

Julkinen taloudenpito Suomessa – taloutta ja talouspolitiikkaa

Mikko Spolander

Valtiovarainministeriön tehtävät määritellään Valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (26.6.2003/610 myöhemmin tehtyine muutoksineen). Yhden valtiovarainministeriön keskeisimmistä tehtävistä voisi kiteyttää velvollisuudeksi hoitaa julkista taloudenpitoa, käyttää tietoa ja ylläpitää tilannekuva taloudesta sekä etsiä ja ehdottaa ratkaisuja, joilla julkinen taloudenpito säilyy vakaalla pohjalla ja luo vakaan perustan talouden ja yhteiskunnan toiminnalle. Tässä kirjoituksessa tarkastelen julkista taloudenpitoa ja sen yhteyttä talouteen ja erityisesti talouden tulonmuodostuskykyyn. Pyrin myös tunnistamaan tulonmuodostuskykyä muovaavia voimia ja ydinalueita, joilta löytyisi ratkaisuja talouden tulonmuodostuskyvyn vahvistamiseksi. Kirjoituksessa esittämäni analyysi, väitteet ja ratkaisut ovat omiani eivätkä välttämättä edusta työnantajani valtiovarainministeriön kantaa.

Julkisen taloudenpidon keskeiset opit voi kiteyttää kuuteen väitteeseen. Ne kertovat, miten talous toimii, mistä elintaso syntyy, miten talouspolitiikka toimii ja miten kaikki edellä mainittu liittyy julkiseen taloudenpitoon:

1. Talouden tulonmuodostuskyky perustuu työhön ja työn tuottavuuteen.
2. Elintason kasvu perustuu tuottavuuteen.
3. Tuottavuuden kasvu perustuu osaamiseen ja uusiin tapoihin käyttää pääomaa, voimavaroja, tietoa ja tehdä työtä.
4. Suhteelliset hinnat ohjaavat kotitalouksien ja yritysten valintoja.

5. Talouden rakenteet vaikuttavat suhteellisiin hintoihin ja luovat kannusteita.
6. Talouden tulonmuodostuskyky asettaa rajat julkiselle taloudenpidolle.

Talouden rakenteiden, suhteellisten hintojen, kannusteiden ja näissä tapahtuvien muutosten ohjaavasta voimasta löytyy monia hyviä esimerkkejä. Yksi ilmeisimmistä on vuodelta 2022. Kun inflaatio alkoi kiihtyä, kävi pian selväksi, että vuonna 2023 maksussa olevien työeläkkeiden indeksikorotus olisi selvästi suurempi kuin alkavien työeläkkeiden indeksikorotus. Lakei-

KTL Mikko Spolander (mikko.spolander@gov.fi) on Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ylijohdaja. Tämä kirjoitus perustuu Taloustutkijoiden kesäseminaarissa Jyväskylässä 13.6.2023 pidettyyn plenum-esitelmään. Kiitän Janne Huovaria, Jukka Hytöstä, Seppo Orjasniemeä, Olli Palmenia, Jenni Pääkköstä ja Veljarvo Tammista avusta ja asiantuntevista kommentteista artikkeliin.

hin sisältyvät parametrit määrittelevät eläkejärjestelmän. Vuonna 2022 parametrien määrittämät suhteelliset hinnat kääntyivät asentoon, jossa eläkkeelle kannatti siirtyä viimeistään vuoden 2022 lopussa, jos oli joka tapauksessa siirtymässä eläkkeelle vuonna 2023. Valtavan moni siirtyi. Ihmiset osaavat laskea.

Säädökset määrittävät julkisen sektorin palvelulupauksen. Tulot, joilla palvelulupauksen määrittämät palvelut ja etuudet rahoitetaan, kerätään talouden arvonlisäyksestä. Talouden arvonlisäys tarkoittaa tuotantoa; palkkoja ja yritysten voittoja; kulutusta, investointeja, vientiä ja tuontia. Velalla voi rahoittaa investointeja ja tasoittaa kulutusta, mutta velkoihin liittyvät vel-

voitteet pitää aina hoitaa. Kyky hoitaa velvoitteet perustuu kykyyn luoda riittävästi tuloja velvoiteisiin suhteutettuna työn, pääoman ja tuottavuuden avulla. Taloudessa ei ole muita tulonlähteitä.

1. Julkisen talouden kehitysarvioista, niiden perusteista ja velkakestävyyydestä

Valtiovarainministeriö julkaisee arvionsa talouden tilasta ja näkymistä Taloudellisessa katsauksessa neljä kertaa vuodessa. Tuorein arvio julkaistiin 9.10.2023 (Taulukko 1).

Taulukko 1: Valtiovarainministeriön kokonaistaloudellinen ennuste, lokakuu 2023

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	1,6	0,0	1,2	1,8	1,7	1,6
Inflaatio, %	7,1	6,2	2,2	1,7	2,0	2,0
Työttömyysaste, %	6,8	7,1	7,2	7,0	6,6	6,4
Työllisyysaste, %	73,8	73,8	73,8	74,3	74,8	75,2
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto, % BKT:sta	-0,8	-2,4	-3,2	-3,4	-3,0	-2,8
Valtio, kuntahallinto, hyvinvointialueet, % BKT:sta	-1,8	-3,9	-4,1	-4,8	-4,4	-4,3
Sosiaaliturvarahastot, % BKT:sta	1,0	1,4	0,9	1,4	1,5	1,5
Julkisyhteisöjen velka, BKT:sta	72,9	74,2	76,8	78,9	80,4	81,6

Lähteet: Tilastokeskus, Valtiovarainministeriö (2023).

Julkisen talouden tilannekuva, josta tuorein esimerkki on lokakuussa 2023 julkaistu ennuste, syntyy lähtötasosta sekä arviosta tuloja, menoja, alijäämää ja velkaa ajavista tekijöistä. Tilannekuva pilkkoutuu valtion, kuntien, hyvinvointialueiden sekä eläkkeitä ja sosiaaliturvaa hoita-

vien laitosten tulo- ja menoeriksi. Tulo- ja menoerien kehitys määrittää sektoreiden ali- tai ylijäämät, jotka yhdessä koron kanssa kumuloivat joko velkaa tai varoja. Velan suhdetta kokonaistuotantoon ajaa näiden lisäksi kokonaistuotannon arvon muutos.

Valtiovarainministeriön ennusteessa tulo- ja menoerien, velan ja sen BKT-suhteen kehitystä arvioidaan liikeyhtälöiden avulla (Taulukko 2).

Taulukko 2: Julkisen talouden tulojen, menojen ja velan liikeyhtälöt

$$ER\ddot{A}_t = (1 + e_x^{ER\ddot{A}} g_t^x) ER\ddot{A}_{t-1} + \Delta ER\ddot{A}_t^P + \Delta ER\ddot{A}_t^M$$

$$DEBT_t = DEBT_{t-1} + i_t DEBT_{t-1} - PB_t + DEBT_t^M$$

$$\Delta \frac{DEBT_t}{Y_t} = -\frac{PB_t}{Y_t} + \frac{(i_t - g_t)}{(1 + g_t)} \frac{DEBT_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{DEBT_t^M}{Y_t}$$

Edellä

$ER\ddot{A}_t$ = julkisyhteisöjen tulo- tai menoerä vuonna t

$e_x^{ER\ddot{A}}$ = erän jousto sen kehitystä ohjaavan muuttujan X vuotuisen kasvun suhteen

g_t^x = erän kehitystä ohjaavan muuttujan X kasvu vuonna t

$\Delta ER\ddot{A}_t^P$ = päätösperäisten toimien vaikutus erään vuonna t

$\Delta ER\ddot{A}_t^M$ = muiden tekijöiden vaikutus erään vuonna t

$DEBT_t$ = velan määrä vuonna t

PB_t = perusrahoitusasema vuonna t

$DEBT_t^M$ = muiden tekijöiden vaikutus velan määrään vuonna t

Y_t = BKT:n arvo vuonna t

g_t = BKT:n arvon kasvu vuonna t

i_t = nimellinen korko vuonna t.

Suhdanteet (vaikuttavat liikeyhtälöissä pääasiassa termeihin g ja g^x), julkisen vallan harkinnanvaraiset toimet ($\Delta ER\ddot{A}^P$) ja julkisen sektorin, talouden ja yhteiskunnan rakenteet ($e_x^{ER\ddot{A}}$) ajavat julkisen talouden vuotuisia tuloja ja menoja. Mausteeksi mukaan tulevat vielä erilaiset tulo-

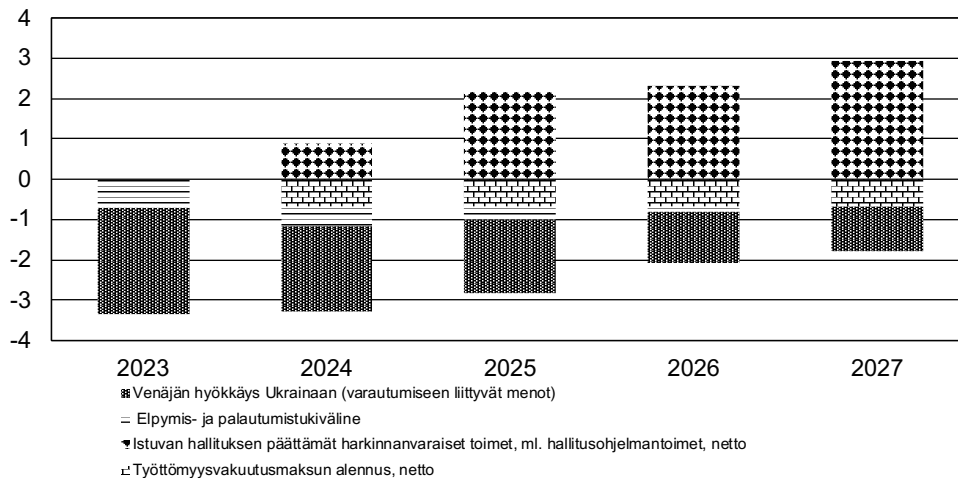
ja menojen kertymään vaikuttavat, usein esimerkiksi veronkantoon liittyvät, poikkeukselliset tekijät ($\Delta ER\ddot{A}^M$). Tässä tulot ja menot perustuvat kansantalouden tilinpidon määritelmiin.

Harkinnanvaraiset toimet ovat muutoksia verotuksessa ja julkisessa rahankäytössä, joista pääasiassa hallitus päättää kautensa aikana. Harkinnanvaraiset toimet eroavat veroihin ja julkisiin menoihin aiheutuvista muutoksista, joita ajavat suhdanteet ja olemassa olevat säädökset ilman eri päätöstä.

Kuvioon 1 on koottu yhteen pääministeri Orpon hallituksen harkinnanvaraisten toimien arvioitu vaikutus ennusteessa ja se osa pääministeri Marinin hallituksen toimista, joka vaikuttaa julkiseen talouteen vuosina 2023–2027. Vaikutus on kuvattu kumulatiivisesti.

Toimet, jotka periytyvät pääministeri Marinin hallitukselta, liittyvät Venäjän Ukrainaankohdistuvan hyökkäyssodan vuoksi tehtyihin päätöksiin sekä päätöksiin EU:n elpymis- ja palautumistukiväliseen käytöstä. Varautumiseen liittyvät päätökset lisäävät menoja ja kasvattavat julkisen talouden alijäämää. Elpymis- ja palautumistukiväliseen liittyvät menot eivät kasvata alijäämää, koska ne rahoitetaan EU:n tuilla täysimääräisesti. Pääministeri Orpon hallituksen päättämät säästöt pienentävät menoja, määrälläinen investointiohjelma (siltä osin, kun ohjelma on mukana budjetissa tässä vaiheessa) kasvattaa menoja ja verotukseen kohdistuvien päätösten vaikutus verotuloihin on neutraali. Kaikkiaan pääministeri Orpon hallituksen toimet pienentävät julkisen talouden alijäämää. Esitys työttömyysvakuutusmaksun alentamisesta tehdään työllisyysrahaston arvion ja esityksen perusteella. Maksun alentaminen pienentää julkisen talouden tuloja ja kasvattaa alijäämää, vaikka alentaminen pienentää toki myös julkisen sektorin työnantajan sivukulua.

Kuvio 1: Harkinnanvaraisten toimien vaikutus julkiseen talouteen vuosina 2023–2027, mrd. euroa



Lähde: Valtiovarainministeriö (2023).

Julkisyhteisöjen velkaa, velkasuhdetta ja sen muutosta ajavat perusrahoitusaseman¹ (*PB*), koron (*i*), BKT:n arvon (*Y*) ja sen kasvun (*g*) ohella esimerkiksi julkisyhteisöjen rahoitustaloustoimet ja kassanhallinta (*DEBT^M*). Näiden erien vaikutus julkisyhteisöjen velkasuhteen muutokseen vuosina 2021–2027 kuvataan Taulukossa 3.

Eläkerahastojen ylijäämä on kapseloitu järjestelmän sisään eikä sitä voi käyttää rahoittamaan muiden sektoreiden alijäämiä. Siksi se ei muuta velkaa eikä velkasuhdetta.

Rahoitustaloustoimet ja kassanhallintaan liittyvät toimet ovat kansantalouden tilinpidon tulojen ja menojen ulkopuolisia eriä. Rahoitustaloustoimiin kuuluvat esimerkiksi valtion sijoitukset ja myöntämät lainat ja näiden palautukset. Kassanhallinta pitää sisällään valtion velka-

salkun hoitoon liittyvät rahoitusmarkkinatransaktiot, jotka Valtiokonttori arvioi tarpeellisiksi valtion budjetin rahoitustarpeeseen liittymättömin kassanhallinnallisin perustein.

Joskus kansantalouden tilinpidon tulojen ja menojen ulkopuoliset erät ajavat vuotuista velkasuhteen muutosta tavalla, jota on vaikea ennakoida. Vuonna 2021 osa valtion rahoitustarpeesta katettiin valtion kassasta, joka oli kasvanut, kun COVID-19-pandemian hoitoon varattuja määrärahoja jäi käyttämättä vuonna 2020 (Taulukko 3). Vuonna 2022 valtion kassa kasvoi pääasiassa valtion velanhallintaan liittyvien tarpeiden vuoksi. Valtion maksuvalmiuteen ja kassan kokoon liittyvät rahoitusmarkkinatransaktiot voidaan arvioida ennusteissa usein vasta kuluvan vuoden lopulla. Usein valtion ei ole tarvinnut laskea liikkeelle velkaa aivan niin paljon kuin koko vuoden rahoitustarpeeksi on arvioitu vuoden viimeisessä lisätalousarviossa.

¹ Perusrahoitusasema on julkisyhteisöjen kokonaistulojen ja -menojen erotus ilman (netto)korkomenoja.

Taulukko 3: Julkisyhteisöjen velkasuhteen muutos ja siihen vaikuttavat tekijät vuosina 2021–2027

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Velkasuhde	72,5	72,9	74,2	76,8	78,9	80,4	81,6
Velkasuhteen muutos	-2,2	0,4	1,3	2,6	2,2	1,5	1,2
Perusrahoitusasema (pl. työeläkesektori)	3,1	1,2	2,6	3,0	3,3	2,9	2,6
Korkomenot	0,5	0,5	0,8	1,2	1,3	1,4	1,6
Muut syyt ¹	-2,0	3,4	1,2	0,8	0,5	0,3	0,0
BKT:n arvon muutos ja residuaali	-3,8	-4,8	-3,3	-2,4	-3,0	-3,1	-3,0
Työeläkesektorin ylijäämä (ei vaikuta velanottoon)	0,7	0,9	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3

¹ Muut syyt sisältävät valtion yksityistämistulojen, lainanannon sekä tulojen ja menojen kirjaamiseen ja ajoittamiseen liittyvien tekijöiden vaikutuksen. Plusmerkkinen vaikutus korottaa ja miinusmerkkinen vaikutus alentaa velkasuhdetta.

Lähde: Valtiovarainministeriö (2023).

Tärkeämpää kuin julkisen talouden alijäämä tai julkisen velan muutos suhteessa kokonaistuotantoon tiettyinä yksittäisenä vuotena, on julkisen talouden velkakestävyys – julkisen velan suhde talouden tulonmuodostuskykyyn ja julkisen taloudenpitoon kohdistuvien riskien hallinta pitkällä aikavälillä.

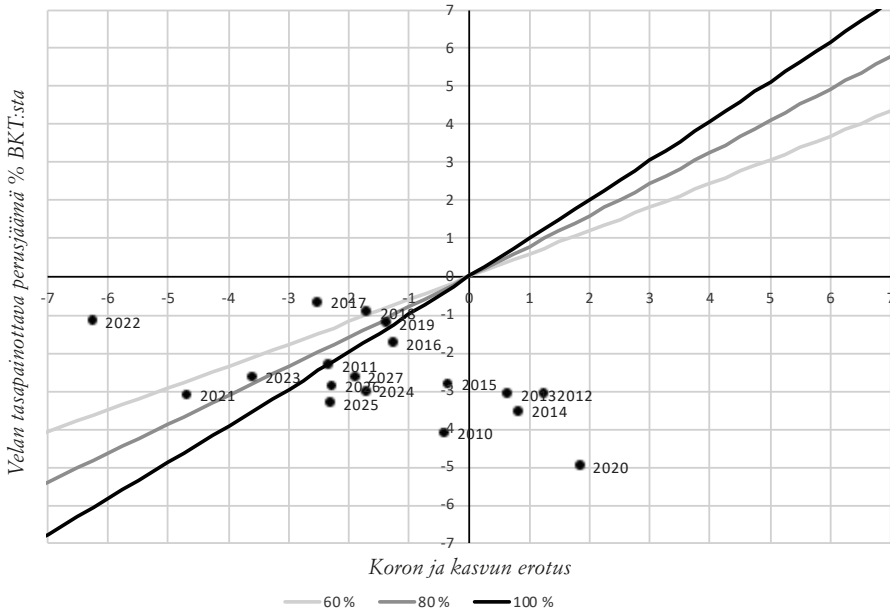
Velkakestävyys voidaan määritellä esimerkiksi seuraavasti: julkinen taloudenpito on velkakestävä, jos velkasuhteen vakauttava rahoitusjäämä voidaan saavuttaa taloudellisesti ja poliittisesti kestävin keinoin myös taloudellisesti huonoina aikoina. Tätä konkretisoidaan Kuviossa 2. Siinä tarkastellaan, millä vaihtoehdoilla kombinaatioilla perusrahoitusasema suhteessa kokonaistuotantoon ($\frac{PB_t}{Y_t}$) ja velan koron ja talouden kasvun erotus ($i_t - g_t$) pitävät velan vakaana suhteessa kokonaistuotantoon, kun velkasuhde on 60, 80 tai 100 prosenttia. Laskelma perustuu Taulukossa 2 esitettyyn liikkehtälöön velkasuhteen muutosta ajavista tekijöistä. Velkasuhdetta kasvattavat kombinaatiot asettu-

vat viivojen alapuolelle ja suhdetta pienentävät kombinaatiot viivojen yläpuolelle. Taulukkoon on lisätty Suomen pisteet vuosina 2010–2027.

Kuva 2 kertoo, että velkakestävyyttä on mahdollista pitää yllä monella eri tavalla, mutta velkasuhdetta on hankala säädellä vuodesta toiseen. Kuvio johdattaa mm. seuraaviin huomioihin:

1. Mitä korkeampi julkisen talouden velkasuhde on, sitä enemmän kasvun ja koron muutokset vaikuttavat velkasuhteen muutokseen ja sitä suuremmiksi kasvavat suhdanteista ja korkojen muutoksesta aiheutuvat riskit.
2. Jos korko on pienempi kuin talouden kasvu ($i - g$ on negatiivinen), julkisen talouden liikkumatila kasvaa, kun velka on mahdollista pitää vakaana, vaikka perusrahoitusasema on alijäämäinen.
3. Valtion rahoitustaloustoimet ja kassanhallinta heiluttavat vuotuista velkasuhteen muutosta toisinaan paljon, kuten vuonna

Kuvio 2: Talouden kasvu, julkisen velan korko ja velan tasapainottava perusrahoitusasema



Lähde: Hytönen ja Tamminen (2021) päivitettyinä.

2022, kun velkasuhde kasvoi, vaikka perusrahoitusaseman, koron ja talouden kasvun kombinaatio oli merkittävästi velkasuhdetta alentava (Taulukko 3).

4. Vaikka valtion velan korot ovat olleet ennätyskellisen alhaiset ja korko talouden kasvua alhaisempi lähes koko vuoden 2010 jälkeisen ajan, Suomen julkisen talouden perusalijäämä on ollut liian suuri pitämään velkasuhteen vakaana. Velkasuhde on kasvanut vuosi toisensa perään.

Velkakestävyyttä on mahdollista vahvistaa vahvistamalla perusrahoitusasemaa toimin, jotka hidastavat julkisten menojen kasvua ja nopeuttavat julkisten tulojen kasvua. Menoihin voi-

daan kohdistaa suoria säästöjä ja verotusta kiristää. Talouden rakenteita voidaan muuttaa, jotta edellytykset työllisyyden ja tuottavuuden kasvulle kohenisivat, talouden tulonmuodostuskyky vahvistuisi ja veroja kertyisi enemmän ilman, että verotusta tarvitsisi kiristää.

Voisiko julkinen taloudenpitäjä laskea sen varaan, että velan koron ja talouden kasvun erotus $i - g$ palaisi negatiiviseksi, pysyisi negatiivisena pidemmällä aikavälillä ja loisi hieman liikumatilaa julkiseen taloudenpitoon, jos säästöt, veronkorotukset tai rakenteiden uudistaminen eivät houkuttele? Goodhartin ja Pradhanin (2020) mukaan nollakorkojen aika päättyy ja talouden tasapainokorko on selvästi korkeampi kuin mihin on totuttu globalisaation etenemi-

sen vuosina. Blanchardin (2023) mukaan talouden tasapainokorko sen sijaan on ja pysyy matalana. Uskoo kumpaan tahansa, vakaata ja riskettä kaihtavaa julkista taloudenpitoa ei voi perustaa yksinomaan vaihteleviin arvioihin velan koron ja talouden kasvun erotuksesta pitkällä aikavälillä. Vastuullinen julkinen taloudenpito pyrkii tunnistamaan ja hallitsemaan velkakestävyteen kohdistuvia riskejä.

Talouden rakenteet ja talouspolitiikka vaikuttavat sekä neutraaliin korkoon että potentiaaliseen kasvuun, mutta luottamus velanhoitokykyyn ratkaisee – ja se ratkaistaan rahoitusmarkkinoilla. Luottamus tarkoittaa, että maissa, joiden velanhoitokykyyn markkinat luottavat vähemmän, valtion velan korko on korkeampi. Luottamus tarkoittaa myös uskoa siihen, että julkisen vallan päätöksentekijät eivät käytä luottamusta hyväkseen ja luovu kestävä taloudenpidon periaatteista ja varautumasta riskeihin – mm. korkojen nousuun – silloinkaan, kun velkaantumisen on halpaa ja houkutus velkaantua on suuri. Luottamus on valttikortti, jolla voi pelata markkinoilla vain kerran.

2. Pitkän aikavälin vaikeat kysymykset, riskit ja mahdollisuudet

Artikkelin alussa kuvattujen julkisen taloudenpidon oppien mukaan pitkällä aikavälillä talouden tulonmuodostuskyvyn määräävät talouden käytössä olevat voimavarat ja kuinka tehokkaasti niitä kyetään käyttämään ja luomaan lisää. Näitä raamittavat puolestaan talouden ja yhteiskunnan rakenteet.

Kestävä julkinen taloudenpito tunnistaa tulonmuodostuskyvyn osatekijät ja niihin liittyvät muutossuunnat ja riskit ja etsii ratkaisuja muu-

tossuuntien ohjaamiseksi, riskeihin varautumiseksi ja riskien pienentämiseksi. Tavoite on, että valittu hyvinvointivaltiomalli on sopusoinnussa sen rahoittamiseksi käytössä olevan arvonlisäyksen kasvun kanssa pitkällä aikavälillä.

Tarkastelen seuraavaksi kahta kokonaisuutta, jotka vaikuttavat keskeisesti siihen, millaiset ovat arvonlisäyksen kasvun näkymät Suomessa pitkällä aikavälillä. Ensimmäinen kokonaisuus muodostuu väestöstä, työstä ja tuottavuudesta. Toinen kokonaisuus muodostuu ilmastomuutoksesta, teknologiasta ja investoinneista.

2.1. Väestö, työ, tuottavuus, tulonmuodostus, julkinen taloudenpito

Suomen julkinen talous on rakenteellisessa epätasapainossa, koska yritämme tarjota pohjoismaisten verrokkiemme tasoiset julkiset palvelut ja etuudet, vaikka taloutemme tulonmuodostuskyky on heikompi. Emme pärjää muille Pohjoismaille kyvyssämme luoda tuloja.

OECD nosti tämän keskeisesti esiin tuoreimmassa Suomen maakatsauksessaan (OECD Economic Surveys: Finland 2022). OECD toteasi, että työtunnit työntekijää kohden ovat Suomessa suuremmat kuin Pohjoismaissa keskimäärin, mutta 15–74-vuotiaiden työllisyysaste ja tehdyn työtunnin tuottavuus alemmat kuin Pohjoismaissa keskimäärin. Töissä olevat suomalaiset tekevät töitä enemmän kuin työntekijät Pohjoismaissa, mutta suomalaisista on työssä harvempi ja tehty työ on tuottamattomampaa. Tuottavuuslautakunta on jatkuvasti kiinnittänyt huomiota tuottavuuden väisyyden kasvuun Suomessa ja analysoinut sen syitä tuoreimmassa raportissaan (Tuottavuuslautakunta (2023)).

Talouden riittämätön tulonmuodostuskyky on ongelma jo nyt ja siitä uhkaa tulla yhä suu-

remppi ongelma tulevaisuudessa. Väestön vanhenemisesta seuraa, että ikääntyneiden, erityisesti yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa voimakkaasti ja nuorten määrä pienenee. Tuoreimman väestöennusteen mukaan yli 75-vuotiaita on vuonna 2040 noin 310 000 enemmän ja alle 15-vuotiaita noin 101 000 vähemmän kuin vuonna 2022.

Tämä tarkoittaa, että taloudessa on käytössä vähemmän voimavaroja ja talouden tulonmuodostuskyky heikkenee. Talouden työpanos kasvaa vain vähän, jos ollenkaan. Myös talouden tuottavuuden kasvu voi hidastua. Koska ikääntyvä väestö käyttää entistä enemmän matalan tuottavuuden palveluita, kuten hoivapalveluita, talous tulee toimeen vähemmällä pääomalla ja pienemmillä investoinneilla.

Samalla tarve hoivapalveluille kasvaa. Näille palveluille on tyypillistä, että niiden yksikköhinta nousee jyrkästi henkilön iän mukaan, eri-

tyisesti sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 75 vuotta. Kun palveluiden kasvava tarve ja nousevat yksikkökustannukset yhdistetään lakiin kirjoitettuun lupaukseen kansalaisille tuotettavista julkisista palveluista ja etuuksista, rahantarve hoivapalveluihin kasvaa voimakkaasti nykyisestä.

Kun julkisten hoivapalveluiden rahantarve kasvaa samalla, kun talouden tulonmuodostuskyky heikkenee, julkiseen talouteen syntyy miljardiluokan rahoitusvaje. Ei ole yllätys, että julkisen taloudenpidon sovittaminen talouden tulonmuodostuskyvyn asettamaan ahtaaseen ramiin on vaikeaa.

Mitä jos julkisten menojen kasvu rajoitettaisiin tulojen odotetun kasvun mukaiseksi ja julkisten menojen osuus kokonaistuotannosta pidettäisiin ennallaan seuraavat kaksi vuosikymmentä? Kuvio 3 selventää tätä tilannetta.

Kuvio 3: Laskelma julkisten menojen rakenteen muutoksista, jos sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua ei hillitä ja menoaste pidetään ennallaan



Lähde: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriön julkisen talouden näkymiä ja riskejä arvioivien pitkän aikavälin laskelmien mukaan kokonaistuotannon määrä kasvaisi n. 28 prosenttia eli keskimäärin n. 1,3 prosenttia vuodessa vuodesta 2021 vuoteen 2040. Annetaan julkisten kokonaismenojen määrän kasvaa samaa vauhtia. Tämä tarkoittaisi, että julkisen talouden rakenteellista alijäämää ei yritettäisi pienentää vaan se jäädytetäisiin vuoden 2021 tasolle vuoteen 2040 saakka.

Samaan aikaan terveydenhuollon ja pitkäikäishoivan palvelutarpeen mukaan määräytyvät menot kasvaisivat reaalisesti n. 31 prosenttia. Koska julkisen talouden rahoitus pysyisi koko ajan rakenteellisesti alijäämäisenä, velan määrä kasvaisi vuosi vuoden perään, korot nousisivat ja velanhoitomenot moninkertaistuisivat vuoteen 2040 mennessä. Jos lisäksi muihin sosiaaliturvamenoihin ohjattaisiin voimavaroja niin, että niiden rahoitus kasvaisi reaalisesti yhtä paljon kuin kokonaistuotanto eli n. 28 prosenttia, menot kaikkiin muihin julkisiin palveluihin, etuuksiin, kulutukseen ja investointeihin eivät saisi kasvaa reaalisesti lainkaan ja niiden osuus julkisista menoista pienenesi voimakkaasti vuodesta 2021 vuoteen 2040. Lisäksi jos laskelma tehtäisiin käyvin hinnoin ja jos julkisten menojen hinta nousisi nopeammin kuin kokonaistuotannon hinta, hintojen ylimääräisen nousun aiheuttamat menot olisivat pois julkisten menojen määrän kasvuvarasta.

Tässä tilanteessa talouspolitiikan ja julkisen taloudenpidon kannalta ydinkysymys on, miten julkisten menojen kasvu kyettäisiin pitämään talouden tulonmuodostuskyvyn asettamassa raamissa – puhumattakaan, että menojen kasvua hillittäisiin alijäämien pienentämiseksi ja velkaantumisen hidastamiseksi – kun myös opetus, tiede, tutkimus ja kehitys, liikenne; si-

säinen ja ulkoinen turvallisuus; energiasiirtymä ja uusteollistaminen tuntuvat vaativan lisää julkista rahaa?

2.2 Ilmastonmuutos, teknologia, investoinnit, tulonmuodostus, julkinen taloudenpito

Ilmastonmuutos ja luontopääoman ylikulutus pakottavat löytämään nykyistä tehokkaampia ja kestävämpiä tapoja tuottaa, kuluttaa ja luoda tuloja taloudessa. Tuotanto ja teknologiat ovat murroksessa, joka etenee väijäämättä. Murroksen läpivienti on iso urakka, joka vaatii valtavasti investointeja uuteen teknologiaan, tuotantokapasiteettiin ja osaamiseen.

Murros heijastuu väistämättä julkiseen taloudenpitoon. Murros näkyy julkisessa rahankäytössä – kulutuksessa ja investoinneissa – tarpeissa mitoittaa ja kohdentaa julkista rahankäyttöä. Tätäkin perustavanlaatuisemmin murros näkyy siinä, miten julkisen rahankäyttö ja erityisesti säädetyn palvelulupauksen mukaan mitoitettu hyvinvointivaltio kyetään rahoittamaan odotetusta arvonlisäyksestä kerättävillä tuloilla tulevaisuudessa?

Taulukossa 4 tarkastellaan muutoksen mittaluokkaa kasvihuonekaasupäästöjen, päästöille asetettujen globaalien tavoitteiden, päästöjen ajureiden ja niiden eri kombinaatioihin perustuvien hahmotelmien avulla. Hahmotelmat perustuvat identiteettiin, joka on saanut nimensä japanilaisen Yoichi Kayan mukaan (Kaya ja Yokoburi, 1998). Ne eivät ole ennusteita eivätkä arvioita vaan tapa kuvata muutoksen ajureita ja mittaluokkia.

Taulukko 4: Kolme laskelmaa, miten vähentää kasvihuonekaasupäästöjä

	2020	2050 ^a	2050 ^b	2050 ^c
päästöt ^d	1	0,14	0,14	0,14
=				
väestö ^e	1	1,28	1,28	1,28
BKT / väestö	1	1,66	0,19	0,61
päästöt / BKT	1	0,07	0,58	0,18

^a globaali päästöt/tuotanto taso 2050, kun asetetaan globaali päästövähennystavoite ja oletetaan globaali väestön ja elintason muutos.

^b globaali elintaso 2050, kun asetetaan globaali päästövähennystavoite ja oletetaan globaali väestön ja päästöt/tuotanto muutos.

^c globaali elintaso 2050, kun asetetaan globaali päästövähennystavoite ja oletetaan globaali väestön ja suomalainen päästöt/tuotanto muutos.

^d IPCC LED/P1 globaali päästövähennystavoite 2050 mennessä.

^e YK:n väestöennuste.

Lähteet: Kaya ja Yokobori (1997), Lenaerts, Tagliapietra ja Wolff (2021) ja omat laskelmat.

Kayan esimerkin mukaan kasvihuonekaasupäästöt voidaan pilkkoa kolmeen päästöjä määrittävään tekijään. Mitä enemmän maapallolla elää ihmisiä, sitä enemmän päästöjä syntyy. Mitä korkeampi ihmisten elintaso eli mitä enemmän henkeä kohti tuotetaan, sitä enemmän päästöjä syntyy. Mitä tehokkaampaa teknologiaa tuotannossa käytetään, sitä vähemmän päästöjä syntyy.

Kun tavoitteeksi asetetaan, että kasvihuonepäästöt vähenevät määrällä, jolla maapallon keskilämpötila nousisi korkeintaan 1,5 astetta esiteolliseen aikaan verrattuna, päästöjen pitäisi pienentyä 86 prosenttia vuodesta 2020 vuoteen 2050. Millaisia rajoitteita tämä asettaisi elintason nousulle tai millaisia vaatimuksia teknologian kehitykselle, jos maailman väestö kasvaa

YK:n väestöennusteen mukaisesti 28 prosenttia vuodesta 2020 vuoteen 2050?

Laskelmassa (a) oletetaan, että tuotanto per väestö kasvaa parin viime vuosikymmenen keskimääräistä vauhtia eli n. 1,7 prosenttia vuodessa. Jotta päästöt vähenisivät 86 prosenttia seuraavien 30 vuoden aikana, tuotantomenetelmien pitäisi tehostua tavalla, jolla tuotannosta aiheutuvat päästöt pienenisivät 93 prosenttia. Tämä vaatisi, että teknologisen kehityksen vauhti ja uuden teknologian käyttöönotto tuotannossa kiihtyisi lähes viisinkertaiseksi verrattuna vauhtiin, jolla maailmassa on edetty viimeiset parikymmentä vuotta.

Laskelmassa (b) oletetaan, että teknologia kehittyy ja uutta teknologiaa otetaan käyttöön vauhdilla, jolla maailmassa on edetty viimeiset parikymmentä vuotta. Jotta päästöt vähenisivät 86 prosenttia seuraavien 30 vuoden aikana, tuotannon per väestö pitäisi pienentyä 81 prosenttia. Suomea esimerkkinä käyttäen tuotanto per väestö saisi vuonna 2050 olla korkeintaan samalla tasolla kuin 1950-luvun alkupuolella.

Entä jos maailma olisi kuin Suomi? Suomessa uutta teknologiaa on otettu käyttöön ja päästöt ovat erkaantuneet tuotannosta nopeammin kuin maailmassa keskimäärin. Silti laskelman (c) mukaan tuotannon per väestö pitäisi pienentyä 39 prosenttia seuraavien 30 vuoden aikana, jotta päästöt vähenisivät tavoitellut 86 prosenttia.

Jos vaihtoehtojen haarukka on tämä, säädetyn palvelulupauksen mukaan mitoitettua hyvinvointivaltiota ei kyetä rahoittamaan odotetusta arvonlisäyksestä kerättävillä tuloilla. Näkymä on vakava, mutta ei aivan näin synkkä.

Laskelmissa oletetaan, että teknologia kehittyy ja uutta teknologiaa otetaan käyttöön lineaarisesti. Kerta toisensa perään on kuitenkin havaittu, että teknologinen kehitys ja käyttöönotto

etenevät epälineaarisesti ja kerta kerralta nopeammin.

Teknologian kehityksessä ja käyttöönotossa on kyse disruptiosta eli murroksesta. Siinä uudet tuotteet tai palvelut luovat uuden markkinan, joka heikentää, muuttaa tai tuhoaa olemassa olevan markkinan, tuotekategorian tai toimialan. Usein disruption vaikutukset ulottuvat toimialarajojen yli ja säteilevät hyvin laajasti koko talouselämään ja yhteiskuntaan. Lisäksi vaikutukset ovat globaaleja. Ihmiskunnan historiaa ja hyvinvointia eniten muokanneet murokset ovat syntyneet informaatioon, energiaan, ruoantuotantoon, liikkumiseen sekä raaka-aineesiin ja materiaaleihin liittyvistä teknologisista innovaatioista.

3. Julkisen taloudenpidon ja talouspolitiikan tavoitteet ja painopisteet

Väestö vanhenee, talouden työpanos ei kasva, disruptiot muokkaavat tuotantomenetelmiä ja taloutta vaikeasti ennakoitavalla tavalla ja vauhdilla. Mitä meidän pitäisi tehdä, jotta lupauksen hyvinvointivalttiosta voisi uskoa vielä tulevinakin vuosikymmeninä?

Ensiksi, hyvinvointivaltio tarvitsee lisää nettomaksajia. Yksityisten alojen työllisyyden kasvu pienentäisi julkisen talouden alijäämää ja hillitsisi velkaantumista. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan yksi kokoaikainen työllinen lisää yksityiselle sektorille vahvistaisi valtion ja kuntien taloutta yhteensä noin 26 000 eurolla vuodessa. Julkisen talouden velkaantumisen hillitseminen esimerkiksi yhdellä miljardilla vaatisi tällä tavoin arvioituna 38 500 uutta työllistä, kunhan edellä todettu nettovaikutus toteutuu täysimääräisenä eikä työllisyyden vahvis-

tamisesta synny kustannuksia julkiselle taloudelle.

Työllisyyden merkittävä vahvistaminen edellyttää suuria muutoksia sellaisissa järjestelmissä, jotka koskettavat laajoja väestöjoukkoja. Työllisyyden voi odottaa vahvistuvan vain vähän, jos muutokset ovat pieniä tai jos muutosten kohdejoukko on pieni.

Toimia työllisyyden vahvistamiseksi on etsitty lukuisissa työryhmissä vuosien varrella. OECD ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ovat Suomea koskevissa maakatsauksissaan kammanneet talouden, työmarkkinoiden, sosiaaliturvan ja koulutuksen rakenteita ja esittäneet omat suosikkinsa tehokkaiksi toimiksi. Ymmärrys siitä, mistä ryhmistä uusia työllisiä pitäisi hakea on varsin yhteneväinen. Tällaisia ryhmiä ovat opiskelijat, eläkeläiset, osatyökykyiset, kotona lapsia hoitavat äidit, ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevat, maahanmuuttajat ja työttömät.

Toiseksi, tuotantorakenteen muutosta ja voimavarojen tehokasta käyttöä olisi viisasta tukea muuttamalla talouden toimintaympäristöä määrittäviä sääntöjä sekä fiksulla julkisella ohjauksella ja rahankäytöllä.

Tuotantorakenteen muutos tarkoittaa, että fossiiliseen energiaan perustuva teknologia pitää korvata puhtaaseen energiaan perustuvalla teknologialla. Fossiiliseen energiaan perustuva teknologia on muuttumassa kilpailuedusta kilpailuhaitaksi. Fossiiliseen energiaan perustuvan teknologian varaan rakennettu tuotanto menettää kilpailukykynsä ja näivettyy vähitellen, kun puhtaan energian varaan rakennettu tuotanto kasvaa ja valtaa markkinat.

Tuotantorakenteen muutos edellyttää valtavasti investointeja. Investoinnit ohjautuvat sinne, missä yritysten ja yhteiskuntien kyky kilpailulla investoinneista on hyvä – kustannuskilpailu-

kyky mutta etenkin rakenteellinen kilpailukyky. Rakenteellisessa kilpailukyvyssä korostuu julkisen vallan rooli erityisesti investointiympäristön rakentajana ja muutoksen mahdollistajana ja siihen kannustavana.

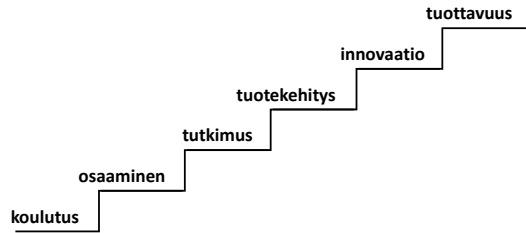
Talouden rakenteellinen kilpailukyky muodostuu seuraavista tekijöistä:

1. osaava ja hyvinvoiva työvoima, koulutus ja terveydenhuolto,
2. talouden kyky kohdentaa pääomia ja työvoimaa tehokkaasti,
3. energia-, tieto-, liikenne- ja työmarkkina-
infrastruktuuri, yhdyskuntasuunnittelu,
kaavoitus ja asuntomarkkinat,
4. kilpailu markkinoilla, markkinatalous,
5. rahoitus,
6. verotus,
7. avoimuus kansainväliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön,
8. yhteiskunnan ja sen instituutioiden vakaus,
luottamus ja resilienssi.

Tuottavuuspolku (Kuvio 4) kuvaa peräkkäisiä askelmia, joilla noustaan kohti uusia teknologioita, tehokkaampaa tuotantoa ja korkeampaa tuottavuutta. Julkisen vallan rooli polulla on olla mahdollistaja ja teknologianeutraali kannustaja. Julkiselle vallalle olisi ominaista keskittyä teknologia- ja tuottavuuspolun ala-askelmiin – ylläpitämään instituutioita ja infrastruktuuria, järjestämään terveydenhuoltoa, koulutusta ja tutkimusta, vahvistamaan osaamista – jotta yrityksille syntyy vahva ja vakaa perusta ja kannusteet keskittyä tuotekehitykseen, etsimään uusia puhtaampia ja tehokkaampia teknologioita ja tuotantomenetelmiä ja ottamaan niitä käyttöön.

Jos hyvin käy, polun päässä on korkeampi tuottavuus, päästötön, puhtaampi, energia- ja materiaalitehokkaampi tuotanto ja elintaso, joka on sovitettu maapallon kantokykyyn nykyis-

Kuvio 4: Teknologia ja tuottavuuspolku



tä kestävämmällä tavalla. Polun päässä julkinen sektori voi myös lunastaa antamansa palvelulupauksen taloudellisesti kestäväällä tavalla.

4. Johtopäätökset

On suorastaan vähättelevää sanoa, että talouspolitiikan asetelma on vaativa. Kun väestö vanhenee, väestörakenne muuttuu epäedulliseksi talouden tulonmuodostukselle. Työn määrä ei kasva, tuottavuus kasvaa hitaasti. Julkisen taloudenpidon ahdinko syvenisi, jos menojen tuloja nopeampi kasvu saisi jatkua.

On mahdoton nähdä, miten julkisen taloudenpidon vakauttaminen voisi onnistua ilman mittavia toimia menojen kasvun pienentämiseksi ja tulojen kasvun nopeuttamiseksi – ilman säästöjä; ilman toimia, joilla ylläpidetään kokonaisverokertymää; ilman toimia, joilla tuetaan työllisyyden ja tuottavuuden kasvua. Kaikkia näitä tarvitaan, jotta julkisessa taloudenpidossa saadaan aikaan kestävä käänne. Mitä enemmän kykenemme luomaan uutta tuotantoa ja työpaikkoja, joihin kykenemme kouluttamaan osaajia ja houkuttelemaan osaajia ulkomailta, sen vähemmän meidän täytyy kiristää hampaita säästöjen ja verotuksen kanssa.

Talouden rakenteet muuttuvat nyt nopeasti, kun yritykset rakentavat uutta kapasiteettia osana energiasiirtymää ja siihen kytkeytyvää uustollistumista. Muutos luo Suomeen uutta tuotantoa ja uusia työpaikkoja. Ensimmäistä kertaa pitkään aikaan muutos luo näkymän sille, mistä usein haikailtu ennustettua nopeampi kasvu voisi Suomessa syntyä. Sen ratkaiseminen, miten näkymä muuttuu konkreettisiksi investoinneiksi, tuotannoksi ja työpaikoiksi, on talouspolitiikan ydinkysymys, johon ei olisi varaa vastata väärin. Kyvyttömyys uudistua johtaisi Suomen talouden ja tulonmuodostuksen näivettymisen polulle ja hyvinvointivaltion kipeiden valintojen eteen. □

Kirjallisuus

- Blanchard, O. (2023), *Fiscal Policy under Low Interest Rates*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Goodhart, C. ja Pradhan, M. (2020), *The Great Demographic Reversal: Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival*, Palgrave Macmillan, London.
- Hytönen, J. ja Tamminen, V. (2021), *Julkisen velan kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavat tekijät*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:16, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162947> (viitattu 26.10.2023).
- Kaya, Y. ja Yokobori, K. (1997), *Environment, Energy and Economy: Strategies for Sustainability*, United Nations University Press, Tokyo.
- Lenaerts, K., Tagliapietra, S. ja Wolff, G.B. (2021), *Can climate change be tackled without ditching economic growth?*, Bruegel Working Papers No. 44787.
- OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Finland 2022*, OECD Publishing, Paris.
- Tuottavuuslautakunta (2023), *Osaavat ihmiset tekevät tuottavuuden – Osaajapula uhkaa hidastaa t&k-investointien tehoa ja tuottavuuden kasvua*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:71, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165199> (viitattu 26.10.2023).
- Valtiovarainministeriö (2023), *Taloudellinen katsaus 3/2023*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023: 65, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165180> (viitattu 26.10.2023).