Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta 4.5.2016
Lausunto: Matti Viren, professori, Turun yliopisto

1. Taustaa

Suomen taloudella menee huonosti. Vielä vuosikymmen sitten Suomi oli Euroopan mallimaa – nopean kasvun, korkean teknologian, hyvän koulutuksen ja korkean elintason maa. Mutta nyt tilanne näyttää tyystin toisenlaiselta. On menty jopa niin pitkälle, että ulkomaisissa talouslehdissä ’Suomea kutsutaan Euroopan ”sairaaksi maaksi”.

Luonnehdita ei ole aivan tuulesta temmattu. BKT:n kasvussa Suomi on EU:n heikoin suoriutuja yhdessä Kreikan ja Italian kanssa. Kuluttajahinnoilla mitattuna Suomi on euroalueen kallein maa. Julkinen sektori on kooltaan maailman (markkinatalousmaiden) suurin. Työvoimakustannusten kasvun vertailuissa Suomi on EU19 maiden keskiarvon yläpuolella siitäkin huolimatta, että kilpailukyky jo lähtötasoltaan on huono. Viennin volyymi oli 2015 reilusti finanssikriisiä edeltäneen vuoden 2007 tason alapuolella. Työllisyys on laskussa, julkisen sektorin alijäämä pysyttelee sitkeästi kolmen prosentin (suhteessa BKT:hen) tuntumassa ja velkasuhde kasvaa.

Näin jälkeenpäin on selvää, että 2000-luvun alun hyvät vuodet olivat harhaa hieman samalla tavalla kuin Kreikassa, jossa silläkin kolkuteltiin viiden prosentin kasvulukuja. Ongelmallista on se, että kasvun moottoreiksi ovat muodostuneet yksityinen ja julkinen kulutus. Vuoden 2015 luvut kertovat, että kulutusmenojen BKT-osuus oli yli 80 prosenttia. Toki se hieman vähemmän kuin Kreikassa, jossa vastaava luku oli 90, mutta näin korkea osuus ei ole sopusoinnussa terveen talouskasvun kanssa. Ongelmallista on etenkin se, että kotitalouksien säästäminen on olematonta - kotitalouksien säästämisaste oli viime vuonna negatiivinen. Kotitalouksien pitkään jatkunut nollasäästäminen merkitsee sitä, että kotitalouksilla on keskimäärin hyvin vähän nettovarallisuutta, jonka turvin ne voivat selviytyä toimeentulo-ongelmista. Tämä johtaa siihen, että taloutta kohtaavat negatiiviset sokit johtavat välittömästi paineisiin lisätä julkisen sektorin tulosiirtoja.

Vuoden 2007 (siis finanssikriisin alun) jälkeen Suomen henkeä kohden lasketun brutto-kansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti on ollut -1.1 %. Elintaso on siis laskenut, mutta lasku ei vielä ole näkynyt oikeastaan missään, koska kotitalouksien tulot ja kulutusmenot ovat kasvaneet lähes puolen prosentin vuosivauhdilla. Tulevaisuutta ajatellen vieläkin pahaenteisempää on se, että sekä teollisuustuotanto että vienti jatkavat laskuaan, tavaravienti alkuvuodesta kuuden prosentin vuosivauhdilla. Teollisuustuotanto on nyt vuoden 2000 ja tavaravienti vuoden 2005 tasolla. Valtionhallinto ja tutkimuslaitokset lupailevat runsaan prosentin kasvulukuja ensi vuodelle ja sitä seuraaville vuosille. On vaikea sanoa, miten näihin ennusteisiin pitäisi suhtautua, kun vuoden 2007 jälkeiset ennustetut luvut ovat lähennelleet

kolmea, eikä suinkaan miinus yhtä prosenttia. Runsaan prosentin kasvuskenaarioon sisältyy optimismiharhan lisäksi ainakin kaksi sudenkuoppaa. Ensinnäkin talous on viime vuosina ”kasvanut” osin van julkisen sektorin velkaelvytyksen avulla. Valtion ja kuntien yhteenlasketut alijäämät ovat olleet lähes 10 miljardia euroa vuosittain, eli lähes 5 prosenttia BKT:sta. Toisaalta ennätysalhaiset korot ovat kasvattaneet kotimaista kysyntää ja sen mukana kotimaisesta kysynnästä riippuvaa tuotantoa. Kysynnän kasvu on tosin painottunut enemmänkin kulutukseen ja ei-tuotannollisiin investointeihin (lähinnä asuntoinvestointeihin) eikä niinkään toivotulla tavalla tuotannollisiin investointeihin.

On selvää, että harjoitettua elvytyspolitiikkaa tulojen ja kotimaisen kysynnän kehitys olisivat olleet heikompia, kuin mikä on ollut toteutunut kehitys, mutta mitään akuuttia tarvetta elvytyspolitiikalle ei ole ollut enää vuoden 2010 jälkeen. Suomen tapaisen rakenteellisesti yksipuolisen pienen avoimen talouden tapauksessa elvytys ei koskaan ja missään olosuhteissa ole itseään rahoittavaa. Siksi on nurinkurista ajatella, että elvyttämällä kasvatetaan tuloja niin paljon, että velkaantuminen (velka suhteessa kokonaistuotantoon) saadaan supistumaan. Heikon kilpailukyvyn olosuhteissa ”elvytys” vain entisestään hidastaa suhteellisten hintojen korjausliikkeitä.

Vaikka valtio ja kunnat eivät vielä ole samalla tavalla velkaantuneista kuin useat muut Euroopan unionin maan, ei ole mitään syytä vähätellä velkaantumiskehitykseen liittyviä riskejä. Kriisiintynyt korkokehitys yhdessä tuotannon laman kanssa voi yhdessä vuosikymmenessä tuottaa velkakannan, jota on vaikea tai jopa mahdotonta sulattaa normaalein finanssipoliittisin toimin.

2. Valtioneuvoston selonteon perusteet

Valtioneuvoston selonteko perustuu olennaiselta osin suhdannekehitykseen, jonka voi tiivistää seuraaviin numeroihin:

- BKT:n kasvu on runsaan prosentin luokkaa
- inflaatio kiihtyy tarkasteluajanjaksona lähelle kahta prosenttia
- palkkojen kasvuvauhti on vain (hieman runsaan) prosentin luokkaa, reaalipalkat laskevat 2017-2009.
- työttömyysaste laskee 8 prosenttiin
- viennin kasvuvauhti lähestyy maailmanmarkkinoiden kasvuvauhtia ajanjakson lopulla (→ 3.5 %)
- nollakorkoregiimi jatkuu aina vuoteen 2020 asti

Ennustettu kasvu-ura on historiallisessa perspektiivissä kovin vaatimaton, mutta syytä kysyä, onko sekään mahdollinen nykyisessä taloustilanteessa (tuotannollinen pääoma pienenee ja työllisten määrä pysyy kutakuinkin ennallaan, tuotannon rakenne muuttuu

tuottavuuskehityksen suhteen epäedulliseen suuntaan, tekninen kehitys ei etene entisaikojen malliin pääomakannan uusiintumisvauhdin hiljentyessä jne.). Epäuskoa kasvattaa myös se, että viimaisen viiden aikana tehdyt ennusteet ovat olleet luokattoman huonoja (ks. kuvio 1-3). Niitä on luonnehtinut sietämättömän suuri harha ylöspäin (”ylioptimismi”). Lamaa on tulkittu ohimeneväksi suhdanneilmiöksi ja kasvun on oletettu nopeasti palaavan aiemmalla 2-3 prosentin kasvutrendille. Toki suhdannetekijöillä on ollut jotain vaikutusta talouskasvuun, mutta tämänhetkinen lama on nimenomaan rakenteellisten tekijöiden seurausta ja ilman tämän tosiasian tunnustamista politiikka ja ennusteet menevät jatkuvasti pieleen.

Vaikka kasvuennusteissa onkin nyt omaksuttu realistisempi ote, on niissä edelleenkin lähtökohtana verraten optimistinen kehityskulku, johon ei sisälly mitään suuria riskejä. Suunnitelmassa on vain ohimennen (numeroimaton taulukko selonteon lopussa) tarkasteltu vaihtoehtoisskenaariota, joissa kasvu olisi olematonta koko vuosikymmen loppukauden. Tällaisiin laskelmiin olisi syytä paneutua suuremmalla huolella, koska ennusteen ns. perusuralle ei ole sellaista uskottavuutta, että pelkästään sen varaan voidaan tukeutua finanssipoliittisissa ratkaisuissa.

Aiemmista virheistä olisi muutoinkin syytä ottaa oppia ja panostaa aiempaa enemmän vaihtoehtoistarkasteluihin, jotka ottavat vakavasti mahdolliset negatiiviset kasvuyllätykset. Ne eivät yleensä ole tyyppiä ”kasvu hidastuu tasaisesti x - % vuodessa. Vaikka yllätyksiä on mahdotonta ennustaa, olisi ainakin yritettävä identifioida mahdolliset häiriöiden syyt. Nyt oikeastaan vain ns. pakolaiskriisistä on jonkinlainen laskelma, mutta sekin on ”ei-kriisi” – tyyppinen, jossa lähtökohtana ovat ennen vuotta 2015 järkeviltä vaikuttaneet desimaalitason luvut.

Olettamalla runsaan prosentin kokonaistuotannon kasvu ja lähes kahden prosentin inflaatio, saadaan aikaiseksi kohtuullinen verokertymien kasvu (esimerkiksi ALV:n osalta 2½ % vuodessa). Jos kokonaistuotannon arvon kasvu jää lähelle nollaa, putoaa pohja näiltä luvuilta. Toisaalta samalla putoaa pohja myös indeksijäädytysten teholta, jotka kuitenkin edustavat huomattavaa osaa kaavailluista 4 miljardin sopeuttamistoimista. Oletus reaalipalkkojen pysyvästä laskusta on sekin epäuskottava, kun huomioidaan suomalaisten työmarkkinoiden erityspiirteet (kuvio 4). Vaikka sopimuspalkoissa jatkettaisiin nolla-linjaa, liukumat ovat yleensä niin suuret, että nimellispalkkojen kasvu ylittää inflaatiovauhdin. Julkinen sektori on siinä määrin työvaltaista, että palkkojen oletettua nopeampi kasvu vaikuttaa välittömästi kielteisesti alijäämätavoitteiden toteutumiseen.

Selonteossa ei oteta varsinaisesti mitään kantaa SOTE -ratkaisun mahdollisuus kustannusvaikutuksiin. Toki selonteossa kertailleen mainitaan aiempi kolmen miljardin säästötavoite, mutta mitään perusteellisempaa arviota ei ole tehty. Tämä on yllättävää, kun kuitenkin kaavaillut säästöt aiemmin edustivat leijonan osaa sopeuttamisen kaavailluista menosäästöistä. Harmaasta taloudesta saatavat suuret lisätulot (300-500 miljoona euroa) ovat nekin häipyneet jonnekin.

Selonteko on kunnioitettavan yksityiskohtainen muutaman miljoonan euro hankkeista, mutta itse isoon kuvioon ei suunnitelmassa oteta kantaa. Aiotaanko julkisten menojen taso pitää

nykyisellään tästä eteenpäin, vai yritetäänkö sitä supistaa lähemmäs Euroopan Unionin maiden keskimääräistä tasoa (joka on BKT:hen suhteutettuna kymmenen prosenttia Suomen nykyistä tasoa alempi)? Miten julkisen talouden toiminta saadaan palvelemaan tarvetta palauttaa Suomen talous kasvu-uralle? Millainen on finanssipolitiikan liikkumatila jäljellä kohdattaessa tulevat kriisit (ovat ne sitten velka-, finanssi tai reaalitalouden kriisejä)? Julkisten menojen tason ja finanssipolitiikan liikkumatilan suhteen suunnitelma on täysin hiljaa, talouskasvun käynnistämisen osalta viitataan vain hallituksen ns. kärkihankkeisiin, joka kuitenkin näyttävät olevan enemmänkin budjettitaloudellinen rasite kuin todellinen talouskasvun kiihdyttäjä.

Kriisejä tulee väistämättä vastaa tulevaisuudessa. Niihin pitää varautua ja edellyttää liekkumatilaa finanssipolitiikassa. Siksi mitään mieltä ei ole käyttää finanssipolitiikan jäljellä olevaa liikkumatilaa nykyisessä suhteellisen normaalissa tilanteessa mihinkään elvytystyyppisiin toimiin. Tavoitteeksi on siten otettava velkatason kasvun nopea pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun. Samalla on pyrittävä katkaisemaan myös yksityisien sektorin kasvava velkaantuminen. 1990 – alun kriisin opetus on se, että pahasti velkaantunut yksityinen (erityisesti yritys-)sektori on pahaa myrkkyä kriisitilanteessa myös julkisen talouden kannalta.

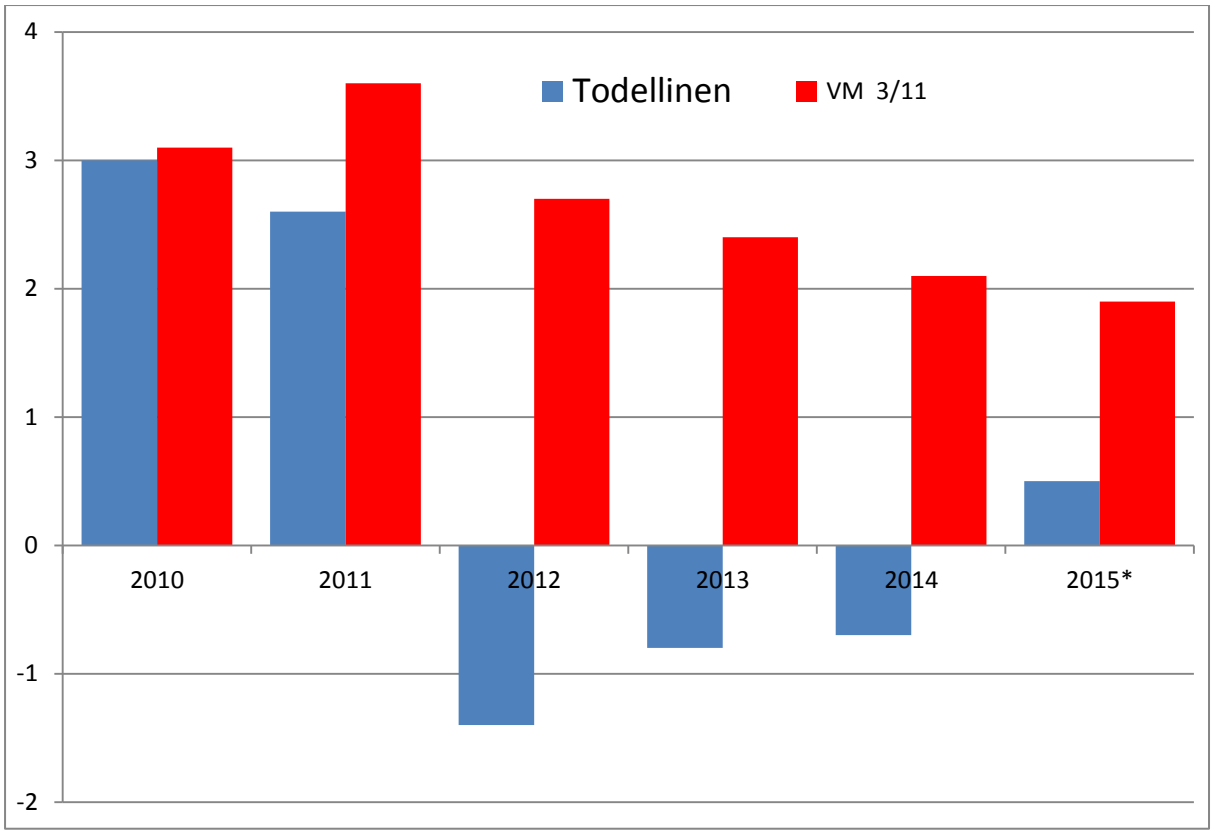
Nollakorkoregiimin oletettu jatkuminen on valtion talouden kannalta (ainakin näennäisesti) hyvä uutinen, mutta siihenkin liittyvät omat ongelmansa. Alhaiset tuotot muodostavat työeläkejärjestelmälle melkoisen haasteen, koska kaavaillun suuruisiin tuottojen pääseminen on mahdollista vain kasvattamalla riskejä. Toistaiseksi mitään suurempi riskejä ei ole realisoitunut, mutta niihinkin on syytä varautua (asuntokuplien puhkeaminen, kehittyvien maiden finanssi- ja valuuttakriisit, jne.). Ennusteessa oletetaan inflaation kiihtyvän kohti kahta prosenttia ennusteajanjakson lopussa, mutta nollakorkoregiimin silti jatkuvan. Näitä oletuksia on hieman vaikea sovittaa yhteen.

3. Johtopäätöksiä

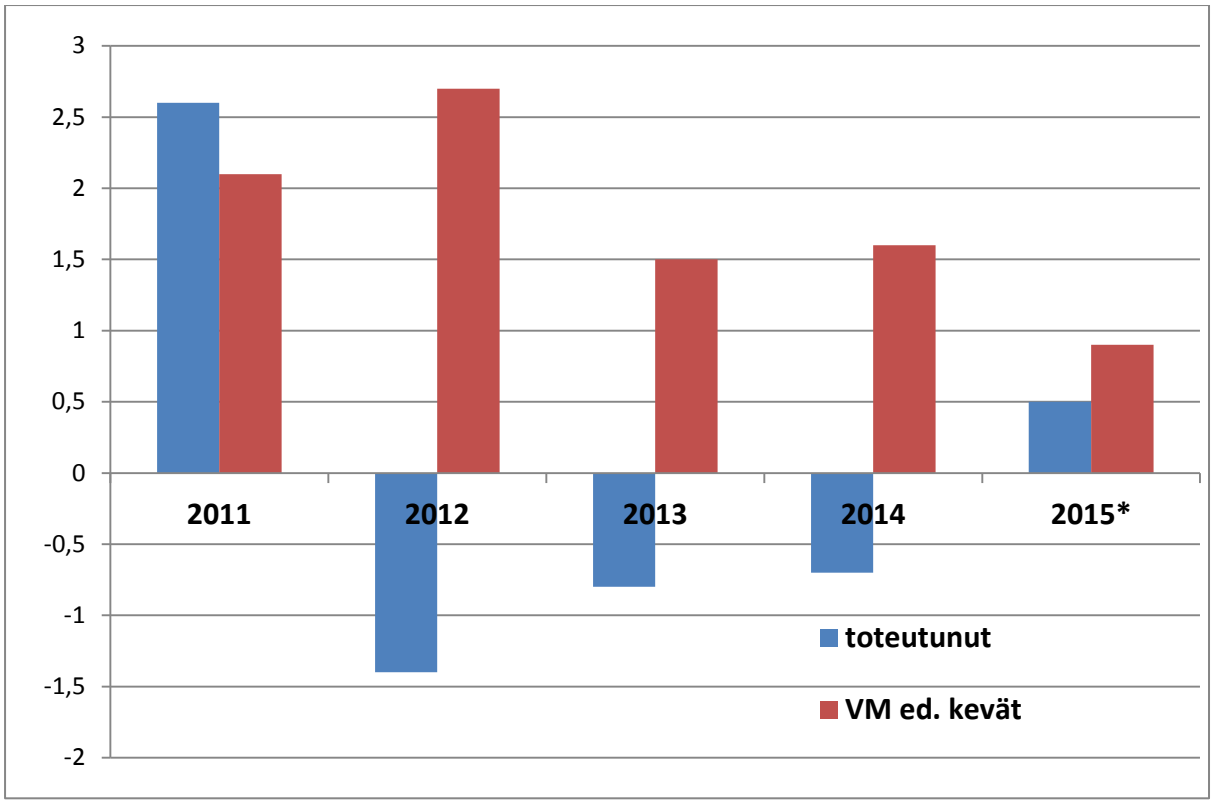
Yhteenvetona voi todeta, että hallituksen linjaamat neljän miljardin sopeutustoimet eivät yksin riitä suunnitelmassa asetettujen alijäämätavoitteiden saavuttamiseen, vaikka lähtökohtana pidettäisiin selonteossa esitettyjä talousennusteita. Sopeuttamistoimet eivät myöskään riitä niiden Suomen sitoumusten täyttämiseen, jotka perustuvat Euroopan Unionin talouskoordinaatioon..
Alijäämätavoitteiden saavuttaminen ja EU-sitoumusten täyttäminen, puhumattakaan talouskasvua koskevista tavoitteista, edellyttävät muita talouspolitiikan toimia. On vaikea nähdä, että hallituksen suuren luokan hankkeet (yhteiskuntasopimus, SOTE-hanke) muuttavat tilannetta julkisen sektorin tasapainon, saati sitten kustannusrasituksen ja kilpailukykyvaikutusten, osalta olennaisesti. Itse asiassa tähän johtopäätökseen päätyy julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen pitkän aikavälin laskelmien perusteella. Laskelmat kertovat, että tilanne tarkastelukauden 2017-2020 jälkeen ei suinkaan helpotu,

vaan tasapaino-ongelmat kärjistyvät ilman korjaavia toimenpiteitä. Valtion velkaantumisen ja menojen korkean tason myötä mahdollisuudet tehokkaasti torjua tulevia kriisejä – ovat ne sitten velka-, finanssi- tai reaalitalouden kriisejä – heikkenevät.

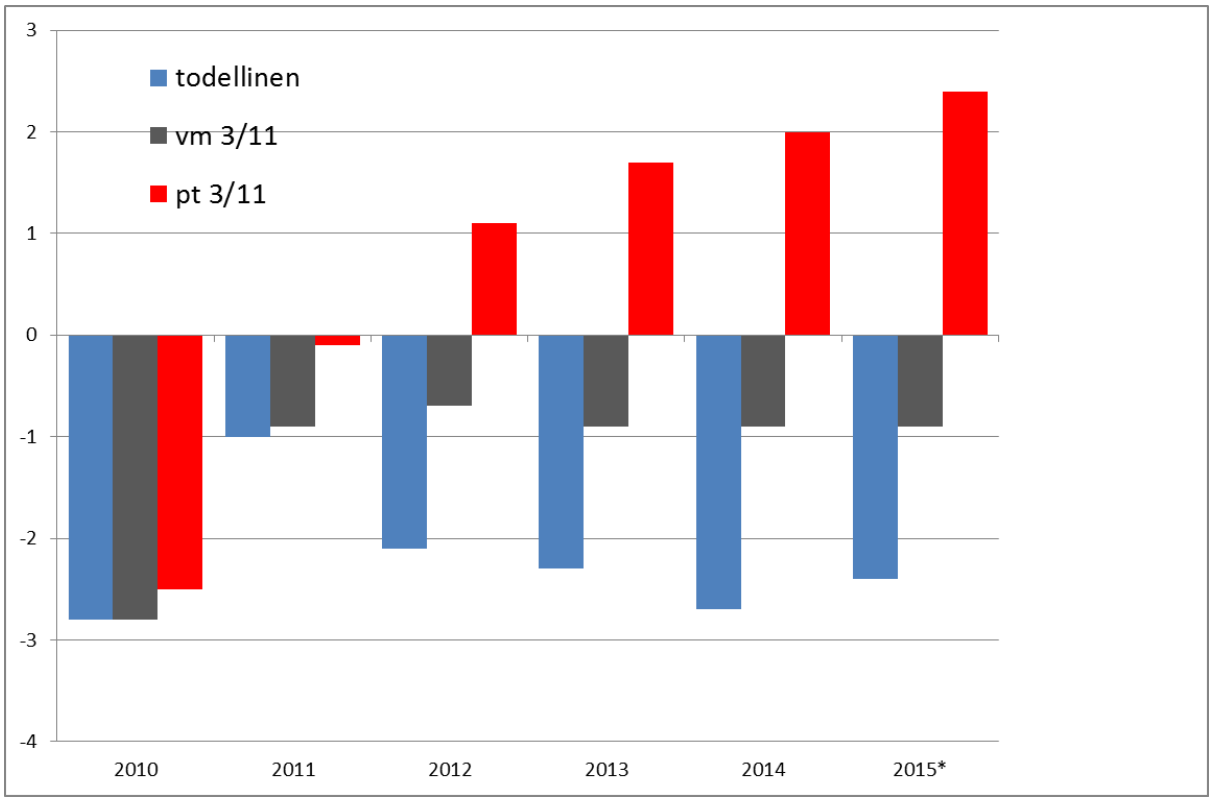
Kuvio 1. BKT -ennusteiden toteutuminen: kevään 2011 ennusteet ja toteutuma



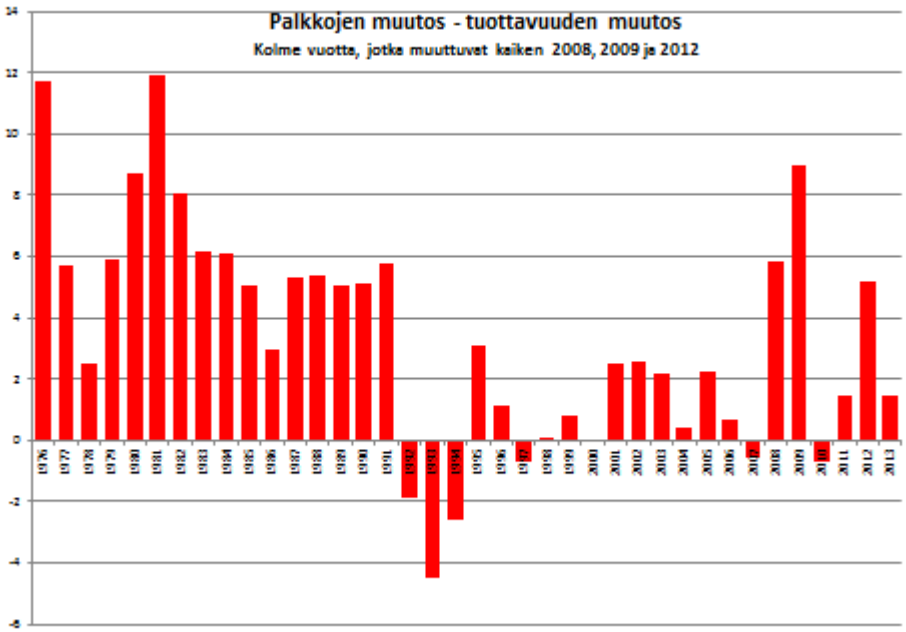
Kuvio 2. BKT -ennusteet vuoden päähän ja toteutuma



Kuvio 3 Julkisen sektorin yli/alijäämiä koskevat ennusteet vuodelta 2011

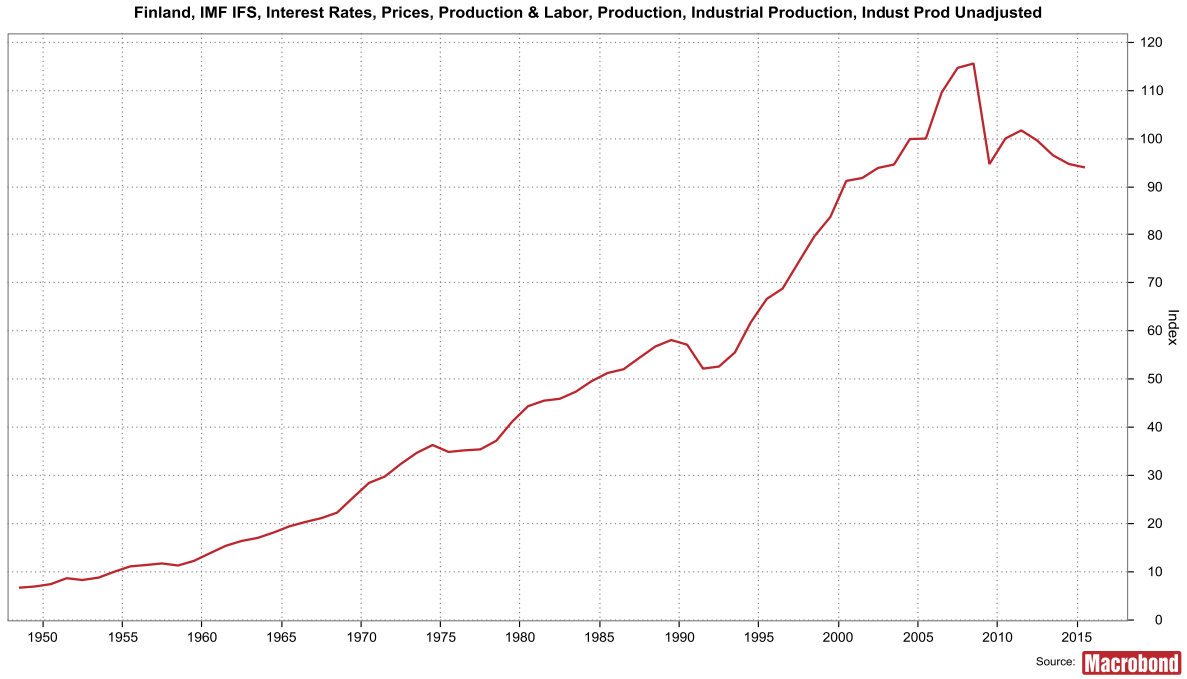


Kuvio 4 Palkat ja työn tuottavuus Suomessa

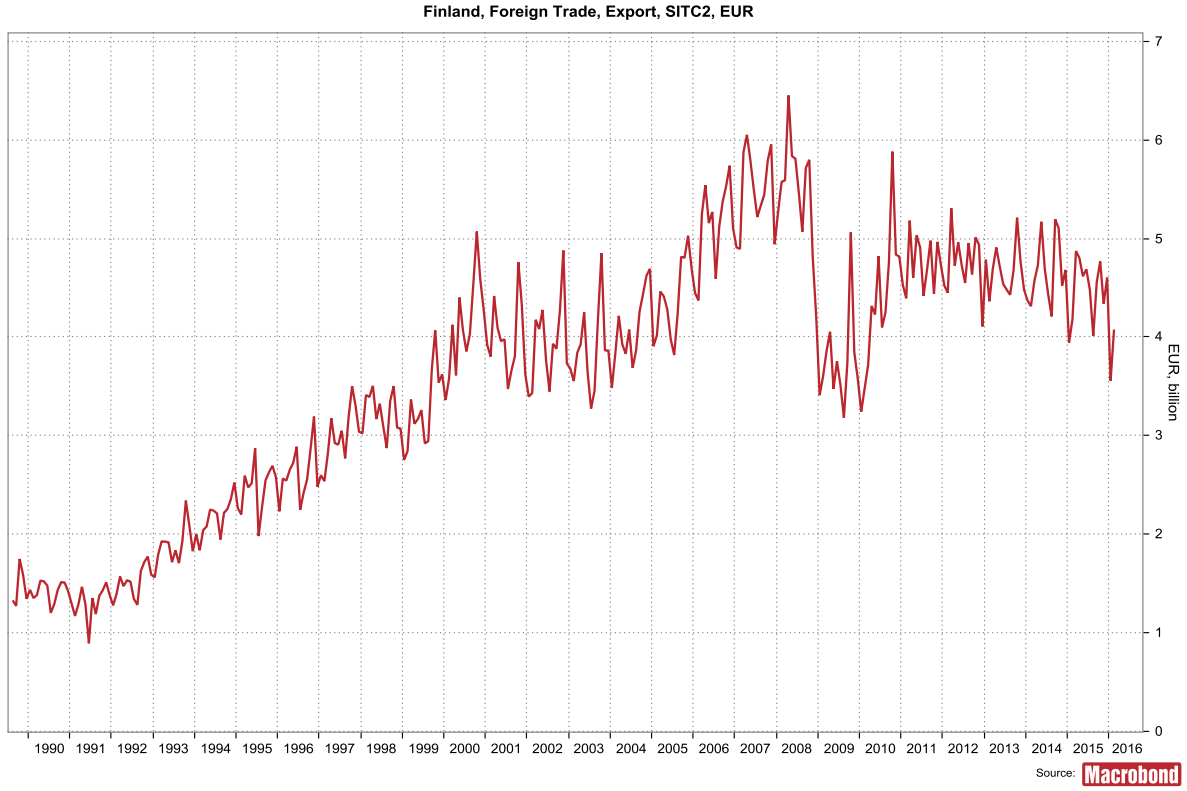


Taustamateriaalia ja liitekuvia:

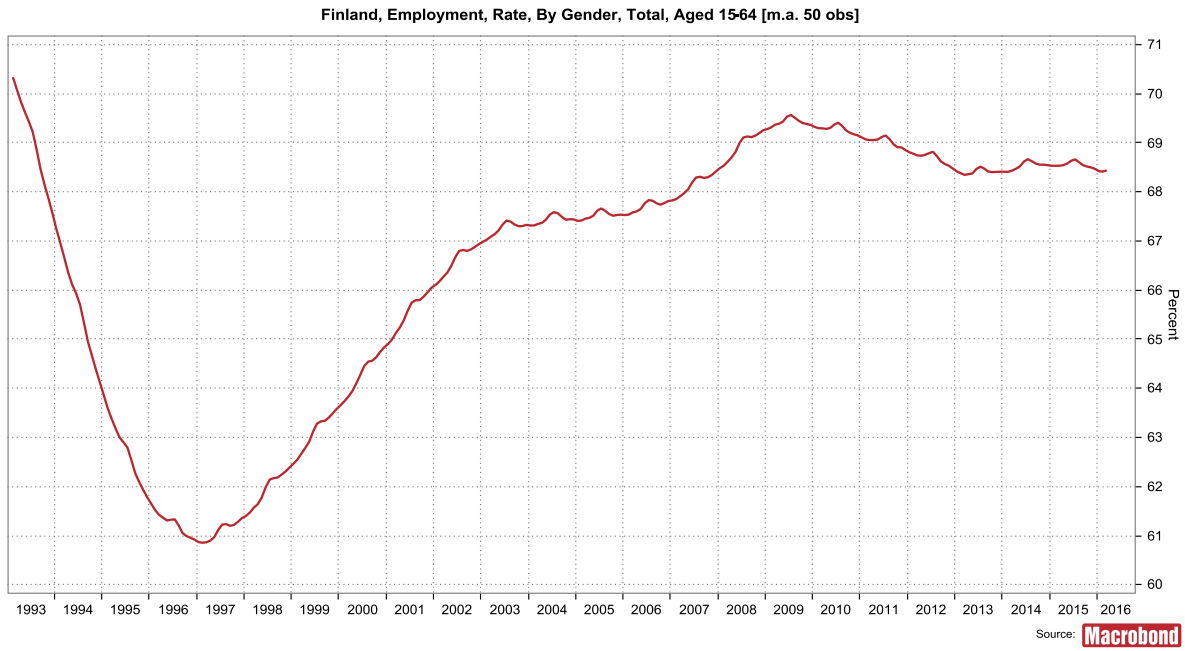
Suomen teollisuustuotanto 1948-2015.



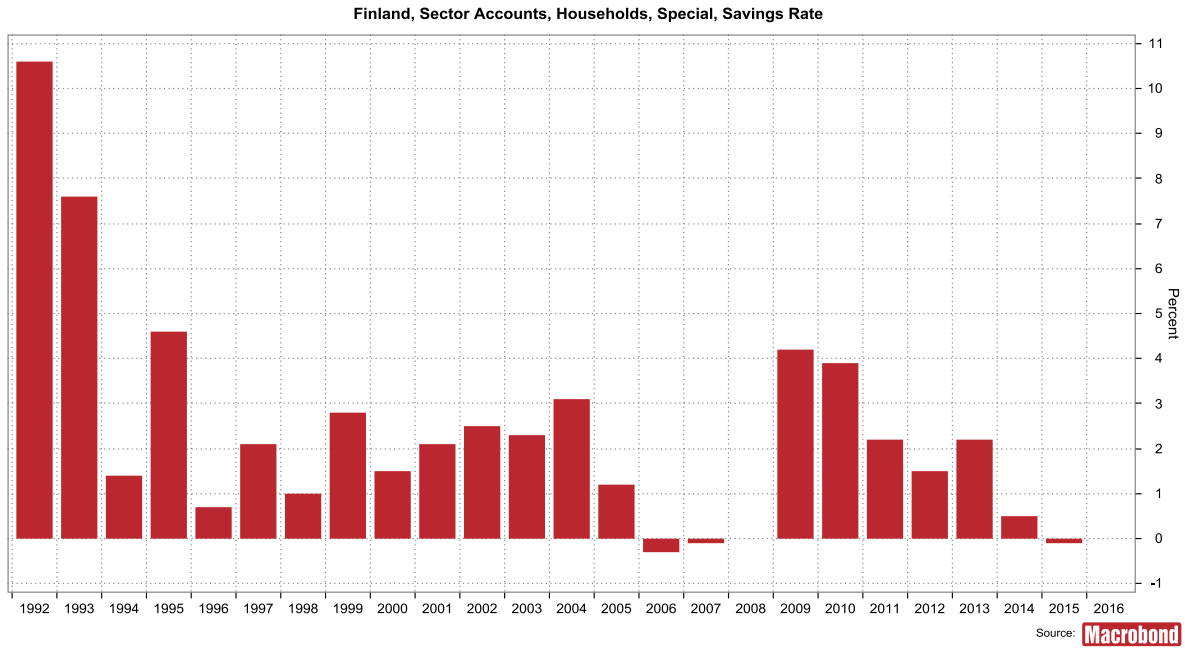
Tavaravienti 1990-2016



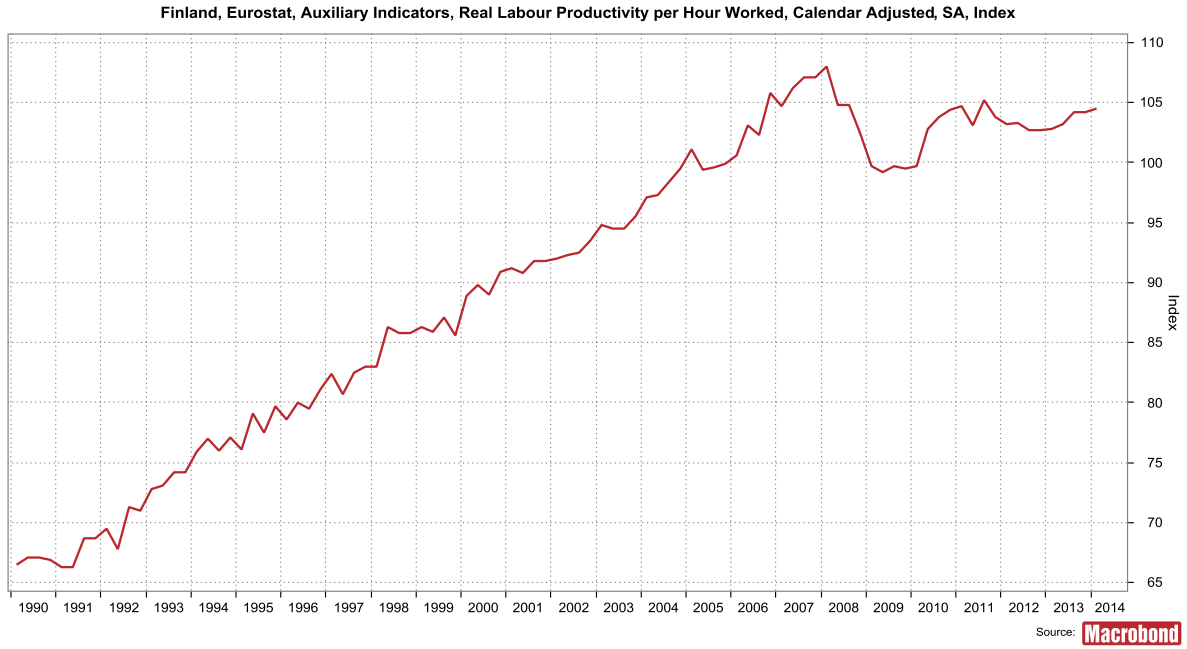
Työllisyyys 1993-2016



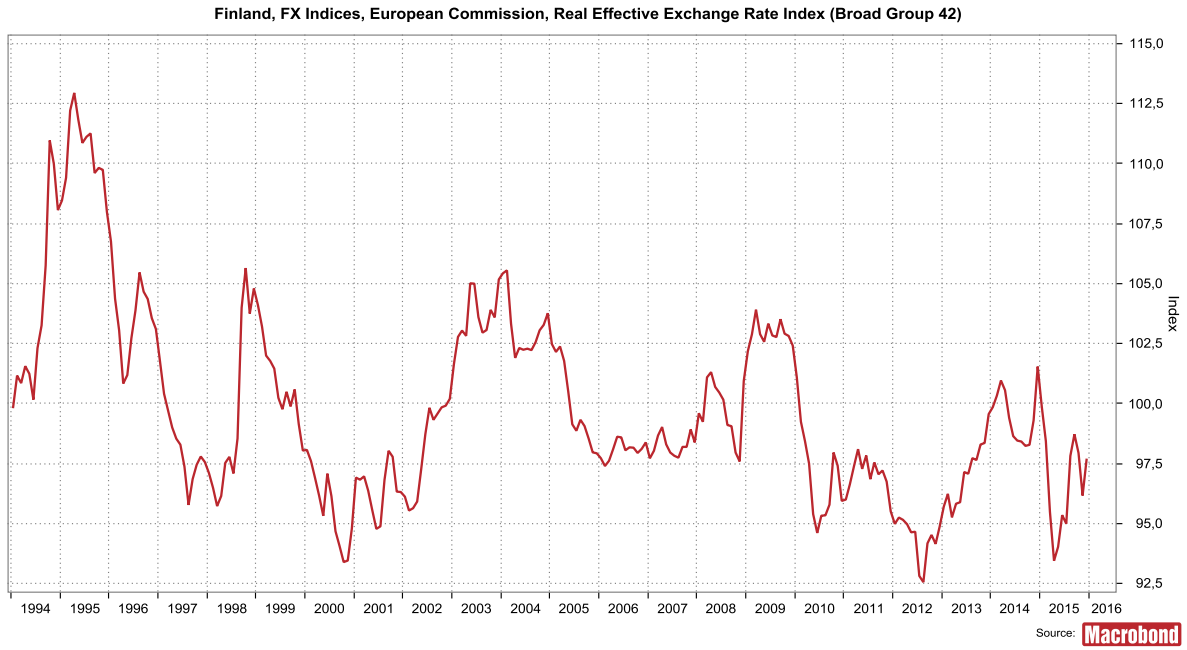
Kotitalouksien säästämisaste 1992-2015



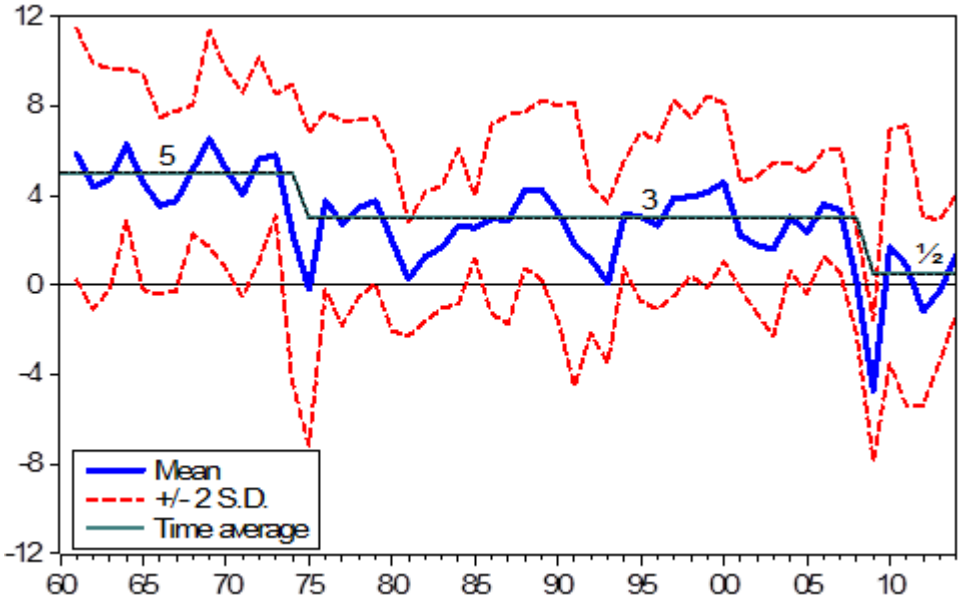
Työn tuottavuus 1990-2014



Reaalinen valuuttakurssi



Keskimääräinen BKT:n kasvu vanhoissa EU-maissa (EU15)



Ennen ensimmäistä öljykriisiä BKT:n keskimääräinen kasvu oli n. 5 %, ennen finanssikriisiä 3 %, ja sen jälkeen vain ½ ½.