



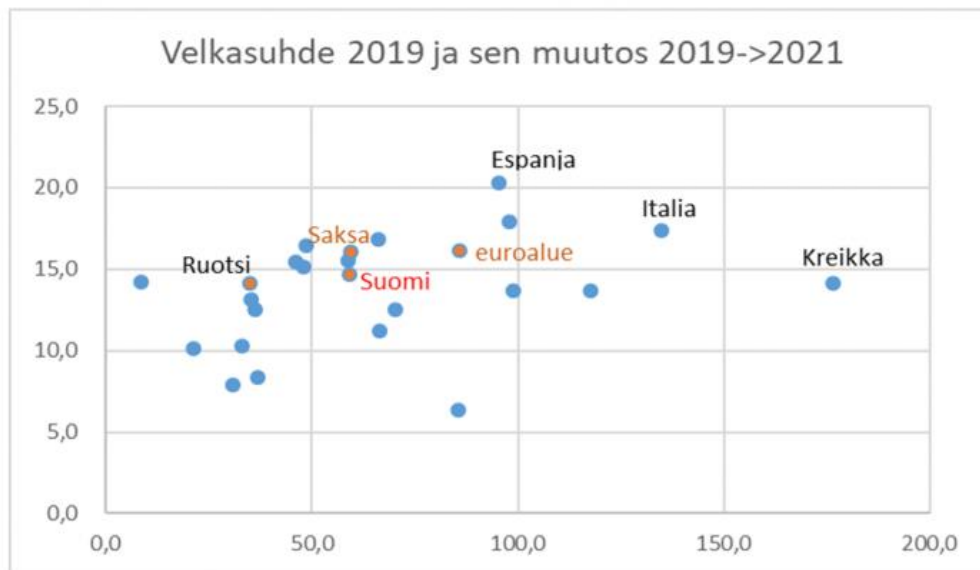
Talouspolitiikan lyhyt ja pitkä aikaväli

Hallituksen elvytyslinja on viisasta lyhyen ajan politiikkaa.

Hallitusohjelman kirjaus päätöksistä työllisyyden parantamiseksi 30 000 hengellä näyttäisi toteutuvan rimaa hipoen. Sen sijaan julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävä kestävyystiekartta on esitetyssä muodossaan epäuskottava. Asia tulisi korjata ensi kevään kehysriiheen mennessä.

Hallituksen budjettiriihi nostaa kiinnostavalla tavalla esille talouspolitiikan kaksi aikajännettä: lyhyen aikavälin suhdannepolitiikan ja toisaalta pidemmän ajan kysymykset. Jälkimmäiset koskevat talouskasvun edellytyksien tukemista ja julkisen talouden kestävyyttä niin, että valtio kykenee huolehtimaan sitoumuksistaan ja sillä on tulevaisuudessa liikkumavaraa lyhyen ajan finanssipolitiikassa.

Koronan liikkeelle sysäämä talouskriisi puoltaa elvyttävän finanssipolitiikan harjoittamista. Tämä tarkoittaa sekä ns. automaattisten vakauttajien toimintaa että päätösperäisiä julkista taloutta heikentäviä ja yksityisen sektorin kysyntää tukevia toimia. Suomen finanssipolitiikka tänä vuonna ja budjettiesityksen perusteella myös ensi vuonna on hyvin elvyttävää, julkisen velan suhde bkt:hen nousee noin 60 prosentista lähes 75 prosenttiin. Tämä on iso hyppy, mutta ei kansainvälisessä vertailussa mitenkään poikkeuksellinen. Tällainen elvytys on samaa suuruusluokkaa kuin Saksassa, hieman pienempää kuin euroalueella kokonaisuutena.



Lähde: OECD Economic outlook 6/2020, Suomea koskeva muutos oma arvio

Vaikka joissain kommentteissa alijäämiä on kauhisteltu, finanssipolitiikan viritystä voi pitää järkevänä eikä se myöskään vaaranna lyhyellä aikajänteellä valtion velanhoitokykyä. Luottamus Suomen velanhoitokykyyn ilmenee siinä, että Suomen valtion 10 vuoden lainan tuottovaatimus on nyt -0,3 %, vain hieman korkeampi kuin Saksan -0,5 %.

Pidemmän ajan ongelma kuitenkin olemassa

Suomen julkisessa taloudessa on kuitenkin tunnetusti kestävyysvaje, toisin sanoen olemassa olevilla julkisten menojen perusteilla, veroasteilla sekä ennakoidun väestö-, työllisyys-, ja tuottavuuskehityksen toteutuessa julkinen velka ajautuu ennen pitkää räjähtävän kasvun uralle. Kestävyysvaje eli välittömästi tarvittava menojen ja tai verojen muutos velkasuhteen nousun estämiseksi on hyvin herkkä oletuksille. Tuorein VM:n heinäkuussa julkistettu arvio on 3,9 % bkt:sta eli nyky-bkt:lla noin 10 mrd. euroa.

Hyvä uutinen on, että kestävyysvajearvio ei ole noussut koronakriisin myötä, vaan uusi arvio on itse asiassa 0,8 prosenttiyksikköä VM:n aiempaa arviota *pienempi*. Syynä on aiempaa arvioitua parempi kasvu- ja työllisyyskehitys sekä pienemmät hoitomenot pitkällä aikajänteelle. Nämä enemmän kuin kompensoivat arvion koronakriisin aiheuttamasta julkisen talouden heikkenemisestä keskipitkällä aikavälillä.

Huono uutinen puolestaan on, että koronakriisin takia nousevan velkasuhteen uralle ajaututaan välittömästi; velka jatkaa nousuaan koko 2020-luvun ja saavuttaa VM:n ennustaman kehityksen oloissa yli 80 % bkt:sta vuosikymmen loppuun mennessä. Tällaiseen pidemmän ajan näkymään ei ole mitään syytä suhtautua kevytmielisesti. Vaikka korkotaso on todennäköisesti vuosia matala ja Suomen velanhoitokykyyn luotetaan nyt, nämä seikat voivat muuttua nopeastikin. Tällaiseen tilanteeseen on syytä varautua hyvissä ajoin.

Velkasuhteen nousun pysäyttäminen 2020-luvun aikana edellyttäisi VM:n laskelmassa noin 5 mrd. euron rakenteellista eli suhdanteista riippumatonta parantumista julkisen talouden tasapainossa lähivuosina. Tämä riittäisi samalla koko kestävyysvajeen puolittamiseen.

Kestävyystiekartta: velkaantumisen kasvu pysäytetään rakenneuudistuksilla

Hallitus on ottanut pidemmän ajan politiikan lähtökohdaksi em. julkisen velan bkt-suhteen vakauttamisen 2020-luvun kuluessa ja VM:n arvion rakenteellisen alijäämän leikkaustarpeesta. Vetämäni ekonomistiryhmä piti keväisessä raportissaan tällaista velkasuhteen vakauttamista sopivana minimitavoitteena ja se on sitä mielestäni edelleenkin.

Hallitus näyttäisi pyrkivän tarvittavaan julkisen talouden vahvistumiseen ensisijaisesti erilaisin rakenteellisin toimin, ts. vahvistamalla veropohjaa ja vähentämällä menojen tarvetta sen sijaan että kiristettäisiin veroasteita tai vähennettäisiin menoja puuttamalla menoperusteisiin (etuisuuksiin ja palvelulupaukseen). Budjettiriihen yhteydessä hyväksytty [kannanotto kestävyystiekartasta](#) määrittelee neljä osa-aluetta, joita koskevilla politiikkatoimilla julkista taloutta voidaan rakenteellisesti vahvistaa yhteensä 4,5 mrd. euron verran. Nämä ovat:

- Työllisyyden lisääminen 80 000 hengellä: 2 mrd. euroa
- Talouskasvun (koko talouden tuottavuuden) vahvistaminen: 1 mrd. euroa
- Julkisen sektorin tuottavuuden vahvistaminen: 1 mrd. euroa
- Sote-palveluiden rahoitusmallin luoma tehokkuus: 0,5 mrd. euroa

Tiekartassa myös listataan koko joukko toimia, joilla em. osa-alueiden tavoitteisiin pyritään. Työllisyystavoitteen osalta hallitus päätti hallitusohjelman mukaisesti toimenpiteistä, joiden voidaan arvioida johtavan työllisyyden lisääntymiseen ajan mittaan noin 30 000 hengellä. Tämä sisältää vielä työmarkkinajärjestöjen pohdittaviksi jätetyt toimenpiteet ikääntyneiden työllisyyden lisäämiseksi yli 10 000 hengellä.^[1] Oletan, että hallitus päättää lupauksensa mukaisesti näistäkin toimista, jos työmarkkinajärjestöt eivät pysty sopimaan riittävästä reformista.

Jäljelle jäävän 50 000 työllisen osalta luetellaan useita toimenpiteitä: välityömarkkinatoimijan luominen osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi, työvoimapalveluiden siirto paikallistasolle, työttömyysturvan kehittäminen, oppisopimuskoulutuksen kehittäminen, nuorten erityispalveluiden ("ohjaamot") kehittäminen, jatkuvan oppimisen edistäminen, maahanmuuttajien kotouttamisen ja työperäisen maahanmuuton edellytysten parantaminen, työkyvyn ylläpito tukevat toimet, työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitusmallin tarkistaminen ja paikallisen sopimisen edistäminen.

Talouskasvun edistämisessä kestävyystiekartta painottaa Suomen tekemistä houkuttelevaksi paikaksi investoinneille ja viittaa mm. T&K-toiminnan edellytysten vahvistamiseen. Julkisen sektorin tuottavuuden yhteydessä todetaan digitalisaation hyödyntäminen ja sote-uudistus. Viimeksi mainittuun liittyvä rahoitusuudistus todetaan omana kohtanaan, mutta sen hyötyjen arvioidaan toisaalta toteutuvan vasta 2030-luvulla.

Uskottavuusongelma

Tiekartta ei valitettavasti esitettyssä muodossaan ole vielä uskottava ohjelma velkatason vakauttamiseksi. Pääongelma on toimenpiteiden täsmentymättömyys. On mahdotonta sanoa, mitä esimerkiksi työttömyysturvan kehittäminen, työperäisen maahanmuuton edistäminen tai paikallisen

sopimisen edistäminen käytännössä tarkoittavat ja millaisia vaikutuksia näillä voisi työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon olla.

Toinen ongelma on, että tärkeimmän osa-alueen, työllisyyden lisäämisen kohdalla ilmoitettu tavoitteen vaikutus julkiseen talouteen on epärealistisen suuri. Eri tahoilla (mm. VM ja Etlä) tehtyjen laskelmien perusteella työllisyyden nousu 80 000 hengellä voisi todellakin tuottaa noin 2 mrd. euron hyödyn julkiselle taloudelle, jos toimenpiteet eivät itsessään maksaisi mitään. Listan toimenpiteet tuskin kuitenkaan täyttävät tätä ehtoa. Jos työllisyyden lisäyksellä todella tavoitellaan 2 mrd. rakenteellista parannusta julkiseen talouteen, täytyy työllisten määrän lisäyksen olla suurempi kuin mainittu 80 000 ja tällöinkin toimien painottua asioihin, jotka eivät lisää merkittävästi julkisia menoja.

Kolmanneksi, tiekartta ei täsmennä, miten toimitaan, jos tavoiteltuja rakenneuudistuksia ei saada riittävän kunnianhimoisesti toteutettua. Kartassa todetaan kyllä, että ”jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti, joudutaan toteuttamaan uusia toimenpiteitä tai turvautumaan myös julkisiin tuloihin ja menoihin nopeasti vaikuttaviin toimiin”. Milloin tällainen arviointi tehdään, mitä lisätoimet ovat ja milloin ne toteutetaan, jää kuitenkin avoimeksi.

Neljäs ongelma on yleinen ja koskee kaikkia vuosien mittaan toteuttavia politiikkoja. Istuva hallitus ei voi sitoa tulevien hallitusten käsiä, olkoon kyse rakenneuudistusten toimeenpanosta tai julkisen talouden sopeuttamisesta menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla.

Mitä uskottavuus edellyttää?

Julkisen talouden vakautusohjelman uskottavuuden kannalta avainasia on määrittää edellä otsikkotasolle jäävät toimenpiteet konkreettisemmin. Tämä koskee ennen kaikkia työllisyyteen liittyviä toimia, joilta odotetaan eniten.

Toimenpiteiden täsmentäminen antaisi jonkinlaisen mahdollisuuden arvioida niiden vaikutuksia työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Luotettavaa tutkimukseen pohjautuvaa vaikutusarviointia on toki useissa tapauksissa mahdotonta laatia; relevanttia tutkimusta ei yksinkertaisesti ole olemassa eikä ehditä tehdä. Toisaalta on myös niin, ettei näytön puute vaikutuksista tarkoita, ettei vaikutuksia ole (”absence of evidence is not evidence of absence”). Poliittikkatoimien vaikutusten arviointi tieteellistä tutkimusta löysemmillä kriteereillä on tällaisissa tapauksissa sallittua ja välttämätöntä.

Yksi esimerkki on hallituksen listalla oleva paikallisen sopimisen vaikutus työllisyyteen. Asiasta ei taida olla mitään sellaista tutkimusta, jonka pohjalta voisi sanoa kohtuullisella varmuudella, mitä erilaiset muutokset tässä suhteessa vaikuttavat. Toisaalta eri maiden kokemusten perusteella voinee päätellä yhtä ja toista. Saksan työllisyyden vahva kasvu 1995-luvun puolivälissä on liitettävissä palkanmuodostuksen muutokseen, jossa paikallinen sopiminen on parantanut yritysten kilpailukykyä ja koko kansantalouden työllisyyttä.[\[2\]](#)

Kun politiikkatoimien vaikutuksia perustellaan muulla kuin vahvalla tutkimusnäytöllä, uskottavuuden kannalta merkityksellinen seikka on, onko puheena oleva toimenpide poliittisesti suosittu vai epäsuosittu. Poliittisilla päättäjillä on gallup-paineessa aina kannustin esittää vaikuttavina sellaiset asiat, joiden välittömät vaikutukset koetaan myönteisiksi ja viitata näytön puutteeseen silloin kun olisi harkittava välittömien vaikutusten suhteen ikäviksi koettuja asioita. Julkisia menoja aiheuttavat koulutuspanostukset ovat esimerkki edellisistä ja etuuksien leikkaukset, veronkorotukset taikka ammattiliittojen valtaa kaventavat työmarkkinauudistukset jälkimmäisistä.

Tästä nähdäkseni seuraa, että asiantuntijatahojen tulisi arvioida erityisen huolellisesti poliittisesti suosittujen päätösten perusteita.

Ensi kevät aika konkretisoida kestävyystiekartta

Ensi vuoden huhtikuussa vaalikausi tulee puoleen väliin. Tämä on käytännössä viimeinen vaihe, jolloin hallitus pystyy panemaan liikkeelle isompia uudistuksia, joiden toimeenpano ehtii alkaa ennen hallituskauden päättymistä. Tämän vuoksi ensi kevään ns. puolivälin tarkastelu ja kehysriihi ovat paikkoja, joissa hallituksen pitää pystyä täsmentämään kestävyystiekarttaa.

Sen ohella, että tiekartan tulee tuolloin sisältää täsmällisempiä rakennepoliittisia toimia vaikutusarvioineen, siihen täytyy sisältyä myös linjauksia menoleikkausten ja veromuutosten avulla tavoiteltavasta sopeutuksesta. Kun otetaan huomioon rakenneuudistusten vaikutuksiin liittyvä epävarmuus, on kunnianhimoisiakin uudistuksia tavoiteltaessa perusteltua sitoutua myös jonkinasteiseen meno- ja verosopeutukseen. Vaikka suhdannetilanne on toki syytä ottaa huomioon näistä päätettäessä, politiikan uskottavuus puoltaa niiden aloittamista kuluva vaalikauden aikana.

Hankaliksi koettujen rakenneuudistusten ja sopeutustoimien poliittista hyväksyttävyyttä auttaa keväällä se, että samanaikaisesti voidaan alkaa toteuttaa EU:n elpymisrahastosta rahoitettavia investointeja ml. ns. oikeudenmukaisen siirtymän rahaston rahoitus. Näillä voidaan tukea uuden tuotannon ja työllisyyden syntymistä alueille, jotka eri syistä kärsivät rakennemuutoksesta.

Hallituskausien yli ulottuvan ohjelman tarve

Kun realistinen julkisen talouden vakautusohjelma ulottuu väistämättä kuluva vaalikauden jälkeiseen aikaan, ei istuva hallitus luonnollisestikaan pysty toteuttamaan sitä yksin, eikä voi myöskään yksin olla siitä vastuussa. Tämä lisää painetta lyhytjänteiseen politiikkaan, jossa tulevien vuosien ongelmiin ei kiinnitetä riittävästi huomiota.

Lyhytnäköisyyden ongelmaa voisi lievittää, jos saataisiin syntymään hallitus-oppositio-ajan ylittävä konsensus julkisen talouden vakauttamisen vauhdista. [Jukka Pekkarinen](#) esitti äskettäin parlamentaarisen työryhmän perustamista tätä tarkoitusta varten. Tämä voisi olla hyvä tapa päästä eteenpäin. Jos tällainen työryhmä löytäisi konsensuksen siitä, millaisella vauhdilla julkistaloutta on kuluva vuosikymmenen kuluessa vahvistettava, poliittinen debatti voisi keskittyä keinoihin. Vielä parempi olisi, jos ryhmä pystyisi pyrkimään, missä määrin tavoitteeseen tulisi pyrkiä rakennetoimin ja missä määrin julkisen talouden sopeutuksen kautta.

Uusia pysyviä elimiä emme kuitenkaan tarvitse. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi jo julkisen talouden hoitoa, ml. pitkän aikavälin kestävyyskysymyksiä. Samoin asemansa on vakiinnuttanut riippumattomista tutkijoista koostuva Talouspolitiikan arviointineuvosto, joka arvioi yleisesti talouspolitiikan hoitoa. Toimintansa on myös aloittanut Tuottavuuslautakunta, jonka fokus on talouden kasvutekijöiden arvioinnissa. Kun tähän lisätään tutkimuslaitosten julkistaloutta koskeva tutkimustyö sekä VM:n virkatyö, tiedon puute ei ole este järkevän parlamentaarisesti hyväksytyn tavoitteenasettelun aikaansaamiselle. Enemmän on kyse tahdosta.

Lyhyen ajan asiat asiallisella tolalla – huomio julkisen talouden vakauttamiseen

Hallituksen päättämä elvytyslinja on perusteltu. Hallitus näyttäisi myös likimain toteuttavan hallitusohjelmaan kirjatun lupauksen päättää syksyyn 2020 mennessä toimista, joiden voi olettaa lisäävän työllisyyttä rakenteellisesti 30 000 hengellä.

Sen sijaan hallitus ei ole kyennyt vielä laatimaan uskottavaa suunnitelmaa julkisen talouden vakauttamiseksi koronakriisin jälkeen. Tämä tulisi saada aikaiseksi ensi kevään kehysriiheen mennessä. Ideaalisesti tähän prosessiin liittyisi parlamentaarinen yhteisymmärrys julkisen talouden kohentamisesta vaalikausien yli ulottuvalla aikajänteellä. Tällaisen yhteisymmärryksen puute ei kuitenkaan voi olla peruste jättää täsmentämättä hallituksen luonnostelemaa kestävyystiekarttaa.

[1] Valtiovarainministeriön, asian vaikeudet huomion ottaen hyvin laadittujen [laskelmien](#) perusteella työllisyys kasvaisi 31 000 – 36 000 hengellä, keskiarvona siis runsaalla 33 000:lla. Tästä täytyy kuitenkin vähentää niiden hallituksen toteuttamien toimien vaikutus, joiden arvioidaan heikentävän työllisyyttä. VM:n arvio tästä on 6 000, joten lopputulokseksi tulee 27 000 +/- jotain. Tämä ei ole kaukana 30 000 tavoitteesta. Isompi poikkeama on aikataulussa: nyt työllisyyden lisäystä odotetaan vuoteen 2029 mennessä, kun hallitusohjelman tavoite oli 2023.

[2] [Dustmann ym. \(2014\)](#) argumentoivat varsin vakuuttavasti, että toimialakohtainen palkkamalti ja yritysکوhtainen joustavuus työehdoissa olivat ratkaisevia tekijöitä, kun Euroopan sairaaksi mieheksi kutsutun Saksan työllisyys parani ratkaisevasti 1990-luvun lopulta aina globaaliin finanssikriisiin saakka.

VESA
VIHRIÄLÄ