

# 2

## JULKINEN TALOUS, VALTIONTALOUS JA FINANSSIPOLITIIKKA

*Sakari Heikkinen*

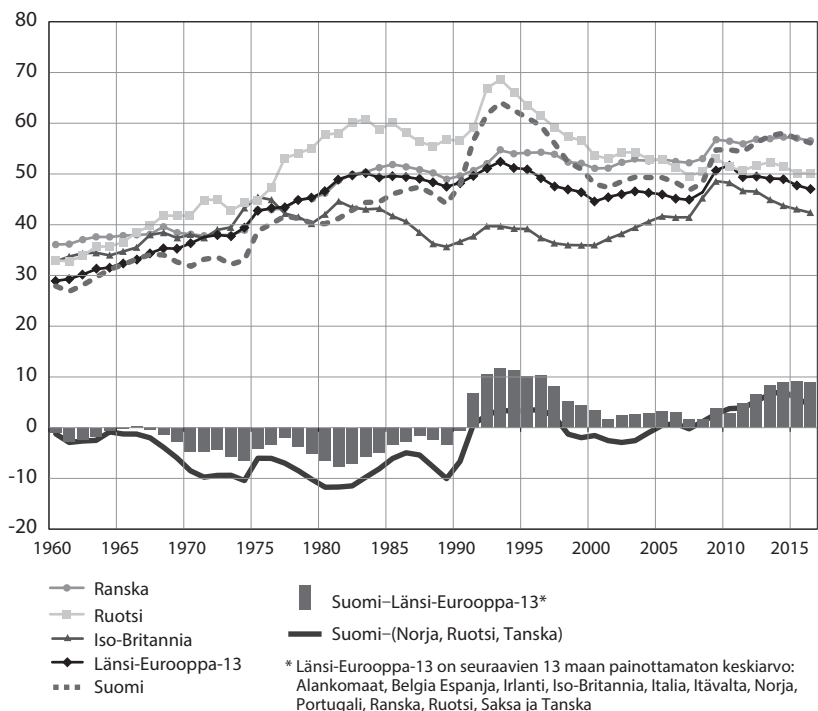
”Julkisen sektorin koko on täysin kestävä”, puuskahti tasavallan presidentti Sauli Niinistö tammikuussa 2014 viitaten Suomen julkisten menojen ennätyskalliseen suuruuteen.<sup>1</sup> Julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen (bkt) oli noussut Suomessa suuremmaksi kuin missään muussa Euroopan unionin maassa. Vuonna 2017 Suomi oli Ranskan jälkeen kakkonen: Suomessa julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 53,7 prosenttia, kun se euroalueella oli keskimäärin 47,1 prosenttia ja Euroopan unionissa 46,4 prosenttia.<sup>2</sup>

Välitön syy Suomen nousuun suurimman julkisen talouden maaksi löytyy vuosien 2007–2008 finanssikriisiä seuranneesta pitkästä taantumasta. Suomen kokonaistuotanto supistui rajusti kriisissä ja on vasta vuonna 2018 saavuttanut finanssikriisiä edeltäneen tason.<sup>3</sup> Kun julkiset menot ovat samalla lisääntyneet muun muassa työttömyyden kasvun vuoksi, on edellä käytetty mittaluku *julkiset menot/bruttokansantuote* suurentunut sekä osoittajan kasvun että nimittäjän pientymisen vuoksi.

Sama tapahtui 1990-luvun alun talouslaman aikana. Siihen asti Suomen julkiset menot olivat hieman Länsi-Euroopan keskiarvon ja selvästi muiden Pohjoismaiden (tässä Norjan, Ruotsin ja Tanskan) keskiarvon alapuolella. Suomi seurasi yleiseurooppalaista trendiä, ja julkisten menojen bkt-suhde kasvoi melko tasaista vauhtia 1960-luvun alkupuoliskon 28,7 prosentista 1980-luvun jälkipuoliskon 46,1 prosenttiin. Suomi ohitti muun muassa Ison-Britannian, jossa julkinen talous

---

Kiitän Tuomo Mäkeä julkisen talouden kansainvälistä vertailua koskevasta tilastomateriaalista (Mäki 1997) ja Jukka Pekkarista käsikirjoituksen kommentoinnista.



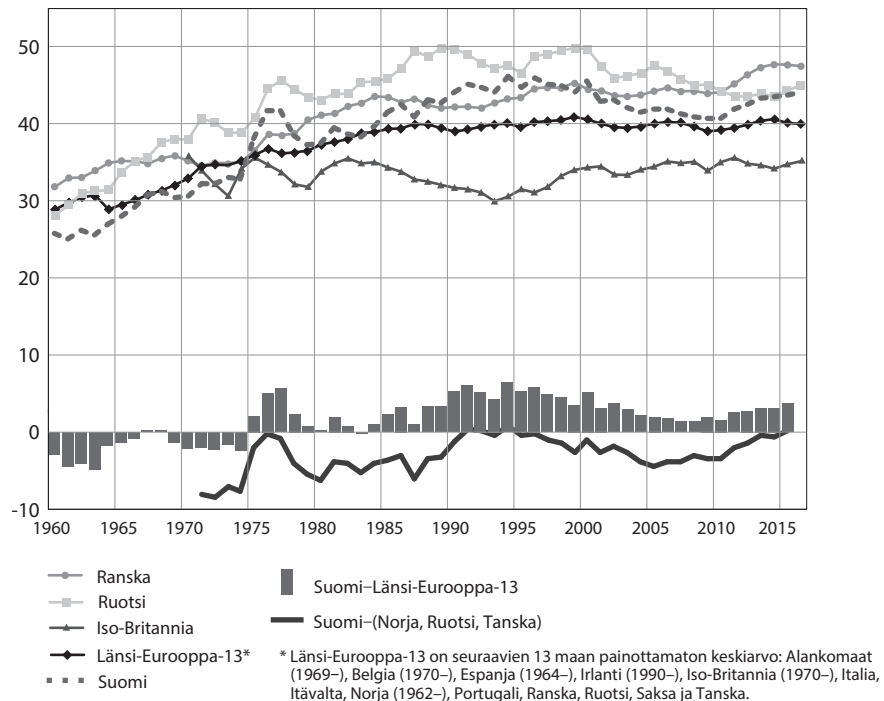
**Kuvio 6.** Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1960–2016 (%).

LÄHTEET: OECD, ECONOMIC OUTLOOK 101; MÄKI 1997.

kansantuotteeseen suhteutettuna pienentyi Margaret Thatcherin pääministerikaudella.

1990-luvun alun lama suurensi julkisten menojen suhdetta bruttokansantuotteeseen Suomessa yli 15 prosenttiyksiköllä nostaen sen selvästi muun läntisen Euroopan keskiarvon ja hieman muiden Pohjoismaiden tason yläpuolelle (ks. kuvio 6). Laman jälkeisen nopean talouskasvun aikana julkisten menojen suhde kansantuotteeseen pieneni muiden Pohjoismaiden tasolle mutta jäi kuitenkin pari, kolme prosenttiyksikköä Länsi-Euroopan keskiarvoa suuremmaksi. Ruotsissa julkiset menot pysyivät muutamia bkt-prosenttiyksikköjä Suomea suurempina vielä finanssi-kriisiin asti, mutta sen jälkeen järjestys muuttui: Suomesta tuli Ruotsia suuremman julkisen talouden maa. Muutos selittyy paljolti sillä, että finanssikriisin jälkeinen talouskasvu on ollut Suomessa selvästi Ruotsia heikompa.

Toinen yleisesti käytetty julkisen talouden koon mittari on kokonaisveroaste eli kaikkien verojen ja veroluonteisten maksujen suhde kansantuotteeseen.<sup>4</sup> Suomen julkisen talouden kasvutrendi näkyy myös



**Kuvio 7.** Veroaste vuosina 1960–2016 (verot/bkt %).

LÄHDE: OECD, ECONOMIC OUTLOOK 101.

kasvavana veroasteena, mutta ero julkisten menojen bkt-suhteeseen on huomattava talouden kriisiaikoina – 1990-luvun alussa ja vuoden 2008 jälkeen –, jolloin julkisia menoja on katettu velanotolla. Suomen veroaste oli 1960-luvun alussa alle 30 prosenttia, mistä se nousi vuoteen 1994 asti tähänastiseen ennätykseen, 46,2 prosenttiin (ks. kuvio 7). 1990-luvun laman myötä Suomesta tuli eurooppalaisessa vertailussa korkean veroasteen maa. Vielä 1980-luvulla Suomen veroaste oli kuta-kuinkin muun läntisen Euroopan tasolla; tosin se oli ollut jo 1970-luvun alkuvuosina jonkin verran sitä korkeampi. Vasta 1990-luvulla Suomen veroaste nousi muiden Pohjoismaiden tasolle. 1980-luvulla Suomen veroaste oli vielä 6–8 prosenttiyksikköä muita Pohjoismaita (Norjaa, Ruotsia ja Tanskaa) alhaisempi ja Ruotsiin eroa oli peräti kymmenisen prosenttiyksikköä. 2000-luvulla Suomen veroaste alentui 42 prosentin tuntumaan, muita Pohjoismaita alhaisemmaksi, ja myös ero muihin Euroopan unionin maihin pienentyi. Finanssikriisin jälkeisen taantuman vuosina Suomen veroaste on jälleen kääntynyt nousuun ja saavuttanut Ruotsin tason.

Julkisen talouden kokoa voi mitata myös monilla muilla mittareilla kuin menojen tai verojen suhteella kokonaistuotantoon (bkt).<sup>5</sup> Huolimattomassa puheessa saatetaan sanoa julkisen talouden *osuuden* kansantaloudesta olevan yli puolet, kun tarkoitetaan julkisten menojen *subdetta* bruttokansantuotteeseen. Niin suuri ei julkisen talouden osuus kokonaistuotannosta sentään ole. Kansantalouden tilinpidon mukaan julkisyhteisöjen osuus koko kansantalouden arvonlisäyksestä (brutto perushintaan) on ollut 2010-luvulla hieman yli 20 prosentin.<sup>6</sup> Osuus koko kansantalouden työpanoksesta oli 25 prosenttia työllisten ja 23 prosenttia työtuntien määrästä.<sup>7</sup> Siitä, että julkisen talouden osuus kansantalouden arvonlisäyksestä on pienempi kuin osuus työpanoksesta, ei voi suoraan päätellä, että julkisen toiminnan tuottavuus olisi vastaavasti alhaisempi, vaikka tuottavuutta yleensä mitataan arvonlisäyksellä työtuntia kohti. Julkisen toiminnan arvonlisäys näet lasketaan kustannusten eli lähinnä palkkakulujen summana; toimintaylijäämää – joka siis sisältyy yksityisen sektorin arvonlisäykseen palkkojen lisäksi – ei julkisessa taloudessa käytännössä synny.<sup>8</sup>

Julkisen talouden koon kansainvälinen vertailu ei ole ongelmatonta, koska eri maiden toisistaan poikkeavat vero- ja sosiaaliturvajärjestelmät sekä tilastointitavat vaikeuttavat yksiselitteisten vertailukelpoisten mittareiden löytämistä.<sup>9</sup> Silti on selvää, että Suomi on kansainvälisessä vertailussa suuren julkisen talouden maa ja siinäkin mielessä pohjoismainen talous. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa sosiaalietuuksien veronalaisuus ja julkisen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen (esim. terveyspalvelut) tuottajana kuuluvat tekijöihin, jotka laskennallisesti kasvattavat julkisen talouden suuruutta verrattuna sellaisiin maihin, joissa käytetään enemmän verovähennyksiä sosiaalipolitiikan keinona ja joissa yksityinen sektori tuottaa vaikkapa terveyspalveluja, joista kansalaiset taas maksavat vakuutusmaksuja (eivätkä julkista taloutta kasvattavia veroja). Se, että Pohjoismaat ovat suurine julkisine talouksineen ja korkeine veroasteineen menestyneet taloudellisesti varsin hyvin, on monesti herättänyt ihmettelystä taloustieteilijöiden keskuudessa. Niin kutsuttua pohjoismaista mallia on verrattu kimalaiseen, joka lentää, vaikka siltä on väitetty puuttuvan tarvittavat aerodynaamiset edellytykset.<sup>10</sup>

Jo kuluneeksi käynyt – ja hieman ontuvaksikin osoittautunut<sup>11</sup> – kimalaisvertaus kertonee siitä, että talouspolitiikan oppikirjaesimerkkejä hallitsevat ajattelutavat tulevat maista, joissa julkisen talouden rooli on paljon vähäisempi kuin Pohjoismaissa. Julkisen talouden koko onkin paitsi määrittely- ja mittausongelma myös talousideologinen ja yhteiskuntapoliittinen kiistakysymys.<sup>12</sup> Julkisen talouden suuruus on noussut Suomessa talouspoliittiseksi ”ongelmaksi” viimeisen parin vuosikymmenen

aikana. Ensimmäinen hallitusohjelma, jossa kokonaisveroasteen kasvusta kannettiin huolta, oli Mauno Koiviston II hallituksen (1979–1982) ohjelma, jossa ilmoitettiin jatkettavan ”noudatetun veropolitiikan päälinjaa, jonka mukaisesti veroastetta ei nosteta”. Kalevi Sorsan III hallitus (1982–1983) ei puhunut ohjelmassaan veroasteesta mitään, ja Sorsan IV hallitus (1983–1987) taas lupasi rajoittaa veroasteen nousun ”mahdollisimman vähäiseksi”, korkeintaan prosenttiyksikköön vuoteen 1986 mennessä. Harri Holkerin hallitus (1987–1981) otti jo vahvemman kannan julkisen talouden kasvun hillitsemiseen: ”Julkisten menojen kasvu pidetään vakaan veroasteen ja kansantalouden kasvun asettamissa puitteissa.” Ahon lamahallitus (1991–1995) ei ymmärrettävästi voinut antaa uskottavia veroasteenhillintälupauksia. Seuraava eli Paavo Lipposen I hallitus (1995–1999) julisti hoitavansa valtion talouden tasapainotuksen ”nostamatta kokonaisveroastetta”, ja Lipposen II hallitus (1999–2003) asetti tavoitteekseen ”kokonaisveroasteen alentamisen”, minkä se myös saavutti (ks. kuvio 7). Vuosien 2003–2015 hallitusten (Jäätteenmäki, Vanhanen I ja II, Kiviniemi, Katainen ja Stubb) ohjelmissa ei enää asetettu nimenomaisia veroastetta koskevia tavoitteita, mutta Juha Sipilän hallitus (2015–2019) sisällytti ohjelmaansa lupauksen, että ”kokonaisveroaste ei nouse”.<sup>13</sup>

Taustalla ovat vaikuttaneet taloustieteellisen ajattelun ja taloudellisen ympäristön muutokset. Usko markkinoiden voimaan, sääntelyn purkaminen ja globalistuminen ovat vaikuttaneet myös siihen, mitä pidetään valtion sopivana roolina kansantaloudessa. Kaksi viimeisen neljänneksen vuosisadan suurta talouskriisiä – 1990-luvun lama ja finanssikriisin jälkeinen pitkä taantuma – ovat kärjistäneet ongelmaa. Niinpä julkisten menojen (menot/bkt) nykyinen poikkeuksellinen suuruus, joka sai presidentti Niinistön vuonna 2014 vahvasti reagoimaan, on osaksi suhdanleuontoista: taloudellinen kasvun vauhdittuessa suhdeluvun voi olettaa alentuvan ”normaalille” pohjoismaiselle tasolle. Nykyisen finanssikriisin jälkeisessäkin maailmassa taloustieteilijät uskovat pohjoismaisen mallin tulevaisuuteen – kunhan se uudistuu riittävästi.<sup>14</sup>

## JULKISEN TALouden KASVU

Jos 1960-luvun alussa olisi ennustettu, että Suomen veroaste nousee lähelle 50:tä prosenttia ja julkisten menojen bkt-suhde selvästi sen yli, maamme talousasiantuntijat olisivat varmasti huutaneet yhteen ääneen, ettei se ole mahdollista – eihän edes sota-aikana verotus ollut niin ankaraa. Jos

samaisille asiantuntijoille olisi kertonut, että julkisen talouden kasvu toteutuisi enimmäkseen yhtä aikaa varsin nopean talouskasvun kanssa, he olisivat olleet entistä epäuskoisempia. Julkisen talouden kohtuutonta suuruutta oli totuttu valittamaan. 1930-luvun laman aikaan valtion menojen supistamista suunnitelleen komitean puheenjohtaja J. K. Paasikivi totesi, että valtion budjetti oli ”vesitautinen, pöhöttynyt”.<sup>15</sup> Noihin aikoihin julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen oli noin 18 prosenttia eli tuskin kolmannes nykytasosta.<sup>16</sup> Toisen maailmansodan jälkeen ei palattu vanhaan eli melko pieneen julkiseen talouteen, vaan sota-ajan tasonousu jäi pysyväksi.<sup>17</sup>

Suomen hyvinvointivaltiokehitystä voidaan luonnehtia myöhäisen liikkeellelähdon ja rajujen muutosten yhdistelmäksi.<sup>18</sup> Ennen toista maailmansotaa Suomi oli tässä asiassa varsin konservatiivinen, joskin maatalousvaltaisuus ja verrattain alhainen tulotaso selittävät osittain perässätulijan asemaa. Sodan jälkeen valtion aktiivisuus kansalaisten hyvinvoinnin turvaajana kasvoi. Lapsilisäjärjestelmä luotiin vuonna 1948 pohjoismaisia esikuvia seuraten. Kansaneläkkeet oli kyllä ehditty säätää juuri ennen sotaa, mutta vasta vuoden 1957 alusta voimaan tullut uusi kansaneläkelaki loi kattavan verorahoitteen tasaeläkejärjestelmän; se oli tärkein 1950-luvun sosiaalipoliittinen uudistus.<sup>19</sup> Yksityisalojen ansioperusteinen eläkejärjestelmä luotiin vuonna 1962 voimaan tulleilla työeläkelaeilla ja vuonna 1970 voimaan tulleilla maatalousyrittäjien ja muiden yrittäjien eläkelaeilla.<sup>20</sup> 1960-luvun sosiaalipoliittisia uusia uusia olivat myös työttömyysturvauudistus (1960) ja sairausvakuutuslaki (1963). 1970-luvulla hyvinvointivaltion rakentamisen etappeja olivat muun muassa kansanterveyslaki (1972), peruskoulu-uudistus (1972–1977) ja päivähoitolaki (1973). Suomi siis seurasi muita Pohjoismaita sellaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa, jossa julkinen sektori paljolti tuottaa koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut eli hyvinvointipalvelut, joihin kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja.<sup>21</sup>

Ennen 1960-lukua julkinen talous koostui kahdesta tasosta: keskuksellinnosta eli valtiosta ja paikallishallinnosta eli kunnista. Sosiaaliturvan laajennusten myötä mukaan tuli kolmas toimija eli sosiaaliturvarahastot: työeläkerahastot ja muut sosiaaliturvarahastot (mm. Kansaneläkelaitos ja työttömyysturvarahastot).<sup>22</sup> Nämä kolme osaa muodostavat kokonaisuuden ”julkisyhteisöt”, niin kuin niitä kansantalouden tilinpidossa kutsutaan. Suunnitteilla oleva maakuntaudistus lisäisi osien määrän neljään. Laskettaessa julkisten menojen suhdetta kansantuotteeseen julkisen talouden sisäiset menovirrat eliminoidaan, jottei samoja summia laskettaisi kahteen kertaan. Edellä käsitelty julkisten menojen bkt-suhde

(kuvio 6) kuvaa näiden niin sanottujen sulautettujen kokonaismenojen suhdetta kansantuotteeseen.

Monesta osasta kostuva julkisen talouden järjestelmä on kasvaessaan kehittynyt monimutkaiseksi rahavirtojen verkostoksi, jota on vuosikymmenten kuluessa eri tavoin pyritty kontrolloimaan. Paitsi että raha kulkee veronmaksajilta kunnille ja valtiolle verojen ja maksujen muodossa sekä toiseen suuntaan tulonsiirtojen muodossa, sitä kulkee myös valtiolta kunnille peruspalvelujen rahoituksen turvaamiseksi. Kunnilla on paikallisen itsehallinnon perinteeseen ankkuroituva oma verotusoikeus, mutta toisaalta monet kuntien tehtävät ovat lakisäätteisiä. Julkisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi syntyi valtionapujärjestelmä, jota on viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana monin tavoin muuteltu.<sup>23</sup>

Kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden rahoitus alkoi tulla ongelmaksi palvelujen laajettua etenkin 1970-luvulla. Kunnalliset peruspalvelut ja kunnallistalous kasvoivat nopeasti, ja samalla paisuivat valtionavut kunnille. Valtionapujärjestelmässä valtio maksoi määräosuuden kuntien tuottamien palvelujen kustannuksista. Palvelujen kasvaessa kasvoivat myös valtionavut. Hankkeita valtionapujärjestelmän korjaamiseksi käynnistettiin jo 1970-luvulla, mutta periaatteellisiin uudistuksiin päästiin vasta 1990-luvulla. Vuonna 1993 kuntien valtionosuudet muutettiin laskennallisiksi. Aiemmin valtionosuudet perustuivat kuntien toteutuneisiin menoihin, mikä ei kannustanut kuntia menohillintään – pikemminkin päinvastoin. Valtionavut olivatkin suhteellisesti suurimmillaan 1990-luvun alussa, jolloin ne olivat lähes kuntien omien verotulojen suuruiset.<sup>24</sup> Laskennallinenkaan järjestelmä ei ole ollut ongelmaton vaan on antanut aihetta monenlaisiin säätötoimiin myös 2000-luvulla.<sup>25</sup>

Julkkiset menot voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla. Yksi tapa on luokitella menot lajeittain kolmeen tyyppiin: kulutusmenoihin, tulonsiirtoihin ja investointeihin. Kulutusmenoihin lasketaan tavaroiden ja palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Nämä julkiset palvelut jaetaan edelleen kollektiivisiin ja yksilöllisiin: kollektiivisia ovat perinteiset ”yöpartijavaltion” tehtävät (yleinen hallinto, maanpuolustus ja järjestystoimi) ja yksilöllisiä erilaiset hyvinvointipalvelut (koulutus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto). Tulonsiirtoihin lasketaan kotitalouksien saamien lisäksi myös elinkeinotuet, julkisen velan korkomenot sekä kehitysyhteistyömenot. Julkkiset investoinnit ovat panostuksia esimerkiksi liikenneverkoston ylläpitoon, hyvinvointipalvelujen tuottamiseen tai yleiseen hallintoon. Investointien osuus julkisista menoista on pieni – viiden, kuuden prosentin luokkaa vuosina 2008 ja 2010 – ja loput julkiset

menot jakaantuvat suurin piirtein tasan kulutusmenojen ja tulonsiirtojen kesken.<sup>26</sup>

Toinen tapa ryhmitellä julkisia menoja on tehtävämukainen tilasto, jossa on nykyään kymmenen luokkaa. Ne voidaan taas koota kolmeksi pääluokaksi: yövaltion tehtäviksi (ylinen hallinto; puolustus; järjestys ja turvallisuus), hyvinvointivaltion tehtäviksi (sosiaaliturva; terveydenhuolto; koulutus) ja muiksi tehtäviksi (elinkeinoelämän edistäminen; vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto; asuminen ja yhdyskunnat; ympäristönsuojelu). Vuosina 1996–2015 hyvinvointivaltiomenojen osuus julkisista kokonaismenoista oli kaksi kolmasosaa, yövaltiomenojen osuus viidennes ja muiden menojen osuus kahdeksasosa (ks. taulukko 5).

Verrattaessa viime vuosien menojakaumaa 1990-luvun alkuun nähdään, että prosenttiyksikköinä mitattuna eniten kasvoi hyvinvointivaltiomenojen ja sen sisällä etenkin sosiaaliturvan osuus. Yövaltiomenoja kasvatti yleisen julkishallinnon menojen kasvu, sillä puolustukseen sekä järjestykseen ja turvallisuuteen käytettyjen menojen

**Taulukko 5.** Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin vuosina 1996–2015 (%) ja kasvu jaksolla 1990/1991–2014/2015 (%-yksikköä).

	Osuus 1996–2015 (%)	Kasvu 1990/1991–2014/2015 (%-yksikköä)
<b>Hyvinvointivaltiomenot</b>	<b>66,8</b>	<b>4,4</b>
Sosiaaliturva	41,7	4,8
Terveydenhuolto	13,2	1,5
Koulutus	11,9	-1,9
<b>Yövaltiomenot</b>	<b>20,1</b>	<b>1,6</b>
Yleinen julkishallinto	14,8	2,8
Puolustus	2,8	-0,8
Yleinen järjestys ja turvallisuus	2,5	-0,4
<b>Muut menot</b>	<b>13,1</b>	<b>-5,8</b>
Elinkeinoelämän edistäminen	9,5	-4,9
Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	2,3	-0,2
Asuminen ja yhdyskunnat	0,8	-0,7
Ympäristönsuojelu	0,5	0,0

LÄHDE: TILASTOKESKUS, KANSANTALouden TILINPITO, JULKISYHTEISÖJEN MENOT TEHTÄVITÄIN. HUOM. LASKETTU VUOTUISTEN OSUUKSIEN KESKIArVOINA.



osuus pienentyi. Eniten supistui kuitenkin elinkeinoelämän edistämiseen käytettyjen menojen osuus, mitä selittänee muun muassa se, että osa maataloudesta tulee Euroopan unionin kautta.

Kuva kehityksestä muuttuu, jos tarkastellaan osuuksien suhteellista muutosta, sillä prosenttiyksiköissä mitattuna sosiaaliturvamenojen osuuden kasvu on suuri, koska niiden osuus lähtötilanteessa oli jo suuri. 1990-luvun alun ja viime vuosien prosenttiosuuksien suhteellista muutosta verrattaessa osoittautuukin, että yövartijavaltiomenojen osuus kasvoi enemmän kuin hyvinvointivaltiomenojen osuus ja että terveydenhuoltomenojen osuus kasvoi saman verran kuin sosiaaliturvamenojen osuus.

Hyvinvointivaltiomenot koostuvat sosiaalisista tulonsiirroista kotitalouksille ja kansalaisten nauttimista hyvinvointipalveluista. Viimeisen runsaan puolivuosisadan aikana tulonsiirrot kotitalouksille ovat nousseet julkisten menojen suurimmaksi eräksi. Vuonna 1960 niiden suhde bruttokansantuotteeseen oli runsaat viisi prosenttia ja vuonna 1980 jo 12 prosenttia. Vuonna 2010 suhde oli 21 prosenttia. Vuodesta 1960 vuoteen 2010 kotitalouksien saamien tulonsiirtojen osuus julkisista menoista kaksinkertaistui: 19 prosentista 38 prosenttiin.<sup>27</sup> Suurimman erän niistä muodostavat eläkkeet, joiden ohella suuria siirtomenojen ryhmiä ovat työttömyydestä aiheutuvat menot sekä lapsiperheiden saamat tulonsiirrot.<sup>28</sup> Julkisia menoja ovat siis kasvattaneet sekä rakenteelliset tekijät – esimerkkinä eläkkeet – että suhdanneluontoiset tekijät, etenkin 1990-luvun alun lama sekä vuosien 2007–2008 finanssikriisin jälkeinen taantuma, joiden aikana työttömyydestä aiheutuneet julkiset menot ovat kasvaneet.

## FINANSSIPOLITIIKAN LINJAT

Toisen maailmansodan jälkeen länsimaiden hallitsevaksi makrotalouspoliittiseksi ajattelumalliksi noussut keynesiläisyys uskoi julkisen talouden vaikuttavan myönteisesti taloudelliseen kehitykseen. Tämä usko horjui 1970-luvulla. Suhdannepoliittinen hienosäätö osoittautui stagflaation (eli taantumien ja samanaikaisen inflaation) oloissa vaikeaksi, ja samalla vahvistuivat sellaiset talouspoliittiset näkemykset, joiden mukaan julkisen talouden kasvulle oli pantava piste. Suomi oli tässäkin asiassa jälkijunassa. Julkisen talouden kasvu oli alkanut myöhemmin kuin monissa muissa Länsi-Euroopan maissa, ja keynesiläinen talouspoliittinen

ajattelu oli tuskin ehtinyt rantautua Suomeen, kun sitä oltiin muualla jo hylkäämässä.

Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen ovat urauurtavassa teoksessaan *Suomen talouspolitiikan pitkä linja* (1993) ja sen jatkotutkimuksissa luonnehtineet talouspolitiikan suomalaista mallia, jonka he katsovat määritelleen finanssipolitiikan linjaa 1940-luvulta 1980-luvulle.<sup>29</sup> Talouspolitiikassa pyrittiin ”nopeaan kasvuun vakauden kustannuksellakin”,<sup>30</sup> ja suhdannepolitiikka jäi taka-alalle. Kun valtiontaloudessa pyrittiin kassatasapainoon velanottoa vieroksuen, tuli finanssipolitiikasta helposti myötäsyklistä eli suhdanteita vahvistavaa: valtion menojen kasvu kiihtyi noususuhdanteissa ja hidastui laskusuhdanteissa. Näin perinteinen suomalainen finanssipolitiikka oli Pekkarisen ja Vartiaisen mukaan pikemminkin sarja erityistoimenpiteitä kuin sellainen suhdanne-säätelyyn pyrkivä systemaattinen linja, joka ankkuroitui keynesiläiseen talouspoliittiseen ajatteluun. Tämän kameraaliseksiin luonnehditun finanssipolitiikan taustalla voi nähdä myös suomalaisen taloustieteen jälkeenjääneisyyden: sen tutkimusperinne oli ohut ja sytjässä maailman taloustieteen uusista virtauksista, joista ponnistava talouspoliittinen ajattelu rantautui maahamme hitaasti.<sup>31</sup>

1960-luvulla jatkettiin paljolti samanlaista finanssipolitiikkaa kuin 1950-luvulla.<sup>32</sup> Valtiontalous eteni kassakriisistä toiseen, mikä johtui finanssipolitiikan lyhytjänteisyyden lisäksi valtiontalouden hoidon puutteellisesta tietojärjestelmästä. 1960-luvulla alettiin kyllä suuntautua kohti systemaattisempaa finanssipolitiikkaa muun muassa uudistamalla budjettia ja valtiontalouden tilastointia, mutta vanha varovainen, epäsystemaattinen ja enimmäkseen myötäsyklinen linja jatkui.<sup>33</sup> Näin on etenkin, kun finanssipolitiikan linjaksi määritellään sen päätösperäinen osa. Kuva muuttuu, kun otetaan huomioon myös valtiontalouden automaattiset vakauttajat eli suhdannevaihteluista riippuvaiset ja niitä tasoittavat muutokset. Budjettiautomatiikka ja päätösperäinen finanssipolitiikka vaikuttivat 1960- ja 1970-luvulla useimmiten vastakkaisiin suuntiin, mikä kertoo vähintäänkin finanssipoliittisen kokonaisnäkemyspuutteesta; kokonaisvaikutus jäi kuitenkin yleensä suhdannevaihteluja voimistavaksi.<sup>34</sup>

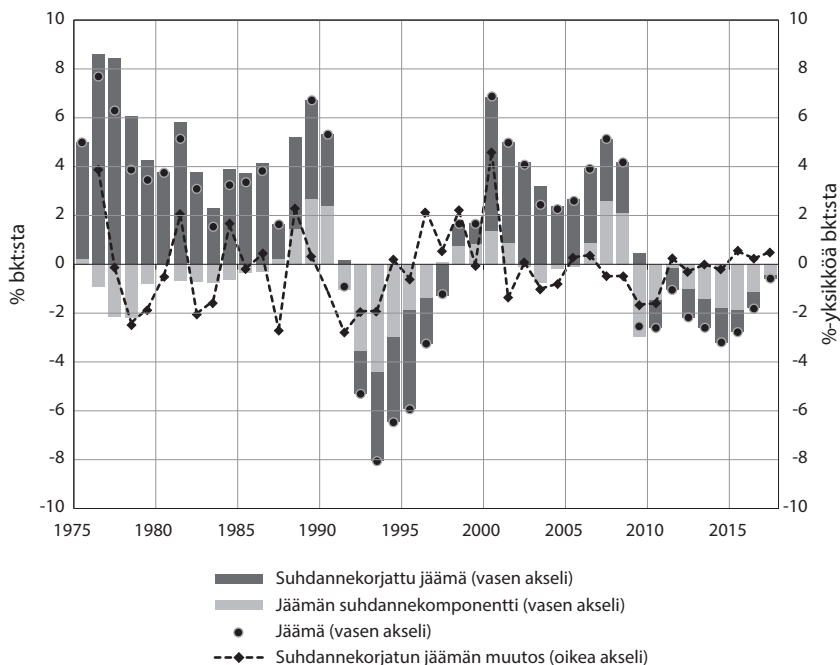
1970-luvun puolivälin öljykriisin laukaisemaa lamakautta stagflaatioineen voi pitää Suomessa finanssipolitiikan murroskohtana ainakin siinä mielessä, että suhdanteiden tasaaminen otettiin talouspolitiikan tavoitteeksi. Kunnia tästä on yleensä annettu toukokuussa 1977 muodostetulle Kalevi Sorsan II hallitukselle, joka istui kevääseen 1979 ja osoitti finanssipoliittista toimeliaisuutta useilla elvytyspaketeillaan. Vastasyklisyys jäi

melko vähäiseksi, mutta periaatteellisesti käänne oli merkittävä – etenkin kun Sorsan ”elvytyshallitusta” edelsivät Martti Miettusen hallitukset, jotka myötäilivät suhdanteita toteuttamalla kiristäväää finanssipolitiikkaa laskukaudella.<sup>35</sup>

Finanssipolitiikan myötäsyklisyys oli osittain talouspoliittinen linjavalinta mutta osittain myös seurausta makrotalousteoriaan perustuvan talouspoliittisen ajattelun ohuesta traditiosta valtiovarainministeriössä. Ministeriön ensimmäinen kokonaistaloudellinen malli (KESSU) valmistui juuri 1970-öljykriisin aikoihin, ja sitä käytettiin myöhemmin nimenomaan finanssipoliittisten vaihtoehtojen etsinnässä – muun muassa vuoden 1977 elvytyspolitiikan suunnittelussa.<sup>36</sup>

Finanssipolitiikan vaikutusten eli ”virityksen” arvioiminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista nykyäänkään, vaikka tilastot ovat parantuneet ja makrotalousteoria ja ekonometriset menetelmät ovat kehittyneet. Yhtä autuaaksi tekevää mittaria ei löydy.<sup>37</sup> Julkisen talouden tulojen ja menojen erotus – jäämä, rahoitusasema tai nettoluotonanto – on se keskeinen muuttuja, jonka perusteella finanssipolitiikan viritystä arvioidaan. Kun nimellisestä jäämästä poistetaan suhdannevaihteluiden aiheuttama tulojen ja menojen muutos, saadaan suhdannekorjattu jäämä. Kun siitä poistetaan vielä kertaluonteisten ja tilapäisten tulo- ja menomuutosten vaikutus, on tuloksena rakenteellinen jäämä.<sup>38</sup> Näin julkisen talouden jäämästä saadaan poistetuksi se osa, joka reagoi automaattisesti suhdanteisiin vastasyklisesti: näihin ”automaattisiin vakauttajiin” kuuluvat tulo- puolella verot ja menopuolella muun muassa työttömyysmenot ja osa muista sosiaalimenoista. Näin saadaan selville finanssipolitiikan päätösperäinen osa, josta varsinaisesti ollaan kiinnostuneita, kun finanssipolitiikan viritystä (*fiscal stance*) arvioidaan. Tämä on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty, sillä suhdannevaihteluiden vaikutusten eliminointi, joka perustuu laskelmiin kansantalouden tuotantopotentialista ja sen perusteella laskettavasta ”tuotantokuilusta”, sisältää runsaasti epävarmuustekijöitä.<sup>39</sup>

Kuvio 8 esittää Suomen julkisen talouden rahoitusaseman muutoksen 1970-luvun puolivälistä lähtien Euroopan komission Ameco-tietokannan mukaan, jossa suhdannekorjattu jäämä on laskettu tuotantofunktio- menetelmällä. Suhdannekorjattu jäämä kertoo finanssipolitiikan virityksen: kun se on negatiivinen, finanssipolitiikka on elvyttävää, ja kun se on positiivinen, finanssipolitiikka on kiristäväää. Suhdannekorjatun jäämän muutos (punainen käyrä) taas kertoo, miten finanssipolitiikan viritys on muuttunut vuodesta toiseen (*fiscal impulse*) eli mihin suuntaan



**Kuvio 8.** Julkisen talouden suhdannekorjattu jäämä vuosina 1975–2017 ja sen muutokset vuosina 1976–2017.

LÄHDE: AMECO-TIETOKANTA (3.5.2018).

finanssipoliittinen kiristys (vaaka-akselin yläpuolella) tai elvytys (vaaka-akselin alapuolella) on muuttunut.

Kuvion perusteella 1970-luvun lopun finanssipoliittikka voi luonnehtia elvyttäväksi. 1980-luvulla finanssipoliittikka oli suurin piirtein neutraalia, kunnes vuosikymmenen lopun korkeasuhdanteen aikana politiikkaa kiristettiin etenkin vuosina 1988 ja 1989. Kiristys oli kuitenkin ”riittämätöntä pankkien rajun luottoekspansion ruokkiman noususuhdanteen hillitsemiseksi”, kirjoittaa Sixten Korkman, josta juuri vuonna 1989 tuli valtiovarainministeriön kansantalousosaston ylijohdaja eli keskeinen virkamies finanssipoliittikan muotoilussa.<sup>40</sup>

Kuviosta 8 käy myös ilmi, miten ajanjakson kaksi suurta talouskriisiä – 1990-luvun alkuvuosien lama ja vuosien 2007–2008 finanssikriisin jälkeinen taantuma – ovat vaikuttaneet julkisen talouden tasapainoon ja finanssipoliittikkaan. 1990-luvulla julkinen talous oli alijäämäinen seitsemän vuotta (1991–1997). Se oli seurausta budjettiautomaatiikasta mutta etenkin laman alkuvaiheessa myös päätösperäistä, minkä osoittaa suhdannekorjatun jäämän suurentuminen. Sen muutos (punainen käyrä) osoittaa, että jo vuonna 1994 finanssipoliittikkaa alettiin kiristää ”valtion

rajun velkakierteen hidastamiseksi”, kuten Korkman aikalaispäätöksentekijänkin näkökulmasta muutosta perustelee.<sup>41</sup> Velanoton nopea kasvu koettiin ongelmaksi, koska alijäämää ulkomaisella velanotolla rahoittavan ja pankkikriisistä kärsivän Suomen uskottavuus kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla ei ollut paras mahdollinen. Laman aikana vaadittiin elvyttävämpääkin politiikkaa,<sup>42</sup> ja jälkikäteen on uhkakuvia arveltu liioitelluiksi, koska julkinen talouden tasapaino saavutettiin varsin nopeasti.<sup>43</sup>

Laman jälkeen Suomen talous kääntyi nopeaan kasvuun viennin ja erityisesti Nokian vetämänä ja valuuttakurssipolitiikan tukemana. Nyt finanssipolitiikka pystyttiin kuitenkin pitämään kireänä ja vältettiin paluu perinteiseen, myötäsykliseen finanssipolitiikkaan.<sup>44</sup> Julkisen talouden tasapainottaminen oli Paavo Lipposen hallitusten (1995–1999 ja 1999–2003) talouspolitiikan johtotähti, jota onnistuneesti seurattiin.<sup>45</sup> Tänä ajanjaksona tapahtui myös talouspolitiikan suuri rakennemuutos Suomen liittyttyä Euroopan talous- ja rahaliittoon ja sen vuoden 1999 alusta käynnistyneeseen kolmanteen vaiheeseen. Tämä merkitsi luopumista omasta rahasta ja rahapolitiikasta, minkä seurauksena finanssipolitiikka jäi ainoaksi suhdannepolitiikan välineeksi. Rahapolitiikka säilyi tietenkin suhdannepolitiikan välineistössä mutta nyt koko euroaluetta koskevana työkaluna.

Euro-Suomen julkinen talous pysyi ylijäämäisenä vuoteen 2008 asti. Matti Vanhasen hallitusten (2003–2007 ja 2007–2010) finanssipolitiikkaa voinee kuitenkin pitää suhdannetilanteeseen nähden Lipposen hallitusten politiikkaa pehmeämpänä: suhdannekorjatun jäämän muutos kertoo finanssipolitiikan löysäämisestä vuosina 2006–2008, vaikka talous oli ylikuumentunut. Myös rakenteellisen jäämän muutoksen perusteella voidaan huippusuhdannevuosien 2007–2008 finanssipolitiikkaa pitää elvyttävänä ja siis myötäsyklisenä. Päätösperäisen politiikan muutosta kuvaavan mittarin (DFE-mittari, *discretionary fiscal effort*) mukaan myös vuosien 2005–2006 finanssipolitiikka oli suhdanteita myötäilevää eli elvyttävää kasvavan talouden oloissa.<sup>46</sup>

Vuosien 2007–2008 finanssikriisin jälkeen Suomen julkinen talous on ollut alijäämäinen jo yhdeksän vuotta, pidempään kuin 1990-luvun laman jälkeen. Julkinen alijäämä ei kasvanut finanssikriisin jälkeen niin rajusti kuin 1990-luvun alkuvuosina, koska kokonaistuotanto ei supistunut vuoden 2008 jälkeen niin jyrkästi kuin 1990-luvun lamassa. Sen sijaan pituudeltaan on viimeisen taantuma ollut neljännesvuosisadan takaista lamaa pahempi: kokonaistuotanto on elpynyt hitaammin ja vaisummin, ja samalla julkisen talouden alijäämää on jatkunut pidempään.

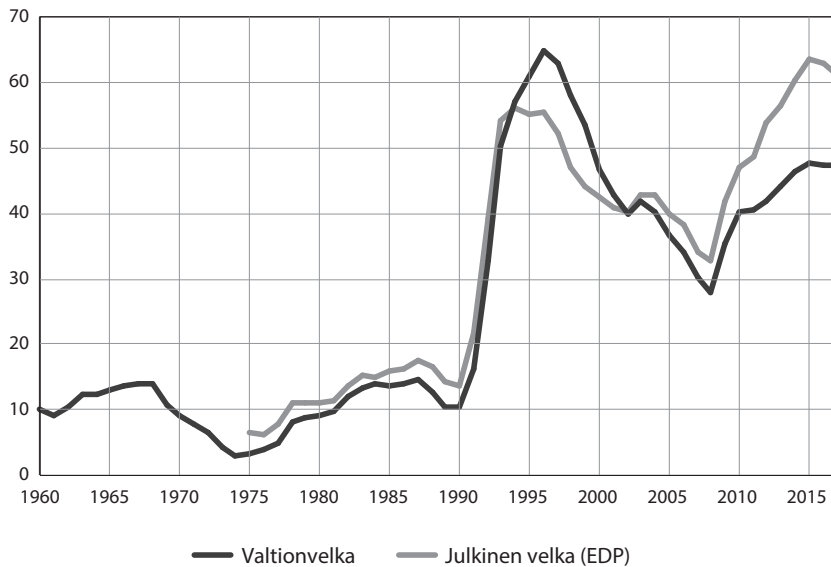
Finanssipolitiikka oli heti finanssikriisin jälkeen vahvasti elvyttävää vuosina 2009–2010. Automaattiset vakauttajat toimivat, ja myös päätösperäinen politiikka oli elvyttävää. Arviot siitä, kuinka elvyttävää päätösperäinen finanssipolitiikka eri vuosina oli, vaihtelevat käytetyn mittarin mukaan, mutta niin rakenteellisen jäämän muutoksen kuin DFE-mittarinkin mukaan arvioituna vuosien 2009–2010 – Vanhasen II ja Kiviniemen hallitusten – finanssipolitiikka oli elvyttävää.<sup>47</sup>

Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) aikana julkisen talouden alijäämää kasvatti budjettiautomaatiikka, sillä suhdannekorjattu jäämä pysyi melkoisen vakiona suhteessa kokonaistuotantoon. Muut mittarit antavat sen sijaan finanssipolitiikan suunnasta ja vaikutuksen suuruudesta varsin toisenlaisia ja keskenään ristiriitaisia arvioita. Alexander Stubbin hallituksen (2014–2015) ja Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) aikana finanssipolitiikka on ollut talouspolitiikan arviointineuvoston tammikuussa 2018 julkistaman, julkisen talouden rakenteellisen rahoitusjäämään perustuvan arvion mukaan pikemminkin myötä- kuin vastasyklisiä: kiristävää vuosina 2014–2016 ja elvyttävää vuonna 2017.<sup>48</sup> Vuosien 2015–2017 osalta tätä johtopäätöstä tukevat myös vaihtoehtoiset mittarit.<sup>49</sup> Myötäsyklisyys oli finanssipolitiikan ”suomalaisen mallin” vaiva, josta alettiin parantaa 1970-luvun lopulta lähtien – ei kuitenkaan lopullisesti, kuten viime vuodet näyttävät osoittavan.

## VELKA JA KESTÄVYYSVAJE

Suomen talouden viimeisen puolen vuosisadan aikana kokemat kaksi suurta talouskriisiä, 1990-luvun syvä lama ja vuosien 2007–2008 finanssikriisin jälkeinen pitkä taantuma, sysäsivät siis rajusti julkisen talouden pois tasapainosta. Luonnollinen seuraus monesta peräkkäisestä alijäämävuodesta oli tietenkin julkisen velan kasvu, kuten kuvio 9 osoittaa. Siinä on esitetty valtionvelka valtiokonttorin tilaston mukaan sekä julkisyhteisöjen sulautettu velka, jota kutsutaan myös EDP-velaksi (EDP = *Excessive Deficit Procedure*) viitaten Euroopan unionin maiden julkisen talouden kaitsennassa sovellettuun liiallisen alijäämän käsitteeseen. Sulautus taas tarkoittaa sitä, että näin laskettu julkinen velka kuvastaa julkisyhteisöjen – valtion, kuntien, työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen – kokonaisvelkaa julkisen sektorin ulkopuolelle julkisyhteisöjen väliset velat eliminoiden.

Suomi on perinteisesti ollut vähäisen valtionvelan maa, mutta kriisi-aikoina on jouduttu pakon edessä luopumaan tiukasta kamreeri-



**Kuvio 9.** Valtionvelka 1960–2017 ja julkinen velka vuosina 1960–2017 (% bkt:sta).

LÄHTEET: VALTIOKONTTORI; TILASTOKESKUS.

ajattelusta.<sup>50</sup> Toisen maailmansodan jälkeen valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen palasi varsin matalalle kymmenen prosentin tasolle 1960-luvun alkuun mennessä. 1970-luvun alkupuolella velka-aste aleni entisestään ja Suomen valtiosta tuli likimain velaton. Öljykriisilaman aikana ja sen jälkeen velkasuhde kasvoi mutta pysyi 1980-luvun 15 prosentin alapuolella, eikä julkisyhteisöjen sulautettu kokonaisvelka kasvanut juuri suuremmaksi (enimmillään se oli 17,6 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 1987).

1990-luvun alun laman aikana valtionvelan suhde kokonaistuotantoon viisinkertaistui kolmessa vuodessa: vuonna 1990 suhde oli 10,5 prosenttia ja vuonna 1993 jo 50,2 prosenttia. Tästä se jatkoi vielä muutaman vuoden nousua vuoden 1996 huippulukemaan, 64,8 prosenttiin. Kun Suomen luottoluokitukset laskivat ja kun valtio saattoi tukeutua yksinomaan kansainvälisiin rahoitusmarkkinoihin luotonotossaan, valtiontalouden hoitajat olivat ymmärrettävästi huolissaan, mutta uhkakuvia ehkä myös liioiteltiin talouspoliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Joka tapauksessa luottoluokitusten heikkeneminen vaikutti verrattain vähän Suomen uskottavuuteen lainamarkkinoilla eikä lisännyt suuresti lainanoton kustannuksia.<sup>51</sup>

Paavo Lipposen toimiessa pääministerinä (1995–2003) ja Sauli Niinistön valtiovarainministerinä (1996–2003) velka-aste alentui nopeasti 40 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen (2002). Tämän mahdollisti ennen kaikkea erittäin nopea vientivetoinen talouskasvu: vuosina 1996–2002 bruttokansantuotteen määrä kasvoi keskimäärin 4,2 prosenttia vuodessa (vuotuisten kasvuprosenttien keskiarvo).<sup>52</sup> Kasvuvauhti ei juuri hiljentynyt Matti Vanhasen I hallituksen vuosina (2003–2007) – se oli keskimäärin 3,6 prosenttia –, mutta velka-asteen alenevaan trendiin tuli hallituksen vaihtuessa selvä katkos (ks. kuvio 9). Vanhasen hallitus, jossa valtiovarainministerin salkku oli sosiaalidemokraatilla – ensin Antti Kalliomäellä (2003–2005), sitten Eero Heinäluomalla (2005–2007) –, otti velka-asteen alentamisessa askeleen syrjään Lipposen–Niinistön linjalta.

Vuoden, kahden seisahduksen jälkeen velka-asteen alentuminen jatkui Vanhasen I hallituksen jälkipuoliskona sekä Vanhasen II hallituksen alkuvaiheessa Jyrki Kataisen toimiessa valtiovarainministerinä. Vuonna 2008 valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen oli alentunut jo 28,1 prosenttiin ja sulautetun julkisen velan bkt-suhde 32,7 prosenttiin. Näin pieniä velka-asteita ei ole sen jälkeen nähty, sillä finanssikriisin jälkeinen, pitkittynyt taantuma lähes kaksinkertaisti julkisen EDP-velan suhteen bruttokansantuotteeseen ja kasvatti valtionvelan bkt-suhdetta liki 20 prosenttiyksiköllä. Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltä julkisen velan 60 prosentin yläraja oli ylitetty ensimmäisen kerran vuonna 2014. Huippu saavutettiin vuonna 2015, jolloin valtionvelan suhde kokonaistuotantoon oli 47,6 prosenttia ja julkisen velan suhde 63,6 prosenttia.

Velka-aste on ollut vuodesta 2016 laskussa, ja julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen painui valtiovarainministeriön joulukuun 2018 ennusteen mukaan alle 60 prosentin vuonna 2018.<sup>53</sup> Tämä on seurausta taloudellisen kasvun – talousennustajat yllättäneestä – nopeutumisesta. Jo vuosi 2016 oli mukavan kasvun aikaa, bruttokansantuotteen määrä kasvoi 2,8 prosenttia, ja vuonna 2017 lähes saman verran, 2,7 prosenttia. Vuonna 2018 kasvu hidastui 2,2 prosenttiin, ja valtiovarainministeriö ennustaa (2018: 12) sen hidastuvan edelleen 1,5 prosenttiin vuonna 2019.

Riippumatta siitä, osuvatko talousennusteet nyt paremmin oikeaan kuin finanssikriisin jälkeen, jolloin ne arvioivat tulevan talouskasvun toteutunutta suuremmaksi, on selvää, että Suomi on jättänyt pitkän taantumaa taakseen. Vaikka talouskasvu jatkuisikin ennustettua vahvempana ja pidempään, se – jos hyvin käy – hidastuu jossakin vaiheessa tai – jos huonosti käy – vaihtuu laskukaudeksi vaikkapa jonkin globaalien kriisien



seurauksena. Finanssikriisiä edeltäneen velka-asteen saavuttaminen ei näytä todennäköiseltä, ennen kuin ehtii syntyä paineita velkaantumiseen. Syinä ovat suhdanneluontoisten seikkojen – mahdollisen velkaelvytyksen – lisäksi rakenteelliset tekijät: julkisen talouden pitkän aikavälin ongelmat eli paljon puhuttu kestävyysvaje.

Termi ”kestävyysvaje” lienee ilmaantunut suomalaiseen talouspuheeseen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä. *Helsingin Sanomien* sähköisen arkiston ensimmäinen hakusuma on aivan vuoden 2006 lopulta. Tuolloin valtiovarainministeriön neuvottelevat virkamiehet Jussi Huopaniemi ja Jorma Tuukkanen kirjoittivat lehden mielipidepalstalla:

Valtiovarainministeriön tuoreiden laskelmien mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on noin 1,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä tarkoittaa, että tällä määrällä on kohennettava julkisen talouden tilaa, jotta se olisi pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla ja että myös suurten ikäluokkien lastenlapsille taattaisiin valinnan mahdollisuudet.<sup>54</sup>

Kirjoituksessa mainitut valtiovarainministeriön tuoreet laskelmat viittasivat marraskuussa 2006 julkaistuun Suomen vakausohjelman tarkistukseen,<sup>55</sup> jossa laskelma 1,5 prosentin kestävyysvajeesta esitettiin ja joka lienee, jos ei ensimmäinen, niin ainakin ensimmäisiä talouspoliittisia asiakirjoja, joissa kestävyysvajelaskelmia esitettiin ja käsitettä selitettiin. Ikääntyvän väestön julkiselle taloudelle aiheuttamasta paineesta oli kyllä keskusteltu jo aikaisemmin. Se tuotiin esille ainakin jo Jorma Tuukkasen raportissa *Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä*, joka oli yksi eduskunnalle marraskuussa 1997 jätetyistä talous- ja rahaliittoa koskevista taustaselvityksistä.<sup>56</sup> Raportissa todettiin, että ikärakenteen muutos olisi kahden seuraavan vuosikymmenen aikana Euroopan unionin jäsenmaiden nopeimpia, ja korostettiin todellisen eläkkeellejäämisiään nostamisen tarvetta. ”Väestön ikääntymisestä tulee Suomen julkiselle taloudelle kovempi haaste kuin talous- ja rahaliitto Emun kriteerien täyttämisestä konsanaan”, valtiovarainministeriön finanssineuvos Ilkka Kajaste Tuukkasen kommentoi raporttia.<sup>57</sup>

Valtiovarainministeriön laskelmat julkisen talouden kestävyydestä nojasivat Euroopan unionin talouspoliittisessa komiteassa 2000-luvun alussa kehiteltyihin arviointimenetelmiin.<sup>58</sup> Vuonna 2001 komitea julkaisi raportin, jonka otsikoinnissa ei syöllistytty ainakaan liialliseen iskevyyteen: ”Ikääntyvien väestöjen aiheuttamat budjettihaasteet: vaikutus eläkkeiden, vanhusten terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon aiheuttamiin

julkisiin menoihin sekä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysmahdollisia indikaattoreita.”<sup>59</sup> Tältä pohjalta myös Suomen valtiovarainministeriö laati kestävyysvajelaskelmiaan – eli ”painelaskelmia”, kuten niiden tekijät korostivat. Ne eivät ole ennusteita vaan väestöennusteisiin ja ikäsidonnaisten julkisten menojen kehitysarvioihin perustuvia laskelmia julkisen talouden tasapainon pitkän aikavälin kehityslinjasta.

Edellä mainittuja julkaisuja enemmän huomiota saivat ne kestävyysvajelaskelmat, jotka esitettiin syksyllä 2007 valtiovarainministeriön ylijohtajan Jukka Pekkarisen johtaman ryhmän laatimassa raportissa *Julkisen talouden liikkumavara*.<sup>60</sup> Valtiovarainministeri Eero Heinäluoman tilaamassa raportissa arvioitiin kestävyysvajeen olevan kaksi miljardia euroa eli prosentti bruttokansantuotteesta. Raportin johtopäätös oli tyyli:

Kestävyysarvion perusteella liikkumavaraa uusiin menojen lisäykseen tai veroasteen alennusta merkitseviin veronkevennyksiin ei siis tulevalla vaalikaudella ole. Menojen kasvu on ilman uusiakin päätöksiä jo niin korkea, että peruslaskelman mukainen, keskimäärin muuttumatonta tuloveroastetta merkitsevä verotulojen kasvu ei aikaansaa pitkällä ajalla kestävän julkisen talouden edellyttämää ylijäämää.<sup>61</sup>

Julkista taloutta olisi päinvastoin pystyttävä vahvistamaan, raportti esitti ja maalasi uhkakuvan, jossa julkisen talouden alijäämä pahenee 2020-luvun puolivälin jälkeen ja julkisen bruttovelan bkt-osuus kasvaa rajatta, jollei tarpeellista korjausliikettä tehdä. ”Mitä pidemmälle kestävyysongelman poistaminen lykätään, sitä raskaammaksi korjausliike käy”, raportti varoitti.<sup>62</sup>

Tämä ei ollut mieluista tekstiä monellekaan vaaleihin valmistautuvalle poliitikolle – vaaleihin ei ollut vuottakaan. Poliittisessa keskustelussa julkisen talouden ”liikkumavara”, jonka raportti siis arvioi olemattomaksi, muuttuikin ”jakovaraksi”.<sup>63</sup> Huippusuhdannetta elävässä Suomessa kestävyysvajeen vaatimille toimille ei juuri löytynyt puolustajia poliitikojen joukosta, mutta eivät kaikki taloustieteilijätäkään nielleet purematta valtiovarainministeriön laskelmia. Jaakko Kiander kirjoitti *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* (4/2007):

Vaikka [valtiovarainministeriön] näkemys Suomen julkisen talouden pitkän ajan kestävyysvajeesta olisikin uskottava, on kysyttävä, onko jatkuva säästäminen ja varautuminen tuleviin uhkakuviin perusteltua sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Suomalaisessa keskustelussa on tapana argumentoida, että tuleville sukupolville ei saisi jättää velkaa. Jo verrattain normaali aikapreferenssi

saa kuitenkin pohtimaan sitä, pitäisikö todella tämän hetken tarpeista tinkiä sen vuoksi, että vuonna 2050 ei tarvitsisi nostaa lainkaan veroja – vaikka tulotaso on tuolloin kaksin- tai kolminkertainen nykyhetkeen verrattuna. Tämä on yhtä järkevää kuin sen vaatiminen, että 1960-luvulla olisi pitänyt jättää hyvinvointivaltio rakentamatta siihen liittyvien suurten riskien, väestökehityksen epävarmuuden ja odotettavissa olevan veroasteen nousun vuoksi – ja myös siksi, että tuleville sukupolville (eli meille) ei olisi saanut jättää rasitteita. On kuitenkin ilmeistä, että nykyinen sukupolvi on paljon vauraampi kuin 1960-luvun alun suomalaiset.<sup>64</sup>

Vuonna 2007 oletukset tulot kaksin- tai kolminkertaistavasta talouden kasvuvauhdista (1,7 ja 2,6 prosenttia vuodessa)<sup>65</sup> olivat kohtuullisia, mutta tilanne muuttui tietenkin finanssikriisin jälkeen (vuosina 2008–2015 bruttokansantuotteen vuotuinen keskikasvu on ollut –0,6). Tammi-kuussa 2009 ilmestynyt valtioneuvoston kanslian *Ikääntymisraportti* arvioi perusskenaariossaan kestävyysvajeen aiempia arvioita vain 0,9 prosentiksi bruttokansantuotteesta ja kansainvälisessä vertailussa varsin keskinkertaiseksi. Raportti kuitenkin huomautti, että finanssikriisi, jonka vaikutuksia ei perusskenaariossa yritetty arvioida, heikentää julkisen talouden lähivuosien rahoitusasemaa ja ”lisää joka tapauksessa kestävyysvajetta”.<sup>66</sup>

Vuotta myöhemmin, helmikuussa 2010 ilmestyneessä valtiovarainministeriön raportissa *Julkinen talous tienhaarassa* otettiin finanssikriisin vaikutukset huomioon ja päädyttiin peräti 12 miljardin kestävyysvajeeseen eli 5,5 prosenttiin bruttokansantuotteesta.<sup>67</sup> Tuon jälkeen arvio kestävyysvajeesta on vaihdellut vuodesta ja arvioijasta toiseen. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen arvio on ollut yleensä alhaisempi kuin valtiovarainministeriön laskelma, joka taas on ollut pienempi kuin OECD:n ja Euroopan komission arviot. Suurin arvio kestävyysvajeesta on OECD:n vuoden 2010 arvio – peräti kahdeksan prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.<sup>68</sup> Vaje-arvion muutokseen ajassa on vaikuttanut talousnäkymien lisäksi julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainoon vaikuttavat ratkaisut, esimerkiksi vuoden 2014 eläkepäätös, joka nostaa eläkkeelle-siirtymisikää ja siten parantaa julkisen talouden tasapainoa. Arviot ovat vähitellen konvergoineet kohti kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta, joskin valtiovarainministeriön nykyinen (2018: 12) arvio on lähes neljä prosenttia.

Kestävyysvajetta on arvosteltu sekä talousteorian että talouspolitiikan tekemisen näkökulmasta. Pertti Haaparanta kritisoi vuonna

2011 valtiovarainministeriön laskelmia niin puutteelliseksi, etteivät ne kelpaa talouspoliittisen keskustelun pohjaksi. Periaatteellisenä ongelmana Haaparanta pitää sitä, ettei ministeriö ”sulje kokonaistaloudellisia laskelmiaan”.<sup>69</sup> Tähän vastasi valtiovarainministeriön tuolloinen kansantalousosaston ylijohdaja Tuomas Sukselainen: ”EU:n jäsenmaiden kestävyyslaskelmille asettamista ehdoista seuraa, että laskelmat ovat mekaanisia.” Kestävyysvajelaskelma on painelaskelma, jollaisten perusominaisuuksiin kuuluu, ettei niitä ”ns. suljeta eli mallinneta sopeutumisprosessia”. Siksi dynaamisten vuorovaikutussuhteiden puute on kestävyysvajelaskijoidenkin tiedostama puute.<sup>70</sup> ”Kestävyyslaskelma on luonteeltaan painelaskelma, ei ennuste todennäköisimmästä tulevasta”, muistuttaa myös Ilari Ahola laskelmien laadintamenetelmien kuvauksessa (2017). Kestävyysvajelaskelmat projisoivat vallitsevan lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisen kehityksen tulevaisuuteen väestöennusteen ja talouskehityksen pitkän aikavälin arvioiden avulla. Tästä syystä mitä pidemmälle ajassa mennään, sitä suuremmaksi käy laskelmiin liittyvä epävarmuus.<sup>71</sup> Talouspolitiikan teon näkökulmasta kestävyyslaskelmia on paljolti kritisoitu siitä, että ne ovat epävarmuudestaan ja projektio- luonteestaan huolimatta saaneet liian suuren painon talouspolitiikan teossa.<sup>72</sup>

## HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUS?

Vuonna 1990 vakuutusyhtiö Suomi julkaisi laajan artikkelikokoelman *Suomi 2017*, jossa usean asiantuntijan voimin hahmotettiin suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuutta neljännesvuosisadan päähän – meidän päiviimme. Teokseen sisältyvässä artikkelissa ”Hyvinvointivaltion kehitys ja tulevat haasteet” sosiologi Hannu Uusitalo kirjoitti, että hyvinvointivaltio

ei näytä olevan ylipääsemättömien ongelmien edessä. Toisaalta tuntuu siltä, että hyvinvointivaltion rakennustyö on harjakorkeudessa. Hyvinvointivaltio syntyi teollisen yhteiskunnan ongelmista, ja karkeasti yksinkertaistaen sitä voidaan pitää teollisen yhteiskunnan ja palkkatyöväestön projektina. Sen käyttövoima saattaa olla hiipumassa siinä mielessä, että uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin helposti reagoidaan muilla tavoin kuin hyvinvointivaltiota kasvattamalla.<sup>73</sup>

Uusitalon artikkeli ilmestyi juuri ennen 1990-luvun laman puhkeamista. Jos harjakorkeuden saavuttamisesta ei voidakaan myöhempien tilastojen

valossa ihan puhua, oli pyrkimys julkisten menojen kasvun hillintään noussut jo suomalaiseseenkin keskusteluun. 1990-luvun lama leikkauslistoineen antoi kehitykselle uutta vauhtia, ja finanssikriisi sekä huolenkanto kestävyysvajeesta on taas lyönyt leimansa 2000-luvun keskusteluun ja väittelyyn hyvinvointivaltion tulevaisuudesta.

Uusitalo arvioi 1980-luvun kasvukauden päättyessä, että sosiaaliturvaan ”näyttäisi [– –] olevan varaa, jos taloudellinen kasvu on kohtuullinen”. Hän nojasi sosiaali- ja terveystieteiden laskelmiin sosiaaliturvan kehityksestä vuoteen 2030. Perusvaihtoehto lähti siitä oletuksesta, että kansantuote lisääntyisi vuosina 1987–2000 keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa ja vuosina 2000–2030 keskimäärin 1,3 prosenttia vuodessa. Euroopan talouskomission arvioiden valossa Uusitalo kirjoitti: ”tällainen kasvu näyttäisi realistiselta siitä huolimatta, että työvoiman määrä alkaa alentua”.<sup>74</sup> Vuosina 1987–2000 bruttokansantuotteen volyymi kasvoi – 1990-luvun lamasta huolimatta – keskimäärin 2,7 prosenttia vuodessa. Vuosien 2001–2030 keskimääräiseksi kasvuksi tulee jo toteutuneen sekä ennustetun kasvun mukaan 1,4 prosenttia vuodessa. Uusitalon kolme vuosikymmentä sitten esittämä kasvutavoite näyttäisi täyttyvän, mutta onko se yhä riittävä vauhti?

## LUKU 2

1. Taloussanomat 15.1.2014.
2. Ameco-tietokanta (julkaisu 3.5.2018).
3. Kansantalouden tilinpidon neljännesvuositalaston mukaan kriisiä edeltänyt huippu (vuoden 2007 neljäs neljännes) ylitettiin vuoden 2018 toisella neljänneksellä. Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito, neljännesvuositalasto.
4. Tuomala 2009, 25.
5. Savela 2015.
6. SVT, kansantalouden tilinpito, sektoritilit 1975–2016.
7. SVT, kansantalouden tilinpito, työllisyys ja työtunnit 1975–2016.
8. Savela 2015, 15.
9. Mt.
10. Andersen ym. 2007, 16.
11. Kimalaisen on todettu kompensoivan puuttuvan aerodynaamisen sulouden raa'alla voimalla, hurjalla siipien räpyttelyllä (Daily Mail 8.5.2009). On myös osoitettu, että kimalainen pystyy väitetyistä kömpelyydestään huolimatta varsin hyvin reagoimaan turbulenteihin ilmavirtauksiin; Ravi ym. 2013.
12. Lindholm 2016, 43–71.
13. Hallitusohjelmat löytyvä valtioneuvoston verkkosivuilta.
14. Gylfason ym. 2010; Valkonen & Vihriälä 2014.
15. Heikkinen & Tiihonen 2009, 147.
16. Hannikainen ym. 2018.
17. Heikkinen & Tiihonen 2009.
18. Kangas 2006, 216.

19. Hiilamo ym. 2012, 11.
20. Hannikainen & Vauhkonen 2012.
21. Kangas 2006; Hiilamo ym. 2012.
22. Ilmakunnas ym. 2009, 74.
23. Pekkarinen 2001.
24. Mt., 17–18.
25. Miettinen 2013; nykytilanteesta ks. Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus.
26. Vuosien 2008 ja 2010 tilanne: Ilmakunnas ym. 2009; Kangasharju ym. 2011.
27. Mäki 1995, liitetaulukko 7 (sosiaaliset tulonsiirrot); Hyvinvointivaltio numeroina 2015.
28. Kangasharju 2011, 56.
29. Pekkarinen & Vartiainen 1993/1995, 133–135; 2002, 371–375.
30. Pekkarinen & Vartiainen 2002, 371.
31. Pekkarinen 2017.
32. Ellei toisin mainita, finanssipolitiikan muutosten kuvaus perustuu Pekkarisen ja Vartiainen (1995; 2002) ohella seuraaviin julkaisuihin: Pekkarinen ym. 1984; Heikkinen & Tiihonen 2009; 2010.
33. Liikanen 1989, 137–140.
34. Åkerholm 1982.
35. Korkman 2012, 100.
36. Heikkinen & Tiihonen 2010, 115. Lähietäisyydeltä 1970-luvun lopun elvytyspolitiikkaa arvioinut Åkerholm (1982) päättyy ministeriön laskelmista poikkeaviin arvioihin finanssipolitiikan vaikutuksista, jopa suunnasta.
37. Ahola ym. 2017.
38. Mt.
39. Huovari & Kekäläinen 2017.
40. Korkman 2012, 100.
41. Mt., 100.
42. Kiander & Vartia 1998, 263–273.
43. Pekkarinen & Vartiainen 2002, 377.
44. Mt., 379–380.
45. Sailas 2006.
46. Ahola ym. 2017, 609, kuvio 3.
47. Mt., 609, kuvio 3.
48. Economic Policy Council Report 2017 (2018), 49. Myös Ilmakunnas (2017) on arvioinut, että finanssipolitiikka on vahvistanut suhdannevaihteluja.
49. Ahola ym. 2017, 609, kuvio 3.
50. Arola 2011.
51. Mt., 440.
52. SVT, Kansantalouden tilinpito.
53. Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus, talvi 2018.
54. Helsingin Sanomat 30.12.2006, Taakan kantavat lapsenlapset. Kirjoitus oli kommentti Osku Pajamäen kirjoitukseen, jossa tämä peräänkuulutti sukupolvien välistä tasapuolista keskustelua.
55. Valtiovarainministeriö. Suomen vakaushjelman tarkistus, marraskuu 2006.
56. Tuukkanen 1997.
57. Helsingin Sanomat 29.11.1997.
58. Jukka Pekkarisen tiedonanto tekijälle 2.1.2018.
59. Economic Policy Committee 2001.
60. Julkisen talouden liikkumavara 2007.
61. Mt., 14.

62. Mt., 15.
63. Heikkinen & Tiihonen 2010, 233–234.
64. Kiander 2007, 447.
65. Mt., 447, viite 13.
66. Laine ym. 2009, 154.
67. Julkinen talous tienhaarassa 2010.
68. Sokala 2016.
69. Haaparanta 2011, 74.
70. Sukselainen 2011, 163.
71. Ahola 2017, 369–370.
72. Sokala 2017.
73. Uusitalo 1990, 350.
74. Uusitalo 1990, 347.