muuttovoitoksi Suomelle, se ei ole vielä täyttänyt aiemmin muuttotappion ja alhaisen syntyvyyden aukkoa koko väestössä ja erityisesti 1960-luvulla syntyneiden ikäluokissa. Ne ovat pysyneet pieninä, ja siksi meillä on nyt suhteellisesti muita maita vähemmän 40–50-vuotiaita, ja toisaalta eläköitymisen vaiheessa olevien määrä ja väestöosuus on suuri.

Sodanjälkeisen väestövuodon seurauksena kadotetut muuttajien lapset ahkerivat nyt Ruotsissa. Suomi-brändi ei ollut vetovoimainen edes omilleen sodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Silloin ja myös myöhemmin harjoitetulla

investointi-, työllisyys- ja asuntopolitiikalla haluttiin edistää hajautuneiden rakenteiden säilymistä panostamatta kaupunkialueisiin taloudellisen kehityksen moottoreina. Ei ihme, että näissä olosuhteissa muutettiin naapurimaan kaupunkialueille, missä työtä ja asuntoja oli tarjolla. Sodanjälkeisellä siirtolaisuudella ja alenevalla syntyvyydellä luotiin perusta Suomen muista poikkeavalle väestörakenteelle ja osalle nykyistä rakenteellista kestävyysvajetta.

Viime vuosina Suomen saama muuttovoitto vaikuttaa jo koko maan väestörakenteeseen ja se on selvimminkin nähtävissä pääkaupunkiseudulla. Jos Tilastokeskuksen ennuste 15 000 hengen vuosittaisesta muuttovoitosta Suomen hyväksi toteutuu seuraavina vuosikymmeninä, muuttajat ja heidän lapsensa kasvattavat maamme väestöä. Samalla he helpottavat hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspaineita, jos työikäiset tulijat onnistutaan työllistämään. ■

Euroopan epätasapainot

Maailman finanssikriisi on kärjistänyt epätasapainoja niin Yhdysvaltojen ja Kiinan kuin eri EU-maiden välillä. Euroopan kriisimaille on jäänyt vain huonoja vaihtoehtoja.

Jaakko Kiander
Johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos
jaakko.kiander@labour.fi

Kreikka on kuluva vuoden alusta lähtien ollut vakavan velkakriisin kourissa. Maan valtiontalous on syvästi alijäämäinen, ja sen valtion velka on jo ennestään erittäin suuri. Tämä on johtanut sijoittajien kasvavaan epäluottamukseen, joka ei ole hellittänyt, vaikka muuten kansainvälinen finanssikriisi on jo mennyt ohitse. Päinvastoin, Kreikan kykyä selvitä maksuvelvoitteistaan epäillään entistä enemmän, ja tämän seurauksena sen mahdollisuudet saada kohutuuhintaista lainaa ovat heikentyneet. Velkakriisin puhkeamiseen on varauduttu niin, että Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja muut EU-maat ovat valmistautuneet hätälainoituksen turvaamiseen.





Jaakko Kiander näkee, että Kreikan ja eräiden muidenkin EU-maiden talouskriisit ovat johtamassa ainakin pienten jäsenmaiden talouspolitiikan tiukempaan kontrolliin.

Kreikka ei kuitenkaan ongelmineen ole ainoa laatuaan. Se on joutunut esimerkkitapaukseksi luultavasti sen vuoksi, että sen valtiontalouden seurantaan ja tilastotuotannon luotettavuuteen kohdistuu epäilyksiä aiemmin esiin tulleiden väärinkäytösten vuoksi. Samantapainen tilanne ulkomaisen velan ja julkisen talouden alijäämän suhteen on kuitenkin usealla muullakin maalla. Velkaongelmat ja niiden taustalla olevat taloudelliset epätasapainot kehittyivät pitkään ennen kuin syksyllä 2008 puhjennut kansainvälinen finanssikriisi teki niistä akuutteja ja kaikille näkyviä.

USA:n ja Kiinan dollariongelma

Epätasapainojen kehittyminen liittyy valuuttakurssien joustamattomuuteen. Globaalissa mitassa suurin epätasapaino kehittyi 1990-luvulta lähtien Yhdysvaltain ja Kiinan välille. Yhdysvaltain talous velkaantui samalla kun Kiinan vienti ja vientiylijäämä kasvoivat. Kiinan kertyi ylijäämien tuloksena runsaasti valuuttatuloja, joita vuorostaan sijoitettiin takaisin Yhdysvaltoihin. Kiinan keskuspankki siis rahoitti Yhdysvaltain ulkomaista velkaantumista sijoittamalla kasvavaa valuuttavarantoaan Yhdysvaltain valtion ja yksityisen sektorin arvopapereihin. Jos markkinatalous olisi toiminut normaalisti, tällainen kasvava epätasapainoisuus olisi johtanut vähitellen siihen, että Yhdysvaltain dollari olisi heikentynyt suhteessa Kiinan renminbiin¹, jonka puolestaan olisi pi-

¹ Tavallisesti Kiinan valuutasta käytetään nimitystä renminbi, jonka yksi yksikkö on juan (tai yuan). Nämä saatetaan nähdä myös vaihtoehtoisina valutan niminä.

tänyt vahvistua.² Näin ei kuitenkaan käynyt, koska Kiinassa valtio sääтели – ja säätelee yhä – valuuttamarkkinoita ja kansainvälisiä pääomaliikkeitä. Kiinan politiikkana on jatkuvasti ollut estää valuutan revalvoituminen.

Käänne tähän kestäättömään kehitykseen tuli vasta siinä vaiheessa, kun Yhdysvaltain talous joutui pankkikriisiin syksyllä 2007. Velkakriisi pakotti pankit, kotitaloudet ja yritykset vähentämään velkaantumista, minkä seurauksena Yhdysvaltain vaihtotaseen vaje alkoi korjaantua. Dollarin ja renminbin väliseen suhteeseen ei sen sijaan tullut suurta muutosta, koska Kiina varjelee edelleen kilpailukykyään.

Tämän hyvin tunnetun suuren epätasapainon ohella maailmantaloudessa on samaan aikaan kehittynyt toinenkin suuruusluokaltaan lähes yhtä suuri kiinteisiin valuuttakursseihin liittynyt epätasapaino. Se sai alkunsa euron käyttöönotosta 1990-luvun lopulla ja lisää käyttövoimaa EU:n itälaajenemisesta vuonna 2004.

Yhteinen raha johti vain näennäiseen yhdentymiseen

Euron käyttöönotto merkitsi kahta asiaa: (1) mahdollisuus muuttaa valuuttakursseja poistui peruuttamattomasti, kun kansalliset valuutat lakkasivat olemasta; ja (2) korkotaso laski eniten niissä euromaissa, joissa aiemmin korot olivat olleet korkeimmat.

Näihin muutoksiin liittyvät ongelmat tiedostettiin rahaliittoa rakennettaessa. Niiden vuoksi euromaiden ohjenuoraksi solmittiin vakaushin ja kasvusopimus, jolla pyrittiin estämään julkisen talouden velkaantuminen.

Nykyisin kriisin taustalla ei kuitenkaan ole niinkään holtiton julkinen velkaantuminen kuin yksityisen sektorin eli yritysten ja kotitalouksien ylivelkaantuminen. Euro lisäsi monessa maassa edullisen lainarahan saatavuutta merkittäväällä tavalla aiempaan verrattuna. Lainaa myös otettiin. Seurauksena oli pitkään jatkunut hyvä makrotaloudellinen kehitys. Rakentaminen lisääntyi

² Yhdysvaltain dollareiden tarjonta valuuttamarkkinoille kasvoi, koska niitä tarvittiin tuontilyijäämän maksuksi. Vastaavasti Kiinan juanien kysyntä valuuttamarkkinoilla kasvoi, koska siellä viennistä ansaitut dollarit haluttiin vaihtaa kotimaan rahaksi. Kysynnän ja tarjonnan laki toimii vapaasti kelluvien valuuttojen markkinoilla: valuutan tarjonnan kasvu johtaa sen halpenemiseen eli heikkeneemiseen (devalvoitumiseen). Vastaavasti valuutan kysynnän kasvu merkitsee sen kallistumista eli vahvistumista (revalvoitumista). Kun Kiina kuitenkin esti tällaisen sopeutumisen, niin kiinalaiset viejät vaihtoivat ansaitsemaansa dollareita juaneiksi Kiinan keskuspankin, jonka valuuttavaranto näin paisui.

Vaihtotaseesta, velasta ja kilpailukykyistä

Kansantalouden kokonaistarjonta muodostuu sen omasta kokonaistuotannosta (bruttokansantuotteesta eli bkt:stä) sekä tavaroiden ja palvelusten tuonnista. Kokonaiskysyntään kuuluvat yksityinen kysyntä (kulutus ja investoinnit), julkinen kysyntä (kulutus ja investoinnit) ja tavaroiden ja palvelusten vienti. Kokonaistarjonta on aina määritelmällisesti yhtä suuri kuin kokonaiskysyntä, joten järjestelemällä hieman niiden komponentteja saamme yhtälön (identiteettin)

$\text{vienti} - \text{tuonti} = \text{bkt} - \text{yksityinen kysyntä} - \text{julkinen kysyntä}$

Toisaalta

$\text{vaihtotase(en ylijäämä)} = \text{vienti} - \text{tuonti},$

tai tarkkaan ottaen siihen pitää vielä lisätä tuotannontekijäkorvaukset ja tulonsiirrot ulkomailta (netto), mutta yksinkertaisuuden vuoksi jätämme ne nyt pois. Pelkistämme myös samastamalla bkt:n tuloihin. Näin ollen

$\text{vaihtotase} = \text{tulot} - \text{yksityinen kysyntä} - \text{julkinen kysyntä}$

Yksityinen sektori velkaantuu, jos sen kulutus ja investoinnit ylittävät sen tulot. Niinpä jos se supistaa velkaantumistaan (vähentää kysyntäänsä), niin tämä näkyy vaihtotaseen kohentumisena. Devalvaatio/devalvoituminen tai palkkojen nousuvauhdin painaminen alle kilpailijamaiden vauhdin (ns. sisäinen devalvaatio) alentaa kotimaisten tuotteiden (yksikkötyö)kustannuksia ja parantaa siten ulkomaankaupan hintakilpailukykyä. Vienti kasvaa enemmän, tuonti vähemmän, ja vaihtotase paranee. Revalvaation/revalvoitumisen vaikutukset ovat luonnollisesti päinvastaisia.

Vaihtotaseen alijäämä samastetaan usein maan ulkomaiseen velkaantumiseen, vaikka tarkkaan ottaen se ei ihan pidä paikkaansa. Tietyksi yksityisen ja julkisen kysynnän summan ylittäessä tulot maalla on tuontilyijäämä eli se joutuu maksamaan tuonnista ulkomaanvaluutoissa enemmän kuin se saa viennistä valuuttatuloja. Huomattakoon, että näin syntyvää maan ulkomaista velkaa voi nettomääräisesti ottaa yhtä hyvin yksityinen sektori (lähinnä yritykset ja pankit) kuin julkisenkin sektori (lähinnä valtio). Maan ulkomaisen velka ei siis ole sama asia kuin valtion velka. Toisaalta valtio ja muukin julkinen sektori (kunnat ja sosiaaliturvarahastot) voi ottaa velkaa myös kotimaasta.

Toteamme vielä, että

$\text{valuuttavarannon muutos} = \text{vaihtotase} + \text{pääomatase}.$

Jos maa (kuten Kiina) ylläpitää kiinteää kurssia ja säätelee pääomaliikkeitä, niin vaihtotaseen ylijäämä kartuttaa suoraan valuuttavarantoa. Täysin vapaasti kelluvan valuuttakurssin tapauksessa keskuspankki ei osta eikä myy ulkomaanvaluutta, joten valuuttavarannon muutos on aina = 0. Vaihtotaseen mahdollinen ylijäämä kumoutuu silloin pääomataseen alijäämällä ja kääntäen. Toisaalta esimerkiksi vaihtotaseen (tai myös yhtä hyvin pääomataseen) ylijäämän kasvu lisää ulkomaanvaluutan tarjontaa ja kotimaanvaluutan kysyntää valuuttamarkkinoilla, minkä seurauksena kotimaanvaluutta pyrkii revalvoitumaan. Se johtaa kurssimuutokseen, jonka myötä valuuttamarkkinat tasapainottuvat ja valuuttavaranto säilyy muuttumattomana.

Euroopan kriisimaiden ongelmien taustalla on yksityisen eikä julkisen sektorin ylivelkaantuminen.

voimakkaasti niin Irlannissa kuin Välimeren maissakin. Asuntojen hinnat lähtivät nousuun. Kotitaloudet kokivat itsensä entistä varakkaammiksi ja lisäsivät kulutustaan. Pankit saattoivat myöntää lisää kulutusluottoja kallistuneiden asuntojen tarjoamia vakuuksia vastaan. Rakentamisen myötä työllisyys parani ja verotulot kasvoivat. Valtiot kasvattivat menojaan, mutta siitä huolimatta julkisen talouden mittarit näyttivät hyviltä. Espanja ja Irlanti pääsivät vihdoin eroon pitkäaikaisesta suurtyöttömyydestä.

Samanlainen kehitys alkoi EU:n uusissa jäsenmaissa pian niiden liittymisen jälkeen. Voimakkainta velkaantuminen ja hintojen nousu oli Baltian maissa. Nopean velkavetoisen kasvun seurauksena

nämä aiemmin köyhät maat kuroivat nopeasti kiinni elintasoeroa suhteessa EU:n vanhoihin jäsen maihin. Irlanti jopa meni lopulta kaikkien muiden ohitse ja tuli EU:n toiseksi rikkaimmaksi jäsenmaaksi Luxemburgin jälkeen.

Nopean elintason nousun ja parantuneen työllisyyden käänköpuoli oli kuitenkin yksityisen sektorin raju velkaantuminen ulkomaille. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana Euroopan nopeasti kasvaneiden maiden vaihtotaseen vajeet nousivat enätysmäisen suuriksi; monessa maassa saavutettiin aivan poikkeuksellinen taso, yli 10 prosenttia suhteessa bkt:n arvoon.

Vajeet nousivat suurimmilleen vuosina 2005–2008. Suhteessa bkt:n arvoon suurimmat vajeet olivat Baltian maissa ja Islannissa, jotka eivät edes kuuluneet euroalueeseen, mutta joissa lainanottajat käyttivät laajasti valuuttalainoja niiden edullisten korkojen vuoksi. Samalla lainanottajat ja lainoja myöntäneet pankit löivät vetoa sen puolesta, että nopeasti velkaantuvien maiden valuutat eivät heikentyisi suhteessa euroon. Baltian maissa tämä vedonlyönti onnistui (tosin Latvia joutui turvautumaan IMF:n hätälainoihin), Islannissa taas ei.

Euroalueen sisällä velkaantuminen oli riskittömämpää, koska valuuttakurssimuutokseen ei tarvinnut varautua mitenkään. Matalakorkoisten lainojen runsas tarjonta johti valtavaan ulkomaisen velan kasvuun niissä maissa, jotka aiemmin olivat olleet EU:n köyhimpiä. Tämä näkyy parhaiten ennen vuoden 2009 kriisiä vallinneissa Euroopan maiden välisissä suurissa vaihtotase-eroissa.

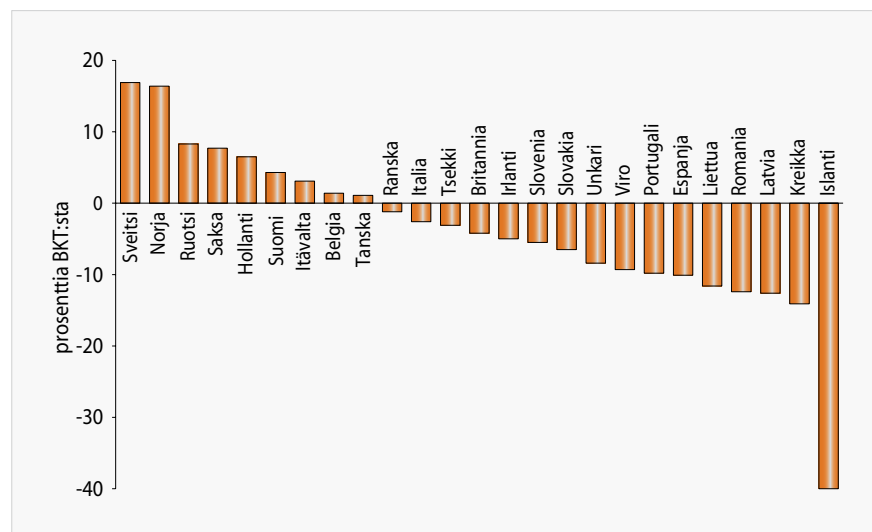
Euroalueen pattitilanne

Aiemmin näin suuria vaihtotaseen epätasapainoja olisi pidetty täysin kestämättöminä ja ne olisivat johtaneet nopeasti alijäämämaiden valuuttojen heikentymiseen. Eurojärjestelmässä tällaista vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole. Valuutta-alueen sisäisiä vaihtotasealijäämiä ei välttämättä pidetty pahanakaan, koska on myös luonnollista, että investoinnit kanavoituvat rikkaista maista köyhempiin maihin.

Valitettavasti Euroopan sisäisessä – sen enempää kuin Yhdysvaltojen ja Kiinan välisessäkään – epätasapainossa ei ollut kyse siitä, että ulkomaista lainarahaa olisi kanavoitu tuotantokapasiteettia laajentaviin kone- ja laiteinvestointeihin. Pikemminkin ulkomaisella lainarahalla pidettiin yllä ylimitoitettua asuntorakentamista ja yksityistä kulutusta. Tämä kasvatti velkataakkaa ja johti myös velkaantuneiden maiden kilpailukyvyn asteittaiseen rapautumiseen. Laajat rakennusinvestoinnit pitivät yllä korkeaa kokonaiskysynnän ja työllisyyden tasoa, mikä puolestaan johti kasvaviin hinta- ja palkkapaineisiin, joiden seurauksena eteläisen Euroopan alijäämämaiden inflaatio oli nopeampaa kuin Pohjois-Euroopan ylijäämämaiden.

Vuoden 2009 talouskriisi johti lainasaannin kiristymiseen ja asuntomarkkinoiden romahdukseen. Asuntojen hinnat ja rakennustoiminta kääntyivät

Kuvio 1. Vaihtotase vuonna 2008.



laskuun Espanjan tapaisissa maissa, joissa talous oli ylikuumentunut ennen kriisiä. Tämän seurauksena alijäämämaiden ulkoinen epätasapaino alkoi korjaantua; kun säästäminen lisääntyy ja investoinnit vähenevät, on seurauksena vaihtotaseen paraneminen. Sopeutuminen merkitsee samalla kuitenkin tuotannon supistumista ja työttömyyden kasvua. Euroalueen maat (ja valuuttansa euroon sitoneet Baltian maat) eivät voi kohentaa ulkoista tasapainoaan vientiä kasvatamalla, koska niillä ei ole keinoja, joilla viennin kilpailukykyä voitaisiin parantaa nopeasti. Tuonnin supistuminen edellyttää puolestaan kokonaistuotannon laskua. Näin kävikin Espanjassa, Irlannissa ja Baltian maissa, joissa vuoden 2009 syvä taantuma johti voimakkaaseen työttömyyden kasvuun.

Velkaantuneiden euromaiden lisääntynyt säästäminen hidastaa koko Euroopan talouskasvua, koska se vähentää muiden maiden vientimahdollisuuksia. Jotta kasvun hidastumiselta voitaisiin välttyä, pitäisi kokonaiskysynnän lisääntyä ylijäämämaissa saman verran kuin se alijäämämaissa supistuu. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Espanjan ja Kreikan lisätessä säästämistään Saksan ja Hollannin pitäisi vastaavasti lisätä omaa kulutustaan. Finanssikriisin aikana näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan kotitaloudet ja yritykset kaikissa maissa ovat pyrkineet lisäämään säästämistään eli hillitsemään kulutustaan ja investointejaan. Tällöin seurauksena on ollut työttömyyden kasvu kaikissa maissa.

Palkat, hinnat ja kilpailukyky

Eteläisen ja pohjoisen Euroopan maiden välinen epätasapaino kehittyi finanssikriisin puhkeamista edeltäneen kymmenvuotiskauden aikana, jolloin yksityiskohtaisuuksien nousuvauhti oli etelässä nopeampi kuin pohjoisessa. Suhteellisen pieni ero vuosittaisessa

Kun valuuttakurssia ei voi muuttaa, vaihtoehdoksi tulee palkkojen alentaminen suhteessa kilpailijamaihin.

kasvuvauhdissa sai aikaan huomattavan suuren kumulatiivisen eron hintakilpailukyvyssä 10 vuoden aikana.

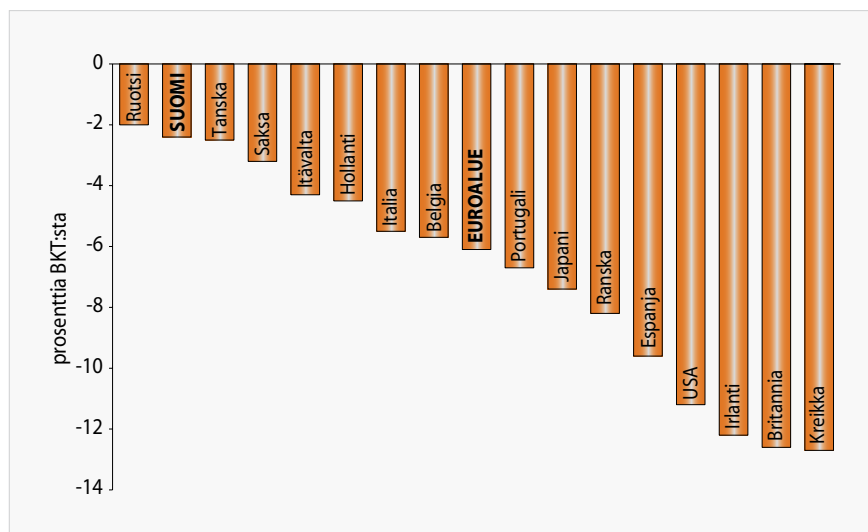
Perinteinen ratkaisu eri maiden välisen epätasapainojen ratkaisuun olisi valuuttakurssien muutos. Alijäämämaiden valuuttojen pitäisi devalvoitua suhteessa ylijäämämaiden valuuttoihin. Tällöin niiden kilpailukyky parantuisi ja ne voisivat korjata epätasapainon kasvavien vientitulojen avulla. Yhteisen rahan oloissa tämä ei tietenkään ole mahdollista. Tämän vuoksi sopeutumisen täytyy tapahtua suhteellisten hinta- ja palkkatasojen muutoksen kautta; alijäämämaiden on tavalla tai toisella toteutettava ns. sisäinen devalvaatio. Tämä on kuitenkin vaikeaa silloin kun hintojen ja palkkojen nousu ylijäämämaissakin on hyvin hidasta.

Kilpailukykyyn parantaminen rahaliiton sisällä edellyttää joko nimellispalkkojen laskua tai sitten pitkäaikaista nollalinjaa palkankorotuksissa. Molempiin vaihtoehtoihin liittyy ongelmia. Palkkojen alentaminen tekee velkojen hoitamisen vaikeammaksi. Se johtaa myös nopeasti kotimaisen kysynnän jyrkkään supistumiseen ja työllisyyden heikkenemiseen. Tällainen kehitys toteutui Irlannissa ja Baltian maissa jo vuonna 2009. Nopean sopeutuksen välttämät yhteiskunnalliset kustannukset ovat suuret, mutta mahdollisuudet talouden nopeaan elpymiseen ovat vastaavasti paremmat.

Velkaantuneissa Välimeren maissa sopeutuminen on puolestaan hitaampaa. Niiden kilpailukyky palautuu asteittain, jos palkkakehitys onnistutaan pitämään usean vuoden ajan hitaampana kuin Pohjois-Euroopan maissa.

Epätasapainojen korjaantuminen olisi nopeampaa, jos ylijäämämaissa suostuttaisiin nykyistä nopeampaan kokonaiskysynnän kasvuun. Tällainen kehityskulku edellyttäisi sitä, että palkkojen nousuvauhti nopeutuisi pohjoisen Euroopan maissa. Tällaisesta kehityksestä ei kuitenkaan ole merkkejä. Pohjoisen Euroopan suurin talous Saksa on sitoutunut voimakkaasti hintavakauteen ja palkkamalltiin.

Kuvio 2. Julkisen talouden rahoitusjäämä vuonna 2009.



Julkisen talouden kärjistyvä kriisi

Yksityisen sektorin velkakriisi johti vuonna 2009 julkisen talouden rajuun velkaantumiseen monissa Euroopan maissa. Kotitalouksien ja yritysten voimakas lainanotto piti monissa maissa yllä vahvaa kotimaista kysyntää, mikä puolestaan tuotti runsaasti verotuloja. Investointien supistuminen ja kotitaloussektorin säästämisen lisääntyminen finanssikriisin seurauksena vähensi nopeasti yksityisen sektorin velkaantumista, mutta samalla se vähensi myös verotuloja, minkä seurauksena velkaantumispaine siirtyi julkiselle sektorille. Näin kävi lähes kaikissa teollisuusmaissa. Erityisen voimakkaasti tämä muutos näkyi Irlannissa, Britanniassa, Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa, joissa julkisen talouden alijäämä kasvoi nopeasti ennen näkemättömän suureksi. Eräissä maissa – kuten Yhdysvalloissa ja Saksassa – alijäämä kasvoi myös suurten elvytystöimien vuoksi.

Finanssikriisin seurauksena on siten päädytty tilanteeseen, jossa yksityisen sektorin velkaongelma on monissa maissa muuttunut vakavaksi julkisen talouden velkaongelmaksi. Niissä maissa, joissa yhdistyvät suuri julkisen talouden vaje, suuri vaihtotaseen vaje ja heikko kilpailukyky, tilanne on erittäin vakava. Vajeet ovat kestäättömän suuria, ja niitä olisi pienennettävä. Tämä taas edellyttäisi viennin kasvua. Heikko kilpailukyky estää kuitenkin viennin nopean kasvun. Tällöin vaihtoehtoiksi jäävät joko pitkään jatkuva julkinen velkaantuminen, jota joudutaan mahdollisesti tukemaan muiden maiden takauksilla, tai sitten julkisen talouden säästöt ja makrotalouden pitkäaikainen lama.

Kreikan joutuminen vakaviin velkaongelmiin vuoden 2010 alkupuolella on kuvaava esimerkki umpikujasta, johon kilpailukykyssä menettänyt rahaliiton jäsenmaa voi joutua. Sekä koko kansantalouden että myös julkisen talouden velkaantuminen on Kreikassa edennyt liian pitkälle. Tilanteen korjaaminen edellyt-

Kriisimaille ei ole jäänyt muuta vaihtoehtoa kuin säästökuuri ja sisäinen devalvaatio.

täisi nopeaa vientitulojen kasvua, mutta tällaista ei ole näköpiirissä maan heikon kilpailukyvyn vuoksi. Huonojen näkymien vuoksi rahamarkkinat vaativat Kreikalta entistä korkeampia korkoja, mikä vuorostaan paisuttaa lisää julkisen talouden rahoitusvajetta. Koska tilanteesta ei ole nopeaa ulospääsyä, joutuvat muut EU-maat ja mahdollisesti myös IMF tukemaan Kreikan valtion lainanottoa. Tuen hinnaksi asetetaan kuitenkin vaatimus julkisen talouden jyrkistä säästötoimista, jotka puolestaan johtavat ainakin lyhyellä aikavälillä talouden kriisin syvenemiseen entisestään.

Vaikka Kreikka on saanut osakseen paljon huomiota akuutin kriisinsä vuoksi, on syytä todeta, ettei se ongelmineen ole yksin. Espanjan, Portugalin ja Irlannin tilanne vaikuttaa monessa suhteessa

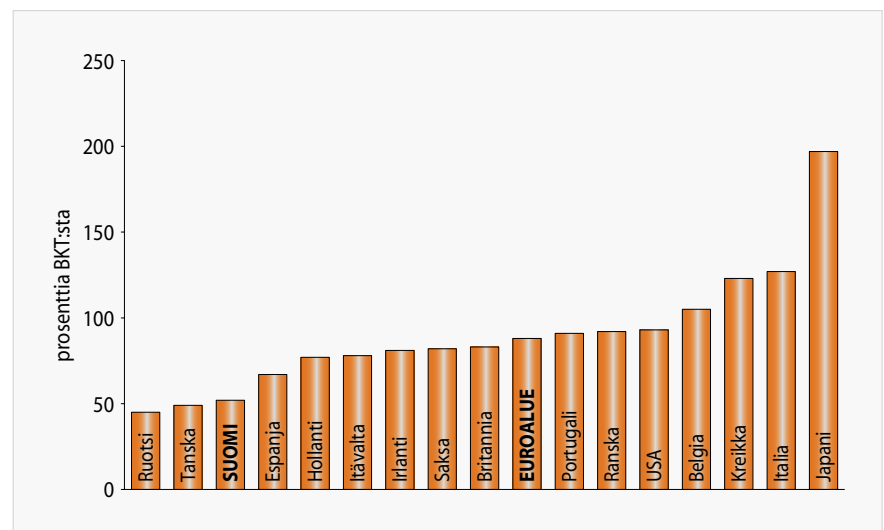
sa yhtä heikolta. Niiden eduksi on laskettava se, että ne eivät ole vääristelleet tilastojaan ja siten murentaneet omaa uskottavuuttaan. Siitä huolimatta julkisen talouden näkymät vaikuttavat näissä maissa kestäättömiltä. Velkasuhteella mitattuna myös Italian tilanne on lähellä kriisiä.

Miten tästä eteenpäin?

Nykyisen kaltaista velkakriisiä osattiin pelätä jo siinä vaiheessa, kun Euroopan rahaliittoa suunniteltiin 1990-luvun alkupuolella. Ongelmien välttämiseksi luotiin tiukat lähestymiskriteerit rahaliiton jäseniksi pyrkiville maille. Nämä kuitenkin vesittyivät jo alkuvaiheessa, kun Belgia, Italia ja Kreikka hyväksyttiin jäseniksi siitä huolimatta, että niiden julkinen velka ylitti reippaasti lähestymiskriteerien asettaman ylärajan. EU:n perustajajäseniin kuuluvien Italian ja Belgian hylkääminen ei olisi kuitenkaan tullut kysymykseen.

Jäseniksi hyväksytyjen maiden talouspolitiikkaa haluttiin kontrolloida vaka- ja kasvusopimuksella, joka edelleen asetti ahtaat rajat rahaliiton jäsenmaiden julkiselle velkaantumiselle ja loi sanktio-

Kuvio 3. Julkisen sektorin bruttovelka, ennuste vuodelle 2010.



menettelyn sääntöjä rikkovia maita vastaan. Pian kuitenkin kävi ilmi, että euroalueen suurimmat maat eli Ranska ja Saksa eivät kenneet täyttämään sopimuksen vaatimuksia.

Vuoden 2009 talouskriisi on lopulta johtanut tilanteeseen, jossa melkein kaikki rahaliiton jäsenmaat tulevat rikkomaan vakaussopimuksen rajat. Erityisen vakava on niiden maiden tilanne, joilla ei ole näköpiirissä nopeaa ulospääsyä kriisistä. Ainoaksi toimivaksi vaihtoehdoksi näille maille näyttää muodostuvan Baltian maiden esimerkki – ts. erittäin raju säästö- ja deflaatiopolitiikka (veronkorotukset sekä julkisen talouden leikkaukset ja palkkojen alennukset), jolla samanaikaisesti palautetaan kilpailukyky ja korjataan julkisen talouden vaje. Irlanti aloitti tämänsuuntaiset toimet jo syksyllä 2008. Välimeren kriisimaissa ratkaisuja vasta haetaan.

Ratkaisu on luonnollisesti hankala. Sisäinen devalvaatio ja säästökuuri johtavat todennäköisesti alkuvaiheessa tuotannon supistumiseen ja työttömyyden kasvuun ja siten kriisin pitkittymiseen. Tämän ”ainoan vaihtoehdon” yhteiskunnalliset kustannukset ovat suuret, ja tuloksena voi olla myös kasvava poliittinen levottomuus.

Velkakriisi on johtamassa myös muutoksiin EU-tason talouspolitiikassa. Rahaliitto toi siihen kuululle EU-maille yhteisen rahapolitiikan. Kansallisten velkakriisien hoitaminen on johtamassa myös finanssipolitiikan siirtymiseen ainakin osittain ylikansallisen säätelyn piiriin. EU:n komissio on jo ajamassa uudistuksia, joilla jäsenmaiden budjetit alistettaisiin komission tarkastettavaksi. Kyseessä on tietysti tarve luoda uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä Kreikan vakautusohjelmalle, mutta kerran alettuaan tällainen menettely ei tietenkään lakkaa. Käytännössä tämä tarkoittaa tiukempaa kontrollisia pienille jäsenmaille; suuret jäsenmaat voivat osaltaan painostaa komissiota.

Kreikan kriisi johti tämän vuoden alkupuolella euron ulkoisen arvon heikkenemiseen. Muutos oli tervetullut euromaiden vientiteollisuudelle, joka oli pitkän aikaa kärsinyt euron revalvoitumisesta. Jos EU onnistuu pakottamaan ensin Kreikan ja myöhemmin muutkin Välimeren maat tiukemman talouspolitiikan linjalle, seurauksena on todennäköisesti euron vahvistuminen uudelleen. ■

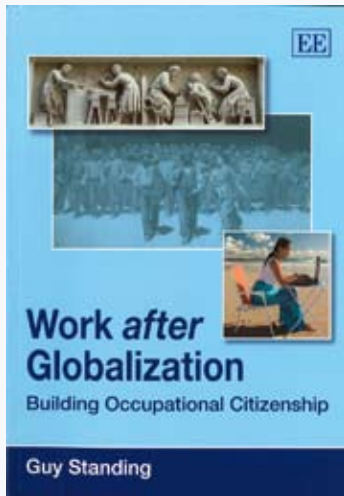
Globalisaatio, teknologinen kehitys ja väestön ikääntyminen ovat muokanneet työelämää ja hyvinvointivaltiota. Työn ja työelämän muutoksista on ilmestynyt viime vuosina runsaasti sekä kotimaista että ulkomaista tutkimuskirjallisuutta. Professori Guy Standingin viime vuoden loppupuolella ilmestynyt kirja on ajatuksia herättävä, monipuolinen analyysi aiheeseen, ja se täydentää ansiokkaasti aikaisempaa kirjallisuutta. Professori Standing toimii Bathin yliopistossa ”taloudellisen turvallisuuden” professorina. Hänellä on takanaan myös vuosikymmenten mittainen työura kansainvälisen työjärjestön ILO:n erilaisissa johtotehtävissä.

Standing analysoi kirjassaan ensin laaja-alaisesti ja monitasoisesti globalisaation aiheuttamia muutoksia työmarkkinoilla. Hänen mukaansa työmarkkinat ovat globaalin murroksen kourissa – murroksen, joka on verrattavissa Karl Polanyin (1944) klassikkokirjassaan analysoimaan suureen murrokseen. Suuren murroksen ensimmäisessä vaiheessa, joka kesti 1800-luvulta 1900-luvun puolivälin paikkeille, tapahtui siirtyminen markkinayhteiskuntaan ja itseään säätelävään markkinatalouteen, jossa markkinoiden logiikka otti ylivallan ja ihmiset jäivät suojattomaksi kontrollioimattomien markkinavoimien armoille.

Suuren murroksen toisessa vaiheessa (”embedding phase”) markkinavoimien leviämisen ja sen aiheuttamien epävarmuuksien vastavoimaksi syntyi sosiaalipolitiikka, jolla pyrittiin suojelemaan yksilöitä markkinavoimien tuhoisilta vaikutuksilta. Polanyin opetus oli, että työntekijöitä ei voi kohdella tavaran tai hyödykkeenä, jota käytetään tai jätetään käyttämättä markkinatilanteen mukaan (Julkunen 2008). Tämä toinen vaihe alkoi toisen maailmansodan jälkeen ja se kesti kolmen vuosikymmentä. Tähän vaiheeseen liittyi myös ”teollisen kansalaisuuden”¹ nousu, joka Standingin mukaan perustui kuitenkin kuvitteelliselle työn riippumattomuudelle markkinoista (dekommodifikaatiolle), koska sosiaalietuuksien piiriin pääsy oli sidottu palkkatyön normiin. 1970-luvulla alkanut suureen murrokseen verrattavissa oleva globaali muutos käänsi tämän kehityksen työmarkkinoilla.

Kaikkiaan kirjan tulkinta globaalin muutoksen seurauksista työmarkkinoilla on hyvin kriittinen. Standing näkee globaalin uusliberalismin aiheuttaman muutoksen työmarkkinoilla varsin negatiivisena ja työelämää useilla eri osa-alueilla huonontaneena kehityksenä. Muun muassa valtion ja ammattiliittojen antamat kollektiiviset suojat ovat haurastuneet ja työmarkkinoiden kansainvälistyminen on lisännyt voimakkaasti työmarkkinoilla koettua epä-

¹ Kirjassa kansalaisuus määritellään liittyen valtion tarjoamiin oikeuksiin ja etuuksiin. Teollinen kansalaisuus on etuuksien järjestelmä, joka perustuu teollisen työn normiin (”system of entitlements based on the norm of industrial labour”).



Guy Standing:

Work after Globalization. Building Occupational Citizenship.

Aldershot: Edward Elgar, 2009, 384 s.

Merja Kauhanen
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
merja.kauhanen@labour.fi

varmuutta ja eriarvoisuutta eri puolilla maailmaa. Työn markkinariippuvuus (rekommodifikaatio²) on uudestaan vahvistunut näiden suojien haurastumisen myötä.

Globaali markkinatalous on aiheuttanut "sosiaalisen tulon" uudelleen järjestämistä kaikkialla siten, että palkkatulojen merkitys yksilöiden kokonaistuloista on kasvanut suhteessa muihin tulonlähteisiin. Joustavuuden vaatimusten kasvun myötä työsuhteissa ja työntekijöiden työmarkkina-asemassa on tapahtunut polarisaatiota: työsuhteet ovat epätyypillistyneet, työtehtävien ulkoistaminen ja alihankinta ovat kasvaneet. Standing kuvaa myös, kuinka globaalin muutoksen edetessä uusi luokkarakenne on vähitellen muotoutunut. Sen yläpäässä olevat luokat (eliitti, "salariaatti"³, ammattilaiset⁴) ovat itse irrottautumassa yhteiskunnan tarjoamasta sosiaaliturvas-

ta, kun taas alimmat luokat (prekariaatti, työttömät, syrjäytyneet) on irrotettu yhteiskunnan tarjoamasta sosiaalietuudesta ja palveluista, koska he eivät täytä niiden saamisen ehtoja. Eri luokista prekariaatti, jatkuvaa epävarmuutta kokeva työvoima, on kasvanut voimakkaimmin. Kehitys on johtanut siis kasvavaan eriarvoistumiseen, ihmisten taloudellisen turvan heikkenemiseen ja sosiaalisen solidaarisuuden katoamiseen.

Tähän tarkasteluun olisi kuitenkin toivonut myös sen esille tuomista, että käynnissä olevassa muutoksessa on niin kansallisia eroja kuin eroja myös eri regimien välillä. Mm. Julkunen (2008) ja Green (2006) ovat tuoneet esille, ettei työelämän laatu globaalin muutoksen aikana ole Pohjoismaissa tai Suomessa heikentynyt samassa määrin kuin anglosaksisissa maissa.

Kirjan toinen keskeinen sisältö on siinä, että se tarjoaa nykyinen myös poliittikkavaihtoehdon, jonka avulla globaalin muutoksen aiheuttamat ongelmat voidaan voittaa. Standingin yhdenvertaisuuteen perustuva vaihtoehto pohjautuu ammatillisen kansalaisuuden (occupational citizenship) rakentamiseen. Tässä vaihtoehdossa jokaisella on mahdollisuus kehittää kykyjään ja tehdä työ-

tä vapaasti. "Visio 21. vuosisadalle on, että ammatti – olo työelämässä – valitaan vapaudessa niin, että yksilöiden sallitaan toteuttaa kutsumustaan sitä mukaa kuin heidän kykynsä kehittyvät. Ihmiset määrittelevät itsensä siten, että heillä on erilaisten kykyjen yhdistelmä, työmarkkina-asemien vaihteleva yhdistelmä ja kyky käyttää enemmän aikaa 'ei-tuottavaan' työhön ja kouluttautumiseen, jolloin 'työn' ohella jää tilaa vapaa-ajalle." (s. 282). Tämän edellytyksenä on kaikille yksilöille turvattu perustulo, joka ei ole sidottu työhön. Kirja tekee tässä suhteessa selvän pesäeron myös paternalistiseen, holhoavaan politiikkaan, jossa etuuksien saamiseksi edellytetään tiettyä käyttäytymistä, esimerkiksi työntekoa, työn etsimistä jne.

Standingin kirja käsittelee tärkeää aihepiiriä, on ajatuksia herättävä ja nostaa pohdinnan aiheeksi monia tärkeitä kysymyksiä. Kirjaa voi lämpimästi suositella kaikille työelämän tutkijoille. ■

KIRJALLISUUS

Green, F. (2006), *Demanding Work: The Paradox of Job Quality in the Affluent Economy*, Princeton: Princeton University Press.
Julkunen, R. (2008), *Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosesseista*, Tampere: Vastapaino.
Polanyi, K. ([1944], 2001), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.

² Muita toimeentulolähteitä on rajoitettu ja työnteon kannustimia on lisätty.

³ Kirjassa uusi luokkajako perustuu erilaiseen etuuksien saantiin ja erilaiseen turvaan. "Salariaatti" on toiseksi ylin luokka eliitin jälkeen. Heillä on hyvä työllisyyden turva ja paljon muita etuuksia.

⁴ Tämä ryhmä toimii paljon konsultteina ja itsenäisinä "yrittäjinä". Heillä on tavallisesti korkeat tulot muttei työllisyyden turvaa.

Tuottavuus ja työ kättä lyö

– julkinen talous ei tasapainotu pelkästään säästämällä

Taluskriisi jätti julkiseen talouteen mittavan rahoitusvajeen. Sen umpeen kuromiseksi työmarkkinoita tulee uudistaa ja palvelutuotantoa tehostaa.

Pasi Holm
Toimitusjohtaja
pasi.holm@ptt.fi

Janne Huovari
Ekonomisti
janne.huovari@ptt.fi

Markus Lahtinen
Tutkimusjohtaja
markus.lahtinen@ptt.fi

Petri Mäki-Franti
Ekonomisti
petri.maki-franti@ptt.fi

Pellervon taloustutkimus

Suomen talouspolitiikan keskeisin huoli on jo pitkään ollut väestön ikääntymisestä seuraava haaste talouskasvulle ja ennen kaikkea julkiselle taloudelle. Julkisen talouden kestävyysongelmat koskevat niin valtiontaloutta, kuntataloutta kuin työeläkejärjestelmääkin. Jo ennen finanssikriisiä valtiovarainministeriö laski vuosikymmenien päähän tulevaisuuteen ulottuvia projektioita julkisen talouden kestävydestä. Viimeisimmässä, helmikuussa 2010

julkaistussa laskelmassa (Valtiovarainministeriö 2010) pääteltiin, että julkiseen talouteen tulisi muodostua neljän prosentin rakenteellinen rahoitusyliäämä, jotta julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen ei ylittäisi 60 prosenttia nykyisellä veroasteella.¹

Ylijäämän rakentaminen julkiseen talouteen on haastava tehtävä. Val-

¹ EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan tämä velkasuhde ei saisi nousta yli 60 prosentin.



Lyhyellä aikavälillä talouskriisin aiheuttama julkisen talouden vaje olisi paikattava, mutta samalla riittämätön kokonaiskysyntä rajoittaa talouskasvua.

tion velkaantuminen saadaan loppumaan vain veroja korottamalla tai menoja leikkaamalla, mitkä molemmat edellyttävät poliittisesti hankalia valintoja. Monessa kunnassa tulokehitys näyttää huomattavan epävarmalta, mutta kuntatalouden suurimmat ongelmat ovat silti menopuolella, kun varsinkin palkkakustannukset nousevat vuodesta toiseen. Työeläkejärjestelmän suurista rahastoiduista puskuista huolimatta myös TyEL-maksuissa on nousupaineita. Jos rahastojen tulevat sijoitustuotot jäävät ennakoitua vähäisemmiksi, TyEL-maksun korottaminen yli kansantalouden kannalta kestävän tason tai etuuksien leikkaaminen voivat jäädä ainoiksi vaihtoehtoiksi.

Ikääntyminen varmasti tuo haasteita ja on selvää, että ikääntymiseen täytyy reagoida myös talouspolitiikassa. Toinen kysymys on kuitenkin, oikeuttaako ikääntyminen esitettyihin synkkiin tulevaisuuskuviin Suomesta tai ovatko esitetyt varautumistoinpiteet järkeviä.

Talouskriisin aiheuttama vaje hoidettava ensin

Maaailmanlaajuinen talouskriisi laittoi uusiksi ikääntymisen varalta tehdyt suunnitelmat. Valtiontalouden ylijäämän keräämistä ja velan lyhentämistä ei



Markus Lahtinen (ylhäällä vas.), Pasi Holm, Petri Mäki-Fränti (alhaalla vas.) ja Janne Huovari korostavat, että julkisen sektorin tuottavuutta voidaan parantaa merkittävästi vain muuttamalla julkisten palveluiden tuottamistapaa.

voitukaan jatkaa suunnitellusti, vaan valtiontalous kääntyi raskaasti alijäämäiseksi ja valtion velkaa jouduttiin lyhentämisen sijaan ottamaan lisää. Julkisen talouden päällimmäisenä haasteena onkin lähivuosina kriisin aiheuttaman alijäämän paikkaaminen.

Kriisin jäljiltä talouskasvu ei palaa nopeasti takaisin sitä edeltäneelle kasvu-uralle, vaan joudumme jatkamaan alemmalta tasolta. Vaikka vuonna 2010 nähdään väliaikaista suuria kasvulukuja vuoden 2009 rajun notkahduksen jäljiltä, maailmantalouden rakenteelliset ongelmat rajoittavat Suomenkin vientimarkkinoiden kasvuvauhtia. Hidastuvan tulokehityksen oloissa kotimainen ky-

syntä tuskin pystyy täysin paikkaamaan hitaammin kasvavaa vientiä. Hitaampi talouskasvu näkyy vähäisimpinä verotuloina varsinkin, jos työttömyys jää pitemmäksi aikaa korkeaksi.

Tuotannon ja tulojen romahdettua julkisen sektorin menojen kasvu kiihtyi elvytyksen vuoksi. Samalla myös työttömyyden kasvu kasvatti menoja. Koska verotulot eivät hyppää takaisin kriisiä edeltäneelle tasolle, uhkaa julkisen talouden menojen ja tulojen epäsuhta jäädä pysyväksi.

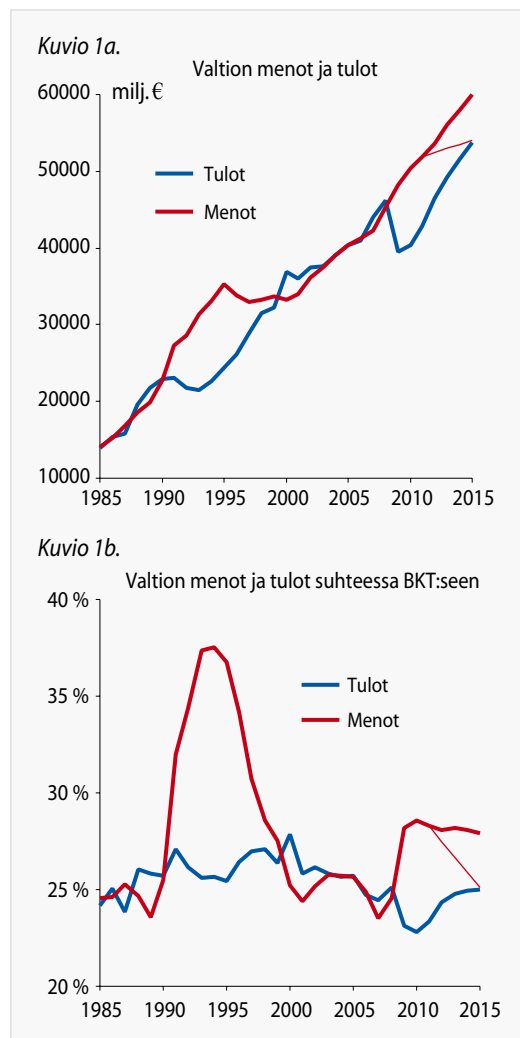
Edes lyhyellä aikavälillä pelkkä talouskasvu ei riitä kuroma umpeen julkisen talouden ja erityisesti valtion talouden alijäämää. Alijäämää ei poisteta myöskään pelkillä veronkorotuksilla, koska se edellyttäisi veroasteen nostoa poikkeuksellisen korkeaksi, jopa talouskasvun kannalta haitallisen korkeaksi. Talouspolitiikan pääpainon täytyy olla menojen kasvun hidastamisessa. Viime laman aikana valtiontalouden tasapaino saavutettiin jädymällä valtion menot noin viideksi vuodeksi.

Nyt päästään kuitenkin vähemmällä. Positiivista nykytilanteessa on koko julkisen talouden pieni nettovelka. Valtion velkaantuminen ja sitä myötä korkomenojen osuus bkt:sta on useimpiin muihin EU-maihin verrattuna siedettävällä tasolla. Lisäksi eläkejärjestelmän puskurit suhteessa eläkevastuisiin ovat suuret.

Pellervon taloustutkimuksen (PTT) laskelmien mukaan valtiontalous saadaan tasapainoiseksi, jos valtion menojen kasvu rajoitetaan ensi vaalikauden aikana yhteen prosenttiin. Tätä laskelmaa kuvataan kuvioissa 1a ja 1b, joissa kuvaajia valtion nimellisten tulojen ja menojen kehittymisestä on jatk-

”Valtiontalous saadaan tasapainoiseksi, jos valtion menojen kasvu rajoitetaan ensi vaalikauden aikana yhteen prosenttiin.”

Kuvio 1a–1b. Valtion nimellistulojen ja -menojen kehitys vuosina 1985–2009 absoluuttisesti ja suhteessa BKT:hen, sekä PTT:n ennuste vuosille 2010–2015.



Lähde: Tilastokeskus ja PTT.

tu PTT:n ennusteilla vuosille 2010–2015. Ohuempi punainen viiva kuvaa menokehitystä yhden prosentin kasvuvauhdilla, ja paksumpi punainen viiva tilannetta, jossa valtion menot kasvavat viime vuosien keskimääräistä vauhtia. Valtion eri hallinnonalojen menojen kasvua ei pidä kuitenkaan leikata tasaisesti juustohöyläperiaatteella, vaan menoja joudutaan priorisoimaan uudelleen. Valtion menojen rajoittaminen ei ole helppo tehtävä, sillä sitä mukaa kun talous elpyy taantumasta, palkkojen ja muiden kustannusten nousuvauhti kiihtyy.

Säästämällä varautuminen ei onnistu

Vaikka finanssikriisin aiheuttama kuoppa valtiontaloudessa on kurottava umpeen, valtion säästäminen ei ole toimiva ratkaisu ikääntymiseen varautumisessa. Ylijäämään kerääminen valtiontalouteen on käytännössä poliittisesti niin hankalaa, että siinä tuskin onnistutaan. Valtiontalouden ylijäämälle löytyy aina käyttäjiä: palveluiden lisäyksiä, palkkojen korotuksia ja verojen alennuksia. Käytännössä joka kerta kun valtiontalous on päässyt

vähänkin ylijäämäiseksi, on valtion menojen kasvu kiihtynyt selvästi ja tulojen kasvu hidastunut. Näin kävi valtiontalouden ylijäämävuosina 1980-luvun lopulla ennen lamaa, vuosituhaten vaihteessa laman jälkeen ja viimeisinä vuosina ennen nykyistä talouskriisiä.

Valtiontalouden säästämisen vaikeus ei kuitenkaan ole kohtalokasta ikääntymiseen varautumisen kannalta. Väestön ikääntyminen on rakenteellinen muutos, ja silloin myös varautumisen täytyy puuttua rakenteisiin. Pelkkä säästämisen ei auta. Valtion useinkin vuoden ylijäämän turvin voidaan ainoastaan viivästyttää ongelmia muutamalla vuodella. Oikeampi ratkaisu ovat sellaiset muutokset, joilla lisätään työllisten määrää suhteessa väestöön ja hillitään julkisen sektorin menopaineita.

Hyvä talouskasvu on edellytys julkisen sektorin haasteiden ratkaisemiseksi. Valitettavasti pelkästään hyvän tuottavuuskehityksen kautta saavutettava talouskasvu ei yksin riitä takaamaan valtion tai kuntien talouksien tasapainoa. Valtion ja varsinkin kuntien menot muodostuvat suurelta osin palkkakustannuksista. Palkat julkisella sektorilla seuraavat yleistä palkkakehitystä, joka taas riippuu suoraan tuottavuuden kasvusta. Talouden hyvä kasvu kasvattaa siis julkisen sektorin tulojen lisäksi myös julkisen sektorin menoja.

**Julkisen talouden
tasapainottaminen
talouskasvulla on
vaikeaa, koska samalla
kasvavat niin sen menot
kuin tulotkin.**

Tehokkaat keinot sen sijaan ovat huoltosuhteen heikkenemisen hillintä työllisyysastetta nostamalla ja julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen. Suomen työllisyysaste oli ennen talouskriisiäkin selvästi muita Pohjoismaita alhaisempi, joten parantamisen varaa on. Työttömyysasteen pienentämisen lisäksi myös työuria täytyy pidentää. Myös julkisen sektorin tuottavuudessa on parantamisen varaa. Tuottavuutta ei kuitenkaan voida merkittävästi parantaa nykyisiä palveluja tehostamalla, vaan se vaatii muutoksia palvelutuotannon organisointiin ja julkisen sektorin roolin uudelleen miettimistä.

Pidemmät työurat tasaavat taakkaa

Eliniän pidentymisen myötä ihmiset viettävät yhä pienemmän osan elämästään työelämässä. Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta työuria olisi syytä pidentää, mieluiten molemmista päistä. Työuria voidaan pidentää käyttämällä joko keppiä tai porkkanaa. Kummassakin tapauksessa työnteko on tehtävä eläkkeellä oloa taloudellisesti kannattavammaksi.

Entistä varhaisempaa eläkkeelle jäämistä perustellaan usein työssä jaksamisen ongelmilla. Sekä työnantajien että yhteiskunnan kannattaakin panostaa työkykyä ylläpitävään toimintaan paljon entistä enemmän. Sitä mukaa kun suomalaisten elintaso nousee, työurien pidentämisen pullonkaulaksi tulee myös työssä viihtyminen.

Palkkojen kasvun myötä uudet eläkkeet ovat kasvaneet tasaisesti. Kun samaan aikaan myös kansalaisten varallisuus on kasvanut vakaasti, eläkkeelle voidaan ja tahdotaan jäädä entistä aikaisemmin. Tulevaisuudessa yksityinen eläkesäästäminen sekä myös suurten ikäluokkien lapsilleen ja lapsenlapsilleen jättämät perinnöt voivat entisestään kärjistää näitä ongelmia. Työurien jat-

kamista ainakin normaaliin eläkeikään asti, mieluiten vielä sen jälkeen, on tuettava uudenaikaisin taloudellisin kannustimin. Ainakin leikattu indeksi ja elinaiakerroin tulevat leikkaamaan eläkkeitä ja tekemään eläkkeelle jäämisen työkyisenä aikaisempaa vähemmän houkuttelevaksi.

Vanhempien ikäluokkien heikkoihin työllistymismahdollisuuksiin olisi myös kiinnitettävä enemmän huomiota, sillä suhdannevaihteluja ja työttömyyden kasvua tullaan näkemään myös niukan työvoiman oloissa. Eläkeikää lähenevien ikäluokkien työllisyyttä on ehdotettu parannettavaksi niin sanotun eläkeputken katkaisemisella. Kysymys lienee kuitenkin yhtä paljon työvoiman kysyntä- kuin tarjontaongelmasta. Jos yli viisikymmenvuotiaiden työttömiksi jääneiden työllisyyttä halutaan tukea, tarvitaan sekä työvoimapolitiittisia toimia että työnantajien työllistämiskannustimia. Esimerkiksi yli 53-vuotiaille kohdennettua matala-palkkatukikokeilua kannattaa jatkaa.

Työuria on mahdollista pidentää myös niiden alkupäästä. Usein on ollut esillä, että kehittämällä oppilaitosten valintaprosesseja monesti opiskelijankin kannalta turhauttavat välivuodet lukion jälkeen vähenisivät. Nykyisen järjestelmän remontinkin on kuitenkin taattava hitaammin opiskelemaan innostuvien, erityisesti poikien, mahdollisuudet päästä jatkokoulutukseen. Suurimman ongel-

**Ikääntyneiden
työllisyyttä tulee
parantaa vaikuttamalla
sekä heidän työvoimansa
tarjontaan että sen
kysyntään.**

Hyvinvointipalvelu- menojen kasvuun ei vaikuta niinkään väestön ikääntyminen vaan se, kuinka niitä tuotetaan.

man muodostavat ne nuoret, jotka syrjäytyvät jatko-opinnoista kokonaan.

Suomen moneen muuhun maahan verrattuna pitkiä opiskeluaikoja ei ole enää mahdollista lyhentää pelkästään opintotukijärjestelmää hienosäättämällä. Hanttihommissa roikkuminen ja opiskelujen pitkittäminen voi joillekin olla elämäntapavalinta. Toisaalta nopeasti suoritettut putkitutkinnot ovat harvan suomalaisen työnantajankaan silmissä meriitti eikä maisteriksi kannata valmistua suoraan kortistoon. Opintotukijärjestelmän rukkaamista tehokkaammin opiskeluaikoja saadaankin lyhennettyksi sekä opiskelijoiden että työnantajien asenteita muokkaamalla.

Rakenteita muuttamalla tuottavuutta hyvinvointipalveluihin

Ikääntymisen haasteista käytävästä keskustelusta syntyy helposti käsitys, että väestön ikärakenteen muutoksella on vahva ja selvä yhteys hyvinvointipalveluiden menoihin. Se ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Hyvinvointipalveluita käyttävien määrän muutokset selittävät itse asiassa varsin pienen osan hyvinvointipalveluiden kustannusten muutoksesta erityisesti terveyspalveluissa. Suomessa vuosien 1981–2002 terveyspalveluiden vuosittaisesta asukasta kohti lasketusta 2,6 prosentin kasvusta vain 0,3 pro-

senttiyksikköä liittyi väestön ikätekijöihin (Martins ja De la Maisonneuve 2006). Ylipäättään kansanvälisissä tutkimuksissa ikärakenteen vaikutus terveydenhoitomenoihin on todettu olevan merkitykseton tai melko pieni (Christiansen et al. 2006).

Suurin yksittäinen tekijä menojen kasvun taustalla on tulojen kasvu. Elintason nousun myötä on mahdollista sijoittaa suurempi osa rahoista terveydenhoitoon. Kansalaisten vaatimukset julkisten palvelujen määrän ja laadun suhteen nousevat. Terveydenhuollossa kehitetäänkin jatkuvasti uusia kalliimpia hoitomuotoja.

Lääketeieteellisten hoitojen lisäksi vaatimukset kasvavat myös tavanomaisempien hoivapalvelujen suhteen. Sillä, mitä hoivapalveluita julkisen sektorin toimesta tuotetaan ja miten ne tuotetaan, on tulevinakin vuosina suurempi merkitys kuin sillä, kuinka suurelle joukolle niitä tuotetaan. Palveluiden tuottamisessa tehtävillä valinnoilla voidaankin merkittävästi vaikuttaa menokehitykseen.

Julkisten hoivapalveluiden kustannusten kasvun hillitsemisen ei tarvitse tarkoittaa niiden alasajoa. Sen sijaan palvelutarjonnan laajentamista ja uusien hoivamuotojen käyttöönottoa täytyy miettiä tarkemmin. Kustannuksia voi-





Pitkäaikais- säästämisen veroetuja voitaisiin kytkeä yksilöllisten hoivatarpeiden rahoittamiseen.

kin osittain yksilöllisten hoivatarpeiden rahoittamiseen. Pitkäaikaissäästämisellä kerättyjä varoja voitaisiin sitten kanavoida hoivavakuutukseen, joka toimisi vapaaehtoisen yksityisen ja yksilöllisen hoivan rahoituksen instrumenttina.

Julkisen sektorin rooli palvelujen turvaajana on Suomessa yleisesti hyväksytty. Yksikään merkittävä puolue ei voimakkaasti kyseenalaista hyvinvointivaltiota. Vallitsevat ideologiset virtaukset sekä Suomessa että maailmalla, kuten Yhdysvaltojen terveydenhoitoudistus, antavat vahvan syyn olettaa julkisella sektorilla olevan merkittävä rooli palvelujen turvaajana myös tulevaisuudessa. Menojen kohdentaminen edellyttää kuitenkin puolueilta avointa arvokeskustelua yhteiskunnan ja yksilön välisestä työnjaosta. Arvokeskustelu voidaan ja pitää käydä myös hyvinvointiyhteiskunnan raamien sisällä. ■

KIRJALLISUUS

Christiansen, T. & Bech, M. & Lauridsen, J. & Nielsen, P. (2006), Demographic Changes and Aggregate Health-Care Expenditure in Europe, ENEPRI Research Report No. 32. Martins, J.O. & De la Maisonneuve, C. (2006), The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-term Care: an Integrated Approach, OECD Economic Studies, 43, 115. Valtiovarainministeriö (2010), Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunnata 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.

daan säästää myös nykyisiä hoitorakenteita ja – kulttuuria muuttamalla. Pitkälle päästään jo sillä, että ikääntymisen medikalisaatiosta päästään eroon. Sen lisäksi, että vanhuksia ylläpitävä ja passivoiva laitoshoido on erittäin kallista, se ei varmasti ole paras vaihtoehto ikääntyneiden elämänlaadun kannaltakaan.

Yksilön vapautta ja vastuuta lisättävä

Yhä olennaisemmaksi tulee myös kysymys siitä, missä kulkee oman varautumisen ja yhteiskunnan velvollisuuksien välinen raja. Yksilöiden omaa vapautta

ja vastuuta hoivasta lisäämällä voidaan myös palvelutuotantoon saada muutoksia. Eräs ratkaisu olisi, että julkinen sektori tarjoaisi perushoivapalvelut ja yksityinen sektori tarjoaisi rahoitusmuodon ja ne yksilölliset hoivapalvelut, joita ihmiset kokevat tarvitsevänsä perushoivan lisäksi.

Pitkäaikaissäästämisen tavoitetta tulisi laajentaa eläkeiän tulojen täydentämisestä kohti hoivan rahoittamista. Pitkäaikais-säästäminen kaventaisi silloin nykyistä tehokkaammin julkisen talouden kestävyysvajetta. Yksi mahdollinen ratkaisu on hoivavakuutuksen ja pitkäaikaissäästämisen yhdistäminen siten, että pitkäaikais-säästämisen veroedut kytkettäisiin aina-

Veli Laine näkee, että julkisen talouden
kestävyys edellyttää laaja-alaisia ja
kauaskantoisia toimia lähes kaikissa
EU-maissa.



Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys Euroopan unionissa

Melkein kaikissa EU-maissa on suuri julkinen velka ja rahoitusali jäämä. Julkisen talouden kestävyys edellyttää, ettei velkakehitys riistäydy hallinnasta. Mikä on EU:n tilanne arvio ja mitä se suosittelee?

Veli Laine
Kansallinen asiantuntija
Euroopan komissio
Talous- ja raha-asioiden pääosasto
veli.laine@ec.europa.eu

Taluskriisin vaikutukset yhdessä väestön ikääntymisen kanssa ovat herättäneet kysymyksiä julkisen talouden kestävydestä Euroopan unionissa. Työikäisen väestön osuuden lasku ja ikääntyneiden osuuden kasvu johtaa hitaampaan talouskasvuun ja ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvuun. Tämä aiheuttaa paineita julkiselle taloudelle. Julkisen talouden kestävyys edellyttää laaja-alaisia toimenpiteitä, joihin sisältyy julkisen talouden vakauttaminen keskipitkällä aikavälillä sekä rakenteellisia

uudistuksia yhtäältä työllisyyden ja tuotavuuden parantamiseksi sekä toisaalta Euroopan sosiaaliturvajärjestelmien uudistamiseksi tulevaisuuden haasteita vastaaviksi.

Mitä julkisen talouden kestävyys tarkoittaa?

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa valtion kykyä hoitaa nykyisen velkansa ja tulevien menojen rahoitus. Kestävälle julkiselle taloudelle ei ole yhtä yksiselitteistä mittaria, vaan kestävyys arviointiin käytetään useita vaihtoehtoisia

Tämä kirjoitus perustuu julkaisuun European Commission (2009a).

teoreettisia ja käytännön mittareita. Yksinkertaistettusti kestäväksi voidaan kuvata julkista taloutta, jossa velka on riittävän alhaisella tasolla, jotta velan korkokulut pystytään maksamaan.

Kestävyys viittaa siis maan julkisen sektorin kykyyn suoriutua velanhoitokuluistaan myös tulevaisuudessa. Näin ollen kestävyyttä voidaan pitää pitkän aikavälin käsitteenä, erotuksena likviditeetistä (solvency), joka kuvaa maan tämänhetkistä tai lyhyen aikavälin kykyä velan hankkimiseen markkinoilta.

Kestävyyden mittareita voidaan joutaa ns. julkisen talouden intertemporaalisesta budjettirajoitteesta, jonka mukaan olemassa oleva velka on kyettävä maksamaan asianmukaisella korolla diskontattujen tulevien rakenteellisten perusjäämien summalla. Rakenteellisella perusjäämällä tarkoitetaan tässä julkisen sektorin tulojen ja menojen (pl. korkomenot) erotusta laskettuna bruttokansantuotteen suhdanteista riippumattomalla ns. trendikasvu-uralla. Tämän kasvu-uran ajatellaan vastaavan ns. potentiaalista tuotantoa, joka saavutetaan tuotannontekijöiden ollessa täysikäytössä. Toisin sanoen tulevilla rahoitusylijiämällä on katettava aikaisempien rahoitusalijsiämien kautta kertynyt velka. Julkinen talous ei voi pysyä velkaisena ikuisesti.

Intertemporaalisen budjettirajoitteen pohjalta voidaan johtaa erilaisia kestävyysindikaattoreita, joista kahta seuraavaa käytetään Euroopan komission finanssipolitiikan seurannassa:

- S1 = indikaattori, joka kuvaa tarvittavaa välitöntä ja pysyvää korjausta rakenteelliseen perusjäämään 60 prosentin bruttovelkatason saavuttamiseksi vuoteen 2060 mennessä, kun ikäsidonnaisten menojen nousu otetaan huomioon samalla ajanjaksolla.
- S2 = indikaattori, joka kuvaa välitöntä ja pysyvä korjaustarvetta suhdannekorjattuun perusjäämään

Taulukko 1. Kestävyysindikaattorien osat.

	Lähtötilanteen budjettitilanteesta johtuva sopeutus-tarve (IBP)		60 %:n velkatavoitteesta vuonna 2060 aiheutuva sopeuttamistarve (DR)		Pitkän aikavälin perusjäämän muutoksista aiheutuva sopeuttamistarve (LTC)
S1=	Kuilu perusjäämään, joka stabiloi velan	+	Lisäsopeutustarve, joka aiheutuu 60 %:n velkatavoitteesta vuonna 2060	+	Lisäsopeutus, joka tarvitaan ikäsidonnaisten menojen kasvun rahoittamiseksi vuoteen 2060 asti
S2=	Kuilu perusjäämään, joka stabiloi velan	+	0	+	Lisäsopeutus, joka tarvitaan ikäsidonnaisten menojen kasvun rahoittamiseksi yli äärettömän horisontin

äärettömän pitkän horisontin intertemporaalisessa budjettirajoitteessa pysymiseksi, kun ikäsidonnaisten menojen nousu otetaan huomioon.

Kestävyysindikaattorit on taulukossa 1 jaettu kolmeen osaan, jotka kuvaavat, mistä tekijöistä kestävyysvaje johtuu. Julkinen talous voi olla kestävämmällä pohjalla, jos lähtötilanteen rakenteellinen perusjäämä, ennakoitu talouskasvu ja tulevat velan hoitokulut johtavat velan jatkuvaan kasvuun jo ilman, että väestön ikääntymisen kustannuksia otetaan huomioon. Tätä kuvaa kestävyysindikaattorien ensimmäinen komponentti (IBP), joka on lähtötilanteen rakenteellisen perusjäämän ja velan vakauttamiseen riittävän perusjäämän erotus.

Taulukon 1 toinen komponentti (DR) koskee ainoastaan S1-indikaattoria ja riippuu suoraan velan tavoitetasosta ja ajasta, johon mennessä velkatavoite tulee saavutettua (60 prosenttia BKT:stä vuoteen 2060 mennessä). Tämä komponentti kuvaa lisäsopeuttamistarvetta velan saamiseksi 60 prosentin tavoitetasolle, ja DR-komponentilla on siten kestävyysvajetta lisäävä vaikutus niille maille, joiden velkataso on lähtötilanteessa korkeampi kuin tavoitetaso.

Kolmas komponentti (LTC) kuvaa julkisten menojen pitkän aikavälin muutosten vaikutusta kestävyysvajeeseen. Tämän komponentin suuruus riippuu sekä maan

odotetusta demografisesta kehityksestä että sen sosiaaliturvajärjestelmän piirteistä. LTC-komponentin osoittama kestävyysvaje voidaan korjata sekä perusjäämän kautta (ts. verojen korotuksilla tai muiden kuin ikäsidonnaisten menojen leikkauksilla) että tekemällä rakenteellisia uudistuksia sosiaaliturvajärjestelmään, jotka hillitsevät tulevaa menojen kasvua.

Koska S1-indikaattorissa julkisten menojen kasvua tarkastellaan vuoteen 2060 ja S2-indikaattorissa taas yli äärettömän horisontin, poikkeavat LTC-komponentit S1:n ja S2:n välillä todennäköisesti toisistaan. Mitä suurempi osuus väestön ikääntymisen kustannuksista koituu lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, sitä suurempi vaikutus väestön ikääntymisellä on S1:een suhteessa S2:een.

Kestävyysindikaattoreiden jaottelu kolmeen komponenttiin auttaa ymmärtämään, mitkä tekijät ovat kestävyysvajeden takana, mitkä politiikkavaihtoehdot sopivat kuhunkin tilanteeseen ja kuinka kiireellistä kestävyysvajeeseen puuttuminen on.

Kestävyysarvioiden taustalla olevat pitkän aikavälin projektiot

Euroopan unionin väestö ikääntyy elinikänsä pidentymisen ja syntyvyyden laskun seurauksena, ja väestön ennustetaan ikääntyvän edelleen seuraavan 50 vuo-

Eläkemenojen kasvu aiheuttaa noin puolet ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta, samoin kuin terveyden- huolto- ja pitkäaikais- hoitomenojen kasvu.

den aikana. Taloudellisesti aktiivisten ihmisten pienempi määrä johtaa talouskasvun hidastumiseen ja verotulojen laskuun samalla kun ikääntyneiden suurempi määrä edellyttää lisää ikäsidonnaisia tulonsiirtoja ja palveluja. Tämä aiheuttaa paineita julkiselle sektorille. Komission kestävyysarvio pohjautuu demografisiin ja makrotaloudellisiin projektioihin, jotka on tehty yhdenmukaisin menetelmin kaikille EU-maille¹.

Väestöennusteiden mukaan vanhushuolto-suhde² nousee Euroopan unionissa 25 prosentista noin 54 prosenttiin vuosina 2007–2060. Samalla aikavälillä työikäisten määrän arvioidaan vähenevän noin 50 miljoonalla hengellä. Työikäisen väestön vähenemisen arvioidaan alentavan potentiaalista kasvua niin, että vuosina 2007–2020 kasvu olisi keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa ja vuosina 2041–2060 enää 1,3 prosenttia vuodessa.

Väestön ikääntymien lisää myös julkisia menoja. Ikäsidonnaisten palvelujen ja tulonsiirtojen ennakkoidaan lisääntyvän merkittävästi lähes kaikissa EU-maissa jo seuraavan vuosikymmenen aikana. Ajanjaksona 2010–2060 ikäsidonnaisten menojen ennakkoidaan nousevan keskimäärin noin 23 prosentin tasolta suhteessa BKT:hen 4,5 prosenttiyksikköä BKT:stä. Ikäsidonnaisten menojen kehitys on kuitenkin hyvin erilaista

¹ Ks. tarkemmin European Commission and the Economic Policy Committee (2009).

² Yli 65-vuotiaiden määrän suhde työikäiseen eli 15–64-vuotiaaseen väestöön.

Taulukko 2. Ikäsidonnaisten menojen kasvu EU:ssa vuosina 2010–2060, % BKT:stä.

	Eläkkeet	Terveydenhuolto	Pitkäaikaishoito	Työttömyys ja koulutus	Yhteensä
Belgia	4,5	1,1	1,3	-0,3	6,6
Bulgaria	2,2	0,6	0,2	0,2	3,2
Tšekki	4,0	2,0	0,4	0,0	6,3
Tanska	-0,2	0,9	1,5	0,1	2,2
Saksa	2,5	1,6	1,4	-0,4	5,1
Viro	-1,6	1,1	0,1	0,3	-0,1
Irlanti	5,9	1,7	1,3	-0,2	8,7
Kreikka	12,5	1,3	2,1	0,1	16,0
Espanja	6,2	1,6	0,7	-0,2	8,3
Ranska	0,6	1,1	0,7	-0,2	2,2
Italia	-0,4	1,0	1,2	-0,2	1,6
Kypros	10,8	0,6	0,0	-0,6	10,7
Latvia	0,0	0,5	0,5	0,3	1,3
Liettua	4,9	1,0	0,6	-0,4	6,0
Luxemburg	15,3	1,1	2,0	-0,3	18,2
Unkari	2,6	1,3	0,4	-0,3	4,0
Malta	5,1	3,1	1,6	-0,7	9,2
Alankomaat	4,0	0,9	4,6	-0,2	9,4
Itävalta	1,0	1,4	1,2	-0,2	3,3
Puola	-2,1	0,8	0,7	-0,6	-1,1
Portugali	1,5	1,8	0,1	-0,4	2,9
Romania	7,4	1,3	0,0	-0,2	8,5
Slovenia	8,5	1,7	1,7	0,7	12,7
Slovakia	3,6	2,1	0,4	-0,6	5,5
Suomi	2,6	0,8	2,5	0,0	5,9
Ruotsi	-0,2	0,7	2,2	0,0	2,7
Iso-Britannia	2,5	1,8	0,5	0,0	4,8
EU-27	2,3	1,4	1,1	-0,2	4,6
Euroalue	2,7	1,3	1,3	-0,2	5,1

Lähde: European Commission and the Economic Policy Committee (2009).

EU-maiden välillä: Puolassa menojen ennakkoidaan jopa laskevan tulevaisuudessa, kun taas Kreikassa ja Luxemburgissa menojen kasvu ylittää 15 prosenttiyksikköä BKT:stä, muiden maiden asettuessa näiden ääripäiden välille.

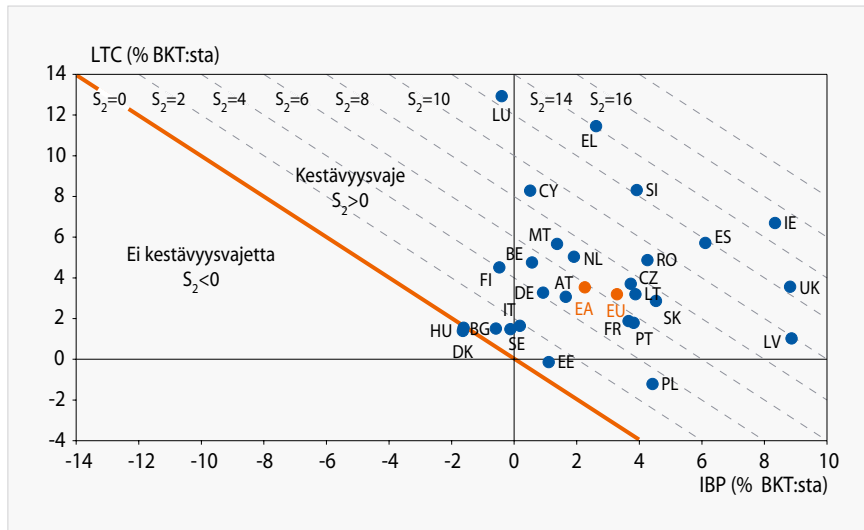
Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta keskimäärin noin puolet johtuu eläkemenojen kasvusta. Terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenot vastaavat yhdessä myös noin puolta menojen kokonaislisäyksestä, työttömyys- ja koulutusmenojen muutoksen jäädessä selvästi edellisiä vähäisemmäksi.

Kestävyysslaskelmien päätulokset

Kestävyysslaskelmat pohjautuvat pitkän aikavälin makrotaloudellisiin projektioihin ja julkistalouksien arvioituihin tilanteisiin vuonna 2009³. Tulosten mukaan S2-indikaattorin arvo on EU:ssa keskimäärin 6,5 prosenttia BKT:stä, kun S1 indikaattori

³ Rakenteelliset perusjäämät ja bruttovelkatilanne vuonna 2009 perustuvat komission kevään 2009 taloudelliseen ennusteeseen (European Commission 2009b). Vaikka arvio vuoden 2009 tilanteesta on tämän jälkeen muuttunut, ei uudempien lukujen käyttö muuttaisi juurikaan maa-kohtaisia kestävyyskokonaisarvioita.

Kuvio 1. Kestävyyssvajeet Euroopan unionissa.



Lähde: Komission yksiköt.

arvo on 5,8 prosenttia BKT:stä. Tämä tarkoittaa, että julkisia taloutta olisi sopeutettava (menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla) yhteensä keskimäärin noin kuudella prosenttiyksiköllä välittömästi ja pysyvästi kestävyysvajeen turvaamiseksi. Vaihtoehtoisesti rakenteellisten uudistusten vaikutuksen (BKT:n kasvun ja ikäsidonnaisten menojen kautta) tulisi olla nykyarvoltaan vastaavan suuruinen. Maiden tulosten välillä on kuitenkin hyvin suuria eroja. Lähes kaikilla EU-mailla on kestävyysvaje, poikkeuksina Tanska ja Unkari. Bulgarialla on S2:n mukaan, muttei S1:n mukaan pieni kestävyysvaje.

Kestävyysvajeen kokonaisarviossa käytetään pääasiassa ”tiukempaa” S2-indikaattoria, jonka mukaan niistä 25 EU-maasta, joilla on kestävyysvaje, vain noin joka viidennellä vajeen suuruus on alle 4 prosenttia BKT:stä, noin puolella alle 8 prosenttia ja noin kolmanneksella yli 8 prosenttia BKT:stä. Suurimmalla osalla maista vaje johtuu sekä lähtötilanteen julkistalouden tilanteesta että ikääntymisen kustannuksista. EU:ssa keskimäärin noin puolet vajeesta aiheutuu budjettitilanteesta ja toinen puoli ikäsidonnaisten menojen noususta.

Kuviossa 1 on esitetty S2-indikaattorin tulokset sen osakomponenttien avulla. Vaaka-akseli osoittaa julkisen talouden lähtötilanteesta johtuvan korjaustarpeen (IBP) ja pystyakseli ikäsidonnaisten menojen noususta aiheutuvan korjaustarpeen (LTC). Mitä kauempana maa on yläoikealla paksusta poikittaisviivasta ($S_2=0$), sitä suurempi on kestävyysvaje. Silloinhan IBP- ja LTC-komponenttien summa on suurempi.

Kestävyysindikaattorit kertovat välittömän ja pysyvän korjaustarpeen jäsenmaiden julkisiin talouksiin. Tämä tarkoittaa, että päästäkseen kestäväälle pohjalle jäsenmaiden tulisi leikata menoja tai lisätä veroja heti ja pysyvästi vajeen kattamiseksi. Vaihtoehtoina ovat rakenteelliset uudistukset potentiaalisen tuotannon lisäämiseksi ja ikäsidonnaisten menojen kasvun vähentämiseksi.

Jos kestävyysvajeen varmistamiseksi tarvittavia toimia ei tehtäisi, olisi tällä kestävyysvajetta ja julkista velkaa nostava vaikutus. Viiden vuoden viivytys tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa nostaisi kestävyysvajetta (S_2 :n mukaan) EU:ssa keskimäärin noin puolella prosenttiyksiköllä BKT:stä. Viivytyksen vaikutukset riippuvat kuitenkin kestävyysvajeen

Tanska ja Unkari ovat ainoat EU-maat, joilla ei ole kestävyysvajetta.

jeen suuruudesta – mitä suurempi vaje sitä suuremman korjaustarpeen myöhäinen reagointi aiheuttaa. Maissa, joissa kestävyysvaje on suuri ja velkataso jo valmiiksi korkea, viivytely kestävyysvajeen umpeen kuomisessa voi jo lyhyellä aikavälillä vaarantaa maan kyvyn saada velkaa markkinoilta, kun pitkän aikavälin riskien koetaan nousseen liian suuriksi. Luottoluokituslaitokset ja luotonantajat alkavat epäillä maan julkisen sektorin kykyä suoriutua velanhoidokuluistaan.

Kestävyysvajeeseen vaikuttaminen rahoitusvajetta pienentämällä

Elvytystoimet, talouskasvun hidastuminen ja tuet pankkisektorille lisäävät huolta pysyvistä alijäämistä ja julkisen velan hallitsemattomasta kasvusta. Valtaosalla EU-maista on kestävyysvajetta lisäävä julkisen talouden lähtötilanne (IBP), ja se selittää noin puolet kestävyysvajeesta EU:ssa keskimäärin. Kestävyysindikaattorit kertovat lähtötilanteesta johtuvan välittömän korjaustarpeen.

On kuitenkin epätodennäköistä, että varsinkaan mittavia alijäämiä pystyttäisiin korjaamaan, tai olisi edes tarkoituksenmukaista korjata välittömällä veronkorotuksilla tai menojen leikkauksilla. Tästä syystä on hyödyllistä katsoa, kuinka suuri asteittainen sopeutus tarvittaisiin seuraavan kahden vuosikymmenen aikana, jotta julkisen velan nousu saataisiin taittumaan. Tätä varten esitetään seuraavaksi kolme tyylliteltyä skenaariota, joissa komission talousennustet-

Kuinka suuri asteittainen sopeutus tarvitaan julkisen talouteen?

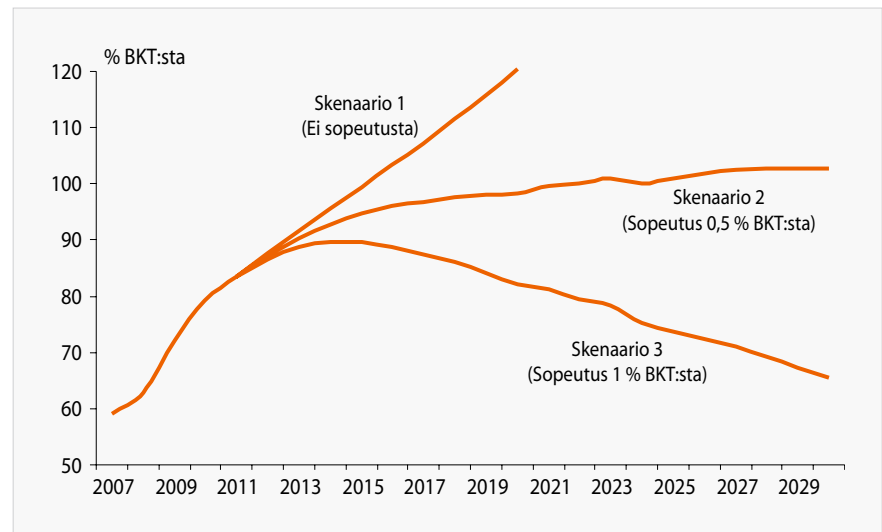
ta vuodelle 2010 jatketaan niin sanotun ”menetetyn vuosikymmenen” talouskasvuskenaarion pohjalta, jossa talouskriisin seurauksena tuotanto saavuttaa potentiaalisen tuotannon tason vuonna 2020. Tämän jälkeen tuotanto jatkaa kasvua potentiaalinsa mukaisesti.⁴

Kuvion 2 Skenaario 1 esittää, miten velka kehittyisi EU:ssa keskimäärin, jos nykyisiin julkisten talouksien epätasapainoihin ei puututtaisi, jolloin velan suhde BKT:hen kasvaisi yli 120 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Skenaariossa 2 jokainen EU-maa parantaisi rakenteellista budjettijäämäänsä puolella prosenttiyksiköllä BKT:stä vuodessa, kunnes maa saavuttaa asettamansa keskipitkän aikavälin budjettitasapainon tavoitteen (MTO)⁵. Kuviosta 2 nähdään, että tämän skenaarion mukainen budjettivajeen parannus ei ole riittävä velan vakauttamiseksi saati alentamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Skenaariossa 3 vastaava budjettivajeen rakenteellinen parannus olisi prosenttiyksikön BKT:stä vuodessa. Vaikka tämän suuruinen sopeutus riittäisi alentamaan EU-maiden keskimääräisen velan BKT-suhdetta vuodesta 2016 alka-

⁴ Skenaariossa oletetaan lisäksi seuraavaa: ikäsidonnaisten menot kasvavat yhdenmukaisesti makrotaloudellisen skenaarion kanssa, verotulot palautuvat ennen vuotta 2007 vallinneelle tasolle, julkinen sektori ei myy eikä osta varallisuutta, ja niissä maissa, joissa verotulot suhteessa BKT:hen ovat tämän tason alapuolella, elvytystoimenpiteistä luovutaan vuoden 2011 jälkeen.

⁵ Puolen prosenttiyksikön parannus rakenteelliseen budjettijäämään on EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen mukainen viitearvo keskipitkän aikavälin tavoitteeseen pyrittäessä.

Kuvio 2. Velan kehitys EU:ssa eri skenaarioissa.



Lähde: Komission yksiköt.

en, velka olisi vuonna 2030 selvästi korkeammalla tasolla kuin ennen talouskriisiä ja noin viiden prosenttiyksikön verran korkeampi kuin kasvu- ja vakaussopimuksen viitearvo.

Vaikka velkaskenaaritot on tehty useiden yksinkertaistettujen oletusten nojalla, voidaan niiden perusteella päätellä, että velan nopean kasvun pysäyttämiseksi tarvitaan mittavia sopeutustoimia EU-maiden julkisiin talouksiin veronkorotusten, menojen leikkausten tai julkisen omaisuuden myynnin kautta. Monien maiden olisi lisäksi syytä harkita entistä vaativampien keskipitkän aikavälin tavoitteiden asettamista. Myös rakenteelliset uudistukset, joiden avulla vältettäisiin hitaan kasvun ”menetetty vuosikymmen”, myötävaikuttaisivat velan vakauttamis- ja vähennyspyrkimyksissä.

Ikäsidonnaisiin menoihin vaikuttaminen

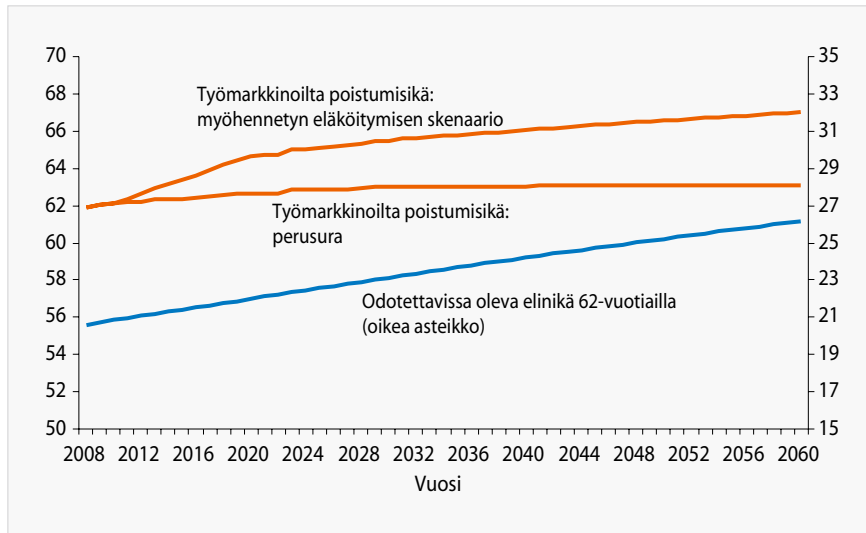
Ikääntyvän väestön aiheuttamat huolet julkisen talouden kestävydestä ovat olleet taustalla, kun viimeisen 10–15 vuoden aikana useissa EU-maissa on tehty uudistuksia sosiaaliturvajärjes-

telmiin. Nämä uudistukset ovat koskeneet ennen kaikkea eläkejärjestelmiä. Tulevaisuudessa maksettavien eläkkeiden tasoja on pyritty rajoittamaan erilaisin keinoin muun muassa kytkemällä eläketasot odotettavissa olevaan elinikään tai siirtymällä rahoitukseen suoraan kytkettyihin maksuperusteisiin eläkkeisiin. Myös lakisääteistä eläkeikää on nostettu useissa maissa, tai sitten on luotu mekanismeja, joilla efektiivistä eläkkeellesiirtymisikää on pyritty myöhentämään. Uudistuksia eläkejärjestelmiin ollaan myös paraikaa suunnittelemassa tai toteuttamassa useissa Euroopan maissa.

Eliniän piteneminen johtaisi eläkeiän pysyessä ennallaan siihen, että tulevaisuudessa jatkuvasti suurempi osuus eliniästä vietettäisiin eläkkeellä. Vastava kehitys voidaan nähdä kuviossa 3 62-vuotiaan eliniän odotteen kehityksenä, jonka ennakoidaan nousevan noin kuudella vuodella vuoteen 2060 mennessä. Kuviosta 3 nähdään myös perusuran mukainen työmarkkinoilta poistumisiin projektion perusura⁶. Kuviossa esitetään

⁶ Perusura pohjautuu komission käyttämään kohorttikomponenttimenetelmään.

Kuvio 3. Työmarkkinoilta poistumisiän kehitys kahdessa skenaariossa ja 62-vuotiaiden odotettavissa oleva elinikä.



Lähde: Komission yksiköt.

myös skenaario, jossa eläkkeelle siirtymistä myöhennettäisiin kahdella vuodelle vuoteen 2020 mennessä. Tämän jälkeen eläkkeelle siirtyminen myöhentyminen seuraisi eliniän kehitystä niin, että se myöhentyisi kaksi kolmannesta eliniän lisäyksestä. Skenaariossa työmarkkinoilta poistuminen myöhentyisi noin neljä vuotta vuoteen 2060 mennessä verrattuna perusuraan.

Eläkkeelle siirtymisen myöhentämisen skenaariossa esitetyllä tavalla vaikuttaisi julkisen talouden kestävyysvajeeseen kahta kautta: se nostaisi työvoiman määrää ja alentaisi eläkemenoja perusuraan verrattuna. Tuloksena olisi, ettei eläkemenojen suhde BKT:hen keskimäärin nousisi EU:ssa käytännössä lainkaan vuoteen 2060 mennessä. Kestävyysvajetta uudistus alentaisi noin puolelatoista prosenttiyksiköllä. Tämä on noin neljännes koko kestävyysvajasta. Koska ikäsidonnaisten menojen osuus on noin puolet koko kestävyysvajasta ja eläkemenojen nousun osuus puolet ikäsidonnaisten menojen noususta, on saatu kestävyysvajeen neljänneksen aleneminen myös intuitiivisesti pääteltävissä oleva tulos.

Kestävyyden kokonaisarvio ja maiden riskiluokittelu

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys kokonaisarviota varten käytetään kestävyysindikaattoreiden ohella lisäinformaatiota niiden käytettävissä olevien tekijöiden suhteen, joiden katsotaan olevan merkittäviä kestävyysvajeiden kannalta.

Näistä tekijöistä tärkein on julkisen velan taso ja sen lähivuosien ennustettu kehitys. Vaikka julkinen velka ja velanhoidokustannukset otetaan huomioon suoraan kestävyysindikaattoreissa, voi korkea velkataso olla kestävyysvajeiden kannalta myös muulla tavalla riskitekijä. Talouskasvun äkillinen heikentyminen tai korkotason nousu voi nopeasti aiheuttaa suuria ongelmia korkean velkatason maille. Tämän takia velkatason katsotaan olevan kestävyysriskejä lisäävä tekijä maille, joissa velkataso on hyvin korkea.

Suuri julkinen finanssivarallisuus katsotaan riskiä vähentäväksi tekijäksi. Valtiolla voi olla esimerkiksi suuri kassa tai mittavia osakesijoituksia. Toisaalta jotkut maat ovat joutuneet antamaan suuria takuita rahoituslaitoksille ja muille yrityksille. Näiden takuiden vaikutuksesta julkisiin talo-

Eliniän odotteen
noustessa eläkeikää
voitaisiin kohottaa
jopa niin paljon,
etteivät eläkemenot
lisäisi kestävyysvajetta
lainkaan.

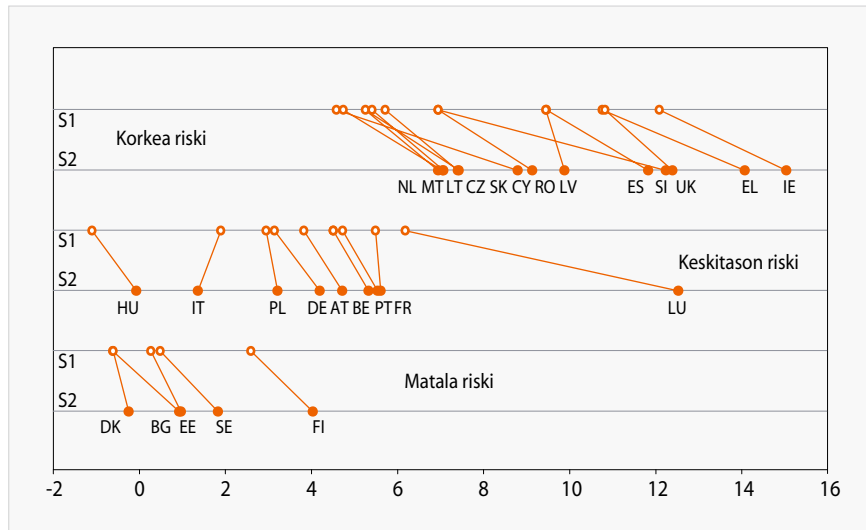
uksiin ei ole vielä varmuutta, mutta niiden olemassaolon katsotaan olevan riskitekijä julkisen talouden kestävyysvajeelle. Myös korkea veroaste katsotaan riskitekijäksi, koska korkean veroasteen maille on muita vähemmän liikkumavaraa puuttua kestävyysvajeeseen veroja korottamalla.

Vaikka ikäsidonnaisten menojen kasvu on suurin yksittäinen ikäntymisen aiheuttama haaste julkisille talouksille, on uudistukset menojen kasvun hillitsemiseksi syytä tehdä sellaisella tavalla, että tulevaisuudessa vältetään sosiaalisilta ja poliittisilta ongelmilta. Tästä syystä kestävyysarviossa huomioidaan riskiä lisääväksi tekijäksi, jos eläkkeiden suhteen palkkoihin ennakoitua laskevan huomattavasti tulevaisuudessa.

Kestävyysvajeiden kokonaisarvio muodostetaan kestävyysindikaattoreiden, herkkyysselvitysten ja edellisten riskitekijöiden perusteella. Kokonaisarviossa maat jaotellaan kolmeen riskikategoriaan, jotka ovat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeiden kannalta matalan, keskitason ja korkean riskitasen maat. Kuviossa 4 on esitetty kestävyysindikaattoreiden arvot sekä maiden riskiluokitus.

Kuviosta 4 voi nähdä, että suurimmalla osalla maista S2-indikaattori määrittää riskiluokituksen. Poikkeuksen tekevät Suomi ja Luxemburg, joissa julkinen finanssivarallisuus parantaa luokitusta,

Kuvio 4. Kestävyyden kokonaisarvio ja kestävyysindikaattorit.



Lähde: Komission yksiköt.

sekä Italia ja Unkari, joissa korkea velka heikentää luokitusta⁷.

Parhaassa riskiluokituksessa on vain neljä maata (Bulgaria, Tanska, Viro, Ruotsi ja Suomi). Näissä maissa julkisen talouden rakenteellinen rahoitusjäämä on vielä kohtuullisien terveellä pohjalla ja ikäsidonnaisten menojen kasvu maltillisista rakenteellisten uudistusten ansiosta. Poikkeuksena tästä on Suomi, jossa ikäsidonnaisten menojen kasvu on EU:n keskimääräistä korkeammalla tasolla. Riskiluokituksessa kuitenkin katsotaan suuren julkisen finanssivarallisuuden (yli 100 prosenttia BKT:stä) toimivan riittävän suurena puskurina ikäsidonnaisten menojen nousun varalta. Mittavat eläkerahastot, joiden avulla on pyritty varautumaan ikääntymisen haasteisiin, muodostavat suuren osan Suomen julkisesta finanssivarallisuudesta.

Keskimmäiseen riskiluokkaan kuuluu 14 maata, jotka poikkeavat monilta osin toisistaan, mutta jotka ovat luokiteltavissa tarvittavien politiikkatoimenpiteiden osalta kolmeen karkeaan ryhmään. En-

simmaisessa ryhmässä on maita, joiden ikääntymisen kustannukset ovat korkeat (esimerkiksi Belgia, Saksa ja Itävalta), mutta julkisen talouden lähtötilanne on verrattain hyvä. Näissä maissa kestävyys kannalta ensisijaisia politiikkatoimia olisivat rakenteelliset uudistukset ikäsidonnaisten menojen kasvun hillitsemiseksi.

Toinen ryhmä muodostuu maista, joissa budjettivajeen korjaustarpeet ovat ensisijainen kestävyysongelma, mutta ikäsidonnaisten menojen nousu on kohtuullisella tasolla eläkeuudistusten ansiosta (esimerkiksi Ranska, Puola ja Portugal). Näiden maiden on ensisijaisesti korjattava budjettivajettaan.

Kolmantena ryhmänä ovat maat, joissa budjettivaje ja ikääntymisen kustannukset eivät aiheuta erityistä huolta, mutta joiden velka on hyvin korkealla tasolla (esimerkiksi Italia ja Unkari). Näissä maissa julkisen budjettivajeen nopea parantaminen on tarpeen velan saamiseksi lasku-uralle.

Korkeaan riskiluokkaan kuuluu 13 EU-maata. Näissä maissa ikääntymisen kustannukset ovat yleensä korkeat, mikä tekee rakenteellisten uudistusten toteuttamisen välttämättömäksi. Poikkeuksena tästä on Latvia, jonka ikäänty-

Suomen julkisen sektorin suuri finanssivarallisuus auttaa sitä sijoittumaan parhaan riskiluokituksen saaneiden maiden joukkoon.

mien kustannukset ovat matalat mutta budjettitilanne erittäin heikko. Suurimmalle osalle korkean riskin maista toimet sekä budjettivajeen parantamiseksi että ikääntymisen kustannusten alentamiseksi ovat välttämättömiä julkisen talouden kestävyys saavuttamiseksi.

Ikääntymiseen varautumiseen on olemassa toimiva strategia

Talouskriisin seurauksena heikentyvät julkiset taloudet ja ikääntymisestä aiheutuva kustannusten nousu ovat merkittäviä politiikkahaasteita Euroopan unionissa. Julkisen velan odotetaan nousevan merkittävästi useissa EU maissa nykyisen budjettitilanteen, väestörakenteen muutoksen ja odotetun talouskasvun heikkenemisen seurauksena.

Kriisin yhteydessä toteutettu elvytys ei välttämättä ole ristiriidassa julkisen talouden kestävyys kanssa. Elvytystoimenpiteet lisäävät luottamusta ja tukevat kysyntää vain, jos markkinat ja suuri yleisö pitää niitä tilapäisinä ja kestävyystä vaarantamattomina. Jos taloudelliset toimijat odottavat velan jatkuvaa kasvua, elvytys menettää tehoaan ja siitä voi tulla jopa haitallista, erityisesti tilanteessa, jossa kriisin pahimmat vaikutukset on ohitettu ja elpyminen on alkanut. Vaikka

⁷ Luxemburgilla myös suuri ero S1- ja S2-indikaattorien välillä viittaa siihen, että suuri osa ikääntymisen kustannusten kasvusta tapahtuu lähellä vuotta 2060. Näin maalla on vielä aikaa toteuttaa tarvittavat uudistukset.

korkotaso on tällä hetkellä matala, jatkuva velkaantuminen syrjäyttää kasvun tarvittavia investointeja ja lisää paineita korkojen nousuun.

Strategia ikääntymisen taloudellisiin vaikutuksiin varautumiseksi on ollut EU:ssa voimassa Euroopan ministerineuvoston vuoden 2001 Tukholman kokouksesta lähtien. Strategiaan kuuluu (i) julkisen talouden vajeiden ja velan vähentäminen; (ii) työllisyysasteiden nosto; ja (iii) rakenteelliset uudistukset sosiaaliturvajärjestelmiin. Strategia on osoittautunut hyväksi ja käyttökelpoiseksi. Kriisin aiheuttama makrotaloudellinen tilanne on muuttanut kuitenkin toimintaympäristöä sen suhteen, kuinka strategiaa tulee toteuttaa, mitkä ovat eri toimenpiteiden painoarvot sekä kuinka kiireellisiä näiden tulee olla. Kun ennen talouskriisiä strategian kolme osaa muodostivat vaihtoehdot, joista maat saattoivat valita tarvitsemansa, on nykytilanteessa kaikkien kolmen osan käyttöönotto välttämättömyyksiä suurimmalle osalle jäsenmaista.

Useissa jäsenmaissa pohditaan odotetun elinajan nousuun mukautuvaa efektiivisen eläkkeellesiirtymisen nostoa. Tällaisia uudistuksia olisi syytä harkita laajemminkin. Sen lisäksi, että uudistuksilla saavutetaan säästöjä julkisiin menoihin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen lisää työssä käyvän väestön määrää ja hidastaa näin potentiaalisen tuotannon alentumista. Lisäksi lisävuodet työelämässä kartuttavat eläkkeitä ja parantavat eläkeläisten toimeentuloa.

Pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyys turvaaminen on yksi EU:n finanssipoliittisen viitekehyksen kulmakivistä. Tähän liittyen jäsenmaiden odotetaan vakaus- ja kasvuohjelmissaan kiinnittävän erityistä huomiota kestävyteen pyrkimiseen. Komissio on myös tässä yhteydessä ja tukeakseen talouden elpymistä suositellut julkisen talouden epätasapainojen korjaamista niissä maissa, jotka ovat ns. liiallisen alijäämän menettelyssä. ■

KIRJALLISUUS

European Commission (2009a), Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009.
European Commission (2009b), Economic Forecast Spring 2009, European Economy 3/2009.
European Commission and the Economic Policy Committee (2009), 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009.

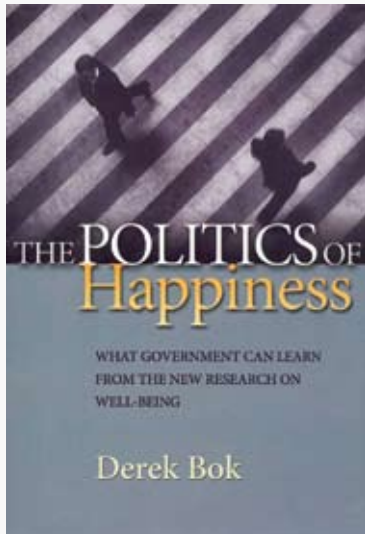
Taloustieteessä on viime vuosina noussut entistä näkyvämmiin esiin tutkimuksen haara, jossa tutkitaan varallisuuden, tulojen ja tuottavuuden maksimoinnin sijaan onnellisuuden maksimointia. Ei ole itsestään selvää, että tämä tutkimushaara on nimenomaan taloustieteen kauraa: keskustelussa nojaututaan paljon myös psykologian tuottamaan tietoon. Viime vuonna myös Ranskan aloitteesta laadittu johtavien ekonomistien ryhmän raportti ehdotti bruttokansatuotetta parempia mittareita kansakuntien hyvinvoinnin mittaamiseen.

Yhä kasvavassa määrin siis tunnustetaan se, että hyvinvointi on moniulotteinen asia. Aiheesta laaditut kirjat (joita ovat aikaisemmin julkaisseet myös mm. Richard Layard ja Bruno Frey) ovat kiehtovia myös siksi, että niissä pureudutaan sellaisiin elämänalueisiin, jota useinkaan eivät paperinmakuisen taloustieteen kirjallisuuden piiriin kuulu.

Harvardin yliopiston entinen presidentti Derek Bok, joka on taustaltaan lakimies ja koulutuksen asiantuntija, siirtää teorian ja tutkimuksen käytäntöön. Hän keskittyy kirjassaan tarkastelemaan sitä, millaisella politiikalla kansakunnalle voitaisiin taata korkein mahdollinen onnellisuus. Päämäärä onkin oivallinen: kuka voisikaan väittää, ettei kansalaisten onnellisuuden pitäisi olla päätöksentekijöiden sydämen asia? Suosituksissaan hän tukeutuu edellä mainitun onnellisuuden tutkimuksen tuloksiin.

Bok käsittelee keskeisimpiä aiemman tutkimuksen osoittamia onnellisuuden lähteitä. Vanhastaan tiedetään (joskin yksityiskohdista kiistellään edelleen), että kansantulon suhde onnellisuuteen ei ole niin suoraviivainen kuin helposti voisi olettaa. Potkut ja muut elämän kriisit vähentävät onnellisuutta, terveys taas liittyy korkeampaan onnellisuuteen, samaten kuin läheiset ja lämpimät ihmissuhteet sekä osallistuminen merkitykselliseen yhteisölliseen toimintaan. Elämän tarkoitus ja elämisen kokeminen merkitykselliseksi lisäävät onnellisuutta. Instituutioilla on merkitystä siinä mielessä, että hyvin toimiva demokratia ja yhteisön turvallisuus liittyvät selkeästi ihmisten kokemaan tyytyväisyyteen elämäänsä. Kaikkiin näihin panostamalla voidaan siis vaikuttaa yleiseen onnellisuuteen.

Bokin politiikkasuositukset keskittyvät pääosin vain Yhdysvaltojen tilanteeseen. Osa niistä on periaatteiltaan universaaleja ja järkeenkäypiäkin: onnellisuutta rapauttavien terveys- ja mielenterveysongelmien tehokas hoito, elämän riskien parempi hallinta tukiverkoin sekä oikeudenmukaisuuden ja aidon tasa-arvon edistäminen.



Derek Bok:

The Politics of Happiness. What Government Can Learn from the New Research on Well-Being?

Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010, 272 s.

Mari Kangasniemi
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
mari.kangasniemi@labour.fi

Monet ideat ovat kuitenkin joiltakin osin kovin vieraan kuuloisia pohjoiseurooppalaiselle yhteiskunnalle, kuten esimerkiksi teinivanhempien ja pienituloisten yksinhuoltajaäitien kannustaminen avioliittoon. Vaikka avioliiton tilastolliset vaikutukset onnellisuuteen ja lasten hyvinvointiin heijastaisivatkin joiltain osin aitoa syy-seuraussuhdetta, tuntuu oudolta olettaa, kuten Bok tekee, että sama positiivinen vaikutus pätsi välttämättä *kaikkiin* avioliittoihin. Jos ainoa asia, joka saa kallistumaan suhteen virallistamisen kannalle, on käytettävissä olevan tulon määrä, tuntuu hieman kaukaa haetulta olettaa, että tällainen avioliitto oleellisesti lisäisi asianosaisten ja perheiden hyvinvointia verrattuna virallistamattomaan suhteeseen, paitsi ehkä suurempien tulojen muodossa. Eritoten tämä kuulostaa melko oudolta suositukselta, kun teiniraskauksia vähentäviin toimiin kiinnitetään suhteessa paljon niukemmin huomiota.

Sekä Bokin että onnellisuuden taloustieteen harjoittajien johtopäätös on, että ihmiset eivät aina kykene itse tekemään niitä päätöksiä, jotka heille pitkällä aikavälillä olisivat parhaita. Oikeiden arvojen

omaksuminen rikkauksien keräämiseen tähtäävän oravanpyörän sijaan on vaikeaa itse kullekin. Television katsominen on helppo tapa kuluttaa työltä jäävää vapaa-aikaa, vaikka onnellisuuden kannalta olisi parempi osallistua yhdistystoimintaan, viettää laatu-aikaa läheisten kanssa tai harrastaa liikuntaa. Eräs ratkaisu tähän on ilmeinen, mutta samanaikaisesti käytännössä hyvin vaikea toteuttaa: ihmiset pitää opettaa ajattelemaan oikein.

Bok laajentaa tätä ideaa mm. politiikkojen toiminnan arvioitiin: hänen mukaansa kansalaisilla on Yhdysvalloissa aivan epärealistisen negatiivinen ja kyyninen kuva politiikkojen toiminnasta, mikä osaltaan lisää tyytymättömyyttä maan hallituksen ja johtavien instituutioiden puuhiin. Bokin mukaan kuitenkin kyse on osaltaan vain vääristyneistä havainnoista: opettamalla ihmisille, kuinka vaikeaa päätöksenteko keskushallinnon tasolla on, voidaan lisätä luottamusta siihen, että keskusvallan interventiot voivat olla myös hyödyllisiä.

Opetettavaan oikeaan ajatteluun kuuluu myös arvojen ja filosofian opetus sekä hyvinvointia lisäävien työn ulkopuolisten

mielenkiinnon kohteiden edistäminen. Hieman elitistiseltä tuntuu, että Bok keskittyy niin paljon siihen, miten *korkeakouluihin* voitaisiin tuoda lisää onnellisuutta lisääviä ja edellä mainittua kansalaisaktiivisuutta ja luottoa hallitukseen lisääviä kursseja. Peruskoulutuskin mainitaan lyhyesti, mutta lopputoteamus on, ettei ole realistista olettaa peruskoulujen opettajat kyvykkäiksi opettamaan onnellisuutta.

Itse asiassa Bokin mukaan liiallinen itsetunnon kohottaminen voi jopa saada kyvyiltään vaatimattomimmat luulemaan itsestään liikoja. Kaiken järjen mukaan onnellisuuden pitäisi olla kaikkien oikeus, ja hyödyllisten elämäntapojen omaksuminen lienee sen todennäköisempää, mitä aikaisemmin niiden opettaminen aloitetaan, sikäli kun niitä voidaan tarkoituksellisin koulutusohjelmien avulla helposti muuttaa.

Bok raportoi onnellisuustutkimuksen tuloksia kohtalaisen kiinnostavasti, mutta kirjan anti politiikkaideoiden osalta jää kuitenkin varsin laihaksi, eritoten eurooppalaisesta näkökulmasta. Yleiseksi vaikutelmaksi kirjasta jää myös äärimäinen holhoavuus ja elitistisyys. ■

Kasvustrategia kateissa?

Suomen talouden ja teollisuuden tulevaisuus

Miten Suomen talouskasvu voi jatkua kriisin jälkeen?
Vanhoja konsteja pitää hioa, mutta uusiakin on löydettävä.

Mika Maliranta
Tutkimusjohtaja
ETLA
Professori
Jyväskylän yliopisto
mika.maliranta@etla.fi

Pekka Ylä-Anttila
Toimitusjohtaja
Etlatieto
pekka.yla-anttila@etla.fi

Suomen talouden nousu edellisestä, 1990-luvun alun lamas-
ta oli hätkähdyttävän nopeaa (kuvio 1). Talous pääsi lamaa
edeltäneelle potentiaalisen tuotannon¹ kasvu-uralle 2000-lu-
vun alkuun mennessä. Kasvu oli historiallisesti tarkastellen hyvin
nopeaa lähes kymmenen vuoden ajan. Samantapainen on tilan-
ne ollut joidenkin muidenkin pahojen taantumien jälkeen (Var-

Tähän kirjoitukseen on koottu joitakin keskeisiä havaintoja ja johtopäätöksiä
Etlatiedon tutkimushankkeesta "Suomi globaalissa kilpailussa" (<http://www.etla.fi/globaalikilpailu>).

¹ Potentiaalisella tuotannolla tarkoitetaan sitä bruttokansantuotetta, joka
kulloinkin käytettävissä olevilla voimavaroilla kyettäisiin tuottamaan. Sen
kasvuvauhti samastetaan usein toteutuneen tuotannon pitkän aikavälin kes-
kimääräiseen kasvuvauhtiin.





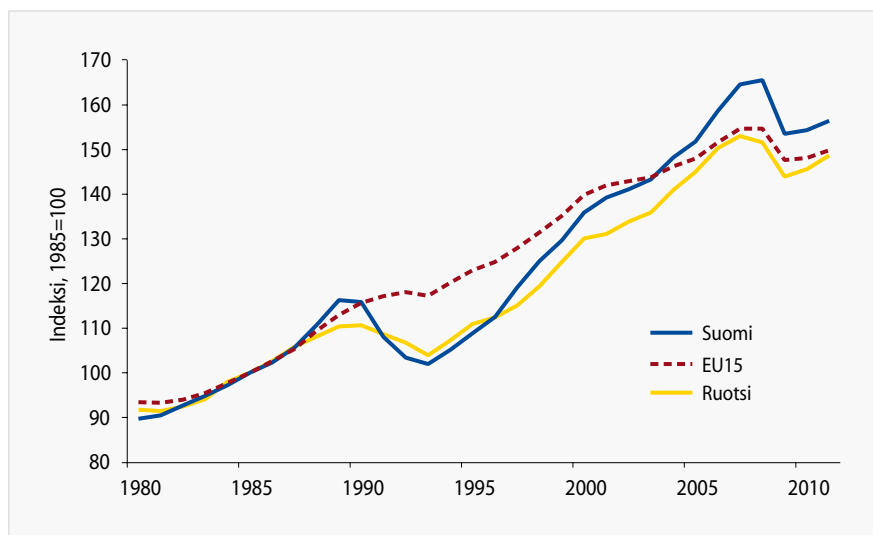
tia 2010). Kansainvälisesti vertaillen Suomen nopeat toipumiset taantumista ja paluut entiseen ovat kuitenkin harvinaisia. Pikemminkin tutkimus viittaa siihen, että pitkien taantumien vaikutukset ovat pysyviä tai ainakin hyvin pitkäaikaisia (esim. IMF 2009).

Voidaankin kysyä, millaiset mahdollisuudet Suomella on nopeaan toipumiseen nykykriisistä. Kansainväliset kokemukset näyttävät viittaavan siihen, että taloudet kyllä toipuvat lamoista, mutta menetettyä tuotantoa ei ainakaan kokonaan saada kurottua kiinni. Syvä taantuma jättää pysyvän kuilun ennen taantumaa saavutettavissa olleen tuotannon ja taantumien jälkeen toteutuneen tuotannon väliin. Ovatko Suomen toipumiset aiemmista lamoista olleet siis poikkeuksia ja voisiko paluu aikaisemmalle kasvu-uralle jäädä tällä kertaa tapahtumatta?

Tällainen ajattelu näyttää olleen Valtiovarainministeriön (2010) *Julkisen talous tienhaarassa*-raportin lähdekohta. Sen mukaan osa tuotantokapasiteetista jää kriisin seurauksena pysyvästi pois käytöstä. Myös potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin pelätään jäävän selvästi kriisiä edeltänyttä aikaa hitaammaksi. Julkisen talouden kestävyyttä arvioivien laskelmien pohjaksi otetaan oletus, että talouskasvu olisi pitkällä aikavälillä keskimäärin 1,8 prosenttia vuodessa. Tätä voi verrata vuosien 1960–2008 lähes kolmen prosentin keskimääräiseen kasvuun. Valtiovarainministeriön oletusta voidaan pitää yhtenä mahdollisena skenaariona, johon pitää varautua. Oletusta nope-

Mika Maliranta (oik.) ja Pekka Ylä-Anttila tähdentävät, että tuleva talouskasvu syntyy toimialojen ja yritysten sisäisestä rakennemuutoksesta. Suuri hyödyntämätön potentiaali on tehtävärakenteiden muutoksessa – miten saada oikeat ihmiset oikeille paikoille?

Kuvio 1. Bruttokansantuotteen määrä henkilöä kohden Suomessa ja EU15:ssä, vuosina 1980–2011, ostovoimapariteettikurssein (1980=100).



ampi talouskasvu luonnollisesti helpotaisi julkisen sektorin tasapainottamista ja velkasuhteen saamista hallintaan.

Seuraavassa pohdimme, millaisia kasvun vaihtoehtoja meillä on. Miten nykyinen kriisi poikkeaa edeltäjistään? Mitkä tekijät vaikuttavat pitkän aikavälin kasvuun? Onko kasvustrategiamme kateissa? Millaisia voisivat olla tulevaisuuden kasvun ja tuottavuuden nousun lähteet?

Aiemmat taantumukset ja 2000-luvun kriisi

1990-luvun laman ja nykykriisin välillä on merkittäviä eroja. Erojen tunnistaminen on tarpeen arvioitaessa tämän kriisin jälkeisen ajan kasvua. Syvyydeltään nämä kaksi kriisiä ovat keskenään vertailukelpoisia; itse asiassa nykyinen kriisi näyttää yhden vuoden bruttokansantuotteen supistumisen perusteella olleen syvin koko maamme rauhanajan historiassa.

Suomen kokonaistuotannon supistuminen oli jyrkempää kuin muissa pienissä avoimissa talouksissa, mikä näyttäisi kielivän siitä, että tuotanto- ja vientirakenteemme on monipuolistumisestaan

huolimatta edelleen haavoittuvainen. Kasvu on ollut kovin kapealla pohjalla: Suomi on teknologisesti ja tuotannollisesti erikoistunut huomattavasti harvempiin aloihin kuin esimerkiksi Ruotsi (Pajarinen 2010). Erikoistuminen niille kapeille aloille, joilla Suomella oli suhteellinen etu kansainvälisessä kilpailussa, tuotti pitkän ja vahvan kasvuvaiheen. Erikoistumisen kääntöpuoli tuli esiin taantumassa.

Yksipuolinen tuotannon ja viennin rakenne ei ollut aiempina vuosikymmeninä nykyisenkaltainen pulma: kilpailukyky turvattiin taantumien jälkeen devalvaatiolla, ja kotimaista tuotantoa voitiin suojata muillakin keinoin. Historiallisesti tarkastellen Suomi onkin noussut taantumista muutaman harvan vientialan – useimpien metsäteollisuuden – varassa.

Nouseeko Suomi nykykriisistä yhtä nopeasti kuin 1990-luvun lamasta?

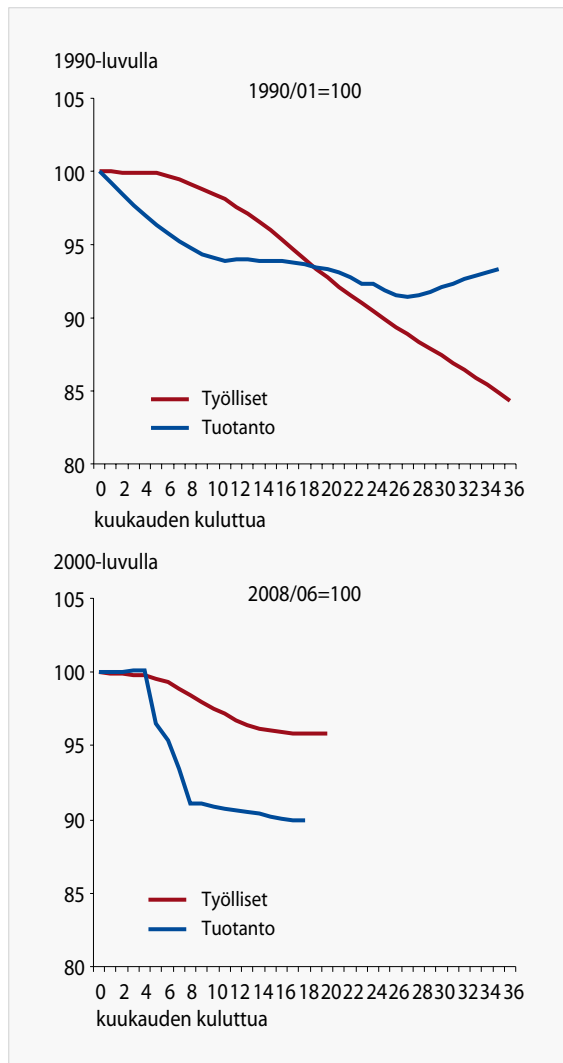
Avoimessa ja integroituneessa maailmantaloudessa talouspoliittisia keinoja yhden tai muutaman alan tukemiseen ei kuitenkaan ole. On syytä muistaa, että myös monet muut maat ja alueet kuin Suomi ovat kärsineet talousongelmista, joiden syyt näyttävät olevan ainakin osin rakenteellisia. Esimerkkinä voi mainita vaikka aikaisemmat menestyjät Kalifornia tai Irlanti.

Suomen poikkeuksellisen nopea talouskasvu 1990-luvun puolivälin jälkeen selittyy melkoiselta osin markan devalvoitumisen tuomalla hyvällä kilpailukyvyllä ja siirtymisellä avoimempaan talouteen. Globalisaatio kasvatti markkinoita, ja talouden avaaminen toi maahan ulkomaista pääomaa ja lisäsi kilpailua kotimaassa. Hyvin koulutettua työvoimaa oli tarjolla osaamisvetoisen yritystoiminnan kasvun tarpeisiin, ja väestön ikärakenne oli muita kehittyneitä maita suotuisampi. Työllisyys kasvoi nopeasti, mikä helpotti julkisen talouden tasapainottamista. Tieto- ja viestintäteknologian valmistuksen huikea nousu siivitti vientiä, ja maan ulkomainen velka muuttui saamiseksi ennätystahdissa.

Nyt tilanne on lähes joka suhteessa erilainen. Emme voi laskea yhden kasvualan varaan, työikäisten määrä on alkanut laskea, kustannuskilpailukyky on vahvistumisen asemesta heikentynyt ja talouden avautumisen hyödyt on pitkälti hyödynnetty. Toimialarakenteen muutos – lähinnä ICT-sektorin nousu – joka vielä 1990-luvulla tuki voimakkaasti talouden ja tuottavuuden kasvua, on kääntynyt kasvua hidastavaksi (Pohjola 2010). Ehkäpä toipuminen nykykriisistä muistuttaa enemmän Ruotsin talouden nousua 1990-luvun alun lamasta kuin omaa poikkeuksellista nousukauttamme tuoloin. Ainakin kiinnikuomisvaraa johtaviin talouksiin ja toimialarakenteiden muutosten tuomaa tuottavuuskasvua on nyt vähemmän.²

² Vrt. Honkapohja ym. (2009).

Kuvio 2. Kokonaistuotanto ja työllisyys kahdessa kriisissä, kuukausisarjat (1990/01=100 ja 2008/06=100).



Yksi 1990-luvun alun ja nykykriisin ero meillä näyttää kuitenkin osoittavan toiseen suuntaan. Työllisyys on suhteessa tuotannon supistumiseen heikentynyt tässä lamassa huomattavasti vähemmän kuin edellisessä. Yritykset ovat pitäneet kiinni työvoimastaan, mikä kertoo siitä, että ne odottavat kysynnän kääntyvän nousuun kohtuullisen nopeasti. Taantumien pitkäkestoisuus voi tietysti muuttaa tilannetta, mutta tällä hetkellä odotukset suhdannenoususta ovat hiljalleen vahvistumassa.

Työllisyys ei ole siis ainakaan toistaiseksi heikentynyt niin voimakkaasti kuin olisi voitu pelätä. Pitkän aikavälin kasvunäkymiä arvioitaessa on kuitenkin tarpeellista pitää mielessä se, että nettotyöllisyyden muutos on työpaikkojen syntymien ja tuhoutumien erotus. Nor-

maalioloissa sekä syntymisaste että tuhoutumisaste ovat vuositason tasolla reilun 10 prosentin luokkaa. Suomen yrityssektorin työllisyyden kohoaminen edellisen kriisin jäljiltä tapahtui ennen kaikkea sitä kautta, että uusien työpaikkojen syntymisaste kohosi – parhaimmillaan se oli 15 prosentin luokkaa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Sen sijaan työpaikkojen tuhoutumisaste pysyi yllättävän vakaana vuosina 1995–2005 (Ilmakunnas ja Maliranta 2008).

Valitettavasti tuoreita tietoja nykyisen kriisin ajalta ei ole saatavilla. Jos työpaikkojen syntymisasteet olisivat pudonneet voimakkaasti, kertoisi tämä mikrotason uudistumisen hyytymisestä. Se olisi huolestuttavaa tulevan kehityksen kannalta. Jos sen sijaan työpaikkojen syntymisasteet olisivat säilyneet suhteellisen korkeina, kertoisi se erityisen positiivisesta tulevaisuudenuskosta. Toisin kuin meillä, Yhdysvalloissa työllisyys on heikentynyt poikkeuksellisen nopeasti tämän kriisin aikana. Tuoreiden tietojen perusteella työpaikkojen tuhoutumisasteet ovat siellä kuitenkin normaalin vaihteluvälin sisällä. Sen sijaan uusien työpaikkojen syntymisaste on romahtanut historiallisen alhaiselle tasolle (BLS 2010). Siis ainakin Yhdysvalloissa nykyiseen ”luovaan tuhoon” on sisällynyt poikkeuksellisen vähän uusien työpaikkojen luontia. Suomen tilanne selvinnee myöhemmissä tutkimuksissa.

Kasvustrategia kateissa?

Nopea talouskasvu epäilemättä ratkaisisi monia talouspolitiikan akuutteja ongelmia. Se auttaisi julkisen tasapainon korjaamisessa siten, ettei tarvitsisi tehdä niin kipeiltä tuntuvia veronkorotuksia ja hyvinvointipalvelujen leikkauksia kuin mihin lama näyttäisi pakottavan. Ei ihme, että kasvustrategiaa haetaan nyt kuumeisesti monilla foorumeilla. Ns. Tanskasen kasvutyöryhmän (Valtioneuvoston kanslia 2010) rinnalle on syntynyt uusi hanke: hallitus ja työmarkkinajärjestöt ovat sopineet valmistelusta, joka tähtää ”kestävän talouskasvun ja työllisyyden laajaan toimenpideohjelmaan” – siis talouden uuteen kasvustrategiaan.

Pitkän aikavälin kasvustrategialla on ainakin kaksi suurta haastetta. Ensiksikin kaikki keskeiset vientialamme – metsäteollisuus, ICT ja konepajateollisuus – näyttävät olevan sekä suhdanneongelmissa että rakennemuutoksen kourissa yhtä aikaa. Toiseksi työikäisen väestön supistumisen takia myös työpanos alkaa supistua, jos työvoimaosuudet säilyvät nykyisellään.

Talouden kasvun tekijöitä kuvataan usein yksinkertaisella kaavalla: määritelmällisesti talouden kasvu on työpanoksen kasvun ja työn tuottavuuden kasvun summa. Tätä kaavaa voidaan käyttää talouspolitiikan toimenpiteiden jäsentämiseen. Tuottavuuden parantaminen helpottaa julkisen talouden rahoitusjäämän korjaamista, mutta tärkeää se on ennen kaikkea pitkän aikavälin talouskasvulle. Työpanoksen kasvattaminen (tai pikemminkin supistumisen hidastaminen) työuria pidentämällä on erityisen tärkeää julkisen talouden rahoituksen kannalta. Lisäksi sillä voi olla tärkeitä sosiaalipoliittisia vaikutuksia.

Työpaikkoja on menetetty pelättyä vähemmän, mutta syntyykö uusia?

Työpanoksen kasvattaminen työuria pidentämällä ja työvoimaan osallistumista nostamalla näyttää kuitenkin vaikuttavan negatiivisesti tuottavuuden kasvuun (Dew-Becker ja Gordon 2008). Tällaisten toimenpiteiden vaikutus talouden kasvuun ja hyvinvoinnin kehitykseen on siis heikompi kuin mitä voisi kuvitella yllä esitetyn ja paljon käytetyn yksinkertaisen talouskasvukaavan perusteella.

Kestävä talouskasvu perustuu siis ennen kaikkea työn tuottavuuden kasvuun, mutta mihin tekijöihin työn tuottavuuden kasvu sitten perustuu? Miten työn tuottavuuden kehitystä voidaan edistää talouspolitiikan keinoin ja tarvitaanko siihen uutta kasvustrategiaa?

Suomen talouden viime vuosien kasvustrategiassa ovat kaikki palaset sinässä kohdallaan. Suomi muuttui 1980-luvun aikana vähitellen koulutukseen ja tutkimukseen nojaavaksi, ja viimeistään 1990-luvun kuluessa myös jokseenkin avoimeksi taloudeksi. Samalla tuottavuuskasvun lähteet muuttuivat ja ovat edelleen muuttumassa. Emme välttämättä tarvitse uutta kasvustrategiaa, vaan pikemminkin sen entistä tehokkaampaa hyödyntämistä ja joidenkin rönsyjen karsimista.

Kasvun lähteet

Taloudellisen kasvun ja tuottavuuden nousun keskeiset lähteet ovat teknologinen muutos ja kansainvälisen työnjaon syventyminen. Nämä tekijät – täsmäl-

lisemmin tieto- ja viestintäteknologian kehitys sekä globalisaation toinen aalto³ – pitivät yllä nopeaa kasvua viimeisen parin vuosikymmenen ajan sekä maailmantaloudessa että Suomessa. Kummankin tekijän vaikutukset konkretisoituvat *rakennemuutosten* kautta: toimiala-, yritys-, toimipaikka- ja viime kädessä työtehtävien rakenteet uudistuvat. Rakennemuutos on nopean tuottavuuskasvun välttämätön, mutta ei suinkaan riittävä ehto.

Suomessa 1990-luvun laman jälkeinen nopea talouskasvu perustui suurelta osin edellisellä vuosikymmenellä käynnistyneeseen toimipaikka- ja yritysrakenteiden muutokseen: uusien yritysten markkinoille tuloon, vanhojen poistumiseen ja resurssien siirtymiseen heikon tuottavuuden yrityksistä ja toi-

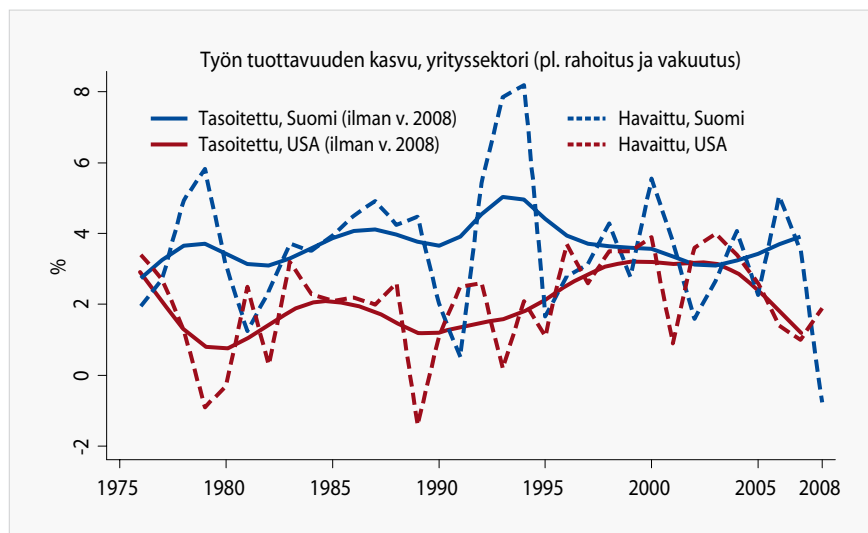
mipaikoista paremman tuottavuuden yksiköihin – ns. luovaan tuhoon (Mäliranta 2003 ja 2010a). Itse asiassa tuottavuuskasvun *nopeutuminen* teollisuudessa 1980-luvun lopulta alkaen perustui *kokonaan* tähän mikrorakenteiden muutokseen, ja koko yrityssektorissakin lähes kokonaan (vrt. kuvio 3). Tuottavuuskasvun nopeutuminen ennen nykyistä lamaa puolestaan perustui aikaisempaa selvästi enemmän tehtävärakenteiden muutokseen. Toimialojen välinen rakennemuutos on sijaan viime vuosina pikemminkin hidastanut kuin nopeuttanut tuottavuuskehitystä.

Mistä nykyisen laman jälkeinen talouden ja tuottavuuden kasvu voisi sitten tulla? Matti Pohjola (2010) kiinnittää aiheellisesti huomiota siihen, että tuottantorakenteen muutos teollisuudesta kohti palveluita ja nopean tuottavuuskasvun teollisuusaloilta hitaan kasvun aloille hidastaa tulevaakin talouskasvua merkittävästi. Kasvustrategiaa tuskin voidaankaan rakentaa kasvualojen tunnistamisen ja tukemisen varaan.

Talouskasvun ja kasvupolitiikan lähtökohdat ovat nyt kokonaan toisenlaiset. Olemme siirtyneet kiinnikurojataloudesta lähelle tuottavuuden ja

³ Toisella globalisaatioaalolla tarkoitetaan 1980-luvulla alkanutta maailmankaupan ja kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttamista ja samanaikaista tietotekniikkavallankumousta. Ensimmäinen globalisaatioaalto puolestaan viittaa 1800-luvun puolivälissä alkaneeseen ja ensimmäiseen maailmansotaan päättyneeseen ajanjaksoon, jolloin maailmankauppa ja myös pääomien liikkuminen lisääntyivät nopeasti. Kuljetusteknologian kehityksen seurauksena yhä suurempi osa tuotteista tuotettiin eri paikassa kuin kulutettiin.

Kuvio 3. Työtunnin tuottavuuden kasvu yrityksissä, %.



Lähteet: Kansantalouden tilinpito (Suomi) ja Bureau of Labor Statistics (USA).



Kasvustrategiassa
ei nyt ole tärkeää
tukea kasvualoja
vaan erikoistua
korkeaa koulutusta ja
erityisosaamista vaativiin
tehtäviin eri toimialoilla.

teknologian eturintamaa. Pikemmin kuin toimialarakenteen muutosten kautta kasvun uusia mahdollisuuksia pitäisi etsiä yritys- ja toimipaikkarakenteiden sekä tehtävärakenteiden muutoksista. Tähän viittaavat sekä viime vuosien tuottavuuskehitys että kasvun lähteitä koskeva empiirinen ja teoreettinen tutkimus.

Politiikassa tulisi huolehtia siitä, että edellytykset tuottavuutta vahvistavalle rakennemuutokselle säilyvät. Uusien korkean tuottavuuden yritysten syntyminen, matalan tuottavuuden toimipaikkojen poistuminen markkinoilta sekä työpaikkojen siirtyminen menestyviin ja tuottavuudeltaan hyviin yksiköihin on tulevinakin vuosina tärkeää. Mutta vielä tärkeämmäksi on ilmeisesti tulossa yritysten sisäinen tehtävärakenteiden muutos. Aikaisempina vuosikymmeninä kansainvälisen työnjaon muutos jakoi *toimialoja* voittajiin ja häviäjiin. 1980-luvulta alkaen globalisaatio on vetänyt jakolinjaa *yritysten ja toimipaikkojen* välille. Nyt on siirrytty entistä enemmän *työtehtävien* tasolle.

Kyse on yritystoiminnan uudesta loogiikasta. Yritykset ovat pilkkoneet toimintansa tai arvoketjunsä yhä pienem-

piin osiin ja ulkoistaneet niitä eri puolille maailmaa. Maat ja alueet eivät erikoistune enää tiettyihin toimialoihin tai tuoteryhmiin vaan arvoketjun eri osien toimintoihin tai työtehtäviin (Baldwin 2006). Tässä maailmassa työtehtävät kilpailevat keskenään ja maat erikoistuvat suhteellisen etunsa mukaisesti tehtäviin. Suomelle tässä muutoksessa ainoa mahdollisuus on erikoistua korkeaa koulutusta ja erityisosaamista vaativiin toimintoihin eri toimialoilla.

Näin näyttää pitkälti jo tapahtuneenkin. Esimerkiksi ICT-klusterissa (sähkötekninen teollisuus ja ICT-palvelut) tutkijoiden, suunnittelijoiden ja muiden toimihenkilöiden osuus työvoimasta on jo noin 50 prosenttia. Osuus on kasvanut nopeasti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Muutos koskettaa kuitenkin monia muitakin aloja. Muutokset tehtävärakenteissa – korkeaa osaamista vaativien ja korkeapalkkaisten tehtävien osuuden kasvu – on lisännyt viime vuosina työn tuottavuuden kasvua noin yhdellä prosenttiyksiköllä (Märliranta 2010b). Monista aiemmin työintensiivisiksi luokitelluista teollisuuden toimialoista on kuin varkain tullut tietointensiivisiä palvelualoja. Näin on

käynyt esimerkiksi tekstiili- ja vaate-tusteollisuudelle sekä tieto- ja viestintälaitteiden valmistukselle. Suunnitelu- ja asiantuntijatehtävät ovat jääneet, valmistus on siirtynyt pois. Tämä näkyy jo Suomen vientiluvuissa: viime vuonna esimerkiksi tietotekniikkapalveluiden vienti oli kaksi kertaa niin suuri kuin matkapuhelinten vienti.

Miten estetään tuottavuuden kasvun hidastuminen?

Tehtävärakenteiden muutoksen merkitys tulee entistä tärkeämmäksi, kun tarkastellaan viime vuosien tuottavuuskehitystä Yhdysvalloissa (kuviokuva 3) ja siitä tehtyjä arvioita lähivuosille. Yhdysvaltain tuottavuuskehitys on hidastunut nopeasti ja kehityksen arvioidaan jatkuvan. Kuten edellä todettiin, Yhdysvalloissa uusien työpaikkojen syntymisaste on ollut viime ajat historiallisen alhaalla. Itse asiassa tämä näyttää jatkumolta jo 2000-luvun alkupuolella käynnistyneelle hidastuvien työpaikkavirtojen trendille. Menneisyydessä työpaikkavirtojen trendit ovat kulkeneet käsi kädessä tuottavuuskasvun trendien kanssa, mikä ei ole kovin rohkaiseva uutinen niille, jotka odottavat tuottavuuskasvun suurta uutta aaltoa.

Yritys-, toimipaikka- ja tehtävätason rakennemuutokset ovat jatkossa keskeisiä kasvun lähteitä.

Jos Yhdysvaltoja pidetään edelläkävijätaloutena, joka on onnistunut saamaan merkittävää tuottavuushyötyä tietotekniikkavallankumouksesta, voidaan arvioida noiden hyötyjen olevan yleismaailmallisestikin vähentymässä. Gordonin (2009) arvion mukaan Yhdysvaltain taloudella on edessään poikkeuksellisen hidas tuottavuuskasvu parin seuraavan vuosikymmenen ajan. Jos teknologisen muutoksen edelläkävijän skenaario on tällainen, samantapainen kehitys näkyy muissakin eturintamaa lähellä olevissa maissa – Suomi on yksi näistä. Siksi Suomen on haettava omia vahvuuksia ja erityisesti pienen maan etuja.

Yksi tällainen on yritysten ja toimipaikkojen sisäiseen tehtävärakennemuutokseen liittyvän potentiaalin hyödyntäminen. Historian valossa tämä rakennemuutos näyttää olleen vahvimillaan tuottavuutta vahvistavan toimipaikka- ja yritys rakenteen muutoksen, luovan tuhon, ja sitä kautta tulevan uudistumisen, aikana. Nämä yritys-, toimipaikka- ja tehtävätason rakennemuutokset ovat tulevaisuuden tuottavuuskasvun keskeiset lähteet. Tällaisia rakennemuutoksia ovat uutta tekniikkaa hyödyntävien työtehtävien sekä vaativien asiantuntija- ja suunnittelutehtävien lisääntyminen. Yleisesti kyse on uutta luovien työtehtävien lisääntymisestä sekä siitä, että työntekijät siirtyvät jouhevasti koulutustaan ja ammattitaitoaan paremmin vastaaviin tehtäviin. Tämäntapainen kehitys on ol-

lut meneillään monilla teknologiatalousuuden toimialoilla, erityisesti tieto- ja viestintäteknologian alalla.

Tällaisiin muutoksiin perustuva kasvu edellyttää työvoiman liikkuvuutta niin toimialojen ja yritysten välillä kuin yritysten ja toimipaikkojen sisälläkin. Se puolestaan asettaa vaatimuksia työmarkkinajärjestelmälle, johtamiselle ja sosiaaliturvalle. Ihmisillä on oltava riittävät kannustimet työtehtävien muutokseen ja sosiaaliturvan on oltava sellainen, että se lieventää rakennemuutoksen kielteisiä vaikutuksia yksilötasolla. Tuottavuuden kasvu merkitsee joka tapauksessa lisääntyvää vaurautta kansantalouden tasolla ja tehtävärakenteiden muutos yksilöille mahdollisuutta edetä työurallaan ja nostaa palkkatasoaan.

Vieläkö talouskasvua tarvitaan?

Vauraus ja tulotason kasvu on edelleen korkealla yhteiskuntapolitiikan tavoitteenasettelussa. Viimeistään talouskriisi on tätä jälleen vahvistanut. Toisaalta kriisi on nostanut epäilyn koko talouskasvun tavoitteen mielekkyydestä – eikö kriisi johtunutkin juuri jatkuvan kasvun tavoittelusta ja liiallisesti ahneu-

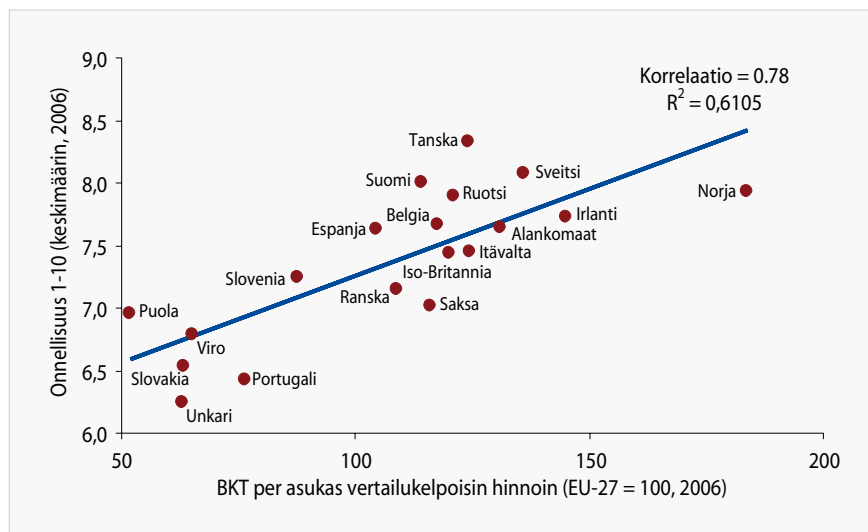
desta lisätä vaurautta? Tuovatko talouskasvu ja aineellinen vauraus sittenkään onnea?

Talouskasvun tai tulotason yhteys onnellisuuteen ja hyväksi koettuun elämään on jatkuvan keskustelun ja myös tutkimuksen kohteena. Yleinen ja usein toistettu käsitys on ollut, että tietyn tulotason jälkeen talouskasvulla tai tulojen lisääntymisellä ei ole merkitystä onnellisuuden tai koetun tyytyväisyyden välillä. Uusin tutkimus näyttää kiistävän tämän käsityksen (Stevenson ja Wolfers 2008). Sen mukaan maan kansalaisten keskimääräinen koettu hyvinvointi lisääntyy vaurauden kasvun mukana niissäkin maissa, joissa tulotaso on jo korkea. Kasvupolitiikka, ja varsinkin tuottavuuden kasvuun pohjautuva politiikka, on myös hyvinvointipolitiikkaa. Kuviossa 4 on esitetty European Social Survey -aineiston⁴ perusteella yhteys tulotason ja koetun onnellisuuden välillä Euroopan maissa.

Kuvion mukaan tulotason ja mitatun onnellisuuden välillä on voimakas riip-

⁴ Ks. <http://ess.nsd.uib.no>. Onnellisuutta mittaava kysymys laajassa ja huolella tehdyssä kyselyssä on muotoa "Kaiken kaikkiaan, kuinka onnellinen katsot olevasi?" ("Taking all things together, how happy would you say you are?")

Kuvio 4. BKT asukasta kohden ja subjektiivisesti koettu onnellisuus Euroopan maissa.



Taloukasvu lisää onnellisuutta vielä korkeallakin tulotasolla.

puvuus. Suomalaiset ovat suurista rakennemuutoksista huolimatta Euroopan onnellisimpiin kuuluva kansa. Kuviossa erottuvat selvästi entiset Itä-Euroopan maat omaksi ryhmäkseen ja esimerkiksi Pohjoismaat omakseen. Koettu onnellisuus on 2000-luvun kuluessa hienokseltaan Suomessa kasvanut, kuten tulotasokin.

Yhteenveto – talouden ja teollisuuden tulevaisuus

Suomi nousi 1990-luvun lamasta poikkeuksellisen nopeasti, ja talouden tasapaino palautui nopeammin kuin juuri kukaan osasi ennustaa. Nyt olemme 1990-luvun kriisiä muistuttavassa tilanteessa. Ei ole kuitenkaan mitään takeita, että tällä kertaa nousu olisi yhtä rivakkaa. Juuri mitään 1990-luvun alun kasvua tukevia tekijöitä ei nyt ole. Kasvua on tavoiteltava muilla keinoin.

Toimialojen välinen rakennemuutos näyttää lähivuosina pikemmin hidastavan tuotannon ja tuottavuuden kasvua kuin sitä edistävän. Talouden avautumiseen ja perinteiseen toimialojen väliseen erikoistumiseen liittyvät hyödyt on pitkälti käytetty. Kasvualojen etsimiseen ja niiden tukemiseen tähtäävä politiikka on avoimessa maailmantaloudessa vaikeaa, ellei mahdotonta. Globalisaatio on pitkälti hajottanut vahvat kansalliset teollisuusklusterit. Maat erikoistuvat globaalien arvoverkkojen eri osiin omien suhteellisten etujensa mukaan. Suomen suhteelliset

edut perustuvat koulutukseen ja inhimilliseen pääomaan, kuten tähänkin asti.

Tuottavuuden kasvun lähteitä on kuitenkin etsittävä yritys- ja toimipaikkarakenteiden muutoksesta sekä yritysten sisältä. Suuri hyödyntämätön potentiaali liittyy tehtävärakenteiden muutokseen: miten saada eri organisaatioissa oikeat ihmiset oikeille paikoille.

Palveluiden osuus Suomen taloudessa tulee kasvamaan. Yksi seuraus tästä on tuottavuuskasvun hidastuminen. Palvelut eivät kuitenkaan ole välttämättä tuottavuuden kiviriippa vaan myös mahdollisuus. Suomessa se tarkoittaa teollisen tuotannon ja palveluiden älykstä yhdistämistä. Tällä tiellä on jo edetty. Vaikka teollinen valmistus osittain siirtyykin pois Suomesta, suunnittelu-, tutkimus- ja kehitystyö, muut asiantuntijatehtävät sekä vaativin osa teollisesta arvoketjusta jää.

Tällainen uusi rakenne on ollut Suomessa jo hyvää vauhtia syntyessä. Kehityksen jatkumisen edellytyksistä täytyy nyt pitää huolta elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tehoa parantamalla sekä työmarkkinoita edelleen kehittämällä. Yrityksissä ja innovaatiopolitiikassa se tarkoittaa kokeilua ja riskinottoa, mutta myös epäonnistumisia. Ihmisille se tarkoittaa muutoksia ja mahdollisuuksia, mutta myös riskejä, joita tulisi yhteisesti tulevaisuudessakin jakaa. Tuo kaikki kuuluu hyväksi todettuun taloukasvun ja hyvinvoinnin lisäämisen strategiaan. Tuota strategiaa ei tarvitse muuttaa, mutta uusia taktiikoita täytyy kokeilla muuttuvissa olosuhteissa. ■

KIRJALLISUUS

Baldwin, R.E. (2006), Globalisation: The Great Unbundling(s). Valtioneuvoston kanslia.
BLS (2010), All Firm Sizes Hit Hard during the Current Recession. Issues in Labor Statistics, Summary 10-02 / March 2010, U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics

Dew-Becker I. & Gordon, R.J. (2008), The Role of Labor Market Changes in the Slowdown of European Productivity Growth, NBER Working Paper No. 13840.

Gordon, R.J. (2009), The Slowest Potential Output Growth in U. S. History: Measurement and Interpretation, CSIP Symposium on "The Outlook for Future Productivity Growth", Federal Reserve Bank of San Francisco.

Honkapohja, S. & Koskela E.A. & Lebfritz, W. & Uusitalo, R. (2009), Economic Prosperity Recaptured. The Finnish Path from Crisis to Rapid Growth, Cambridge, MA: MIT Press.

Ilmakunnas P. & Maliranta, M. (2008), Työpaikka- ja työntekijävirrat yrityssectorilla vuosina 1991–2005. Valtioneuvoston kanslian raportteja No. 2/2008

IMF (2009), World Economic Outlook, November.

Maliranta, M. (2003), Micro Level Dynamics of Productivity Growth. An Empirical Analysis of the Great Leap in Finnish Manufacturing Productivity in 1975–2000, ETLA A 38

Maliranta, M. (2010a), Tuottavuuden trendi kriisin jälkeen – mihin tuottavuuden mikrojaljet osoittavat? Teoksessa Rouvinen, P. & Ylä-Anttila, P. (toim.): Kriisin jälkeen, Helsinki: Sitra ja Taloustieto Oy.

Maliranta, M. (2010b), Tehtävärakenteiden muutos palkkojen ja tuottavuuden kasvun lähteenä, Teoksessa Asplund, R. & Kauhanen, M. (toim.), Suomalainen palkkarakenne – muutokset, syyt, seuraukset, Helsinki: Taloustieto Oy.

Pajarinen, M. (2010), Suomen teollisen teknologian, tuotannon ja työllisyyden suhteellinen erikoistuminen, ETLA Keskusteluaiheita nro 1210.

Pohjola, M. (2010), Miten tuottavuuden kasvun käy? Teoksessa Rouvinen, P. & Ylä-Anttila, P. (toim.): Kriisin jälkeen, Helsinki: Sitra ja Taloustieto Oy.

Stevenson, B. & Wolfers, J. (2008), Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox, Brookings Papers on Economic Activity, 2008:1, 1–87.

<http://bpp.wharton.upenn.edu/betseys/papers/happiness.pdf>

Valtioneuvoston kanslia (2010), Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Kasvutyöryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010

Valtiovarainministeriö (2010), Julkinen talous tienhaarassa, Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.

Vartia, P. (2010), Aiempien kriisien opetukset nykytilanteessa, teoksessa Rouvinen, P. & Ylä-Anttila, P. (toim.): Kriisin jälkeen, Helsinki: Sitra ja Taloustieto Oy.

Infrastruktuuria laiminlyödään Suomessa

Infrastruktuuri- ja väyläinvestoinneista puhutaan yleensä talouden elvytystoimien yhteydessä. Niillä on kuitenkin myös merkittäviä pitkän ajan kasvuvaikutuksia, jotka puoltavat nykyistä huomattavasti mittavampia panostuksia.

Sakari Uimonen
Tutkija
sakari.uimonen@vatt.fi

Infrastruktuuria laiminlyövät Suomessa ekonomistit. Infrastruktuuriin liittyvää akateemista eli perustutkimuksen kaltaista taloudellista tutkimusta ei ole tähän saakka jostain syystä koettu kovinkaan trendikäänä. Soveltavan tutkimuksen esteenä taas on pitkälti ollut rahoituksen vähyys.

Tutkin Yrjö Jahnessonin säätiön apurahalla infrastruktuurin taloudellisia vaikutuksia Suomessa. Kiitän Valtion taloudellista tutkimuskeskusta (VATT) työtilasta.





Soveltavaakin tutkimusta on aika ajoin rahoitettu myös Suomessa. Useassa tapauksessa kysymyksessä on kuitenkin ollut vastauksien hakeminen pseudo-ongelmiin tai ideologisista lähtökohdistasi esiin nouseviin kysymyksiin. Pseudo-ongelma on sellainen, jossa varsinainen ongelma on jossain muualla, mutta itse tähän ongelmaan ei haluta puuttua.

Esimerkki varsinaisesta ongelmasta on valtion nykyinen jäykkä budjettikäytäntö, jossa suurten pitkäkestoisten infra-hankkeiden rahoitus on ollut hankalaa. Esimerkki juuri tähän ongelmaan liittyvästä pseudo-ongelmasta on, miten ja millä ehdoilla saadaan yksityinen pääoma mukaan toteuttamaan infrahankkeita (ns. public-private partnership eli

PPP-hankkeet). Tämän tyyppisille mal-leille on tietysti ollut myös oma ideolo-ginen tilauksensa.

Tosiasiata on, että Suomen tie- ja rauta-tieverkoston kehittäminen on jäänyt pa-hasti jälkeen ajastaan ja nykyisetkin ver-

Sakari Uimosen mukaan Suomen tiever-kossa on valtava, jopa 10 miljardin euron välitön investointitarve.

kostot ovat hyvää vauhtia rapautumassa. Nämä ovat todellisia ongelmia ja niiden laiminlyönteihin syytä ovat poliittiset päättäjät ja päätöksiä valmistelevat virkamiehet. Heidän laiminlyöntinsä johtuu useassa tapauksessa puhtaasta tietämättömyydestä.

Näitä asioita on tarkoitus perustella oheisessa kirjoituksessa.

Minkälainen hyödyke on infrastruktuuri?

Infrastruktuuri -sanan etymologia pohjautuu latinan alusrakennetta tarkoittavaan sanaan *infra*. Tämän mukaisesti infrastruktuurilla on tarkoitettu rakenteita ja toimintaketjuja, joihin laajempi ja moninaisempi yhteiskunnallinen toiminta tukeutuu. Infrastruktuuriin tunnetusti luetaan liikenneverkostot niihin kuuluvine rakenteineen (satamat, lentokentät ym.), energiahuollon verkostot, vesi- ja jätehuolto, viestintä- ja tietoliikenneverkot sekä viher- ja vesialueet. Näiden rakenteiden tuottaminen ja ylläpito on yleensä julkisen vallan eli valtion ja kuntien vastuulla.

Myös seuraaviin toimintoihin, joista huolehtiminen ei välttämättä ole yhteiskunnan vastuulla, liittyy infrastruktuurin kaltaisia piirteitä: rahoitus, terveydenhuolto (ml. laboratoriot ja apteekit, etsintä-, pelastus- ja hätäpalvelut) sekä elintarvikkeiden tuotanto ja jakelu.

Mistä johtuu, että jotkut elintärkeät toiminnot ovat julkisen vallan vastuulla mutta toiset eivät?

Infrastruktuurin tuottamiseen liittyy tyypillisesti mittakaavaetuja (kasvavia skaalatuottoja). Verkoston perustamiskustannukset saattavat olla suuret, mutta kun se on paikallaan, niin käyttö- ja kunnossapitokustannukset ovat suhteellisen pienet. Taloustiede kutsuu tällaista tilannetta *luonnolliseksi monopoliksi*. Mittakaavaedut johtuvat tässä tapauk-

Vastuu infrastruktuurista kuuluu julkiselle vallalle.

sessä siitä, että hyödykkeen tuottamiseen liittyy korkeat kiinteät kustannukset. Tuotannon laajentaminen alentaa niitä tuoteyksikköä kohti. Korkeista kiinteistä kustannuksista puolestaan seuraa, että markkinoille ei mahdu kuin yksi toimija. Mutta jos markkinoilla on vain yksi yritys, sillä on voiton maksimoijana taipumus käyttäytyä monopolistisesti. Monopoli asettaa hinnan liian korkeaksi ja tuottaa liian vähän.

Monopoliin liittyvät ongelmat voidaan eliminoida yhteiskunnan säätelyllä, mutta siihen taas liittyy informaatio-ongelmia. Säätelijän tulisi tietää yrityksen tuotantoteknologia eli kustannuksien muodostuminen. Hyvällä syyllä voi kysyä, olisiko yrityksellä silloin halua paljastaa todelliset tuotantokustannuksensa. Säättelyä parempi keino tässä tapauksessa on toiminnan ottaminen suoraan yhteiskunnan vastuulle.

Monen infrastruktuurirakenteen käyttöön liittyy myös poissulkemisen vaikeus. Ketään käyttäjää ei kohtuullisin kustannuksin voida sulkea ulkopuolelle eikä se välttämättä ole tarpeellistakaan, jos lisäkäyttäjistä ei aiheudu kustannuksia. Nämä ominaisuudet luonnehtivat taloustieteessä lanseerattua *julkista hyödykettä*. Talousteoriat (esim. Cornes ja Sandler 1996) kertovat syitä sille, miksi julkisen hyödykkeen tehokas yksityinen tarjonta on paljon hankalammin toteutettavissa kuin julkinen tai julkisen vallan vastuulla oleva tarjonta.

Kolmas infrastruktuuriin tavallisesti liittyvä ominaisuus, minkä usein sanoo jo

nimikin (tieverkosto jne.), on sen toimiminen *verkostona*. Verkosto on suunniteltava ja toteutettava kokonaisuudeksi. Mikään markkinaratkaisu ei voi vähitellen toteuttaa pala palalta tarkoituksenmukaista, tehokasta ja toimivaa verkostoa.

Itse hyödykkeen ominaisuudet siis selettävät sitä, miksi infrastruktuurin tuottamisesta vastaa julkinen valta. Julkisella vallalla on vastuu infrastruktuurin luomisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö julkinen valta voisi delegoida jotain osaa yksityiselle toimijalle. Mutta lähtökohtaisesti, julkinen valta voi aina tuottaa infrastruktuurihyödykkeen vähintään yhtä tehokkaasti kuin yksityiset markkinat – jos nämä tuottavat ylipäättään mitään.

Suomessa infrastruktuuria rakennetaan liian vähän

Infrastruktuurin kehityshistoria Suomessa on osa suomalaisen kapitalismin historiaa. Tosin aivan kaikesta emme voi aina kiittää itseämme – suurkiitokset Venäjän tsaarille, joka aloitti rautatieverkoston rakentamisen. Eikä verkoston luominen aina ole ollut niin tarkoituksellistakaan; teiden rakentamisesta saamme paljolti kiittää 1800-luvun katovuosia ja 1900-luvun lamavuosia (Mauranen 1999; Nenonen 1999). Infrastruktuuria on niin meillä kuin muualakin paljolti rakennettu työllisyystöillä ("public works"). Tienpidosta vastuussa olevan viraston nimikin oli aina 1970-luvulle saakka kuvaavasti kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö.

Tänä päivänä toteutettavat infrahankkeet käyvät läpi pitkän suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin. Keskeinen osa suunnitteluprosessia on hyöty-kustannus-laskelma (jatkossa "hk-laskelma"), johon päätöksenteko perustuu. Hyöty-kustannusanalyysin oppikirjat sano-

Suomessa tehtävissä hyöty- kustannuslaskelmissa ei oteta huomioon infrahankkeiden kaikkia vaikutuksia.

vat, että kaikki hankkeet tulisi toteuttaa, joiden nettohyöty eli nykyhetken diskontattujen hyötyjen summan ja nykyhetken diskontattujen kustannuksien summan erotus on nolla tai suurempi. Sama sääntö voidaan ilmaista myös niin, että hyöty-kustannus-suhteen (jatkossa "hk-suhde") eli nykyhetken diskontattujen hyötyjen summan ja kustannuksien summan välisen suhdeluvun tulee olla suurempi tai yhtä suuri kuin yksi.

Yksi nykyisten hk-laskelmien puutteista on, että niissä ei osata ottaa huomioon hankkeen kaikkia vaikutuksia. Otetaan esimerkiksi tiehanke, joka tyypillisesti sijoittuu maantieteellisesti rajatulle alueelle. Hk-laskelmissa otetaan huomioon matka-aikojen säästöt samalla tai vähän laajemmalla rajatulla alueella. Periaatteessa kuitenkin hankkeen positiiviset vaikutukset saavutettavuuteen saattavat ulottua paljon laajemmalle, aina koko tieverkoston tasolle saakka.

Toiseksi tiehanke tuottaa muitakin hyötyjä kuin suoria matka-aikojen säästöjä. Se alentaa tuotteiden, raaka-aineiden ja työvoiman kuljetuskustannuksia parantaen kuljetuksista riippuvien yritysten tuottavuutta. Tällä puolestaan on vaikutusta alueellisesti erillään sijaitsevien yritysten väliseen kilpailuun, yrityksen sijoittautumis päätöksiin ja edelleen

alueelliseen keskittymiseen. Alueellisen keskittymisen eli agglomeraation etujen myötä myös muut kuin kuljetuksista riippuvat toimialat hyötyvät lopulta tiehankkeista (esim. Eberts ja McMillen 1999).

Suomessa ainakin tiehankkeilta edellytetään hk-suhdetta, joka ylittää reippaasti ykkösen (vähintään 1,5, tavallisesti 2 tai yli senkin). Lisäksi laskelmissa käytetään epävarmuuteen vedoten investoinneille lyhyttä 30 vuoden pitoaikaa (Tielaitos 2000). Tämä on sinänsä outoa, sillä epävarmuus pitäisi ottaa laskelmissa huomioon aivan muulla tavalla, esimerkiksi riskianalyysiksi kutsutulla tekniikalla (European Commission 2008).

Edellä mainituista syistä johtuen Suomessa toteutettavilta infrahankkeilta edellytetään tosiasiallisesti suuria hyötyjä. Kun vielä on ilmeistä, että hk-laskelmissa ei ole mukana kaikkia taloudellisia hyötyjä, Suomessa jää jatkuvasti toteuttamatta yhteiskunta- ja kansantaloudellisesti kannattavia investointeja.

Infrastruktuurin tutkimus kertoo sen suuresta merkityksestä

Ekonomistitkin havahtuivat vähän aikaa sitten huomaamaan, että infrastruktuurien kehittämistä ollaan laiminlyömässä. USA:ssa ensimmäisenä talouskasvun hiipumisen syitä alettiin hakea infrastruktuurin jälkeensä jäämisestä.

Yksi artikkeli (Aschauer 1989) käynnisti empiirisen makrotaloustieteen piiriin tradition, joka on jatkunut vilkkaana nykypäiviin. Tutkimusmenetelmä sinänsä on yksinkertainen ja luonteva: infrastruktuuripääomaa kuvaava muuttuva sijoitetaan talouden tuotantomahdollisuuksia kuvaavaan tuotanto- tai kustannusfunktioon. Estimoidulla funktion parametreillä ja tulkitsemalla niitä tai niistä johdettuja suureita saadaan käsitys inf-

Makrotaloudelliset tutkimukset kertovat yleensä vain, että infrastruktuuriin kannattaisi investoida enemmän.

rastruktuurin vaikutuksista kasvuun, yksityisen sektorin tuottavuuteen, investointeihin, työllisyyteen jne. Traditio on poikunut huomattavan määrän tutkimusta; melko tuore katsauskin (Romp ja de Haan 2007) sisältää yli 120 viittausta eri tutkimuksiin.

Varhaisemmissa tutkimuksissa saatiin infrastruktuurin hyvin suuria positiivisia vaikutuksia talouteen. Myöhempien tutkimuksien arviot ovat tulleet kohtuullisemmiksi ehkä parantuneiden estimointimenetelmien ja paremman tilastointien myötä. Tällä hetkellä tutkijat ovat suhteellisen yksimielisiä siitä, että infrastruktuurilla on kohtuullisen suuri vaikutus talouden kasvuun ja yksityisen sektorin tuottavuuteen, ja lisäksi että infrastruktuuri-investoinnit ovat olleet jonkin verran yksityisiä investointeja kannattavampia.

Uimonen ja Tuovinen (2008) taitaa olla ainoa suomalainen tutkimus, jossa tarkastellaan infrastruktuurin (tieinfrastruktuurin) vaikutuksia. Tämän tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia kuin kansainvälisissä esikuvissa. Toisessa, Hjerpen ym. (2006) tutkimuksessa mukana ovat kaikki julkiset investoinnit. Sen tulokset eivät ole aivan yhtä yksityiselitteisiä.

Makrotaloudellisilla tuloksilla ja niiden herättämällä keskustelulla arvioidaan ol-

leen positiivinen vaikutus päätöksentekijöiden asenteisiin infrastruktuurin kehittämisestä kohtaan (esim. OECD 1993) – paitsi Suomessa, jossa keskustelu (hyvä jos) on vasta viriämässä.

Makrotaloustieteen metodissa on tunnetusti se ongelma, että tulokset putkahtavat ”mustasta laatikosta”. Ne eivät auta infrainvestointien suunnittelussa. Ne kertovat päätöksentekijöille korkeintaan sen, että infrastruktuuriin olisi saatava lisää rahaa. Ne eivät kerro, minkälaisiin kohteisiin ja mille alueille rahat tulisi kohdentaa.

Vaikka makrotaloudelliset tulokset näyttävät konvergoituvan, eri maita koskevilla tuloksilla on edelleen paljon eroja. Erot johtunevat osittain tilastojen laatueroista, osittain mallista ja estimointimenetelmästä.

Infrainvestointien kannattavien kohteiden tunnistaminen on ongelmallista.

Kaikissa makromalleissa tähän saakka on kuitenkin vakavampi ongelma, mistä johtuen tulokset saattavat olla harhaisia suuntaan tai toiseen. Mallien muuttujat yksityiselle tuotannolliselle pääomalle ja infrastruktuuripääomalle ovat lähinnä varallisuuskäsitteitä. Tutkijat (esim. Hulten 1990; Diewert, 2005) ja mm. OECD

(2001) ovat sitä mieltä, että tuottavuustutkimuksissa tulisi käyttää ns. ”tuottavaa pääomaa” ”varallisuuspääoman” sijasta (lainausmerkit, koska termit eivät ole vakiintuneita). Tuottava pääoma mittaa pääomaesineen tuotannollista kontribuutiota paremmin kuin varallisuuspääoma.

Kuvaava esimerkki käsitteiden välisestä erosta on hehkulamppu. Hehkulamppu on kiinteä elin aika tunteina. Sen ”tuotannollinen kontribuutio” (eli tuottava pääoma) pysyy vakiona tunnista toiseen koko eliniän, kunnes se romahtaa kertaheitolla lampun rikkoutuessa. Lampun markkina-arvo (varallisuuspääoma) taas laskee hetki hetkeltä jäljellä olevan elinajan vähentyessä. Hehkulampan kulumisen on esimerkki ns. äkkikuolemakulumisesta.



Tuottavan pääomakannan tilastoai-
kasarjoja lasketaan tällä hetkellä muu-
tamissa maissa. Tiedossani ei ole yhtään
varsinaista infrainvestointien taloudelli-
sia vaikutuksia käsittelevää tutkimusta,
jossa olisi käytetty oikeaa pääomakäsi-
tettä.¹

Vaikka käsitteet olisivat kohdallaan,
mittaamisessa on aina omat ongel-
mansa. Yksityisen tuotannollisen pää-
omakannan mittaamisessa noudate-
tut periaatteet eivät välttämättä sovellu
sellaisinaan suoraan infrastruktuuripää-
omalle. Infrastruktuuripääoman mittaam-
iseen liittyy omia erityisiä ongelmiaan,
joihin on tähän mennessä kiinnitetty vä-
hän huomiota:

1. Infrastruktuuripääoma ”kuluu” eri ta-
valla kuin yksityinen tuottava pääoma ja
sen pitoaika on paljon pitempi. Teiden
ja rautateiden pitoaika voi olla yli sata
vuotta edellyttäen, että niistä pidetään
huolta erillisillä huolto-, kunnossapito- ja
korjaustoimenpiteillä.

Kunnossapidon ansiosta teiden suo-
rituskyky pysyy vakaana. Kulumisenkin
on luonteeltaan lähinnä rakenteiden vä-
symistä. Näistä syistä johtuen oikea ku-
lumistapaoletus infrayhdykkeellä on
edellä hehkulamppu-esimerkin yhtey-
dessä mainittu äkkikuolema-kuluminen.

Yksityisille tuotannollisille investoin-
neille käytetään (mm. tilastoviranomais-
ten) kansantaloudellisissa pääomalaskel-
missa tavallisesti kaikille ekonomisteille
jo peruskurssien yhteydestä tuttua geo-
metrisen kulumistavan oletusta, jossa
pääomaesineen kulumisaste pysyy ai-
na vakiona. Kirjanpidollisissa laskelmissa
käytetään tavallisesti lineaarista pois-

¹ Karkeasti määritellen varallisuuspääoman arvo
annettuna vuonna on investointivuosikertojen
painotettu summa, kun painoina ovat varal-
lisuusesineiden hinnat. Tuottavan pääoman
arvo puolestaan on investointivuosikertojen
painotettu summa, kun painoina ovat varalli-
suusesineiden vuokrahinnat. Varallisuusesineiden
hintojen ja vuokrahintojen välillä on kytkös
investointiteorian perusyhtälön kautta.

Suomen tieverkossa piilee valtava investointitarve.

totapaa: siinä oletetaan, pääomaesineen
arvo alenee lineaarisesti annetussa suh-
teellisen lyhyessä ajassa nolnaan.

2. Yksityinen tuotannollinen inves-
tointi ja julkinen infrainvestointi pe-
rustuvat täysin samannäköiseen pää-
tössääntöön, mutta kummassakin
tapauksessa sitä sovelletaan eri tavalla.
Edellisen kohdalla puhutaan investoin-
titeorian perusyhtälöstä. Tässä tapauk-
sessa investoinnin kustannuksen inves-
tointihetkellä pitää olla yhtä suuri kuin
investointihetken diskontattujen tuot-
tojen summa. Infrainvestoinnin kohdal-
la päätössääntönä on edellä mainittu
nettonykyarvo-sääntö. Kuten edellä to-
dettiin, infrainvestoinneilta edellytetään
käytännössä reilusti yli ykkösen suuruis-
ta hyöty-kustannussuhdetta. Tästä seu-
raa, että infrainvestoinnin kustannus
investointihetkellä on reippaasti nyky-
hetken diskontattujen tuottojen sum-
maa pienempi. Tällä seikalla puolestaan
on seuraamuksia infran pääoma-arvon
kannalta, joka tähän saakka on laskettu
samalla tavalla kuin yksityiselle tuotan-
nolliselle pääomalle.

3. Infrastruktuuri-investointeihin voi
liittyä positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tä-
mä pitää paikkansa erityisesti verkos-
tojen kohdalla. Uuden yhteyden (esim.
tieosuuden) lisääminen verkostoon pa-
rantaa saavutettavuutta paitsi yhteyden
välittömässä ympäristössä myös koko
verkostossa, tosin erilaisella voimakkuu-
della verkoston eri kohdissa. Saavutet-
tavuuden parantuessa kaikkien jo pai-

kallaan verkostossa olevien yhteyksien
arvo kasvaa. Yksittäinen investointi siis
kasvattaa omalla painollaan verkoston
yhteenlaskettua arvoa mutta samalla
myös jo aikaisemmin tehtyjen investoin-
tien arvoa.

Suomen tiestön investointivaje

Kaikilla näillä kolmella tekijällä voi olla
todella suuri vaikutus pääoma-arvoihin.
Tämä käy ilmi valmistumassa olevasta
tutkimuksesta (Uimonen 2010). Kuviot
1—3 valaisevat kukin yhden em. tekijän
vaikutusta tiepääoman varallisuusarvoi-
hin.² Tutkimuksessa on mukana kaikki
tiehallinnon hallinnassa olevat tiet. Men-
neet investoinnit on tutkimuksessa mää-
ritetty jälleenhankintahintojen avulla.

Kuviossa 1 on esitetty tiepääoman ar-
vo vuosina 1900–2009 kolmella erilaisel-
la investoinnin kulumistapaoletuksella:
äkkikuolema-kuluminen, lineaarinen ar-
von aleneminen ja geometrinen kulumi-
nen. Kuvioon on myös piirretty toteutu-
neet tasearvot vuosina 1998–2008.

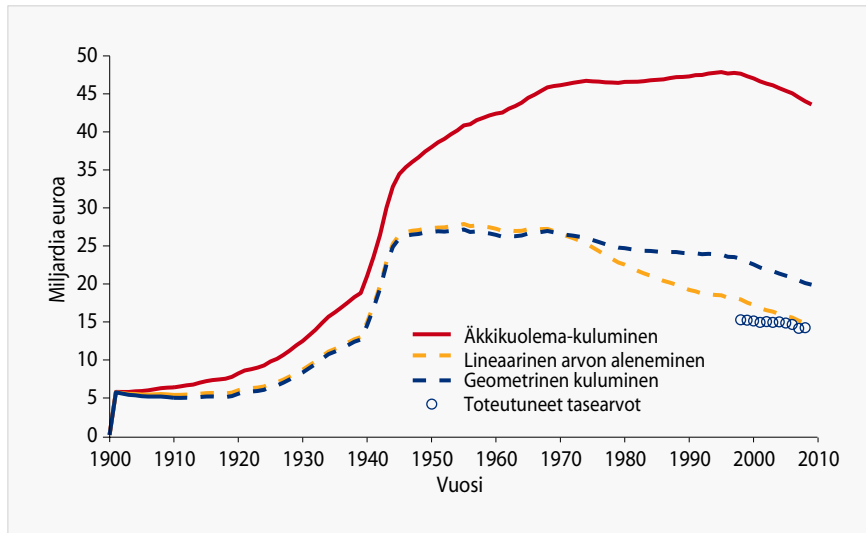
Kuten kuviosta nähdään, mallilla pääs-
tään hämmästyttävän lähelle toteutu-
neita kirjanpidollisia tasearvoja. Malli
näyttää siis toimivan hyvin.

Näistä kolmesta kulumistapaoletuk-
sesta lähinnä äkkikuolema-kulumista
voidaan perustella tiestön kohdalla. Ku-
vion 1 mukaan siihen perustuvat pää-
oma-arvot ovat noin kolminkertaisia
muilla poistotavoilla laskettuihin arvoi-
hin nähden.

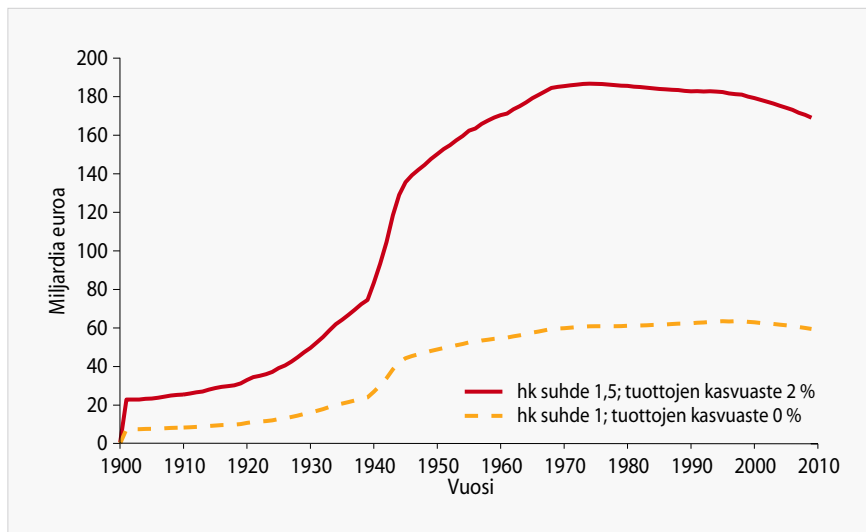
Kuviossa 2 on esitetty tievarallisuuden
arvo vuosina 1900–2009 olettamalla hk-
laskelmien tapaan kaikkien toteutuneiden
investointien hk-suhteeksi 1,5 ja et-
tä kaikkien investointien tuotot kasvavat
2 prosenttia vuodessa. Kulumistapaole-
tuksena on äkkikuolema. Käyttämällä

² Vaikutukset tuottavaan pääomaan ovat sa-
mansuuntaisia; niitä ei raportoida tässä.

Kuvio 1. Suomen tievarallisuus.



Kuvio 2. Tievarallisuus kustannus-hyötylaskelmien mukaan.



hk-laskelmissa tehtyjä oletuksia varallisuusarvot siis kuvion 2 mukaan kasvavat noin nelinkertaisiksi kuvion 1 äkkikuolemaoletukseen perustuviin arvoihin nähden ja 12-kertaisiksi virallisiin kirjanpidollisiin tasearvoihin nähden.

Kuvio 3 osoittaa, mikä vaikutus investointeihin liittyvillä ulkoisvaikutuksilla on varallisuusarvoihin. Uusinvestointien aikaansaamaksi kaikkien investointivuositukojen tuottojen vuotuisesti kasvu-

asteeksi oletetaan ko. verkoston kohdassa havaittu saavutettavuusindeksi (ks. esim. Rietveld ja Bruinsma 1998) muutostaste.³ Kuviosta 3 nähdään, että varal-

³ Karkeasti määritellen saavutettavuus annettussa verkoston pisteessä on "haluttavuusluvuilla" painotettujen "matkakustannuksien" summa verkoston kaikkiin muihin pisteisiin. "Haluttavuuslukuina" on käytetty väkilukua tai jotain alueen taloudellista aktiiviteettia kuvaavaa lukua. "Matkakustannuksena" on käytetty oikeita matkakustannuksia, matka-aikaa yms.

lisuusarvot kasvavat ulkoisvaikutuksien ansiosta noin 4,5-kertaisiksi kuvion 1 äkkikuolemaoletukseen perustuviin arvoihin nähden ja yli 13-kertaisiksi kirjanpidollisiin tasearvoihin nähden.

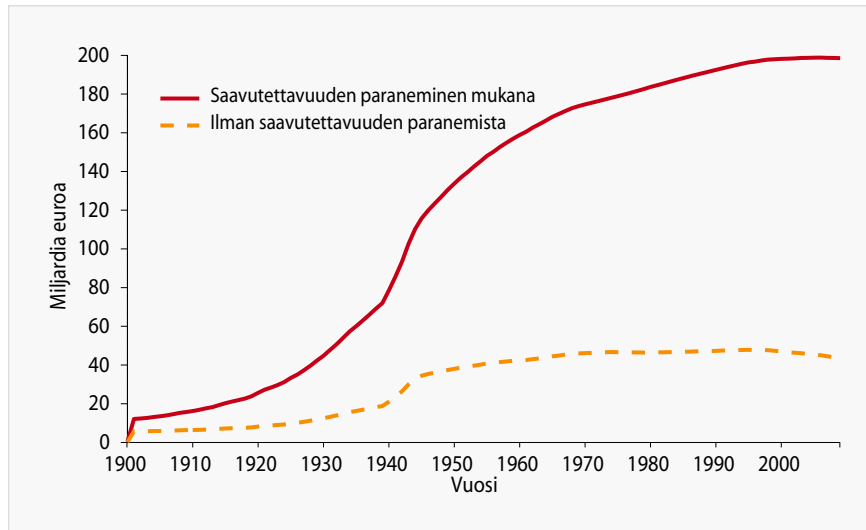
Kuvioiden 1 ja 2 perusteella tietön varallisuusarvo on laskusuunnassa. Tämä johtuu siitä, että aineistossa on mukana runsaasti teitä, joiden peruskorjauksen aika on insinöörien pitoaikasuosituksen (40 vuotta) mukaan mennyt umpeen jo jokin aika sitten. Nämä tieosuudet on laskelmissa oletettu peruskorjattavan lähitulevaisuudessa. Pikaisesti peruskorjausta odottavien teiden korjauskustannukset arvioidaan yhteensä noin 10 miljardiksi euroksi. Tämä luku, 10 miljardia euroa, on siis mallin mukaan tämänhetkinen Suomen valtion hallussa olevan tieverkoston kunnossapidon vaje.

Tämä mallilla saatu luku, 10 miljardia euroa, on laskennallinen. Se on se rahamäärä, joka pitäisi investoida nyt heti verkoston kunnossapitoon, jotta insinöörien pitoaikasuositukset voitaisiin saavuttaa - tosin usean tien kohdalla vielä hyvinkin jälkijättöisesti.

Tiehallinto on itse esittänyt kunnossapidon vajeeksi 800 miljoonaa euroa (Saarinen ja Kähkönen 2006; Kähkönen ja Uusheimo 2007). Tämä luku on saatu vähentämällä tehtyjen laskennallisten kirjanpidollisten poistojen kumuloidusta arvosta toteutuneiden kunnossapitoinvestointien kumulointi arvo. Ekonomistit ymmärtävät, että tämä laskutapa on virheellinen. Ensimmäinen siinä on käsitteellinen erehdys: kirjanpidolliset poistot edustavat *varallisuuden arvon* alenemista, mutta fyysisen kulumisen vuotuista arvoa ne eivät suoraan mittaa.⁴ Toiseksi kirjanpidollisten poistojen profiili (poistotapa) voidaan kyllä johtaa varallisuus-

⁴ Vastaavia käsitteellisiä virheitä löytyy muistakin viimeaikaisista tiestöön kohdistuneista laskelmista (esim. Tervonen ym. 2009).

Kuvio 3. Suomen tievarallisuus ulkosvaikutus huomioiden.



esineen kulumisen profilista, mutta tässä tapauksessa järkevä kirjanpidollinen poistotapa ei ole lineaarinen. Äkkikuolema-kuluminen kuvaa paremmin tien suorituskvyn kehitystä kuin lineaarinen kuluminen. Kolmanneksi, poistotavan tulisi heijastaa suorituskvyn, ei suoraan fyysisen kulumisen muutoksia.

Nämä esimerkit osoittavat, että infrastruktuurin taloudelliseen tutkimukseen (ml. *teoreettinen* tutkimus) kannattaisi panostaa ja yhteydenpitoa tutkijoiden, virkamiesten ja päättäjien välillä kehittää. Infrastruktuurin taloudellista tutkimusta, kun valitettavasti vain on niin vähän Suomessa ja siitäkin vähästä, mitä on ollut, ollaan luopumassa (VATT 2008). Surullista! ■

KIRJALLISUUS

Aschauer, D.A. (1989), Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23, 177–200.
 Cornes, R. & Sandler, T. (1996), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge: Cambridge University Press.
 Diewert, W.E. (2005), Issues in the Measurement of Capital Services, Depreciation, Asset Price Changes, and Interest Rates, teoksessa Carrado, C. &

Haltiwanger, J. & Sichel, D. (Eds.): *Measuring Capital in the New Economy*. NBER Studies in Income and Wealth, vol. 65. Chicago: University of Chicago Press.
 Eberts, R.W. & McMillen, D.P. (1999), Agglomeration Economies and Urban Public Infrastructure, teoksessa Mills, E.S. & Cheshire, P. (Eds.): *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam: Elsevier Science.
 European Commission (2008), Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Final Report 16/06/2008.
 Fraumeni, B.M. (1999), Productive Highway Capital Stock Measures, Department of Transportation, Federal Highway Administration.
 Fraumeni, B.M. (2009), The Contribution of Highways to GDP Growth, NBER Working Paper 14736. <http://www.nber.org/papers/w14736>.
 Hjerpe, R. & Kiander, J. & Hämäläinen P. & Virén, M. (2006), Do Government Expenditures Increase Private Sector Productivity?: Cross-country Evidence, *International Journal of Social Economics*, 34, 345–360.
 Hulten, C.R. (1990), The Measurement of Capital, teoksessa Berndt, R.E. & Triplett, J.E. (Eds.): *Fifty Years of Economic Measurement*. NBER Studies in Income and Wealth, vol. 54. Chicago: University of Chicago Press.
 Kähkönen, A. & Uusheimo, L. (2007), Tieomaisuuslaskennan kehittäminen, *Tiennäyttäjä* 4/2007, 6–8.
 Mauranen, T. (1999), Muutos tuli maantietä pitkin, teoksessa Mauranen T (toim.): *Maata, jäätä, kulkijoita. Tiet, liikenne ja*

yhteiskunta ennen vuotta 1860, Helsinki: Tielaitos.

Nenonen, M. (1999), Tienrakennuksen ja työllisyyspolitiikan yhteiselo päättyy, teoksessa Masonen J. & Hänninen, M. (toim.): *Pikeä, hiekkä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945–2005*, Helsinki: Tielaitos.

OECD (2001), *Measuring Capital*. OECD Manual. Measurement of Capital Stocks, Consumption of Fixed Capital and Capital Services, Paris: OECD.

OECD (1993), *Infrastructure Policies for the 1990s*, Paris: OECD.

Rietveld, P. & Bruinsma, F. (1998), *Is Transport Infrastructure Effective? Transport Infrastructure and Accessibility: Impacts on the Space Economy*, Heidelberg: Springer.

Saarienen, J. & Kähkönen, A. (2006), 15 miljardin tieomaisuus – mitä luvun takaa löytyy. *Tie- ja Liikenne*, 12/2006.

Tervonen, J. & Metsäranta, H. & Virtala, P. (2009), Tienpidon kulujen kohdentaminen tienkäyttäjille, *Tiehallinnon selvityksiä* 11/2009.

Tielaitos (2000), Hyöty-kustannussuhde ja tiehankkeen kannattavuus, Tiehallinto, Tie- ja liikennetekniikka.

Uimonen, S. (2010), *Measuring the Highway Capital in Finland 1900–2009*. Tulossa.

Uimonen, S. & Tuovinen, T. (2008), Tieinfrastruktuurin vaikutukset teollisuuden tuotavuuteen Suomessa, teoksessa Liikenteen kansantaloudelliset vaikutukset, Liikenne- ja Viestintäministeriön julkaisu 25/2008.

VATT (2008), *Julkinen talous ja kestävä kasvun edellytykset – Tutkimus rakennepolitiikan tukena*, Tutkimusohjelma 2009–2011.

Verotus ja talouskasvu

Verouudistuksia perustellaan usein niiden vaikutuksilla talouskasvuun. Asiaa koskevista taloustieteellisistä tutkimuksista voidaan kuitenkin vetää vain harvoja selkeitä johtopäätöksiä.

Essi Eerola
Johtava ekonomisti
VATT
essi.eerola@vatt.fi

Talouskasvua mitataan bruttokansantuotteen eli kokonaistuotannon määrän kasvulla. Pienetkin erot BKT:n kasvuvauhdissa johtavat pitkällä aikavälillä suuriin eroihin tulotasossa.¹ Tämän takia on kiinnostavaa pohtia, mitkä tekijät ylläpitävät talouskasvua pitkällä aikavälillä ja miten julkisen vallan

Kiitän Heikki Taimiota hyödyllisistä kommenteista.

¹ Jos talouden vuotuinen kasvuvauhti on kolme prosenttia, tulotaso kaksinkertaistuu 24 vuodessa. Jos talous kasvaa yhdellä prosentilla vuosittain, tulotason kaksinkertaistuminen kestää 70 vuotta.





Essi Eerola korostaa, ettei kokonaisveroasteella ole selkeää yhteyttä talouskasvuun. Verotuksen rakenteen eräillä muutoksilla siihen voidaan kuitenkin vaikuttaa.

toiminta vaikuttaa talouskasvun edellytyksiin.

Tässä kirjoituksessa pohdin verotuksen ja talouskasvun välistä yhteyttä. Aloitan tarkastelemalla kasvuteoriaa ja sitä, mistä talouskasvua syntyy lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ja miten verotus vaikuttaa talouskasvun tekijöihin. Tämän jälkeen esittelen empiirisen kirjallisuuden keskeisiä tuloksia. Lopuksi tuon keskusteluun mukaan muutamia teemoja kasvukirjallisuuden ulkopuolelta.

Mistä talouskasvua syntyy?

Henkeä kohti laskettu tuotannon taso nousee, jos tuotantopanoksien määrää lisätään. Näitä panoksia ovat mm. tehdyt työtunnit, tuotannossa käytettävät koneet ja laitteet eli niin sanottu fyysinen pääoma, työntekijöiden osaaminen eli niin sanottu henkinen pääoma, ja julkisen sektorin tekemät investoinnit. Mikä tahansa uudistus, joka vaikuttaa tuotannossa käytettävien panosten määrään, vaikuttaa myös talouskasvuun – ainakin tilapäisesti.

Työllisyysasteen nostaminen tai henkeä kohti laskettujen työtuntien lisääminen voi tuottaa talouskasvua vain väliaikaisesti, sillä jokainen meistä voi käyttää vain rajallisen määrän tunteja työntekoon. Sen sijaan fyysisen pääoman määrää voidaan periaatteessa kasvattaa rajatta. Ongelmana pitkän aikavälin talouskasvun kannalta on kuitenkin se, että fyysisen pääoman rajatuottavuus² alkaa laskea, kun pääoman määrä lisääntyy

² Pääoman rajatuottavuus voidaan määritellä tuotannon lisäykseksi, joka saadaan aikaan lisäämällä pääomaa yhdellä yksiköllä.

suhteessa rajalliseen työpanokseen. Koneita ja laitteita ei kannata lisätä, jos niitä käyttämään ei saada lisää työvoimaa.

Edellä kuvatussa tilanteessa investoinnit fyysiseen pääomaan eivät enää ole kannattavia, kun pääomakanta on kasvanut tarpeeksi suureksi. Pysyvä talouskasvu on mahdollista vain, jos jokin estää pääoman rajatuottavuutta lähenemästä nollaa, kun pääoman määrä lisääntyy.

Yksi mahdollisuus on se, että tuotannossa hyödynnettävä henkinen pääoma kasvaa esimerkiksi paremman koulutuksen ansiosta. Jos näin käy, fyysinen pääoma voi olla aikaisempaa tehokkaammassa käytössä, vaikkei tehtyjen työtuntien määrä lisääntyisikään. Esimerkiksi tietokoneella saadaan enemmän aikaan, jos sitä käyttää taitava työntekijä. Henkisen pääoman karttuminen siis nostaa fyysisen pääoman rajatuottavuutta. Toinen esimerkki ovat erilaiset innovaatiot, joiden seurauksena otetaan käyttöön uudenlaisia prosesseja tai koneita ja laitteita, jotka mahdollistavat aikaisempaa suuremman tuotannon samalla työtuntien määrällä.

Veropolitiikan kannalta edellä todettu tarkoittaa sitä, että erilaiset uudistukset voivat lisätä talouskasvua lyhyellä aikavälillä, siis tilapäisesti, tai pitkällä aikavälillä, eli pysyvästi. Lyhyen aikavälin vaikutuksiin viitataan tasovaikutuksina ja pitkän aikavälin vaikutuksiin kasvuvaiikutuksina.

Tasovaikutukset näkyvät taloudessa seuraavalla tavalla: Jokin politiikkamuutos nostaa tilapäisesti talouden kasvuvauhtia. Sen jälkeen kun talous on sopeutunut muutokseen, talous kasvaa samaa vauhtia kuin se olisi kasvanut ilman uudistustakin, mutta tulotaso on korkeampi kuin ennen uudistusta. Esimerkiksi työurien pidentämiseen tähtäävällä vero- tai eläkeuudistuksella olisi onnistuessaan juuri tällainen tasovaikutus, mutta ei pitkän aikavälin kasvuvaiikutusta.

Teoriassa verotuksen kiristäminen voi joko nopeuttaa tai hidastaa talouskasvua.

Jo pelkkä tasovaikutus voi muuttaa merkittävästi tulotasoa. Siksi myös tasovaikutukset ovat käytännön politiikan kannalta kiinnostavia. Lisäksi taso- ja kasvuvaiikutusta voi käytännössä olla vaikeaa edes erottaa toisistaan. Tämä johtuu siitä, että tasovaikutuksetkin voivat hyvin syntyä usean vuosikymmenen kuluessa. Valtaosa verotuksen ja talouskasvun välistä yhteyttä tarkastelevista teoreettisista tutkimuksista onkin tehty käyttäen malleja, joissa vain tasovaikutukset ovat mahdollisia.

Kasvuvaiikutukset ovat kuitenkin kiehtovampia kuin tasovaikutukset, jotka väistämättä ajan myötä hiipuvat pois. Pitkän aikavälin talouskasvun selittäminen on 1980-luvulla alkunsa saaneen endogeenisen talouskasvun kirjallisuuden keskeinen tavoite.³ Kirjallisuudessa on muotoiltu erityyppisiä mallitalouksia, joissa pitkän aikavälin talouskasvu syntyy yritysten ja kotitalouksien toiminnan seurauksena.

Jos verotus vaikuttaa yritysten ja kotitalouksien tekemiin päätöksiin, se voi vaikuttaa myös pitkän aikavälin kasvuun. Verotus voi esimerkiksi vähentää kannustinta investoida ja sitä kautta vaikuttaa negatiivisesti kasvuun. Talouskasvun kannalta asian toinen puoli on se, että verotulot voidaan käyttää tavalla, joka lisää yksityisten investointien tuottavuutta. Esimerkkejä voisivat olla koulutus tai infrastruktuuri-investoinnit. Tällaiset julkiset investoinnit nostavat yksityisten in-

vestointien odotettua tuottoa, kannustavat investoimaan ja johtavat näin ollen nopeampaan talouskasvuun.

Nämä argumentit yhdistäen saadaan verotuksen tason ja talouskasvun välille käänteisen U:n muotoinen yhteys: Jos julkinen sektori on pieni, julkisten investointien rajatuottavuus on korkea ja talalan verotuksen aiheuttamat vääristymät pieniä. Siinä tilanteessa verotuksen kiristämisen kokonaisvaikutus talouskasvuun on positiivinen, olettaen että verotulot käytetään julkisten investointien lisäämiseen. Kun kokonaisveroaste nousee, verotuksen aiheuttamat vääristymät kasvavat, koska verotus pienentää yhä enemmän yksityisten investointien verojen jälkeistä odotettua tuottoa. Lisäksi samalla, kun julkisten investointien määrä kasvaa, niiden rajatuottavuus laskee. Nämä kaksi seikkaa yhdessä johtavat siihen, että tietyn rajan jälkeen verotuksen kiristäminen heikentää talouskasvua, vaikka verotulot käytettäisiinkin julkisiin investointeihin. Jo tämä yksinkertainen malli siis ennustaa, että verotuksen kiristämisen vaikutus talouskasvuun voi olla positiivinen tai negatiivinen.⁴

Verotuksen tason lisäksi verotuksen rakenne voi vaikuttaa siihen, miten haitallista verotus on talouskasvun kannalta. Talouskasvua tarkastelevassa kirjallisuudessa verorakenne kuvataan yleensä hyvin karkeasti jakamalla se työn, pääoman ja kulutuksen verotukseen. Usein kirjallisuudessa todetaan, että tuloverotus on talouskasvun kannalta haitallisempaa kuin kulutusverotus. Yksinkertainen perustelu voisi olla seuraava: tuloverotuksen kiristäminen on haitallista talouskasvulle, koska se vaikuttaa investointikannustimiin. Kulutuksen verottamisella ei sen sijaan ole samaa haitallista vaikutusta.

Täsmällinen perustelu osoittautuu monimutkaisemmaksi. Ensinnäkin voi-

³ Ks. esim. Acemoglu (2009).

⁴ Ks. esim. Barro (1990).

daan todeta, että pitkän aikavälin talouskasvu edellyttää investointeja. Tämä tarkoittaa nykyisestä kulutuksesta luopumista tulevaisuuden kulutuksen hyväksi. Koska tasainen, samansuuruinen kulutusveroaste nyt ja tulevaisuudessa ei vaikuta suhteellisiin hintoihin yli ajan, se ei vaikuta kotitalouksien ja yritysten kannustimiin kuluttaa vähemmän nyt ja enemmän huomenna. Tästä seuraa, ettei kulutusvero vaikuta kannustimiin investoida. Sen sijaan tulovero, joka pienentää investointien odotettua tuottoa, nostaa tulevaisuuden kulutuksen hintaa verrattuna tämän päivän kulutuksen hintaan. Verojenjalkeisella tulevalla tuotolla saa vähemmän kulutushyödykkeitä.

Jos verrataan kulutuksen ja työtulojen verottamista toisiinsa, huomataan, että molemmat ovat kuitenkin yhtä lailla haitallisia talouskasvulle, jos kotitaloudet elävät työnteosta saaduilla tuloilla. Molemmat pienentävät käytettävissä olevia tuloja ja heikentävät kannustinta tehdä työtä. Toisaalta jos työn verottaminen pienentää kouluttautumisen ja muun henkisen pääoman kartuttamisen tuottoa, työn verottaminen on talouskasvun kannalta haitallisempaa kuin kulutuksen verottaminen.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että vaikkei verotuloja käytettäisikään julkisiin investointeihin, ne voidaan tietysti käyttää tavalla, joka lisää hyvinvointia. Kokonaisveroaste, joka maksimoi talouskasvun, ei siis välttämättä maksimoi kansalaisten hyvinvointia. Sama pätee verorakenteeseen. Verorakenne, joka maksimoi talouskasvun, voi olla erilainen kuin verorakenne, joka maksimoi hyvinvoinnin, esimerkiksi sen takia, että progressiivisen tuloverotuksen korvaaminen suhteellisella kulutusverotuksella heikentää verojärjestelmän tuloja tasavaa vaikutusta.

Verorakenteen merkitystä sekä lyhyen että pitkän aikavälin talouskasvulle on pyritty haarukoimaan numeeristen

Teorian mukaan talouskasvun kannalta on parempi verottaa kulutusta kuin työtä tai pääomaa. Talouskasvun maksimoiva politiikka ei kuitenkaan välttämättä maksimoi hyvinvointia.

mallien avulla. Eri tutkimuksissa vaikutusten suuruus vaihtelee jonkin verran. Tutkimusten johtopäätökset viittaavat kuitenkin siihen, että työn ja pääoman verottaminen on haitallisempaa pitkän aikavälin talouskasvulle kuin kulutuksen verottaminen. Toisaalta näyttää myös siltä, että vaikka verorakenteen muutoksilla voi olla suuri tasovaikutus, niiden pitkän aikavälin kasvuvaiikutukset ovat pieniä.⁵

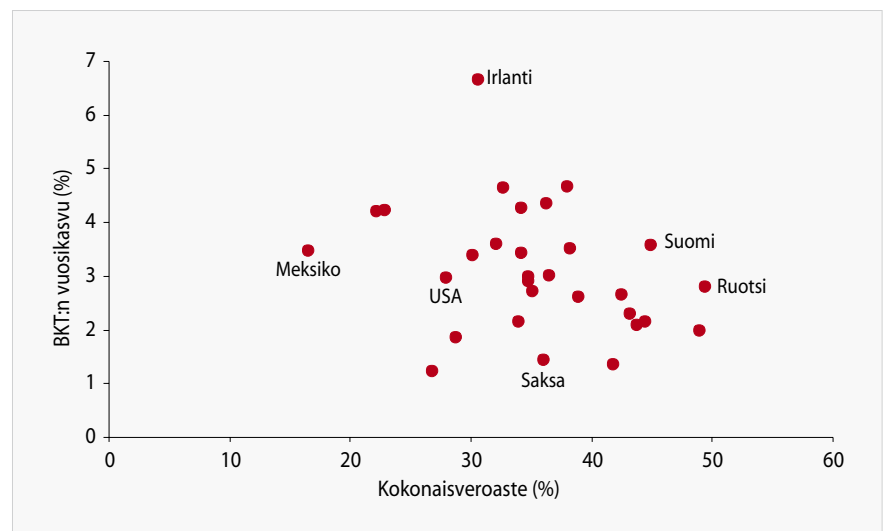
⁵ Ks. esim. Stokey ja Rebelo (1995).

Empiirinen kirjallisuus

Edellä käsitellyn teoreettisen kirjallisuuden perusteella voidaan ajatella, että sekä verotuksen tasolla että sen rakenteella on yhteys talouskasvuun. Verotuksen tason ja talouskasvun yhteyttä ei kuitenkaan voi arvioida tarkastelemalla yhden maan talouskasvun kehitystä. Sellainen tarkastelu ei nimittäin kerro, mitä olisi tapahtunut, jos kokonaisveroaste olisi poikennut havaitusta. Tämä tieto tarvittaisiin, jotta voitaisiin eristää verotuksen vaikutus kaikesta muusta mitä tarkasteltavan ajanjakson aikana tapahtui.

Valtaosa verotuksen tason ja talouskasvun yhteyttä tarkastelevasta empiirisestä kirjallisuudesta perustuukin maiden väliseen vertailuun. Kuviossa 1 on esitetty OECD-maiden vuotuinen BKT:n kasvu ja kokonaisveroaste. Molemmat luvut ovat vuosien 1995–2007 keskiarvoja. Kuviossa ei näy mitään selkeää yhteyttä verotuksen tason ja BKT:n kasvuvauhdin välillä. Yleensä tutkimuksissa selitetäänkin henkeä kohti lasketua BKT:n kasvuvauhtia suurella joukolla erilaisia muuttujia ja verotus tai julkisen sektorin koko on vain yksi mahdollinen selittäjä muiden joukossa. Johtopäätök-

Kuvio 1. OECD-maiden BKT:n vuosikasvu ja kokonaisveroaste vuosina 1995–2007.



Lähde: OECD.

set vaihtelevat ja vain muutamat tekijät näyttävät olevan tärkeitä kautta linjan. Tällaisia ovat koulutus, poliittinen vakaus ja hyvin määritellyt omistusoikeudet.

Tutkimusten perusteella näyttää siltä, että verotuksen tasolla ja talouskasvulla ei ole selkeää yhteyttä.⁶ Tähän voi olla useita syitä. Ensinnäkin kuten edellä todettiin, verotuksen tasolla voi olla suora yhteys tuottavaan julkiseen kulutukseen. Näitä kahta tekijää on vaikeaa erottaa toisistaan. Jos maat valitsevat julkisen sektorin koon tavoitteena maksimoida talouskasvu, maiden välisessä vertailussa ei pitäisikään havaita julkisen sektorin koon ja talouskasvun välillä selkeää yhteyttä, jonka voisi tulkita julkisen sektorin koon kasvuvaihtokseksi (Slemrod et al. 1995).

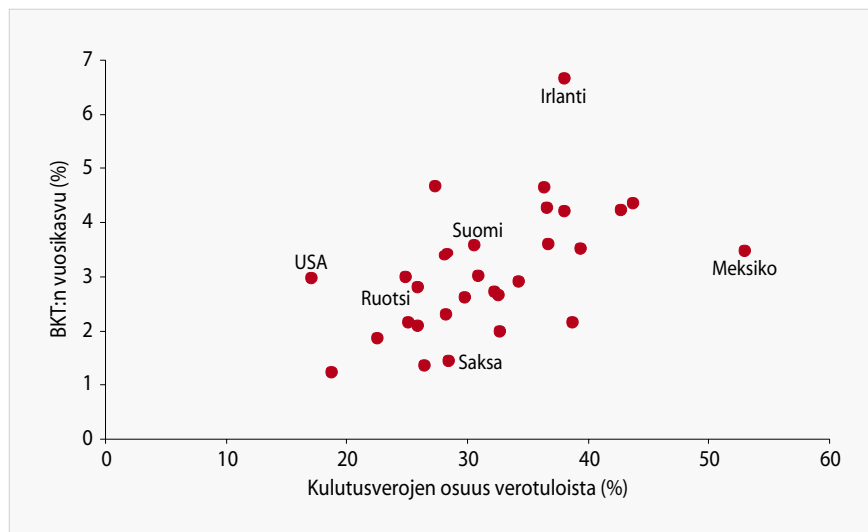
Toisaalta tutkimuksissa ei pystytty luotettavasti eristämään vaikutussuuntaa. Voi olla, että verotuksen taso vaikuttaa talouskasvuun, mutta luultavasti myös talouskasvu vaikuttaa verotuloihin. Sama ongelma liittyy tietysti myös muihin talouskasvua selittäviin tekijöihin.

Verotuksen tason ja talouskasvun välistä yhteyttä voi olla vaikeaa osoittaa maiden välisessä vertailussa myös sen takia, että verotuksen rakenne on erilainen eri maissa. Jos verorakenne ja verotuksen taso liittyvät jollakin systemaattisella tavalla toisiinsa, verotuksen tason vaikutusta talouskasvuun on vaikea erottaa verotuksen rakenteen vaikutuksesta.

Useat tutkimukset pyrkivätkin arvioimaan nimenomaan verorakenteen vaikutusta talouskasvuun käyttäen rajatumpaa joukkoa maita, yleisimmin OECD-maita. Kuviossa 2 on esitetty OECD-maiden BKT:n vuosikasvu ja kulutusverojen osuus kaikista verotuloista. Kuviossa kulutusverot sisältävät sekä yleiset kulutusverot (kuten arvonlisäveron) ja erityiset kulutusverot (kuten valmisteverot ja alkoholi- ja tupakkaveron).

⁶ Ks. esim. Easterly (2005) ja Myles (2007).

Kuvio 2. OECD-maiden BKT:n vuosikasvu ja kulutusverojen osuus verotuloista vuosina 1995–2007.



Lähde: OECD.

Usein tutkimuksissa tarkastellaan vain tulo- ja kulutusveroja. Toisinaan tuloverotus jaetaan yritysverotukseen ja henkilöiden tuloverotukseen.⁷ Tutkimusten selkein yhtenäinen johtopäätös on, että sellaisella verorakenteen muutoksella, joka lisää kulutusverojen osuutta siten, että verokertymä ei muutu, on positiivinen vaikutus talouskasvuun. Yritys- ja henkilöiden tuloverotuksen osalta empiiriset tulokset ovat ristiriitaisempia. Joissakin tutkimuksissa arvioidaan, että nimenomaan kevyempi yritysverotus olisi yhteydessä nopeampaan talouskas-

⁷ Ks. esim. Bleaney et al. (2001) sekä Lee ja Gordon (2005).

vuun. Toisissa taas näyttää siltä, että henkilöiden tuloverotus ja yritysverotus ovat molemmat haitallisempia talouskasvun kannalta kuin kulutusverotus.

Verotuksen yksityiskohdista

Sekä teoreettisessa pitkän aikavälin talouskasvua tutkivassa kirjallisuudessa että maiden väliseen vertailuun perustuvassa empiirisessä tutkimuksessa verojärjestelmä ja verotuksen rakenne kuvataan usein hyvin tyyliellyllä tavalla. Todellisuudessa kulutus-, työ- ja pääomaverotuksen sisäinen rakenne on usein monimutkainen ja vaihtelee maittain. Erilaiset verojärjestelmien yksityiskohdat voivat olla talouskasvun kannalta tärkeitä. Yksi syy tähän on se, että monissa päätöksentekotilanteissa nimenomaan rajaveroaste, ei niinkään keskimääräinen veroaste, määrää verotuksen kannustinvaikutuksen.

Aivan viimeaikaisessa kasvukirjallisuudessa on alettu ottaa enemmän huomioon verojärjestelmien yksityiskohtia. Esimerkiksi yritysverotukseen liittyy yksityiskohtia, jotka voivat johtaa siihen, että

Empiirissä tutkimuksissa talouskasvulla ei näytä olevan selkeää yhteyttä verotuksen kokonaistasoon.

erilaisten yritysten investoinneilla on erilainen verorasitus. Restuccia ja Rogerson (2008) muotoilevat yksinkertaisen kasvumallin, jossa tuotantolaitokset ovat tuottavuudeltaan erilaisia. He osoittavat, että yritysten erilainen verokohtelu voi alentaa huomattavasti työntekijää kohti laskettua tuotannon tasoa. Tämä johtuu siitä, että erilaisten yritysten koko ja kasvuvauhti määräytyy osittain erilaisen verokohtelun perusteella eikä pelkästään niiden suhteellisen tuottavuuden perusteella.

Empiirisen talouskasvua käsittelevän kirjallisuuden tavoite on identifioida suoraan verotuksen tason tai verorakenteen vaikutus talouskasvuun. Yksi tapa arvioida aggregaattitaseistoilla – koko kansantalouden tason tilastoaineistoilla – tehtyjen empiiristen tutkimusten luotettavuutta on kuvata verojärjestelmän yksityiskohdat tarkemmin ja keskittyä verotuksen käyttäytymisvaikutuksiin. Näin tekemällä voidaan kysyä, ovatko aggregaattitaseistolla saadut vaikutukset sopusoinnussa sellaisten käyttäytymisvaikutusten kanssa, joita mikroaineistolla tehdyt tutkimukset tuottavat. Jos ei havaita käyttäytymisvaikutuksia, ei voi olla kasvuvaiikutuksiakaan. Mielenkiintoisia tutkimuskohteita tässä suhteessa ovat esimerkiksi verotuksen vaikutus kouluttautumiseen ja työn tarjontaan, säästämiseen ja tutkimus- ja kehitystointintaan.⁸

Edellä kuvatussa endogeenisen kasvun kirjallisuudessa ei esiinny kiinteitä tuotannontekijöitä. Perusteorian mukaan kuitenkin verojen, jotka kohdistuvat kiinteisiin tuotannontekijöihin, pitäisi olla kaikkein vähiten haitallisia talouskasvun kannalta. Tähän asiaan liittyvää keskustelua on käyty lähtien Henry Georgerin (1879) ehdotuksesta, jonka mukaan muut verot pitäisi korvata maan vuokraamisesta saatavan tuoton verolla. Kiinteiden tuotannonteki-

Kiinteiden tuotannontekijöiden kuten maan verottamisella pitäisi olla vähiten haitallisia kasvuvaikutuksia.

jöiden verottamiseen liittyvien etujen on arvioitu jo pitkään nousevan aikaisempaa suuremmiksi, kun pääoman ja työvoiman kansainvälinen liikkuvuus lisääntyy. Esimerkiksi kiinteistöverot ovat mukana joissakin verotuksen rakenteen ja talouskasvun välistä yhteyttä tarkastelevissa empiirisissä tutkimuksissa. OECD:n verotusta ja talouskasvua käsittelevässä raportissa arvioidaan, että erityisesti sellainen verorakenteen muutos, joka pienentää yritysverojen osuutta ja lisää kiinteistöverojen osuutta kokonaisverokertymästä, vaikuttaa positiivisesti talouskasvuun (Johansson et al. 2008).

Lopuksi

Teoreettisen kasvukirjallisuuden selkeimmät verotusta koskevat johtopäätökset ovat, että verotuksen tasolla ei ole suoraviivaista yhteyttä talouskasvuun ja että verotuksen rakenteen muutoksella tuloverotuksesta kohti kulutuksen verotusta on positiivinen vaikutus talouskasvuun ainakin lyhyellä aikavälillä. Numeristen mallien avulla saadut tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että verorakenteen pitkän aikavälin kasvuvaiikutukset ovat pieniä.

Empiirisen kirjallisuuden tulokset ovat yleisesti ottaen sopusoinnussa näiden

tulosten kanssa: Verotuksen tasolla ei ole selkeää yhteyttä talouskasvuun, mutta erityisesti yritysverotuksen osuuden kasvattamisella näyttäisi olevan negatiivinen kasvuvaiikutus ja kulutusverotuksen kasvattamisella positiivinen vaikutus. Monissa tapauksissa verorakenteen muutoksien estimoidut vaikutukset ovat kuitenkin epäilyttävän suuria ja tuloksia voi pitää vain suuntaa-antavina. Näyttääkin siltä, että verotuksen ja talouskasvun yhteyden tutkimuksessa kannattaa tarrtua tarkemmin verojärjestelmien yksityiskohtiin ja tarkastella niihin liittyviä neutraalisuus- ja tehokkuuskysymyksiä. ■

KIRJALLISUUS

- Acemoglu, D. (2009), Introduction to Modern Economic Growth, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Barro, R.J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98, 103–125.
- Bleaney, M. & Gemmell, N. & Kneller, R. (2001), Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the Long Run, *Canadian Journal of Economics*, 34, 36–57.
- Easterly, W. (2005), National Policies and Economic Growth, teoksessa Aghion, P. & Durlauf, S.N. (Eds.): *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, Amsterdam: Elsevier.
- George, H. (1879), *Progress and Poverty*, Robert Schalkenback Foundation.
- Johansson, Å. & Heady, C. & Arnold, J. & Brys, B. & Vartia, L. (2008), Tax and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers 620.
- Lee, Y. & Gordon, R. (2005), Tax Structure and Economic Growth, *Journal of Public Economics* 89, 1027–1043.
- Myles, G. (2007), Economic Growth and the Role of Taxation, manuscript prepared for the OECD.
- Restuccia, D. & Rogerson, R. (2008), Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments, *Review of Economic Dynamics*, 11, 707–720.
- Slemrod, J. & Gale, W.G. & Easterly, W. (1995), What do Cross-Country Studies Teach About Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth? *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995:2, 373–431.
- Stokey, N.L. & Rebelo, S. (1995), Growth Effects of Flat-Rate Taxes, *Journal of Political Economy*, 103, 519–50.

⁸ Ks. esim. Myles (2007).

Talouuskasvua kysynnällä ja tuottavuudella

– ministeri Antti Tanskanen haastattelu

Suomen talouuskasvun jatkuminen herättää nyt huolta. Antti Tanskanen johtaa työryhmää, jonka tehtävänä on miettiä keinoja kasvun turvaamiseksi.

Heikki Taimio
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
heikki.taimio@labour.fi

Haastattelu on tehty 16.4.2010

Olet nyt ollut vähän yli kolme vuotta eläkkeellä OP-Pohjola-ryhmän pääjohtajan tehtävästä. Sitä ennen vaikutit näkyvästi Jyväskylän yliopiston kansantaloustieteen professorina ja rehtorina sekä Suomen Akatemian pääjohtajana. Sinulla on edelleen useita luottamustehtäviä, mutta vetäkö veri takaisin taloustieteeseen? Vedät myös ns. kasvutyöryhmää.¹

”Siitä on yli 20 vuotta, kun jäin professorin virasta pois. Siitä lähtien aina eläkepäiviin asti olin jonkinlaisissa organisaation johtamistehtävissä. Välit-

¹ Pääministeri Matti Vanhanen nimitti keväällä 2009 Antti Tanskanen johtamaan ”talouuskasvun edellytysten vahvistamista tarkastelevaa työryhmää”. Siltä ilmestyi 17.2.2010 väli-
raportti (Valtioneuvoston kanslia 2010), ja loppuraportti on määrä jättää elokuussa 2010.





tömästi kun siirryin professorista rehtoriksi, niin tulkitsin, etteivät voimani riitä yhtä aikaa johtaa organisaatiota ja tehdä tiedettä. En ole sen jälkeen koskaan yrittänyt kirjoittaa mitään tieteellistä tekstiä, ja turhahan minun on nyt enää eläkeläisenä mennä takaisin.

Nyt on kuitenkin yksi kontaktipinta tieteeseen, ja se liittyy juuri kasvutyöryhmän johtamiseen. Käytin viime kesänä aika paljon aikaani lukeakseni, mitä tutkijat ovat viimeisten 20 vuoden aikana

talouskasvusta kirjoittaneet. Luulen olevani hyvin ajan tasalla siltä osin. Talouspolitiikastahan olen ollut kiinnostunut kaikki nämä vuodet. Jonkun verran olen myös osallistunut talouspoliittiseen keskusteluun – lähinnä antanut haastatteluja ja kun toimittajat ovat kysyneet, olen myös jotakin sanonut. Nythän tämä kasvutyöryhmän johtaminen edellyttää hyvin selkeästi talouspoliittisia kannanottoja, kuitenkin ryhmänä eikä yksityisenä henkilönä.”

Talouskasvun merkitys

Sinulla on hyvin mielenkiintoisella tavalla monipuolinen ura takanasi. Miten näet talouskasvun merkityksen tämän urasi tuomien kokemusten valossa?

”En osaa sitä hahmottaa työtehtävieni kautta kovinkaan paljon. En katso kasvua siltä kannalta vaan enempi yhteiskunnallisena pohdiskelijana muiden joukossa ja ehkä taloustieteen näkökulmasta. Toisin sanoen minun mielipiteeni on hy-

Ympäristöongelmat eivät ole talouskasvun vaan talouspolitiikan vika.

vin voimakkaasti se, että talouskasvu on tärkeää. Tämän sanon sen takia, kun se on myös kyseenalaistettu hyvin monella taholla ja on paljon ihmisiä, jotka ovat tästä asiasta selkeästi eri mieltä.

Mutta miksi olen kovasti sillä kannalla, että talouskasvu on myönteinen ja tärkeä asia? Sen myötä saadaan paljon sellaista, mitä ihmiset haluavat. Ihmiset haluavat turvallisen toiminta- tai elämänympäristön. Tarkoitan nyt sekä valtakunnan sisäistä turvallisuutta että sen ulkoista turvallisuutta. Ihmiset haluavat sivistystä, haluavat että suomalaiset menestyvät urheilussa – kaikkea mitä voi keksiä, puhumattakaan hyvinvointipalveluista. Ihmiset odottavat, että yhteiskunta huolehtii kansalaisista monin eri tavoin. Kaikki tämä edellyttää taloudellisia resursseja, ja kun toiveet sen kun vain kasvavat, niin sitten niihin pitää pystyä vastaamaan. Jos Suomi hyppäisi ulos tästä talouskasvun kehityksestä, niin kylä aika nopeasti tulisi moitteita siitä, että me jäämme muista maista jälkeen. Olen eri mieltä niistä argumenteista, joiden perusteella vaaditaan talouskasvun lopettamista.”

Monien mielestä talouskasvua ei pitäisi enää tavoitella ympäristösyiden takia. Mitä sanoisit heille?

”Se, voiko rajallisessa tilassa tulla rajatonta kasvua, on kohtuullisen vanha teema. Silloin kun olin itse opiskelija 1960-luvulla, tämä teema oli aika voimakkaasti esillä. Puhuttiin nollakasvusta. Tämä vää-

rinkäsitys perustuu kasvun mieltämiseen niin, että se on tämän nykyisen paisuttamista, tehdään nykyistä enemmän. Mutta kasvuhan on – ja sen pitää tulevaisuudessa olla entistä enemmän – muutosta. Tieto- ja viestintäteknologia on oikein hyvä esimerkki siitä. Se ei kovin paljoa luontoa rasita.”

Mutta se kasvattaa hyvin onnistuessaan tuottavuutta ja aikaansaa kasvua.

”Kyllä. Yhä enemmän kasvu on puhtaasti tiedon hyödyntämistä. Kasvua pitää talouspolitiikalla ohjata tähän suuntaan. Se, että tähän asti kasvu on tuhonnut luontoa ja ympäristöä niin pahasti, on talouspolitiikan harjoittajien vika. He ovat sallineet sen. Totta kai jos rajoitteita asetetaan, niin joku älähtää. Ne, jotka nyt saastuttavat, vastustavat rajoitteita. Mutta ei talouskasvu siihen pysähdy, vaan se etsii uusia uomia. Vika ei ole ollut kasvussa sinänsä vaan minkälaista kasvua on sallittu. Kaikki tällaiset pahat kasvut pitää kieltää, ja automaattisesti talouskasvu menee uusille urille.”

Pitäisikö töitä tehdä enemmän?

Tavanomainen tulokulma talouskasvuun vaikuttaviin tekijöihin on sellainen, että sitä saadaan aikaan joko tuotannon tekijöiden määrää kasvattamalla tai – laajassa mielessä – teknisellä edistyksellä. Tai hieman toisin sanoen joko tehdyn työn määrää lisäämällä tai työn tuottavuutta kohottamalla. EVAn tuoreesta kyselytutkimuksesta (Haavisto 2010) selviää, että suomalaiset eivät ole valmiita tekemään nykyistä enemmän töitä. Vaikka valtaosa töissä olevista onkin tyytyväisiä työhönsä, vapaa-aikaa toivotaan lisää. Kuulostaako tämä huolestuttavalta?

”Kyllä. Jos taloudellinen kasvu olisi yksilökysymys, eli jokainen voisi ratkaista sen omalta kohdaltaan tai perheensä kohdalta, niin silloin minulla olisi aika vähän sanottavaa siihen. Jokainen teh-

Yksilöiden toiveet enemmästä vapaa-ajasta ovat ristiriidassa yhteiskunnan verotuloihin kohdistuvien tarpeiden kanssa.

köön niin kuin viisaaksi näkee ja hyvältä tuntuu. Mutta kaikkihan me olemme osa yhteiskuntaa, ja ennemmin tai myöhemmin saatamme itsekin olla siinä tilanteessa, että toivomme yhteiskunnalta jotakin. Kyllähän me haluamme vähintäänkin nämä turvallisuuspalvelut, ja silloin tullaan siihen, että millä taloudellisilla resursseilla yhteiskunta pystyy ne tarjoamaan. Emmehän voi ajatella, että he, jotka ovat julkisen sektorin puolella töissä, tekisivät ilmaiseksi työtänsä, vaan kyllä heille täytyy palkat jostakin mak-

saa. Kun olemme kasvutyöryhmässä hakenneet keinoja lisätä tuottavuutta, niin on ollut keskustelua myös siitä, käytetäänkö tuottavuuskasvu vapaa-ajan lisäämiseen. Kun vanha tuotanto saadaan aikaan vähemmällä työllä, niin tehdään sitten vähemmän työtä. Mutta siinä tullaan siihen, että vapaa-aikaa ei voi verottaa. Tässä mielessä ihmisten ajankäyttö työn ja vapaa-ajan suhteen ei ole puhtaasti yksilön harkinnan varassa, vaan kyllä se täytyy johonkin mittaan asti yhteisesti sopia.

Suomessa vähintään 100 vuotta – ja se pätee varmaan jollakin tavalla muihinkin teollisuusmaihin – hämmästyttävällä tavalla työtuntien kokonaismäärä on pysynyt ennallaan koko kansantalouden tasolla. Kun väestö on lisääntynyt, niin samaan tahtiin yksilöä kohti lasket-

tu työaika on vähentynyt. En tiedä, joku tuuko se sattumasta, vai onko siinä joku logiikka. Mutta näin on vaan käynyt, eli työvoiman määrän kasvu ja työtuntien määrän väheneminen ovat menneet aivan päikseen.

Tähän tulee nyt muutos, kun väestön ikärakenne muuttuu niin, että työikäinen väestö vähenee. Jos edelleen vanhaan tahtiin vähennetään yksilöä kohti lasketua työaikaa, niin sitten kyllä ollaan vaikeuksissa mm. yhteiskunnan verotulojen kanssa.”

Olisiko mahdollista, että EVAn kysely ker-toisi pikemminkin jotakin suomalaisesta työelämästä? Siinä on jotain pielessä, kun ihmiset toivovat enemmän vapaa-aikaa. Se ottaa liikaa voimille.

”Voi olla, ja jos siitä on kysymys, niin minusta se pitää ratkaista lähtien siitä, mitä työpaikoilla tapahtuu, mieluummin kuin vähentämällä työssäoloa. Kyllä minun makuni mukaan meillä on aika paljon vapaa-aikaa. Olen tietysti eläkeläisenä vähän jäävi puhumaan, mutta ajatellaanpa, kuinka pitkät ovat kesälo-mat, ja sitten on vuodenvaihteen pitkät tyhjät kaudet ja kaksi päivää viikossa täysin vapaita. Jos tätä ei jaksa, niin kyllä vi-ka on siellä työpaikalla.”

Tilastokeskuksen säännöllisesti tehtyjen työolotutkimusten mukaan tiettyä huo-nonemista on tapahtunut. Se kai nähdään aika pitkälle johtamisongelmana. Kiire, töiden huono organisointi ja sentyyppi-set ongelmat ovat tulleet vakavammiksi. Työntekijät kokevat sen suhteen voimat-tomuutta. He näkevät, että henkilökoh-taisesti he voivat ratkaista asian vain sil-lä, että he saavat enemmän lepoaikaa tai pääsevät aikaisemmin eläkkeelle.

”Jos työaikaa vähennetään, niin kai sii-nä pitää olla realistinen, kuinka paljon sitä voi vähentää. Jos viikkotyöaikaa vähen-netään tunti, pari kolme, niin väheneekö kiireen aiheuttama stressi? Työnantaja saattaa reagoida siihen siten, että entis-

Työelämän ongelmat pitää ratkaista työpaikoilla eikä lisäämällä vapaa-aikaa.

tä enemmän saadaan aikaan jäljelle jää-neiden tuntien aikana. Jos tuollaista on-gelmaa on, niin kyllä se pitää työpaikalla ratkaista.

Tämä liittyy niihin positiivisiin asi-oihin, joista jossakin vaiheessa tullaan puhumaan, kuten tuottavuuden kas-vattaminen. Sehän on myös organisaatiokysymys. Kyllä me olemme kasvu-työryhmässäkin puhuneet paljon, että työpaikoilla pitää asiat olla kunnossa, jot-ta tuottavuutta saadaan lisää. Ei aino-astaan ongelmien ratkaisemiseksi vaan myös positiivisten tavoitteiden takia pi-tää pyrkiä siihen, että työpaikoilla on hy-vä olla.”

Työttömyys, kysyntä ja talouskasvu

Onko työttömyydessä mielestäsi kyse siitä, että meillä työnteon ja yrittämisen kan-nustimet ovat riittämättömät, vai siitä, et-tä tarjolla ei vain ole työpaikkoja riittävästi?

”Minusta se on mielenkiintoinen kysymys ihan perinteisen taloustieteen käsitteistön pohjalta. Sehän kulminoituu kysymykseen, mikä on rakenteelli-nen työttömyys Suomessa – tai mikä on vielä enemmän ekonomistislangia, et-tä mikä on luonnollinen työttömyys. Siitähän on keskusteltu aina siitä lähtien, kun työttömyys nousi erittäin korkeaksi 1990-luvulla. Ekonomistit ovat yrittäneet arvioida, kuinka alas työttömyys voidaan painaa työn kysyntää lisäämällä, ja missä

vaiheessa tulee rakennetyöttömyys vas-taan.

Ekonomistit ovat esittäneet rakenne-työttömyydestä aika korkeitakin lukuja. Mielestäni on ollut mielenkiintoista huo-mata, että rakennetyöttömyyden raja ei ole tullut vielä kertaakaan vastaan näi-den 15 vuoden aikana. Kriteerihän on se, että sitten kun tullaan siihen rajalle, jol-la ei ole muuta työttömyyttä kuin raken-netyöttömyyttä, niin inflaatio alkaa kiih-tyä.”

Eivätkös kuitenkin vuoden 2007 sopimus-neuvotteluissa alkaneet palkankorotukset kiihtyä?

”Silloin se tosiaan oirehti siihen suun-taan, että voisi ajatella tuloa pikku hil-jaa siihen rajalle. Mutta sekin jäi yhden kerran testiksi, ja se ei ollut palkkaliuku-makysymys, vaan se oli sopimusratkaisu. Palkkaliukumakehitystä me emme ole nähneet sen ison laman jälkeen.

Minusta se on mielenkiintoinen jut-tu liittyen siihen, minkä takia työttö-myys on jäänyt näin korkealle. Mielestäni siinä suhteessa Suomen kansantalous on toiminut toisella tavalla kuin ennen 1990-luvun alkua. Kun 1990-luvun alussa markkinat devalvoivat silloisen markan moneen kertaan ja sitä kautta meidän hintakilpailukyymme yksikkötyökus-tannuksilla mitattuna parani selvästi, niin meidän vientimme lähti ihan samal-la tavalla vetämään kuin se oli aikaisem-minkin lähtenyt. Hintakilpailukyvyyn ja viennin välinen yhteys tuntui ja tuntuu edelleenkin toimivan ihan samalla taval-la kuin vanhassa, entisessä Suomessa.

Toisella tavalla nyky-Suomi käyttäytyi siinä, että kotimainen kysyntä ei seuran-nut viennin nousua samalla tavalla kuin vanhassa maailmassa oli käynyt. Se, että työttömyys on 1990-luvun alusta lähtien kaikki nämä vuodet ollut niin korkea ver-rattuna vanhaan maailmaan, johtuu ko-timaisen kysynnän puutteesta.

Minusta tässä suomalaisten ekono-mistien pitäisi tuntea hieman huonoa

Kotimaisen kysynnän puute piti työttömyyttä korkealla 1990-luvun laman jälkeen.

omaatuntoa. He ovat koko ajan puhuneet rakenteellisesta työttömyydestä. Varmaan on sitä rakenteellista työttömyyttäkin, mutta minun mielestäni kaikki nämä vuodet meillä on ollut myös ihan perinteistä kysynnän puutteesta johtuvaa työttömyyttä.”

Matti Pohjolan toimittamassa kirjassa ”Suomalainen työttömyys” oli englantilaisen professorin ja arvostetun työttömyystutkijan Steve Nickellin (1998) laskelma, jossa se oli 8,2 prosenttia ja selvästi alempi kuin tuolloin vallitseva työttömyysaste. Myöhemmin häntä pyydettiin estimoimaan uudestaan (Nickell 2006) ja hänen tuloksensa oli 7,4. Hänen mielestään ainoa asia, mikä tosiasiallisesti luonnollisen työttömyyden kannalta oli muuttunut 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun puoliväliin, oli verotuksen keveneminen. Mitään muuta olennaista rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi ei oltu tehty. Ja kuinka olla-kaan, kun työttömyysaste sitten painui alle 7,4 prosentin, niin tulivat nämä korkeamat sopimuskorotukset. Palkkamaltilti ei kuitenkaan sillä tavalla revennyt kuin joskus aiemmin devalvaatioiden jälkeen. Onko siinä sitten selitys sille, ettei kotimainen kysyntä seurannut perässä? Palkkamaltilti on ollut niin rajua.

Kyllä nämä ovat olleet keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Todellakin kun silloin 1990-luvun devalvaatioiden jälkeen meidän hintakilpailukykyimme nousi hyväksi, niin se ei ole rapautunut missään vaiheessa. Se on tänä päivänä itse asias-

sa pikkuisen parempi kuin se oli silloin, koska meidän tuottavuutemme on vientisektorilla kasvanut paremmin kuin keskimäärin kilpailijamaissa.

Minusta on iso kysymys, minkä takia meidän kotimainen kysyntämme ei ole seurannut vientiä samalla tavalla kuin entisessä Suomessa. Suomalaiset ekonomistit ovat laiminlyöneet tehtävänsä siinä, että he eivät ole tähän kysymykseen vastanneet, tai he eivät ole esittäneet tätä kysymystä. Minä olen joissakin puheenvuoroissani 15 vuoden aikana korostanut sitä, että meillä on luonnonton tilanne, kun meillä on yhtä aikaa korkea työttömyys ja vaihtotaseen ylijäämä.² Tässä puhutaan vähän eri käsitteillä koko ajan samasta asiasta. Mutta minä olen jäänyt ihan yksin tämän teeman kanssa.

Kyllä tämä liittyy siihen, että 1990-luvun loppupuolella käytännöllisesti katsoen kaikki suomalaiset aktiiviekonomistit – joihin minä en kuulu – omaksuivat ns. tarjonnan taloustieteen. Se on vähän paradoksaalista sikäläkin, että sehän on amerikkalaisten ekonomistien tuote, mutta Yhdysvalloissahan ei ole koskaan talouspolitiikkaa harjoitettu sen mukaisesti, vaan siellä on aina elvytetty, jos kysyntä on meinannut lopahtaa. Mutta Suomessa hurahdettiin tähän 100-prosenttisesti.”

Työttömyys nähdään tarjontapuolen, siis lähinnä työnteon kannustimiin liittyvänä ongelmana?

”Niin, kyllä. Nythän tämän viimeisimmän laman aikana ollaan onneksi päästy siitä tarjonnan taloustieteen kurjuudesta.”

Noin puolitoista vuotta sitten ilmestyi tässä lehdessä Kuntien takauskeskuksen toi-

² Vaihtotaseen ylijäämästä ja siihen liittyvistä käsitteistä kerrotaan tarkemmin Jaakko Kianderin artikkeliin sisältyvässä erillisessä tietolaatikossa tässä lehdessä.

Vaihtotaseen ylijäämä kertoo siitä, ettei kotimainen kysyntä ole seurannut viennin kasvua kuten ennen.

mitusjohtaja Heikki Niemeläisen (2008) artikkeli, jossa hän ihmetteli vaihtotaseen ylijäämää. Meillä jää kotimaista kysyntää ikään kuin käyttämättä. Sen puolesta olisi varaa elvytykseen. Onko vaihtotase enää mikään rajoite, koska meillä on yhteinen valuutta ja meillä ei voi tulla devalvaatio-ospekulaatioita sen takia, että meidän valuuttavarantomme uhkaa ehtyä niin kuin vielä 1990-luvun alussa?

”Voimme unohtaa koko vaihtotaseen käsitteen, jos haluamme. Se ei ole tässä olennaista, vaan olennaisia ovat rahoitustasapainot. Minä puhun mieluummin kotimaisesta kysynnästä. Miksi kotimainen kysyntä ei ole seurannut viennin kasvua samalla tavalla kuin entisessä Suomessa? Enitenhän se näkyy yritysten rahoitustasapainossa tai niiden ylijäämissä. 1990-luvun alkuun asti suomalaiset yritykset olivat rahoitusaliijäämäisiä vuodesta toiseen aivan systemaattisesti. 1990-luvun alun rytäkässä ne menivät kertaheitolla ylijäämäisiksi, ja ne ovat pysyneet myös systemaattisesti siellä.”

Voidaanko sanoa, että ikään kuin vahingosta viisastuneina?

”Niin, ja kyllä siinä varmaan oli se verolainsäädännön muutos, joka silloin tuli. Ne vanhan ajan alijäämät johtuivat ainakin osittain ihan yksinkertaisesti verolainsäädännöstä. Haluttiin välttää veroja ja pantiin rahat menemään. Verot kannustivat tällaiseen vähän kyseenalaiseen rahankäyttöön, mutta se loppui, kun ve-

rotus muuttui. Se oli tietysti hyvä juttu siinä mielessä, että nyt investoidaan järkevästi. Se on yksi keskeinen selitys sille, miksi kotimainen kysyntä ei ole kasvanut. Yritykset eivät ole käyttäneet vientitulojaan samalla tavalla kuin ne käyttivät siinä vanhassa maailmassa.”

Investoinnit ja talouskasvu

Mennäänpä – tai palataanpa – nyt investointiasteeseen. Oheisessa kuviossa 1 on asetettu investointiaste ja työttömyysaste vastakkain, ja ne ovat ikään kuin toistensa peilikuvia. Onko tässä tapahtunut joku romahdus, joka sitten näkyy myös työn tuottavuuden kasvun ja koko talouskasvun hidastumisena?

”On. Silloin kun puhutaan investoinneista perinteisin käsittein, ja niin kuin Tilastokeskus investoinnit määrittelee ja mittaa, niin kaikissa tilastoissahan sen näkee. Se, että se on peilikuva työttömyyteen nähden, johtuu juuri siitä kysyntäefektistä, josta aikaisemmin puhuin.

Mutta sitten on toinen, vähän hankalampi näkökohta, että nyt on ruvettu viimeisten 10–15 vuoden ajan puhumaan erikseen ns. aineettomista investoinneis-

Kun halutaan lisätä investointeja, niin sillä ei ole väliä, tulevatko ne kotimaasta vai ulkomailta.

ta, joita Tilastokeskus ei investoinneiksi lue. Yritysten ajatusmaailmassa ne ovat kuitenkin varmaan samantyyliä investointeja kuin perinteisetkin investoinnit – tutkimukseen, tuotekehitykseen, henkilökunnan koulutukseen, osaamiseen monella tavalla. Meille on esitetty lukuja, että jos nämä otetaan huomioon, niin päästäänkin samankorkuiseen investointiasteeseen kuin vanhassa maailmassa.

Tämä on tietysti vähän käsitteen määritelmäkysymys, ja ehkä myös tilastojen laatimisongelma. Kyllä kuitenkin osan perinteisten investointien vähenemisestä selittää uudentyyppisten investointien luominen. Mutta myös se, että yritykset ovat halunneet huolehtia taseistaan

eri tavalla kuin vanhassa maailmassa. Ilman muuta kansantalouden kehityksen kannalta olisi ollut toivottavaa, että tänne olisi investoitu myös perinteisellä tavalla enemmän kuin mitä on tapahtunut.

Nykymaailmassa ulkomaiseen ja kotimaiseen pääomaan pätevät samat säännöt, ja kansantalouden kehityksen kannalta sillä ei ole merkitystä, investoiko tänne joku kotimainen firma vai ulkomainen firma. Samat tekijät vaikuttavat siihen, että jos me haluamme vaikuttaa kotimaisiin investointeihin tai ulkomailta tänne tuleviin investointeihin, niin me olemme samojen talouspoliittisten kysymysten äärellä. Kun mietimme talouspoliittisia vaikutuskeinoja, niin eihän sillä oikeastaan ole mitään merkitystä, onko investoija kotimainen vai ulkomainen.”

Miten investointipolitiikka pitäisi sitten suunnata? Lisää ydinvoimaloita, vai siihen aineettomaankaan pitäisi satsata enemmän? Vai mitä pitäisi tehdä?

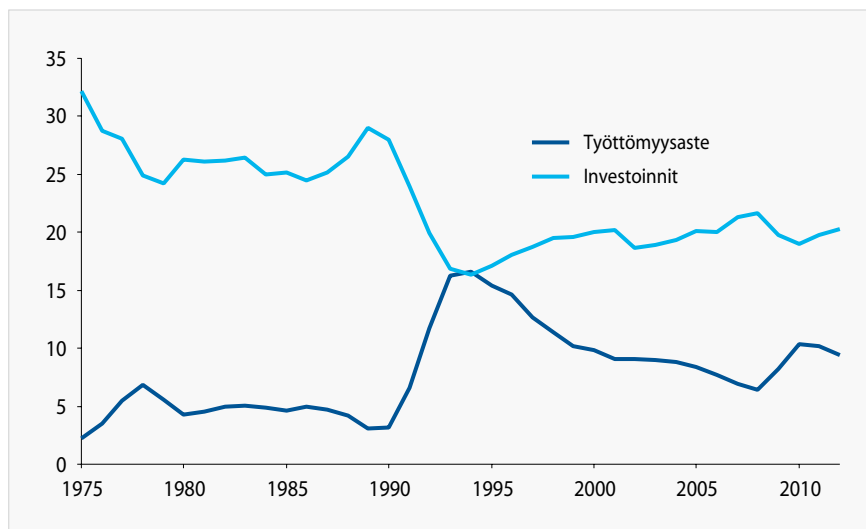
”Tietysti jossain määrin voidaan keskustella myös julkisen sektorin investoinneista infrastruktuuriin, esimerkiksi liikenneväyliin. Kyllä minusta julkisen sektorin pitää niihin panostaa sikäli kuin julkisen talouden tila suinkin sallii. Siinä on sekä välitön kysyntäefekti korkean työttömyyden aikana että myös yksityisen sektorin tuottavuuden kasvu.

Mutta mitä tulee firmojen investointeihin, niin ei siihen oikein muuta konstia ole kuin se, että yleensä yritystoiminta on Suomessa kannattavaa. Sellainen erikoinen, nimenomaan investointeihin tähtäävä politiikka – en oikein osaa edes kuvitella, mitä se on.”

Viime aikoina ovat kuitenkin energiapolitiittiset ratkaisut korostuneet.

”Minä uskon, että vaikka nyt puhutaan kolmesta ydinvoimalasta, niin eivät ne varmaankaan yhtä aikaa käyntiin lähtisi. Kuitenkin ilman muuta jos yhtä ruvetaan heti rakentamaan, niin se on kaikin

Kuvio 1. Työttömyysaste ja investoinnit suhteessa BKT:hen.



Lähde: ETLA suhdanne 1/2010, Etlan tietokanta/Tilastokeskus sekä ennusteet ETLA.

Maailmanlaajuisesti kysynnän kasvu edellyttää, että varsinkin Kiina ja Saksa vähentävät säästämistään.

puolin myönteinen asia. Rakennushanke työllistää välittömästi, mutta kyllähän se luo myös uskottavuutta siihen, että Suomessa on toimintaedellytyksiä perustellisuudelle. Mielestäni sellaisella positiivisella ydinvoimapäätöksellä on ilman muuta positiivinen vaikutus Suomen talouden kehitykseen yleensä.

Investointien suhteen aika erikoinen tilanne on siinäkin, että korkotaso on näin hirveän matala. Vaikka se tässä finanssikriisissä nousikin, ja vaikka yritysten rahoitusmahdollisuudet eivät ole ihan täysin palanneet entiselleen, niin ne ovat kuitenkin oleellisesti parantuneet. Investointeja pidättelevät siten ilmeisesti jotkut muut tekijät, kuten korkea kustannustaso tai matalat kysyntäodotukset.

”Se liittyy varmaan siihen, minkä takia korot ovat niin matalat, eli se on maailmantalouden kysymys. Se, että Suomessa ovat korot matalat, johtuu siitä, että maailmalla korot ovat matalat. Maailmalla korot ovat matalat, koska maailmantalouden suurin ongelma on säästöylijäämät. Niitä keräävät ennen kaikkea Kiina, öljyntuottajamaat ja Saksa. Säästöylijäämä tarkoittaa sitä, että maailmanlaajuisesti kysyntä ei kasva niin paljon kuin pitäisi. Tietysti se vaikuttaa investointitoimintaan maailmanlaajuisesti. Kun kysyntänäkymät ovat heikot, niin matalaakaan korko ei innosta investoimaan.

Kiina on minusta mielenkiintoinen juttu, ja miksei Saksakin. Kiinasta on jo mon-

ta vuotta puhuttu maailmantalouden veturina. Se perustuu siihen, että Kiina kasvaa nopeammin kuin muut maat. Iso virhe tehdään siinä, kun tätä veturin roolia määritellään sen mukaan, mikä maa kasvaa eniten. Oikea kriteeri on ulkomaankaupan epätasapaino suuntaan tai toiseen. Vientilyijäämäinen maa jarruttaa muiden maiden talouskasvua, ja tuontilyijäämäinen maa auttaa muiden maiden talouskasvua. Siis maailmantalouden veturin pitää olla alijäämäinen maa.”

Itse asiassa pitkään, ainakin finanssikriisiin asti Yhdysvallat oli se alijäämäinen maa.

”Kyllä, ja sama meno näyttää taas jatkuvan.”

Ja Kiina ylläpitää ylijäämäänsä, ellei sen valuuttakurssia ruveta rukkaamaan.

”Niin. Jotta maailmantalous lähtisi käyntiin, niin Kiinan ja Saksan pitää muuttaa politiikkaansa. Niiden pitää omatoimisesti lisätä kotimaista kysyntäänsä, joka tarjoaisi vientimahdollisuuksia muille maille. Kyllähän monet firmat vievät Kiinaan ja Saksaan, mutta silloin ei huomata näiden maiden nettovaikutusta. Kun ne vievät muihin maihin vielä enemmän, niin ne syövät näiden maiden maiden tuotantomahdollisuuksia.”

Tuottavuuden kasvu hidastumassa

Siirrytäänpä nyt teknisen edistyksen puolelle. Meillä on ollut määrätietoinen strategia nostaa t&k-menojen osuutta bkt:stä korkealle. Taidammekin olla siinä Ruotsin jälkeen kakkosena maailmassa. Miltä näyttävät tulokset? Onko liian aikaista sanoa?

”Ei. Se näkyy tuosta punaisesta käyrästä, joka laskee kaiken aikaa (kuvio 2). Meidän korkea lukumme, 4 prosenttia, on Nokian ansiota – yhden firman, joka tarkoittaa myös yhtä kapeaa toimialaa. Muilta osin ei Suomessa tutkimukseen ja kehitykseen panosteta sen enempää

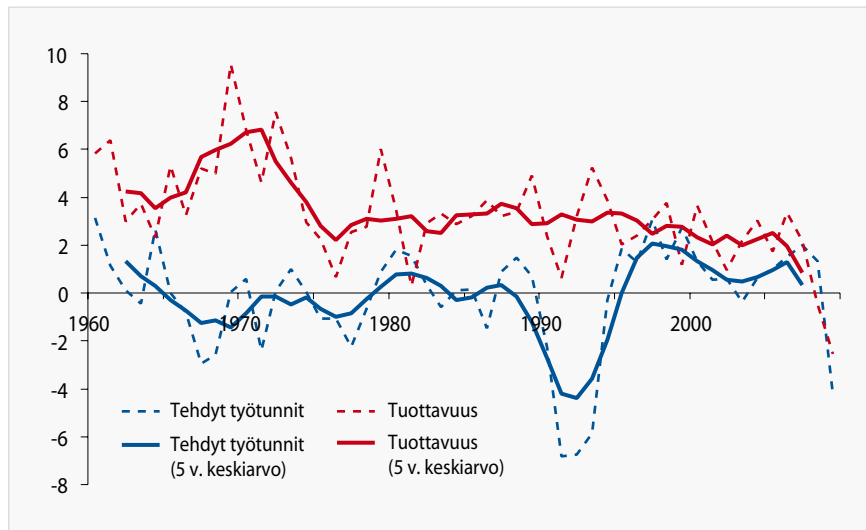
1990-luvun laman jälkeen Suomella ei ole mennyt mitenkään erityisen hyvin.

kuin teollisuusmaissa keskimäärin. Nyt hehkutetaan liikaa Nokian ansiosta, ja se antaa vääristyneen kuvan.

Tämä on täsmälleen se asia, minkä takia halusin ottaa tuon kuvion mukaan. Meillä vallitsee Nokian takia – niin olen sen tulkinnut – sellainen yleinen mielipide, että Suomella on mennyt hyvin siitä lähtien kun noustiin 1990-luvun montusta. Minun henkilökohtainen mielipiteeni kuitenkin on, että Suomella ei ole mennyt mitenkään erityisen hyvin. Perusteluna näytän tuota punaista käyrää. Vaikka meillä on ollut Nokia viimeiset 20 vuotta, niin meidän tuottavuuskasvumme on hidastunut trendimäisesti. Selitys minun mielestäni on juuri se, että meidän kasvu- ja rakennepolitiikkamme on ollut innovaatiopolitiikkaa. Siinä ei sinänsä ole mitään vikaa, mutta se on vajavainen politiikka sen takia, että se koskee hyvin pientä osaa Suomen kansantaloudesta, työvoimasta ja työllisistä. Varmaan vähempää kuin kymmentä prosenttia työvoimasta. Jos kaikki tuottavuuspolitiikka kohdistetaan näin pieneen joukkoon, niin se ei voi koko kansantaloutta pelastaa. Se näkyy tuosta kuviosta.

Tässä tullaan meidän työryhmämme ajatusmaailmaan ja suosituksiin. Me olemme lähteneet siitä, että tarkastellaan koko sitä kenttää, missä on 2,5 miljoonaa työntekijää. Voitaisiko kaikkien tuottavuutta kasvattaa? Se on meidän työryhmämme kontribuutio tähän kasvukeskusteluun. En tiedä, osaammeko me ratkaista tämän ongelman, mutta ai-

Kuvio 2. Tehdyt työtunnit ja tuottavuus 1960–2009, muutos %.



nakin me olemme herättäneet oikean kysymyksen. Kapea-alaisen innovaatiopolitiikan sijasta me tarvitsemme paljon laaja-alaisempaa tuottavuuspolitiikkaa.”

Eikö se koske myös ja nimenomaan palvelualoja?

”Kyllä, ja myös julkista sektoria kokonaisuudessaan. Meillä on julkisella sektorilla 600 000 ihmistä töissä. Jos haluamme kasvattaa tuottavuutta koko Suomessa, niin meidän pitää saada myös julkisella sektorilla tuottavuus kasvamaan. Tähän useasti tulee se vastakommentti, että millä sitä tuottavuutta voi lisätä, kun mummoja ja pappoja hoidetaan. Kun en ole heitä hoitanut, niin en sitä osaa sanoa, mutta kyllä siinä 600 000:ssa on muitakin kuin mummojen ja pappojen hoitajia. Vetoamisella mummojen ja pappojen hoivatarpeisiin ei voi tyrmätä sitä vaatimusta, että julkisella sektorilla pitää kasvattaa tuottavuutta.”

Millaista kasvupolitiikkaa tarvitaan?

Onko nyt menemistä asioiden edelle kysyä, minkälaisia konkreettisia ehdotuksia työryhmältä tulee tähän? Olen ymmärtä-

nyt, että esimerkiksi julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhtenäistäminen olisi yksi tällainen iso hanke.

”Se onkin nyt oikeastaan ainoa, minä uskallan tässä vaiheessa luvata. Kun saimme väliraportin valmiiksi, niin tässä on tavallaan uusi startti. Me valitsemme väliraportista joitakin pääteemoja, jotka sisällytämme loppuraporttiin, ja se keskustelu on vielä kesken. Sen uskal-lan kuitenkin luvata, että esitämme tätä julkisen sektorin tietojärjestelmien yhtenäistämistä, ja jos se toimeenpannaan, niin se on iso juttu.

Vielä palaisin tuohon kuvioon. Tämän talon³ väki ja kolme muuta ennustelaitosta tekivät kaksi vuotta sitten pitkän aikavälin ennusteet, jotka julkaistiin Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa⁴. On mielenkiintoista, että ne ennusteet ovat kaikki samanlaisia siinä, että työvoima vähenee puoli prosenttia vuodessa ja tuottavuus kasvaa vähän yli kaksi prosenttia. Vasta kun näin tämän kuvion, jäin kysymään, minkä takia te kaikki – ja vielä OECD:kin, jolta tuli samanlainen ennuste – olette ennustaneet, että

³ PT:n – toim.huom.

⁴ Numerossa 3/2008 – toim.huom.

tuottavuus kasvaa noin kaksi prosenttia. Kukaan ei ole lähtenyt siitä, että tässä on laskeva trendi.”

Tietysti voidaan myös ruveta ennustamaan joitakin sopeutustoimia, joilla se trendi katkeaisi.

”Joo, sekin on hyvä juttu mainita. Kaksi asiaa minun pisti silmään niissä teidän ennusteissanne. Yksi oli tämä trendijuttu, ja toinen oli se, ettei missään pohdita talouspolitiikkaa millään tavalla. Ne ovat talouspolitiikan suhteen täysin neutraaleja. Nyt kun meidän työryhmältämme kysytään, mitä talouspoliittisia toimenpiteitä pitäisi tehdä, niin minusta se teidän ennustetekniikkanne kuvastaa, kuinka vaikea kysymys tämä on. Te ette ole pysyneet ottamaan mitään kantaa tulevaan talouspolitiikkaan.”

Siinä on varmasti monilla muillakin olleet vitsit vähissä.

”Kyllä, ja niin on meidän työryhmälämmekin. Mutta kun haluan tavallaan selitellä, minkä takia meidän työryhmälämmekin on vitsit vähissä, niin tämä on yksi demonstraatio siitä.”

Minä olen joissakin yhteyksissä vedonnut siihen, että maailman sivuhan markkinatalous on sopeutunut kaiken maailman kriiseihin ja noussut jaloilleen. Ei siinä välttämättä ole talouspolitiikkaa tai määrätietoista ohjausta niin tarvittu. Työmarkkinat sopeutuvat, yritykset sopeutuvat – jotain tapahtuu kuitenkin.

”Juuri niin. Kun meiltä nyt odotetaan, että mitä se talouspolitiikka on tulevaisuudessa, jotta talouskasvua edistettäisiin, niin voi kysyä, mitä se on ollut menneisyydessä. Tunnistaako tuosta aikasarjasta jonkun tietyn talouspolitiikan vaiheen niin, että voidaan sanoa tuollaisen kehityksen syntyneen sen ansiosta, että on harjoitettu sellaista talouspolitiikkaa? Jos menet talouspolitiikkaa seuranneilta ihmisiltä kysymään, minkälaista talouspolitiikkaa on harjoitettu, niin heillä on



sellainen mielikuva, että eri ajanjaksoina on ollut tiettyjä kasvupoliittisia vaiheita. Ne voidaan ihan nimetä joillakin tavoilla.”

Esimerkiksi devalvaatiosykli. Se tuottavuuden nousu tässä näkyy hämmästyttävän vähän, että heikot sortuivat elon tiellä 1990-luvun alun lamassa, ja jäljelle jäivät vain tuottavimmat. Näkyyhän se tuossa tietynlaisena piikkinä.

”Mutta tuo paksumpi viiva on viiden vuoden keskiarvo ja laskee koko ajan alaspäin.”

Tutkimus ja koulutus

Olet varmaan Suomen Akatemian entisenä pääjohtajana muodostanut aika tarkan käsityksen siitä, miten laadukasta suomalaista tutkimusta kansainvälisessä vertailussa. Siitä on viime aikoina ollut keskustelua, ettei sen taso olisi mitenkään erityisen korkea.

”Helsingin yliopiston hallituksen nykyisenä puheenjohtaja mielelläni puhun tästä teemasta pitkäänkin. Ensinnäkin katson, että tällainen Suomen tieteen pitkä trendi on myönteinen. Kyllä Suomen tiede on vahvistunut vuosikymmenten varrella, eikä meillä tänäkään päivänä mitään hävettävää ole. Jos vertaamme Suomen kokoa ja aineellista elintasoa, niin kyllä meidän tieteen tasolla, jonka näistä elementeistä voi saavuttaa. Viisi miljoonaa on maailmassa aika vähän. Emme me voi kovin isoa kontribuutiota maailman tieteen näin pienellä porukalla saada. Ja jos vertaa Suomen yliopistojen tasoa maailman keskimääräiseen tasoon, niin ei meillä ole mitään hävettävää. Perustilanne on minusta ihan hyvä ja positiivinen. Mutta kun tullaan 2000-luvulle, niin on pikkuisen huolestuttavia piirteitä, jotka ehkä ylikorostuivat viime syksynä, kun tuli Suomen tieteen tilaa kä-

Tiedepolitiikka on vinoutunut liiaksi soveltavaan tutkimukseen.

sittelevä raportti (Löppönen ym. 2009). Hyvin voimakkaasti korostui se, että oltaisiin menty pahasti pieleen. Minusta se korostus oli aiheellinen mutta meni överiksi.

Minun mielestäni 1990-luvun lamas-ta aina tänne asti meidän tiedepolitiikassamme on ollut vinoutuma. Se on ollut enemmän tai vähemmän ryöstöviljelyn puolella. Toisin sanoen tutkimusta voidaan tehdä monilla eri kriteereillä ja tavoitteilla. On lyhyen aikavälin vaatimattomia tuloksia, kun pelataan varman päälle. Sitten on hyvin pitkäjän-teistä tutkimusta, jossa lähdetään to-della ennakkoluulottomasti hakemaan jotakin uutta. 1990-luvun laman takia – ihan suoraan kausaalisuus on siinä näh-tävissä – rahankäyttö siirtyi pitkän aika-välin tiedepolitiikasta lyhyen aikavälin t&k-toimintaan. Se alkaa nyt pikku hil-jaa kostausta sillä tavalla, että on aihet-ta huolestua.”

Onko tässä kysymys siitä, että perustutki-mus kärsii soveltavan tai innovaatioihin tähtäävän tutkimuksen kustannuksella?

”On, kysymys on täsmälleen samas-ta asiasta. En halunnut käyttää näitä kä-sitteitä, mutta minulle sopii. Jotkut ha-luavat sanoa, ettei ole olemassa tällaista eroa. Mielestäni se ero konkretisoituu sii-nä, kuinka nopeasti me niitä tuloksia ha-luamme ja kuinka varmoja haluamme olla, että niitä tulee. Minä olen perintei-sesti käyttänyt sanoja perustutkimus ja tuotekehitys.”

Entä suomalainen yliopistolaitos? HY:n hallituksen puheenjohtajana olet taval-laan jäävi kommentoimaan Aalto-yliopis-tohanketta, mutta sehän on juuri tällainen innovaatiohanke. Se voidaan kokea kilpai-lijana kaikille muille yliopistoille.

”En koe itseäni jääviksi, mutta en ha-lua kommentoida sen takia, että pitää-hän meidän nähdä, mitä siitä tulee. Sen verran voin sanoa, että kun on aika pal-jon huolestuttu sen menemisestä lyhy-en aikavälin puolelle, niin aaltolaiset-han ovat reagoineet siihen. He sanovat, että he eivät mene. Minusta se on mie-lenkiintoista. He ovat tiedostaneet, et-tä heitä epäillään tästä, ja he ovat itse viimeaikaisissa puheenvuoroissaan ko-rostaneet, että Aallonkin kehittäminen on pitkäjänteistä puuhaa. Mielestäni ei ole mitään mahdollisuuksia tänä päivä-nä arvioida, mitä siellä tapahtuu. Mei-dän pitää nyt vain antaa heille työrauha ja odottaa monta vuotta ennen kuin on arvioiden paikka.

Yhden asian tähän yliopistomaail-maan liittyen sanon: opetuksen laadussa on paljon parantamisen varaa. Minusta siihen pitää kiinnittää huomiota kaikissa yliopistoissa. Siihen ei saada ratkaisevaa parannusta muuten kuin sillä, että niis-sä kriteereissä, joilla opetusministeriön kautta valtion rahat jaetaan yliopistoi-le, opetuksen laatuun kiinnitetään huo-miota. Rahan ohjausvaikutus on voima-kas, mikä näkyy siinä, että kun alettiin maksaa tutkimuksista, niin kyllä rupesi äkkiä tulemaan tutkintoja, sekä maiste-reita että tohtoreita. Ihan yhtä lailla voi-daan rahan voimaa käyttää myös siihen, että korostetaan opetuksen laatua. Jos hyväksytään periaatteessa, että laadus-ta maksetaan, niin kyllä siihen kriteerit löytyy.”

Onko yliopistoissa opiskelijoita liikaa tai onko koulutusjärjestelmä vinoutunut sillä tavalla, että yliopistot tukehtuvat opiske-lijamääriin? Olisiko osaa heistä järkeväm-pää kouluttaa jollakin muulla tavalla?

Yliopisto-opetuksen laadussa ja tutkinnoissa on paljon kehittämisen varaa.

Ammatillinen koulutus on saattanut jää-dä vähemmälle.

”Yksi askel tähän järkevöittämisen on, että kun on nämä uudet tutkintoraken-teet eli 3-vuotinen kandidaatin tutkin-to ja 5-vuotinen maisterin tutkinto, niin uusi kandidaatin tutkinto pitäisi joten-kin aktivoida. Nyt se on täysin kuollut kirjain. Sillä ei ole käytännössä mitään merkitystä. Monissa asioissa riittäisi kandidaatin tutkinto. Ei kaikissa, mutta monissa.

Ihan rahanjakokriteerien takia meillä koulutetaan tohtoreita erittäin paljon. Se taas vaatii ohjaavilta professoreilta erittäin paljon aikaa. Viime syksynä tu-li Akatemian Tieteen tila-raportti, josta hetki sitten puhuimme. Kun syntyi kes-kustelua, minkä takia asiat ovat men-neet vähän hälyttävään suuntaan, niin monet professorit sanoivat, että heidän kaikki aikansa menee tohtoriväitöskir-jojen tekijöiden ohjaamiseen. Heille ei jää mitään aikaa enää omaan tutkimuk-seen.”

Jotkut professorit sanovat myös, että hei-dän kaikki aikansa menee siihen, kun he hankkivat ulkopuolelta rahoitusta sin-ne omalle laitokselleen, jotta toiset voivat tehdä tutkimusta. Nämä tohtoriopiskelijat muun muassa.

”Kyllä, kyllä. Nyt ollaan jotenkin tällai-nessa negatiivisessa kierteessä. Voi ihan hyvin kysyä, pitääkö meillä vuosittain tulla niin paljon tohtorintutkintoja kuin niitä tulee. Onko se tarkoituksenmukais-

ta enää, varsinkin jos katsotaan, millä tieteenaloilla niitä tulee?"

Kandidaatintutkintoon palatakseni se on ehkä jäänyt tuntemattomaksi työnantajille, ja tietenkin sen arvos-tus riippuu myös erilaisista päte-vyysvaatimuksista, varsinkin julki-sella sektorilla.

"Julkisen sektorin muodolli-sia vaatimuksia pitäisi tarkastella ihan ammatti- ja tehtäväkohtai-sesti. Myös ilman muuta yksityisen sektorin työnantajien pitäisi herä-tä tässä ja kerta kaikkiaan ilmoit-taa, että joihinkin hommiin riittää kandidaatintutkinto. Se tutkinto-han voisi luonteeltaan olla sellai-nen, että jos on muutaman vuo-den sen jälkeen töissä, niin menee sitten tekemään maisterin tutkin-non, jos siltä alkaa tuntua." ■

KIRJALLISUUS

Haavisto, I. (2010), Työelämän kult-tuurivallankumous. EVAn arvo- ja asennetutkimus 2010, Helsinki: EVA. www.eva.fi
Löppönen, P. & Lehvo, A. & Vaahtera, K. & Nuutinen, A. (toim.) (2009), Suo-men tieteen tila ja taso 2009, Suo-men Akatemian julkaisuja 9/09.
Nickell, S. (1998), Suomalainen työt-tömyys ulkopuolisen silmin, teok-sessa Pohjola, M. (toim): Suomalai-nen työttömyys, 391–428. Helsinki: Taloustieto.
Nickell, S. (2006), Suomalainen työttömyys eurooppalaisessa ver-tailussa, Talous & Yhteiskunta, 34:1, 42–49.
Niemeläinen, H. (2008), Minne hy-vinvointiyhteiskunnan rahat ovat kadonneet? Talous & Yhteiskunta, 36:4, 44–51.
Valtioneuvoston kanslia (2010), Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Kasvutyöryhmän vä-liraportti. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010. www.vnk.fi – Julkaisut – Raportti-sarja.

Taloustieteen moniottelija, armoi-tettu teoreetikko ja globalisaa-tiokriitikoiden idoli, vuoden 2001 talousnobelisti Joseph Stiglitz lyttää uusimmassa kirjassaan Freefall ame-rikkalaisen kapitalismin. Kirja käsittelee vuoden 2008 talousromahduksen syitä, reagointia talouskriisiin ja Yhdysvaltain talouden tulevaisuuden näkymiä.

Stiglitzin pääteesi on, että amerikka-lainen säätelemätön markkinatalous ei tuota yhteiskunnallisesti tavoiteltavaa eikä kestävää lopputulosta. President-ti Reaganin kaudesta alkaen markki-noille annettiin liikaa valtaa, ja kaikki kulminoitui Bush nuoremman kauteen (presidentin, jota Stiglitz aiemmin on kutsunut Yhdysvaltain historian sur-keimmaksi), jolla tehdyt virheet syök-sivät koko maailman lamaan. Obaman muutokset ovat jääneet liian pinnal-lisiksi, ja mikäli sama tahti jatkuu, niin edessä on vain uusia kriisejä.

Näissä teemoissa Stiglitz on elemen-tissään. Hän kuuluu niihin taloustietei-lijöihin, jotka jo vuosia aiemmin varoit-tivat tulevasta lamasta. Hänen aiempi teoriatyönsä osoitti, kuinka markkinat toimivat huonosti silloin, kun infor-maatio on epätäydellistä ja epäsym-metristä. Se tarjoaa vankan perustan kritisoida Bushin hallinnon ääriiberaa-lia politiikkaa. Ja kritisoinnin Stiglitz to-dellakin osaa. Joissakin aiemmissa kir-joissaan (kuten "Globalization and Its Discontents") Stiglitzin kritiikki oli osit-tain perusteetonta, mutta tällä kertaa täystyrmäys on ihan paikallaan, niin outoja jotkut ratkaisut ovat esimerkik-si Bushin kaudella olleet.

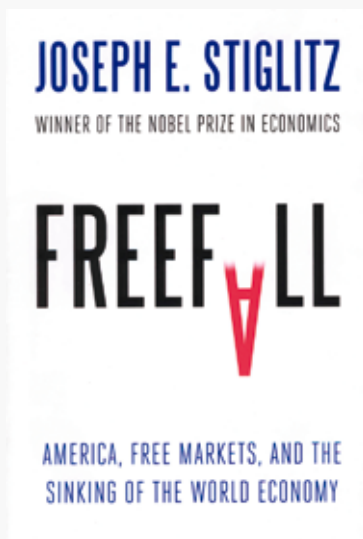
Stiglitzin mielipiteet laman syistä ovat melko tavanomaisia. Asuntoluot-tomarkkinoiden holtittomat käytännöt ja riskin perusteeton aliarviointi asun-tolainojen arvopaperistumisen myö-tä synnyttivät perustan asuntokuplal-

le. Yhdysvaltain keskuspankin, Fedin, liian löyhä rahapolitiikka ja sen halut-tomuus säännellä pankkitoimintaa an-toivat mahdollisuuden kuplan paisumi-selle. Yhdysvaltain talouden krooninen vaje (johon yhdistyi Kiinan ja joidenkin muiden maiden vaihtotaseen ylijää-mät) pitivät yllä kestäättömään kulu-tukseen pohjautuvaa kasvua USA:ssa. Ja kun romahdus alkoi, Bushin hallin-non haparoivat otteet syöksivät mark-kinat lisäpaniikkiin.

Päävastuun reagoinnista kriisiin kantaa kuitenkin Obaman hallinto. Ti-i-miin valittiin liian tiiviissä yhteyksissä aiempaan politiikkaan ja rahamarkki-noihin olleita ihmisiä, jotka eivät ole uskaltaneet tehdä riittävän radikaaleja ratkaisuja. Taloutta koetetaan ko-hentaa varovaisilla reformeilla, kun se, mitä todella tarvittaisiin, olisi selkeä visio perustavimmista talouden ra-kennemuutoksista.

Talouden elvytyspaketti jäi Stiglit-zin mielestä liian pieneksi, kun ottaa huomioon, kuinka paljon työttömyys kasvoi ja vapautti kapasiteettia. Elvy-tys perustui liikaa veronkevennyksiin ja siten kulutuksen ruokkimiseen, kun pääpanostukset olisi pitänyt kohden-taa investointeihin, erityisesti julkisen sektorin jälkeenjääneen infrastruk-tuurin kohentamiseen. Liittovaltio ei myöskään tukenut riittävästi osaval-tioita, jolloin niiden tekemät leikka-ukset heikensivät elvytyksen tehoa. Kaikki tämä osuu, huvittavaa kyllä, täs-mälleen yhteen sen kanssa, miten me PT:ssä olemme kritisoineet Suomen elvytyspolitiikkaa.

Leijonanosan kirjasta Stiglitz suun-taa amerikkalaisen asuntorahoituksen ja pankkitoiminnan kummallisuuksiin. Hän tuo esiin hiuksia nostattavia yksi-tyiskohtia asuntoluototuksesta. Luo-tonottajille uskoteltiin, että heidän



Joseph E. Stiglitz:

Freefall.

America, Free Markets and the Sinking of the World Economy

W.W. Norton & Company, 2010. 361 s.

Jukka Pirttilä
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
jukka.pirttila@labour.fi

kuukausieränsä voi jopa alittaa pelkän korkojen osuuden: kun asuntojen hinnat vain nousevat, lainasumman voi päivittää ylöspäin ja siinä samassa saada vielä vähän lisärahaa vaikkapa uuteen autoon. Osa lainoista myönnettiin myös ilman minkäänlaista todistusta tuloista, joskus jopa kannustettiin yliarvioimaan tulonsa – näin kävi niin sanottujen *liar loansien* eli valehtelijoiden lainojen kohdalla.

Samanaikaisesti kun rahoitussektori kehuskeli näillä ”innovaatioillaan” – Stiglitz käyttää johdonmukaisesti lainausmerkkejä kuvatessaan näiden tuotteiden ”etuja” – se ei kyennyt kehittämään kuluttajia todellisuudessa hyödyttäviä ratkaisuja. Nykytilanteeseen Stiglitz esittää mielenkiintoisen ajatuksen siitä, että asuntomarkkinoilla pakkohuutokauppojen sijasta otettaisiin käyttöön asunnonhaltijan eräänlainen konkurssimenettely (amerikkalaisen konkurssilainsäädännön kuuluisa Chapter 11): velkaa leikattaisiin, asunto jäisi omistajalleen, mutta mahdollisen myöhemmän arvonnousun kuittaisivat velkojat.

Kovimmin Stiglitz moukaroii suuria pankkeja. Rahoitusmarkkinoiden osuus koko taloudesta nousi paljon yli sen, mi-

tä reaalityalouden toimivuus todella edellyttäisi. Bush ja Fed luottivat markkinoiden omaan regulaatioon, ilman että kukaan ymmärsi, ettei yksittäisen pankin kannata kantaa vastuuta systeemiriskistä. Kannustimet olivat aivan pielessä, suosien hillitöntä riskinottoa, eikä niitä ole ainakaan parantanut pankkien pelastusohjelma, joka tehtiin rahamarkkinoita miellyttävällä tavalla ilman, että osakkeenomistajat olisivat välttämättä joutuneet kantamaan oman vastuunsa. Uskomatonta on myös se, että esimerkiksi johtajat Fedin New Yorkin aluekonttoriin, jolla oli suuri vastuu pankkien pelastamisessa, valitsee paikallinen liike-elämä, pankit mukaan luettuna.

Ennen kuin kaikkia pankkeja pelastetaan, olisi tullut miettiä sitä, mihin rahoitusmarkkinoita halutaan ohjata. Nyt sektorille on hakeutunut aivan liian paljon fiksuja nuoria ihmisiä, joiden olisi pitänyt olla jossain järkevässä yhteiskuntaa aidosti palvelevassa työssä. Jos pankit ovat liian suuria että niiden voisi antaa kaatua, looginen johtopäätös tästä on, että silloin ne ovat liian suuria.

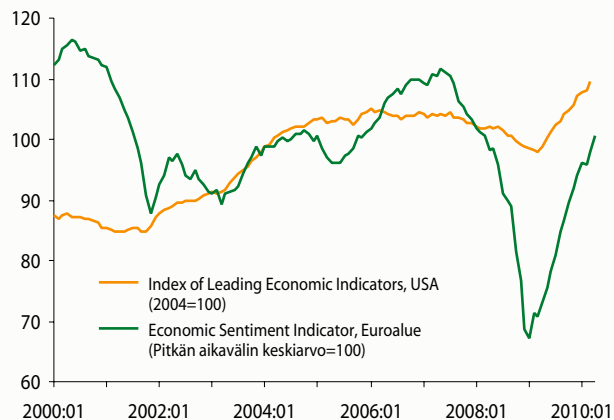
Stiglitz lopettaa kirjansa amerikkalaisen elämäntyylin pohdintaan. Hän ker-

too, kuinka hänen äitinsä opetti, että raha ei pelkästään ole tärkeää, ja että aivojaan pitää käyttää, mutta ei tulojen maksimointiin, vaan yhteisen hyvän palvelukseen. Stiglitzin mukaan amerikkalaisissa arvoissa on eksytty näistä periaatteista liian kauas, liiaksi individualismiin ja materialismiin. Johtajat väittävät, että he eivät tee parastaan ilman jättimäisiä tulospalkkioita, kun pelkkä erittäin hyvä kuukausipalkka ei muka riitä. Vauraus kasvoi, mutta työtunnit vain kasvoivat. Vapaa-ajan ajatellaan kuitenkin yleensä olevan hyödyke siinä missä muutkin: sitä halutaan lisää, kun tulot kasvavat.

Stiglitz ei kannata sosialismia – hän itse asiassa kirjoittaa pelkäävänsä, että monet kehittyvät maat liikkuvat liikaa sääntelyn suuntaan vastalauseena vapaan amerikkalaismallin aiempaan tuputukseen. Hän selvästi sympatisoi eurooppalaisia ratkaisuja julkisen sektorin oikeasta roolista taloudessa. Pohjoismaisen mallin kannattajan on tähän helppo yhtyä, mutta jos pelkkää talouskehitystä katsoo BKT:n kasvun kautta, Yhdysvaltain talouden kylä ennustetaan nyt nousevan Eurooppaa nopeammin. Aiempi kulutuskeskeinen malli ei Stiglitzin mukaan voi olla ympäristön kannalta kestävä, joten pelkkä talouteen tuijottaminen ei yksinkertaisesti onnistu. Siinäkin mielessä muutosta tarvitaan, ja Stiglitz on tehnyt mainion palveluksen kokoamalla ongelmat ja osan niiden ratkaisumalleistakin yhteen. ■

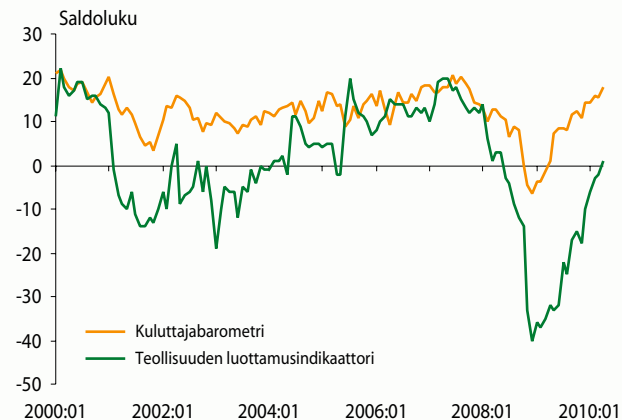
Suhdanteet

Kansainvälisiä suhdanneindikaattoreita 2000:01–2010:04.



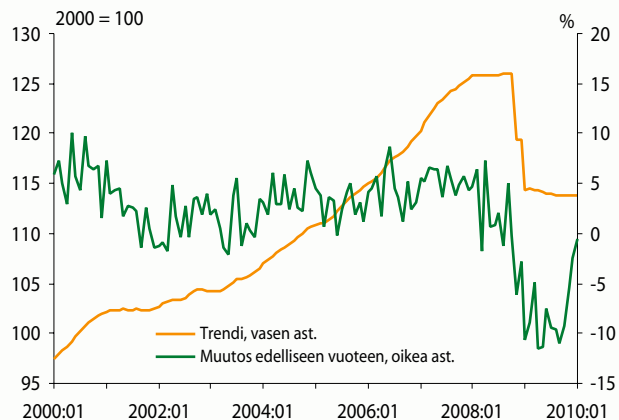
Lähde: Conference Board, Euroopan komissio.

Suhdannetilanne Suomessa barometrien mukaan 2000:01–2010:04.



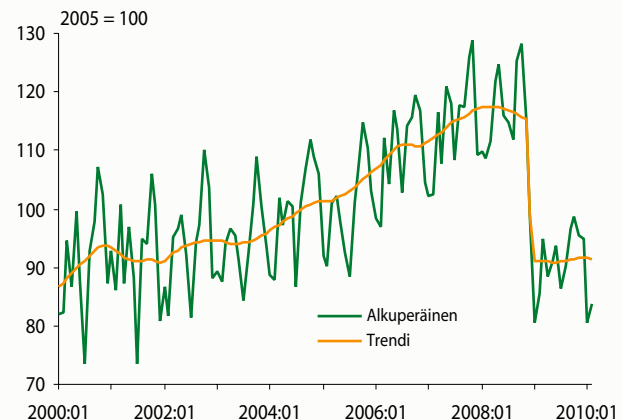
Lähde: EK, Tilastokeskus.

Suomen kokonaistuotannon kuukausikuvaaja 2000:01–2010:01.



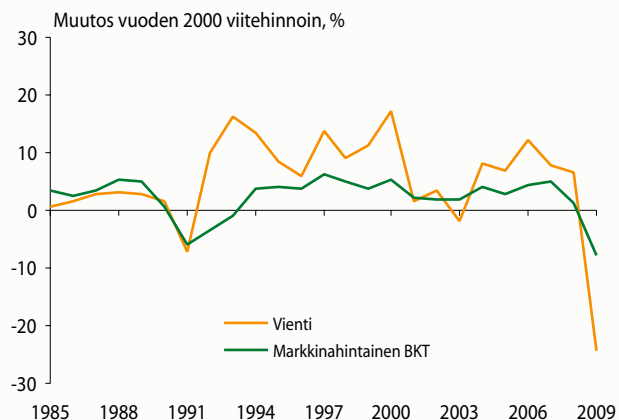
Lähde: Tilastokeskus.

Suomen teollisuustuotannon määrä 2000:01–2010:02.



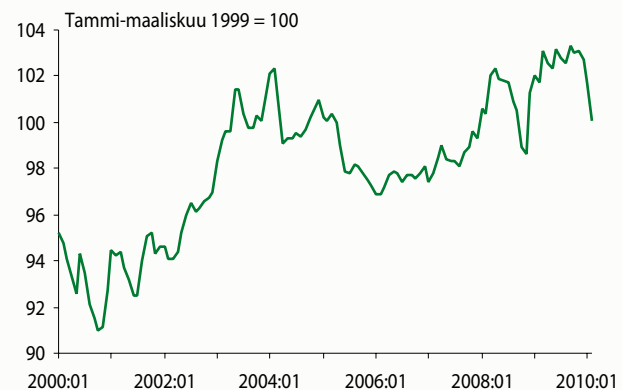
Lähde: Tilastokeskus.

Suomen kokonaistuotannon ja viennin muutokset 1985–2009.



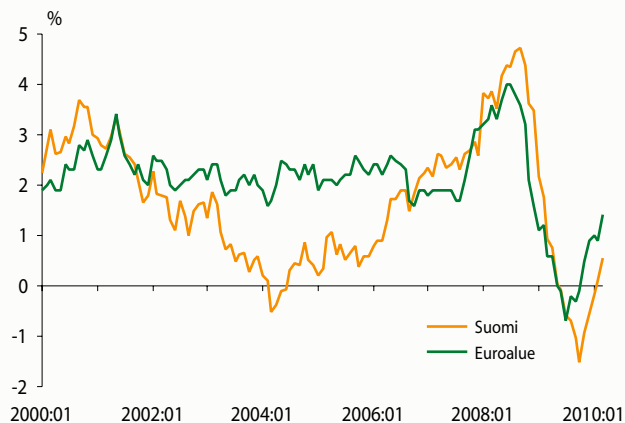
Lähde: Tilastokeskus.

Suomen laaja reaali kilpailukykyindikaattori 2000:01–2010:02.



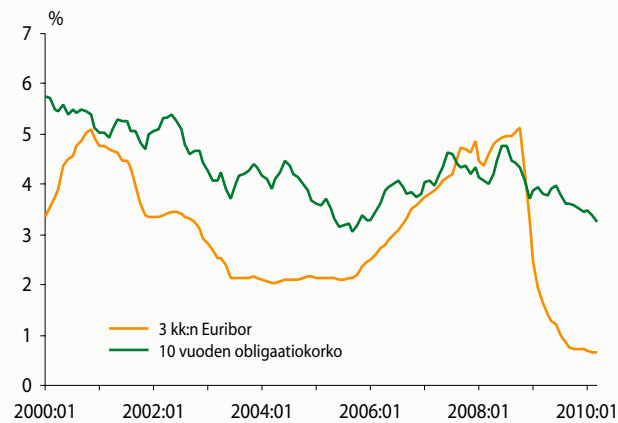
Lähde: Suomen Pankki.

Inflaatio Suomessa ja euroalueella 2000:01–2010:03.



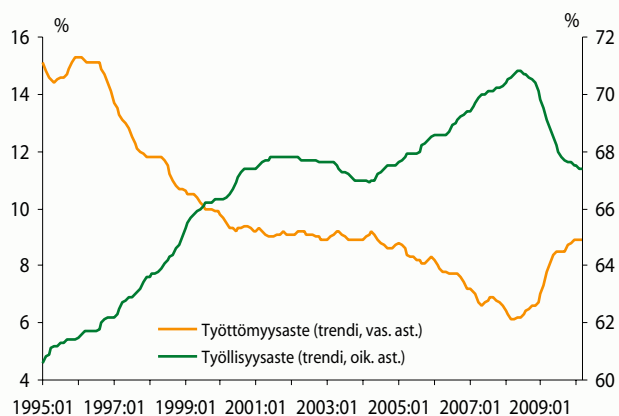
Lähde: Eurostat, Tilastokeskus.

Korot 2000:01–2010:03.



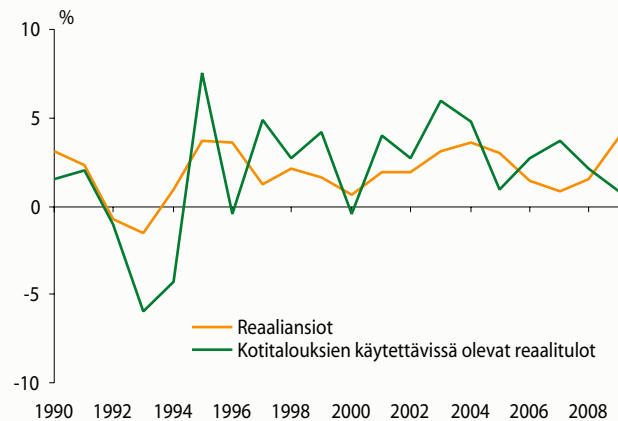
Lähde: Suomen Pankki.

Työttömyys- ja työllisyysaste Suomessa 1995:01–2010:03.



Lähde: Tilastokeskus.

Reaaliensioden ja kotitalouksien käytettävissä olevien reaalitulojen muutos 1990–2009.



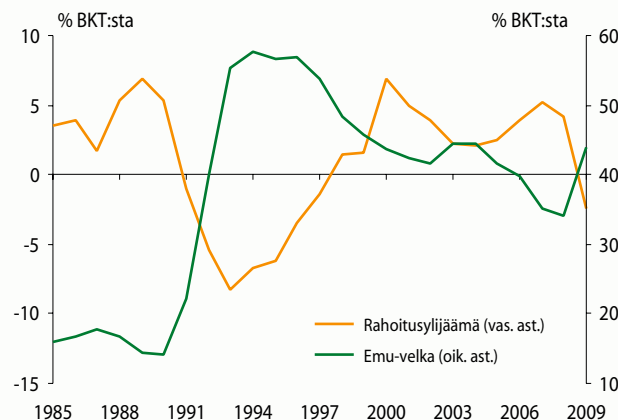
Lähde: Tilastokeskus.

Funktionaalinen tulonjako yritystoiminnassa 1975–2009.



Lähde: Tilastokeskus.

Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä ja Emu-velka 1985–2009.



Lähde: Tilastokeskus.

Tilaan Talous & Yhteiskunta -lehden vuosikerran hintaan 22,00 €

Tilaukseni on vuositilaus ☐ kestotilaus ☐

Nimi

Toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Telefax

Sähköpostiosoite

Tilaukset:

Palkansaajien tutkimuslaitos / Tilaukset
Pitkäsillanranta 3 A, 00530 Helsinki

tai faxilla numeroon 09-2535 7332
Irmeli.Honka@labour.fi

Nimi

Uusi toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Uusi laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Telefax

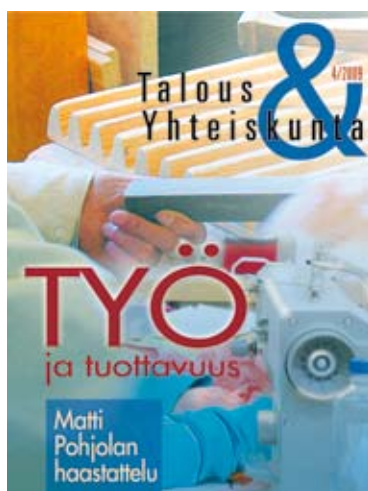
Sähköpostiosoite

Osoitteenmuutokset:

Palkansaajien tutkimuslaitos / Tilaukset
Pitkäsillanranta 3 A, 00530 Helsinki

tai faxilla numeroon 09-2535 7332
Irmeli.Honka@labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitoksen julkaisuja



Talous & Yhteiskunta -lehti

Talous & Yhteiskunta -lehteä julkaisee Palkansaajien tutkimuslaitos neljä kertaa vuodessa. Lehden tavoitteena on välittää tutkimustietoa, valottaa ajankohtaisen kehityksen taustoja sekä herättää keskustelua kansantaloudellisista ja yhteiskunnallisista kysymyksiä. Vuosina 1972–1993 lehti ilmestyi nimellä TTT Katsaus. Lehden toimitus p.09–2535 7349
Tilaukset p.09–2535 7338



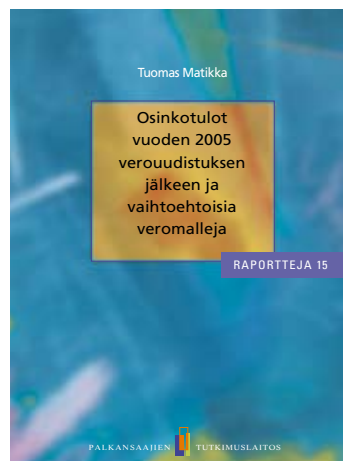
www.labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitoksen kotisivuilla on ajankohtaista tietoa laitoksen henkilökunnasta, tutkimuksista, talousennusteista ja seminaareista. Siellä julkaistaan myös Talous & Yhteiskunta -lehden pääkirjoitus ja sisällysluettelo, laitoksen lehdistötiedotteet sekä kuukausittain vaihtuvia kolumneja. Lisäksi laitoksen tutkijat kommentoivat kotisivuilla ajankohtaista talouskehitystä. Laaja taloustietopaketti sisältää aikasarjoja lukuina ja kuvioina mm. tuotannosta, työmarkkinoista, inflaatiosta, ulkomaankaupasta, koroista ja julkisesta taloudesta.



Tutkimuksia

Tutkimuksia -sarjassa ilmestyvät valmiiden tutkimusten laajat ja perusteelliset loppuraportit. Valmistuvista tutkimuksista lähetetään lehdistötiedotteet, joiden välityksellä tutkimustuloksia esitellään tiedotusvälineille ja suurelle yleisölle. Tilaukset p.09–2535 7338



Raportteja

Raportteja -sarjassa ilmestyy erilaisia laajemmalle yleisölle tarkoitettuja kirjoja ja selvityksiä. Tilaukset p.09–2535 7338

Työpapereita

Työpapereita -sarjassa esitellään meneillään olevien tutkimushankkeiden väliraportteja sekä kansainväliselle tutkijakunnalle suunnattuja keskustelualoitteita. Työpaperit julkaistaan kokonaisuudessaan verkossa laitoksen kotisivuilla.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

LABOUR INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Pitkäsillanranta 3 A, 6. krs 00530 Helsinki Finland

p. 09–2535 7330 (Tel. +358–9–2535 7339)
tax 09–2535 7332 (Fax +358–9–2535 7332)
www.labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitos harjoittaa kansantaloudellista tutkimusta, seuraa taloudellista kehitystä ja laatii sitä koskevia ennusteita. Laitos on perustettu vuonna 1971 Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen nimellä ja on toiminut nykyisellä nimellä vuodesta 1993 lähtien. Tutkimuksen pääalueita ovat työmarkkinat, julkinen talous, makrotalous ja talouspolitiikka. Palkansaajien tutkimuslaitosta ylläpitää kannatusyhdistys, johon kuuluvat kaikki Suomen ammatilliset keskusjärjestöt, SAK, STTK ja AKAVA sekä suurin osa näiden jäsenliitoista.

Vuosikerta 22,00 €
Irtonumero 7,00 €

ISSN 1236–7206