Vesa Vihriälä Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA 20.4.2016

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017 - 2020

Talouden näkymät ja talouspolitiikan haasteet

Julkisen talouden suunnitelman (JTS) perusarvio Suomen talouden tilanteesta ja kehitysnäkymistä sekä talouspolitiikan haasteista vastaa olennaiselta osin ETLAn arviota:

- Suomen talous on juuttunut alhaisen toimeliaisuuden tasoon, työttömyys on noussut korkeaksi. Lyhyen ajan kasvuennuste vastaa varsin hyvin Etlan arviota, kuitenkin niin, että suunnitteluperiodin loppupuolella Etla arvioi kasvun hieman nopeammaksi kuin JTS. Tämä johtunee lähinnä siitä, että Etlan arviossa on mukana oletus ns. kilpailukykysopimuksen toteutumisesta.
- Tuotannon alhainen taso heijastaa osaksi poikkeamaa tuotantopotentiaalista, mutta myös tuotantopotentiaalin (erityisesti tuottavuuden) kehitys on ollut heikkoa verrattuna finanssikriisiä edeltäneeseen aikaan.
- Heikon talouskehityksen keskeinen taustatekijä on huono vientimenestys, mikä on ajan mittaan alkanut heijastua investointeihin ja myös yksityiseen kulutukseen.
- Julkisen talouden alijäämä- ja velkakehitys on ilman säästötoimia, julkisen talouden rakenteellisia uudistuksia ja talouden kasvua vahvistavia toimia kestämättömällä uralla.

Talouspolitiikan peruslinja

Hallituksen talouspolitiikan keskeiset elementit ovat

- 10 miljardiksi arvioidun kestävyysvajeen poistaminen 4 miljardin pysyvillä sopeutustoimilla (2019 tasossa) ja toisaalta erilaisella rakennepolitiikalla, jolla vähennetään julkisen talouden menojen kasvua pitkällä aikajänteellä (mm. sote-uudistus) ja parannetaan talouden kasvuvauhtia.
- Kasvun edellytysten vahvistamiseksi verotuksen painopisteen muuttaminen pois työn ja yrittämisen verotuksesta, pitäytyen muuttumattomaan kokonaisveroasteeseen
- Strategisten sekä kasvua että muita tavoitteita tukevien ”kärkihankkeiden” toteuttaminen siten, että niiden edistämiseen käytetään yhteensä 1,6 mrd. verran tilapäisiä menonlisäyksiä vuosina 2016 - 2018.
- Kustannuskilpailukyvyn parantaminen kilpailukykyhypyllä (johon pyritään ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten kanssa sopimalla) sekä vientiteollisuus-vetoisen palkkamallin käyttöönotolla ja paikallisen sopimisen vahvistamisella.
- Työmarkkinoiden toiminnan parantaminen mm. uudistamalla työttömyysturvajärjestelmää ja joiltain osin työlainsäädäntöä.

- Sääntelyn purkaminen ja yksinkertaistaminen kilpailun ja tuotannon tehokkuuden lisäämiseksi (mm. kaupan aukioloajat, liikennepalveluita koskeva säännöstö).

ETLAn näkemyksen mukaan hallituksen talouspolitiikan peruslinja on oikea:

- Avoimen sektorin kilpailukyvyn kohentaminen on välttämätöntä taloudellisen kasvun voimistamiseksi viennin kautta.
- Pidemmän ajan kasvu- ja työllisyyskehityksen kääntäminen ennakoitua positiivisemmaksi edellyttää hallituksen kaavaileman tapaisia uudistuksia niin työmarkkinoilla kuin hyödykemarkkinoillakin sekä julkisessa sektorissa.
- Julkista taloutta on vallitsevassa tilanteessa järkevää sopeuttaa vaalikauden aikana hallitusohjelmaan kirjatulla ja JTS:ssä vahvistetulla 4 mrd. eurolla.
    - 4 miljardin sopeutusohjelma riittää arviomme mukaan kääntämään julkisen velan BKT-osuuden laskuun vuonna 2020, vaikka velkasuhde nouseekin runsaaseen 67 prosenttiin BKT:sta eli selvästi yli EU:n julkiselle velalle asettaman 60 % viitearvon yläpuolelle.
    - Sopeutus ei riitä julkisen talouden kestävyysvajeen poistamiseen, mutta luo pohjan kestävyysvajeen kuromiselle umpeen hitaasti vaikuttavilla toimilla, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksella ja talouskasvua vauhdittavilla rakenneuudistuksilla. ETLA arvioi kestävyysvajeen eläkeuudistuksen sekä JTS:n suunnitelmaan sisältyvien sopeutustoimien jälkeen hieman pienemmäksi kuin VM (runsaan 3 % sijasta arviomme on 2½-3 % BKT:sta).
    - Sopeutus aiheuttaa tuotannonmenetyksiä lyhyellä aikajänteellä, mutta toisaalta hyöty sopeutuksen lykkäämisestä ei ole suuri verrattuna riskeihin, jotka nousevalle velkauralle jäämisestä koituisivat (Keränen ja Kuusi (2016): The EU's fiscal targets and their economic impact in Finland, ETLA Working papers 33.)
    - JTS:n mukaisen sopeutuksen julkisen talouden kehitysura lienee sovitettavissa finanssipolitiikkaa koskevien EU-sitoumusten kanssa, vaikka joiltain osin kriteerien täyttymisessä tullaankin kohtaamaan ongelmia (ks. seuraava kohta). Kriteereistä poikkeamista voidaan perustella parhaiten, jos voidaan osoittaa, että hallitus toteuttaa määrätietoisesti rakenneuudistuksia, jotka vahvistavat talouskasvua ja vähentävät julkisten menojen kasvupainetta pidemmällä aikajänteellä.

Julkisen talouden kehitys ja EU-säännöstö

- Julkisen talouden alijäämä pysyy koko suunnitteluperiodin 3 % alapuolella. Alijäämä painui viime vuonna 2, 7 prosenttiin bkt:sta. Seuraavien 5 vuoden aikana alijäämä pienenee asteittain saavuttaen 1,6 prosenttia bkt:sta vuonna 2020. Etlan arvio julkisen talouden alijäämästä ennusteperiodilla on kuitenkin hieman pessimistisempi kuin JTS-arvio.
- Ns. rakenteellinen alijäämä ei kuitenkaan pienene koko periodilla vakaus- ja kasvusopimuksen edellyttämällä tavalla.
    - Rakenteellinen alijäämä aleni viime vuonna 1,3 prosenttiin bkt:sta edellisen vuoden 1,7 prosentista, mutta se kääntyy arviomme mukaan kasvuun kuluvana vuonna.

Kuten korjaamattomankin alijäämän kohdalla, myös rakenteellista jäämää koskeva Etlan arvio on hieman JTS:ää pessimistisempi: uusimpien laskelmiemme mukaan rakenteellinen jäämä kehittyy seuraavasti 2016: -1,4 %, 2017: -1,6 % ja 2018: -1,8 % bkt:sta.

- Suomea koskevan maakohtaisen suosituksen mukaan rakenteellisen alijäämän tulisi alentua 0,5 prosenttia bkt:sta vuodessa kohti keskipitkän aikavälin 0,5 % alijäämätavoitetta. Arviomme mukaan alijäämä kuitenkin nousee 0,1 prosenttia vuonna 2016. Poikkeamaa konvergoitumisessa ei kuitenkaan pidettäne merkittävänä vielä tänä vuonna, kun turvapaikanhakijoiden aiheuttama noin 0,2-0,3 prosenttiyksikön vaikutus jäämään otetaan huomioon. Arvioinnissa käytettävä toinen mittari eli ns. menosääntö täyttyy. Säännön mukaan mm. EU:n rahoittamista menoista ja suhdannetyöttömyyden kuluista puhdistetut menot saavat kasvaa korkeintaan yhtä paljon kuin potentiaalinen bkt. Rakenteellisen jäämän ja menosäännön yhteistarkastelu puoltanee siten sitä, että merkittävää poikkeamaa ei synny. Näillä näkymin julkisen talouden rakenteellisen jäämän kriteeri ei sen sijaan täyty vuosina 2017 ja 2018. Tämä lisää riskiä siitä, että kokonaistarkeastelussa Suomen ei katsota täyttävän vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa.

- Julkisen velan kriteeri täyttyy lähivuosina, koska velkaa arvioitaessa EU:n kriisimaille annetut ns. solidaarisuusmaksut (noin 2,9 % bkt:sta) otetaan huomioon ja kun velalle tehdään suhdannekorjaus. Muutaman vuoden kuluessa, kun suhdannekorjaus pienenee talouden kasvun myötä, tämänkin mittarin suhteen EU-kriteerin saavuttaminen on vaikeaa.

Ongelmakohtia

- Koulutuksen ja tutkimuksen menojen merkittävä leikkaus ei voi olla vaikuttamatta kielteisesti osaamispääoman kehittämiseen ja talouden innovaatiokyvyn parantamiseen. Kärkihankerahoitus korvaa jossain määrin, mutta ei kokonaan näitä menoleikkauksia kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Olisikin pohdittava keinoja vähentää näitä ongelmia ilman että menojen kokonaismäärää olennaisesti muutetaan. Yksi mahdollisuus voisi olla valtion omistaman yhtiövarallisuuden hyödyntäminen korkeakoulujen pääomien vahvistamiseksi.
- Tilapäisten kärkihankemenojen hyödyllisyys riippuu siitä, kyetäänkö niillä luomaan julkiseen toimintaan pysyvää tehokkuuden kohentumista ja yksityiselle sektorille sellaista uutta tuotannollista pohjaa, jota ilman tällaista tukea ei syntyisi ja joka kykenee menestymään ilman myöhempää tukea. Vaatimukset viranomaisten kyvylle kohdentaa panostukset oikein ovat tavattoman suuret.
- Kuntien talouden tasapainottumisen onnistuminen tavoitellulla tavalla riippuu paljon kuntien ratkaisuista, joihin valtio ei suoraan pysty itsehallinnon takia vaikuttamaan. Tältä osin julkisen talouden suunnitelman pitävyyteen liittyy erityistä epävarmuutta.

ETLAn ennuste maaliskuussa 2016

Suomen huoltotase

	Arvo	Määrän muutos, %					
	€ Mrd.	Edellisestä vuodesta				Keskimäärin	
	2015*[2)]	2015*	2016[E]	2017[E]	2018[E]	11 - 15	16 - 20[E]
Bruttokansantuote markkinahintaan	**187,2**	**0,4**	**0,9**	**1,2**	**1,4**	**0,0**	**1,4**
Tuonti	**74,9**	**-1,2**	**1,8**	**2,1**	**2,3**	**1,4**	**2,5**
- tavarat	**53,1**	**-1,4**	**2,4**	**2,6**	**2,1**	**1,5**	**2,7**
- palvelut	**21,8**	**-0,9**	**0,0**	**1,0**	**2,8**	**1,0**	**1,9**
Kokonaistarjonta	**262,1**	**0,0**	**1,2**	**1,5**	**1,7**	**0,4**	**1,7**
Vienti	**75,2**	**0,4**	**0,8**	**3,2**	**3,2**	**0,8**	**3,2**
- tavarat	**54,8**	**-1,4**	**0,4**	**3,8**	**3,0**	**1,2**	**3,2**
- palvelut	**20,4**	**5,3**	**1,8**	**2,2**	**3,7**	**-0,5**	**3,0**
Investoinnit	**38,3**	**-1,1**	**3,7**	**3,7**	**2,5**	**-1,3**	**3,1**
- yksityiset	**30,6**	**-1,4**	**3,8**	**4,0**	**2,6**	**-2,2**	**3,4**
- julkiset	**7,7**	**0,2**	**3,7**	**2,6**	**2,1**	**2,3**	**1,9**
Kulutus	**149,4**	**0,8**	**0,5**	**0,1**	**0,4**	**0,7**	**0,5**
- yksityinen	**104,3**	**1,3**	**0,7**	**0,1**	**0,5**	**0,9**	**0,7**
- julkinen	**45,1**	**-0,3**	**0,1**	**0,2**	**0,1**	**0,2**	**0,1**
Varastojen muutos[1)]	**-0,7**	**-1,0**	**0,2**	**-0,1**	**0,2**	**0,0**	**0,0**
Kokonaiskysyntä	**262,1**	**-0,3**	**1,2**	**1,5**	**1,7**	**0,4**	**1,7**
Kotimainen kysyntä	**186,9**	**-0,6**	**1,3**	**0,7**	**1,0**	**0,2**	**1,1**
Julkinen kysyntä	**52,8**	**-0,2**	**0,7**	**0,6**	**0,4**	**0,5**	**0,4**

	Vuotta 2015 koskevien uusien (16.3.2016) julkisen sektorin vaje- ja velkalukujen pohjalta laskettuna										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Työlliset, 1000 henkilöä	2447,6	2473,6	2483,4	2456,7	2447,3	2436,9	2441,8	2448,6	2465,6	2479,5	2493,8
Työvoima, 1000 henkilöä	2671,8	2682,5	2690,0	2675,8	2679,3	2688,8	2694,0	2700,4	2715,7	2726,5	2737,3
Työttömät, 1000 henkilöä	224,2	208,9	206,6	219,2	231,9	251,9	252,2	251,8	250,2	247,0	243,4
Työttömyysaste	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7	9,4	9,4	9,3	9,2	9,1	8,9
Työllisyysaste	67,8	68,6	69,0	68,5	68,4	68,4	68,7	69,1	69,8	70,4	70,9
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä/BKT,%	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7	-2,5	-2,4	-2,2	-1,9	-1,6
Valtion ja kuntien rahoitusjäämä/BKT	-5,5	-3,8	-4,8	-4,4	-4,5	-3,8	-3,4	-3,3	-3,1	-2,6	-2,3
Valtion rahoitusjäämä/BKT,%	-5,3	-3,3	-3,7	-3,7	-3,8	-3,1	-2,8	-2,7	-2,4	-2,0	-1,6
Sos.rahastojen rahoitusjäämä/BKT,%	2,9	2,7	2,6	1,8	1,3	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7
Emu-velka, mrd. euroa	88,2	95,5	105,7	112,7	121,8	130,7	137,2	144,0	150,4	156,0	161,4
Valtion velka, euroa	75,2	79,7	83,9	89,7	95,1	101,0	106,4	111,5	116,2	121,6	126,5
BKT:n arvo, mrd. euroa	187,1	196,9	199,8	203,3	205,3	207,2	213,9	218,2	224,6	231,3	240,5
BKT:n määrän muutos-%	3,0	2,6	-1,4	-0,8	-0,7	0,5	0,9	1,2	1,4	1,7	1,9
EMU-velka /BKT,%	47,1	48,5	52,8	55,8	59,3	63,1	64,1	66,0	67,0	67,4	67,1
Valtion velka/BKT, %	40,2	40,5	42,0	44,1	46,3	48,7	49,7	51,1	51,8	52,5	52,6
Veroaste	40,8	42,0	42,7	43,9	44,0	44,6	44,1	44,1	43,8	43,5	43,0
Korkomenot, mrd. euroa	2,6	2,9	3,0	2,7	2,6	2,6	2,4	2,7	2,9	3,0	3,1
Perusjäämä, mrd. euroa	-2,3	0,8	-1,4	-2,6	-3,9	-3,1	-2,8	-2,5	-2,0	-1,4	-0,8
Perusjäämä/BKT,%:a	-1,2	0,4	-0,7	-1,3	-1,9	-1,5	-1,3	-1,1	-0,9	-0,6	-0,3
Julkiset menot, mrd. euroa	102,5	107,0	112,2	116,7	119,5	120,9	123,2	125,6	128,3	130,8	134,3
Julkiset menot/BKT,%:a	54,8	54,4	56,1	57,4	58,2	58,4	57,6	57,6	57,1	56,6	55,9

