



BLOGI

Onko perusteita sopeuttaa vasta vuonna 2017?

16.1.2015 • BLOGI • LAURI KAJANOJA

Keväällä työnsä aloittavan uuden eduskunnan eteen tulevat pian päätökset julkisista tuloista ja menoista. Talouspolitiikan arviointineuvosto otti ensimmäisessä, 13.1. julkaistussa raportissaan kantaa näihin päätöksiin. Arviointineuvosto toteaa, että uskottavan julkisen talouden sopeuttamisohjelman laatiminen on seuraavan hallituksen keskeinen tehtävä ja että finanssipolitiikan kiristystarve on huomattavan suuri. Neuvosto kuitenkin suosittelee uusien julkisen talouden sopeutustoimien aloittamista vasta vuonna 2017.

Miksi uusia sopeutustoimia pitäisi välttää vielä vuonna 2016? Arviointineuvosto perustelee tätä suhdannetilanteella, ja perustelu näyttää nojaavan oleellisesti kahteen huomioon. Ensiksi neuvosto mainitsee arviot negatiivisesta tuotantokuilusta. Toiseksi neuvoston mukaan työmarkkinoilla ei ole juuri merkkejä rakenteellisen työttömyyden kasvusta. Huolellinen taloustilanteen tarkastelu olisi voinut johtaa toisenlaisiinkin johtopäätöksiin suhdannetilanteesta.

Tuotantokuiluarvioiden osalta neuvosto viittaa valtiovarainministeriön syksyn 2014 ennusteen lukuihin. Tuotantokuilu on valtiovarainministeriön ennusteen mukaan -0,9 % vuonna 2016 ja -0,3 % vuonna 2017. Voi kysyä, antaako näin pieni negatiivinen ennustettu tuotantokuilu hyvän syyn olla aloittamatta sopeuttamista vuonna 2016. Lisäksi voi kysyä, onko tuotantokuilun ennustettu muutos vuosien 2016 ja 2017 välillä niin merkittävä, että sopeutustoimien viivästämistä vuoteen 2017 voi perustella sillä. Tuotantokuilua koskeviin arvioihin liittyy myös aina suurta epävarmuutta, minkä neuvostokin raportissaan noteeraa, ja niiden tulevaa kehitystä koskeviin ennusteisiin liittyy vielä enemmän epävarmuutta.

Arviointineuvoston toinen suhdannetilannetta koskeva tarkastelu liittyy työmarkkinoihin, joilla ei neuvoston mukaan ole juuri merkkejä rakenteellisen

työttömyyden kasvusta. Tässäkin kohtaa neuvoston käytössä olleiden tietojen pohjalta olisi voinut tehdä myös toisenlaisia johtopäätöksiä talouden suhdannetilanteesta.

Kuinka kattavasti työttömyyden kehityksen pohjalta on nyt mahdollista arvioida talouden suhdannetilannetta? Kuten neuvosto raportissaan toteaa, työttömyyden kasvu on viime vuosina ollut kokonaistuotannon muutokseen verrattuna huomattavan vähäistä. Voidaan kysyä, kuinka tarkasti työttömyyden kehitys voi kertoa talouden vaikeuksien luonteesta, kun vaikeudet ovat koskeneet ensisijaisesti tuotantoa eivätkä ole näkyneet samassa mitassa työmarkkinoilla.

Mitä johtopäätöksiä viime vuosien työmarkkinakehityksestä sitten voidaan vetää koskien rakenteellisen työttömyyden mahdollista lisääntymistä? Yksi neuvoston tekemä havainto on, että pitkäaikaistyöttömyys ei ole lisääntynyt niin paljon kuin työ- ja elinkeinoministeriön tilastoista voisi suoraan päätellä. Tämä havainto perustuu siihen, miten ns. työttömyysputki näkyy tilastoissa. Havainto on tärkeä ja todellakin osaltaan tukee neuvoston arviota rakennetyöttömyyden kasvun vähäisyydestä.

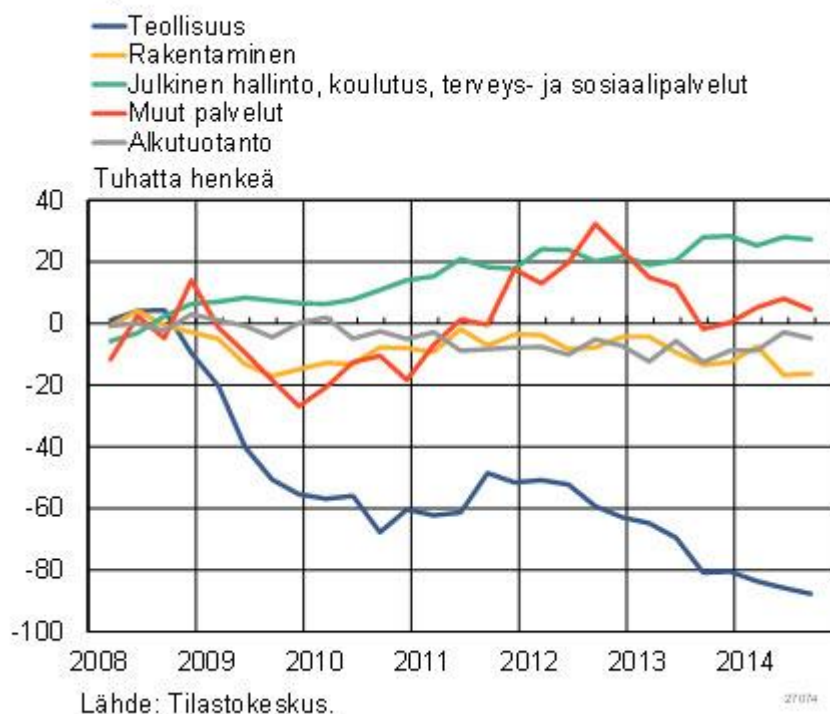
Työmarkkinakehityksen laajempi tarkastelu ei kuitenkaan yksioikoisesti tue neuvoston johtopäätöksiä. Neuvosto esittää raporttinsa sivun 32 kuviossa ns. Beveridge-käyrän, joka kuvaa avoimien työpaikkojen määrän ja työttömyysasteen välistä yhteyttä. Neuvoston tulkinta Beveridge-käyrästä on, että rakenteellisten ongelmien pahenemisesta ei ole juuri näyttöä. Käyrä tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden hyvin toisenlaiseenkin tulkintaan.

Kun tarkastellaan neuvoston esittämää Beveridge-käyrää juuri ennen talousvaikeuksien alkamista vuoden 2008 puolivälissä ja verrataan sitä uusimpaan havaintoon, nähdään, että on päädytty suoraan oikealle. Toisin sanoen vakanssiaste on nyt lähes täsmälleen sama kuin vuoden 2008 puolivälissä, mutta työttömyysaste on samalla aikavälillä noussut runsaat 2 prosenttiyksikköä. Eikö tavanomainen tulkinta tällaisesta Beveridge-käyrän liikkeestä ole, että kohtaanto-ongelmat työmarkkinoilla ovat lisääntyneet? Toki näissä tulkinnoissa on aina syytä olla varovainen. Esimerkiksi tarkastelun aloittaminen pari vuosineljännestä aiemmin ei viittaa yhtä selvästi kohtaanto-ongelmien kasvuun. Lisäksi erityisesti avoimien työpaikkojen määrän mittamiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta.

Mitä muita havaintoja työmarkkinakehityksestä voidaan tehdä? Neuvosto toteaa, että työttömyysasteiden erot maakuntien välillä eivät ole viime vuo-

sina kasvaneet vaan päinvastoin supistuneet, mikä ei viittaa kohtaanto-ongelmien kasvuun. Voi kysyä, miksi neuvosto ei ole tarkastellut samalla tavalla työllisyyskehitystä talouden eri toimialoilla. Viime vuosina työllisyys on vähentynyt jyrkästi teollisuudessa, kun taas palvelualoilla kaiken kaikkiaan työllisten määrä on lisääntynyt (kuvio 1). Työllisyyskehityksen voimakas eriytyminen toimialojen välillä viittaa kohtaanto-ongelmien lisääntymiseen ja vähintäänkin kasvaneeseen riskiin rakenteellisen työttömyyden kasvusta. Riski on se, että moni etenkin pienellä paikkakunnalla työpaikkansa menettänyt teollisuuden työntekijä ei enää työllisty.

Kuvio 1. Työllisten määrän muutos vuoden 2008 keskiarvosta



Arviointineuvosto käsittelee raportissaan vain suppeasti sitä julkisen talouden politiikkakokonaisuutta, josta sopeuttamispäätökset ovat osa. Neuvoston suosittelemaa sopeuttamista voidaan tarkastella kansainvälisten kokemusten valossa. Niitä on analysoinut mm. kansainvälinen valuuttarahasto, ja kokemusten perusteella menestyksekkään julkisen talouden sopeutusohjelman elementit voidaan kiteyttää seuraavasti:

1. Sopeuttamisen ajoitus riippuu tilanteesta, mutta uskottavuus voi edellyttää, että osa sopeutuksesta tehdään heti.
2. Talouskasvun mahdollisuuksia kohentavat rakenneuudistukset lisäävät ohjelman onnistumisen todennäköisyyttä.
3. Ohjelmaa voidaan tukea vahvoilla julkisen talouden säännöillä.

Neuvoston suositusten voi tulkita merkitsevän riskinottoa sopeuttamistointien ajoittamisen eli edellä esitetyn listan kohdan 1) suhteen.

Kohdan 2) rakenneuudistusten toteuttamisen ja sopeutusohjelman onnistumisen välistä yhteyttä neuvosto ei raportissaan tuo esiin – toisin kuin esimerkiksi talousneuvoston asettama finanssipolitiikan asiantuntijaryhmä, joka esitti [arvionsa](#) helmikuussa 2014. Tämä on siinä mielessä yllättävää, että arviointineuvosto perustelee raportissaan julkisen talouden sopeuttamistarvetta osin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen suuruudella. Kestävyysvajeen umpeen kurominen vain sopeutustoimin – ilman rakenneuudistuksia – näyttää kuitenkin erittäin vaikealta eikä tavoiteltavalta, sillä tähän tarvittavien sopeutustoimien koko olisi hyvin suuri.

Listan kohdassa 3) korostettujen julkisen talouden sääntöjen kehittämistä koskevaan keskusteluun arviointineuvosto sen sijaan antaa raportissaan oman merkittävän panoksensa.

Arviointineuvoston raporttia on vaikea nähdä varsinaisena kannanottona siitä, kuinka suurelta osin Suomen talouden viime vuosien ongelmat ovat suhdanneluonteisia ja kuinka suurelta osin pitkäaikaisempia, rakenteellisia. Näin siitä huolimatta, että neuvosto perustelee julkisen talouden sopeutusohjelmansa ajoitusta juuri ennustetulla suhdannetilanteella. Neuvosto ei raportissaan sanottavasti erittele Suomen talouden viime vuosien ongelmien syitä. Suhdannetilanteen analyysin keskeinen sisältö on suppeudessaan pyritty kiteytetyksi toistamaan tämän kirjoituksen alussa.

Jotta talouden viime vuosien vaikeuksia voidaan ymmärtää ja tehdä sen pohjalta johtopäätöksiä tarvittavasta talouspolitiikasta, on tarpeen käsitellä talouden vaikeuksien syitä. Aiemmassa, 5.5.2014 julkaistussa [blogikirjoituksessani](#) esitän, että Suomen talouden viime vuosien vaikeuksien syyt ovat suurelta osin pitkäaikaisia, ei-suhdanneluonteisia.

Suomen talouden vaikeuksien keskeisiä syitä ovat kansainvälisen talouden heikon kehityksen lisäksi eräiden teollisuustoimialojen erityisongelmat, kustannuskilpailukyvyn heikkeneminen sekä työikäisen väestön määrän supistuminen. Tällaisten tekijöiden merkitykseen arviointineuvoston raportissa ei oteta lainkaan kantaa – lukuun ottamatta mainintaa teollisuuden tuotannon supistumisesta.

Arviointineuvosto ei siis raportissaan varsinaisesti pyrikään käsittelemään kokonaisvaltaisesti Suomen talouden vaikeuksien syitä eikä viime vuosien

makrotaloudellisen kehityksen keskeisiä piirteitä. Sen sijaan raportissa käsitellään useita muita tärkeitä kysymyksiä, kuten eläkeuudistusta, kuntatalouden ohjausjärjestelmää, verotuksen rakennetta ja talouspolitiikan valmistelua. Näiden kysymysten suhteen raportissa esitetty analyysi vaikuttaa pääsääntöisesti ansiokkaalta ja hyödylliseltä. Koska arviointineuvoston taloudelliset resurssit ovat vähäiset, raportissa käsiteltävien aiheiden rajaaminen on ymmärrettävää.

Arviointineuvoston kannanotto on tärkeä lisä Suomessa käytävään talouskeskusteluun – jossain määrin suppeasta sisällöstään huolimatta. Eturyhmistä ja poliittisista puolueista riippumaton talouspolitiikan analyysi ja pohdinta on pienessä maassa erityisen arvokasta.



KIRJOITTAJA

Lauri Kajanoja toimii johtokunnan neuvonantajana rahapolitiikka- ja tutkimusosastolla vastuualueenaan kotimainen talouspolitiikka

[Lauri.Kajanoja \(at\) bof.fi](mailto:Lauri.Kajanoja(at)bof.fi)

AVAINSANAT:

- [Suomen talous](#)
- [Talouspolitiikka](#)