Tutkimusjohtaja Markku Kotilainen

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA)

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 26.4.2016

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017 - 2020

Talouden näkymät ja talouspolitiikan haasteet

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

- Suomen talous on juuttunut alhaisen toimeliaisuuden tasoon, työttömyys on noussut korkeaksi.
- 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 kestämättömällä uralla ilman säästöjä, julkisen talouden rakenteellisia uudistuksia ja talouden kasvua vahvistavia toimia.

Talouspolitiikan peruslinja

Hallituksen talouspolitiikan keskeiset elementit ovat

- 10 miljardiksi arvioidun kestävyysvajeen poistaminen 4 miljardin pysyvillä sopeutustoimilla (2019 tasossa) ja toisaalta 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.

ETLAn näkemyksen mukaan hallituksen talouspolitiikan peruslinja on oikea:

- Avoimen sektorin kilpailukyvyn kohentaminen on välttämätöntä taloudellisen kasvun voimistamiseksi viennin kautta. ETLA on (vastoin kuin VM) jo olettanut ennusteessaan ns. kilpailukykysopimuksen toteutuvan, mikä on yksi syy sille, että ETLAn arvio bkt:n

keskimääräisestä kasvusta (1,4 %/v) on 0,2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin VM:n arvio (1,2 %/v). Ennuste-ero koskee lähinnä jakson loppuvuosia. Olemme myös olettaneet tuloveroja kevennettävän 500 milj. eurolla sekä vuonna 2018 että vuonne 2019.

- Arviomme mukaan julkisen talouden alijäämä supistuu periodin alkuvuosina hitaammin kuin VM arvioi. Ero syntyy lähinnä menoarvioiden erilaisuudesta. ETLAn ennusteessa mm. työttömyydestä ja turvapaikanhakijoista aiheutuvat menot ovat suuremmat kuin VM:n ennusteessa.
- Julkista taloutta on vallitsevassa tilanteessa sopeutettava vaalikauden aikana. Hallitusohjelman mukainen 4 mrd. euron suuruinen sopeutus on ymmärrettävä kompromissi erilaisten taloudellisten ja muiden tavoitteiden välillä, vaikka se voi aiheuttaa ongelmia julkisen talouden tasapainotustavoitteen saavuttamisessa.
    - 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 asettaman 60 % viitearvon yläpuolelle.
    - Julkisen talouden alijäämä painui viime vuonna 2, 7 prosenttiin bkt:sta. Seuraavien 5 vuoden aikana alijäämä pienenee asteittain saavuttaen 1,6 prosenttia bkt:sta vuonna 2020. Ns. rakenteellinen alijäämä aleni arviomme mukaan viime vuonna 1,3 prosenttiin bkt:sta edellisen vuoden 1,7 prosentista, mutta se kääntyy kasvuun kuluvana vuonna. Rakenteelliset jäämät ovat uusimpien laskelmiemme mukaan: 2016: -1,4 %, 2017: -1,6 % ja 2018: -1,8 % bkt:sta, mitkä ovat suurempia kuin VM arvioi. VM:n arviot ovat: 2016:-1,5 %, 2017:-1,4 % ja 2018: -1,4 % bkt:sta.
    - Suomi täyttää selvästi EU:n julkisen talouden vajeen 3 prosenttia bkt:sta –kriteerin. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu rakenteellinen alijäämä. Suomea koskevan maakohtaisen suosituksen mukaan rakenteellisen alijäämän tulisi alentua 0,5 prosenttia bkt:sta vuodessa. Se kuitenkin arviomme mukaan 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, 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 kuitenkaan täyty vuosina 2017 ja 2018.
    - Julkisen velan kriteeri täyttyy lähivuosina, koska velkaa arvioitaessa EU:n kriisimaille annetut ns. solidaarisuusmaksut (noin 2,9 % bkt:sta) ja turvapaikanhakijoista aiheutuvat menot otetaan huomioon ja kun velalle tehdään suhdannekorjaus. Muutaman vuoden kuluessa, kun suhdannekorjaus pienenee talouden kasvun myötä, tämänkin mittarin suhteen EU-kriteerin saavuttaminen on vaikeaa.

  - Keskipitkän aikavälin arvioihin liittyy merkittävää epävarmuutta. Tämän vuoksi on syytä kiinnittää huomiota myös vaihtoehtoisiin skenaarioihin (ks. liite ja ETLA Suhdanne 1/2016 s. 28-30).
  - ETLA arvioi pitkän aikavälin kestävyysvajeen (eläkeuudistuksen sekä JTS:n suunnitelmaan sisältyvien sopeutustoimien jälkeen) hieman pienemmäksi kuin VM (runsaan 3 % sijasta arviomme on 2½-3 %). Kehyskauden aikainen sopeutus luo pohjan kestävyysvajeen kuromiselle umpeen rakenteellisilla toimilla, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksella. Koska nämä uudistukset vaikuttavat hitaasti, julkisen talouden tasapaino-ongelman kanssa joudutaan kuitenkin yhä kamppailemaan lähivuosina.
- Keskeinen keino julkisen talouden tasapainottamisessa olisi taloudellisen kasvun nopeutuminen. Suomen vientituotannon perusta on kilpailukykysopimuksesta huolimatta heikko. Sitä olisi pyrittävä vahvistamaan pitkäaikaisella palkkamaltilla, laadullista kilpailukykyä kohottamalla ja investointi-ilmapiiriä parantamalla. Strategiset kärkihankkeet voivat olla yksi keino edistää talouden uudistumista ilman suuria pysyviä menojen lisäyksiä.

Ongelmakohtia

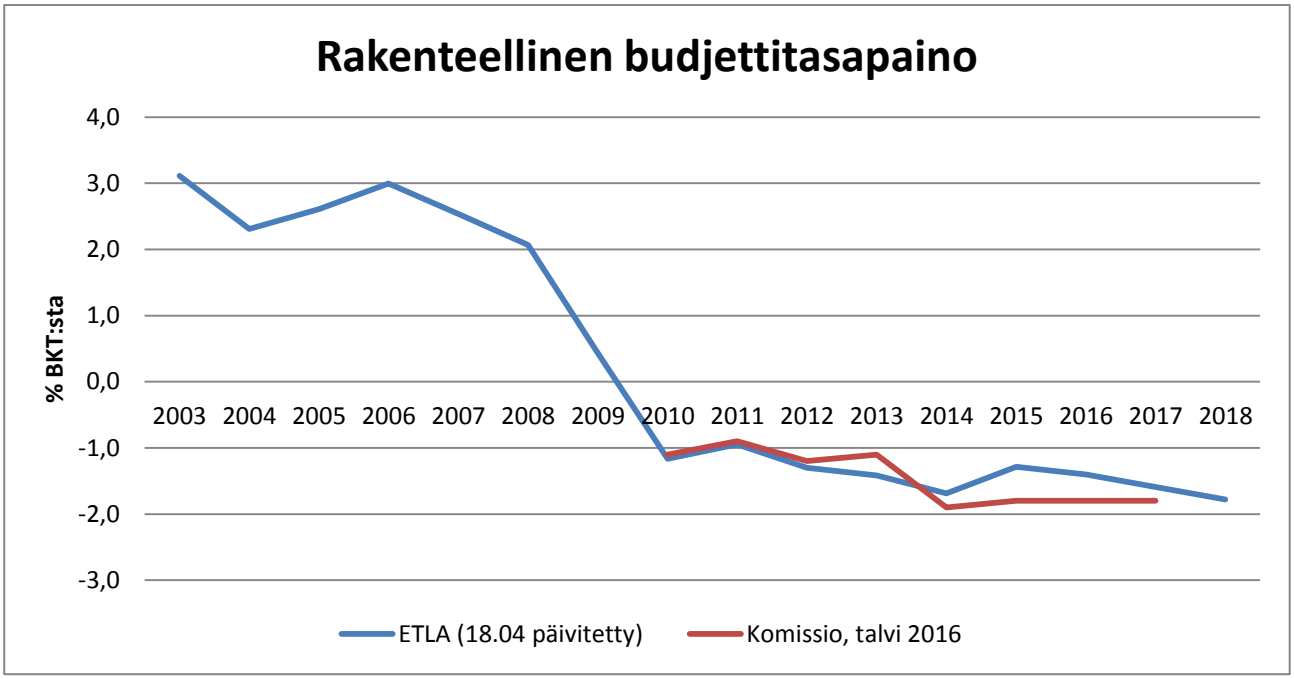
- Koulutuksen ja tutkimuksen menojen merkittävä leikkaus ei voi olla vaikuttamatta kielteisesti osaamispääoman kehittämiseen ja talouden innovaatiokyvyn parantamiseen. Kärkihankerahoitus korvaa jossain määrin, mutta ei kokonaan näitä menoleikkauksia kolmen ensimmäisen vuoden aikana.
- Tilapäisten kärkihankemenojen 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. Vaara on, että lisäresurssit käytetään olemassa olevan toiminnan subventointiin tavalla, joka ei tuo pysyvää tuottavuuden ja tehokkuuden lisäystä.
- 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.

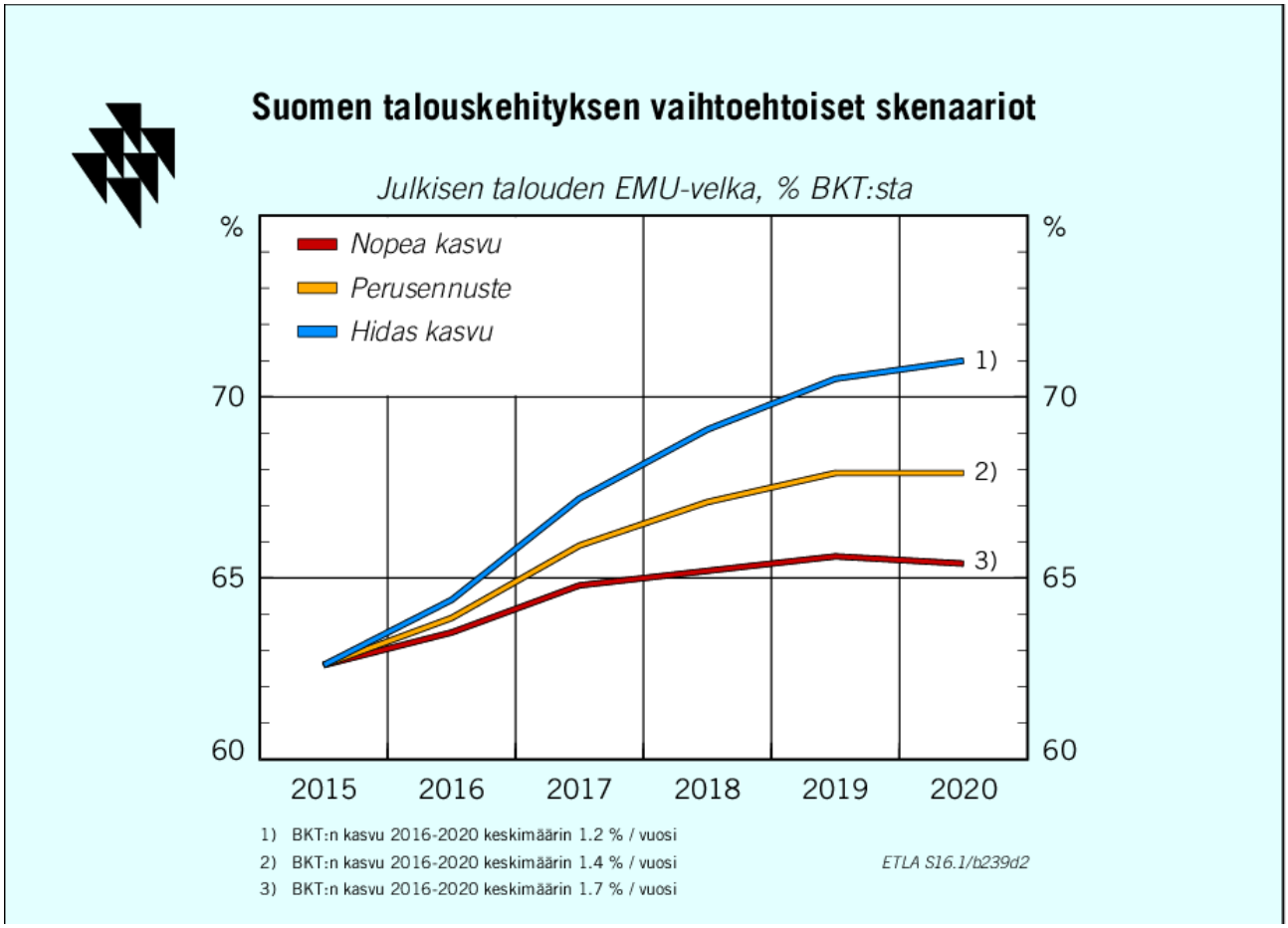
ETLAn ennuste maaliskuussa 2016

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


Rakenteellinen budjettitasapaino
4,0
3,0
2,0
1,0
0,0
-1,0
-2,0
-3,0
% BKT:sta
2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
ETLA (18.04 päivitetty)
Komissio, talvi 2016


Suomen talouskehityksen vaihtoehtoiset skenaariot
Julkisen talouden EMU-velka, % BKT:sta
%
%
Nopea kasvu
Perusennuste
Hidas kasvu
1)
2)
3)
70
65
60
70
65
60
2015 2016 2017 2018 2019 2020
1) BKT:n kasvu 2016-2020 keskimäärin 1.2 % / vuosi
2) BKT:n kasvu 2016-2020 keskimäärin 1.4 % / vuosi
3) BKT:n kasvu 2016-2020 keskimäärin 1.7 % / vuosi
ETLA S16.1/b239d2