Vesa Vihriälä Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA 15.5.2017

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018 - 2021

Talouden näkymät

Julkisen talouden suunnitelman (JTS) perusarvio Suomen talouden tilanteesta ja kehitysnäkymistä sekä talouspolitiikan haasteista vastaa pitkälle Etlan arviota, joskin lähivuosien kasvu on arvioitu Etlan käsitystä pessimistisemmin:

- JTS:n vuoden 2017 kasvuarvio 1,2 % on pienempi kuin Etlan maaliskuinen ennuste 1,7 %. Lisäksi tuoreimmat tiedot tuotannon kehityksestä alkuvuodesta, tilauskannoista ja yritysten odotuksista viittaavat siihen, että Etlankin ennuste on suuremmalla todennäköisyydellä ala- kuin yläkanttiin. Kehyskauden loppuvuosina kasvuvauhti lähenee JTS:ssä 1 prosenttia, kun se Etlan arviossa pysyy 1,5 % tuntumassa.
- Työllisyyskehitystä koskevat arviot poikkeavat sen sijaan vähemmän, koska Etla arvioi tuottavuuskehitystä hieman positiivisemmin. Etlan perusennusteessa työllisyysaste nousee 70,3 prosenttiin vuonna 2019, kun JTS:n arvio on 70,0 %.
- Sekä JTS:n että Etlan ennusteen mukainen kehitys merkitsee, ettei hallitusohjelman 72 % työllisyystavoite toteudu. Samoin julkisen talouden kehitys jää ennusteen toteutuessa hallitusohjelman tavoitteita heikommaksi, eikä julkisen talouden kehitys asetu uralle, jonka voisi olettaa poistavan julkisessa taloudessa olevan pitkän ajan kestävyysvajeen.

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 (ennen kaikkea sote-uudistus) ja parannetaan talouden kasvuvauhtia.
- Kustannuskilpailukyvyn parantaminen, johon pyritään ns. kilpailukykysopimuksella sekä vientiteollisuus-vetoisen palkkamallin käyttöönotolla ja paikallisen sopimisen vahvistamisella.
- Työvoiman tarjonnan ja liikkuvuuden lisääminen 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, mutta ei riitä tavoitteiden toteutumiseen:

- Avoimen sektorin kilpailukyvyn kohentaminen on välttämätöntä taloudellisen kasvun voimistamiseksi viennin kautta.
- Pidemmän ajan kasvu- ja työllisyyskehityksen kääntäminen ennakoitua positiivisemmaksi edellyttää hallituksen päättämien ja suunnittelemien kaltaisia uudistuksia niin työmarkkinoilla kuin hyödykemarkkinoillakin sekä julkisessa sektorissa.
- Julkisen talouden sopeuttaminen 4 miljardilla eurolla on vallitsevassa tilanteessa järkevä kompromissi julkisen talouden tasapainottamistavoitteen ja vihdoin käynnistyneen kasvun ylläpitämisen välillä. Edellytys kuitenkin on, että rakennepolitiikka on riittävän kunnianhimoista. Ilman sitä sopeutustoimia tarvitaan päätettyä enemmän.
    - 4 miljardin euron sopeutusohjelma riittää arviomme mukaan vakiinnuttamaan julkisen velan bkt-osuuden noin 65 prosenttiin vaalikauden lopulla. Sopeutus luo pohjan kestävyysvajeen kuromiselle umpeen hitaasti vaikuttavilla toimilla, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksella ja talouskasvua vauhdittavilla rakenneuudistuksilla. Sellaisenaan päätetty sopeutus ei kuitenkaan riitä.
    - Etla arvioi kestävyysvajeen eläkeuudistuksen sekä JTS:n suunnitelmaan sisältyvien sopeutustoimien jälkeen, mutta ilman sote-uudistuksen vaikutusta samansuuruiseksi kuin JTS (2½-3 % bkt:sta). Jos sote-uudistus tuottaisi tavoitellun 1,5 prosenttiyksikön parannuksen, tarvittaisiin vielä 1-1,5 prosenttiyksikön parannusta vastaavat toimet. Tämä voitaisiin saavuttaa ilman lisäleikkauksia, jos työllisyysaste nousisi 73 - 74 prosenttiin eli hallituksen vuodelle 2019 asettamaa 72 % tavoitetta korkeammaksi.
    - JTS:n mukainen julkisen talouden kehitysura lienee sovitettavissa finanssipolitiikkaa koskevien EU-sitoumusten kanssa, vaikka kriteerien täyttymisessä onkin 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. Päätetyt toimet eivät kuitenkaan tähän yllä.

Julkisen talouden kehitys ja EU-säännöstö

- Julkisen talouden alijäämä pysyy koko suunnitteluperiodin 3 % alapuolella. Alijäämä painui viime vuonna 2,0 prosenttiin bkt:sta. Seuraavien 5 vuoden aikana alijäämä pienenee asteittain noin 1 prosenttiin vuonna 2021.
- Ns. rakenteellinen alijäämä ei kuitenkaan pienene koko periodilla vakaus- ja kasvusopimuksen ns. ennaltaehkäisevän osan edellyttämällä tavalla. Suomea koskevan maakohtaisen suosituksen mukaan rakenteellisen alijäämän tulisi alentua 0,5 prosenttia bkt:sta vuodessa kohti keskipitkän aikavälin 0,5 % alijäämätavoitetta.
    - Rakenteellinen alijäämä aleni viime vuonna hiukan alle yhteen prosenttiin bkt:sta, mutta se kääntyy kasvuun kuluvana vuonna lähinnä kilpailukykysopimuksen ja siihen liittyvien veronalennusten vuoksi. Etlan arvio rakenteellisen alijäämän aikaurasta vuosian 2017 - 2018 poikkeaa hieman JTS:n arviosta, mutta vuonna 2018 taso on jokseenkin samanlainen.

  - Vuoden 2016 osalta rakenteellisen jäämän supistumistavoite toteutuu Etlan arvion mukaan riittävästi. Sen sijaan vuoden 2017 rakenteellisen alijäämän arvioimme kasvavan 0,6 prosenttiyksikköä. Poikkeamaa konvergoitumisessa ei kuitenkaan pidettäne merkittävänä. Tähän tulkintaan on mahdollista päätyä, mikäli kilpailukykysopimukseen liittyviä julkistaloutta heikentäviä toimia pidetään ainakin osaksi kasvua ja julkista taloutta pidemmän päälle vahvistavana rakennepolitiikkana. Myös arvioinnissa käytettävä toinen mittari eli ns. menosääntö täyttynee vuoden 2017 osalta.
  - Rakenteellinen alijäämä ei kuitenkaan pienene kehyskauden loppupuolella niin, että Suomi saavuttaisi sille asetun MTO-tavoitteen. Tämä merkitsee riskiä siitä, että kokonaistarkeastelussa Suomen ei katsota täyttävän vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa.
- Julkisen velan kriteeri täyttynee vuonna 2017, 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.

Keskeiset politiikkakysymykset

- Talouden lyhyen ajan kysyntänäkymät ovat varsin suotuisat. Tämä johtuu yhtäältä vientimarkkinoiden kohentuneesta kasvusta. Toisaalta kilpailukykysopimus ja maltillinen palkkakehitys yhdessä kilpailijamaiden nopeutuneen palkkakehityksen kanssa tukevat suomalaisen tuotannon kilpailukykyä. Tämä luo paremmat edellytykset tuotannon ja työllisyyden kasvulle kuin mitä vielä vuonna 2016 arvioitiin.
- Parempien kysyntänäkymien realisoituminen kasvuksi ja työllisyydeksi edellyttää, että voimavarojen tarjonta ei aseta rajoituksia kasvulle. Avainkysymys on tällöin se, että avautumassa oleviin työpaikkoihin löytyy työvoimaa. Etlan arvion mukaan työmarkkinoiden toiminta mahdollistaa kehyskaudelle ennustetun talouskasvun ilman isoja uusia politiikkatoimia. Sen sijaan hallituksen työllisyystavoitteen mukainen työllisyyden lisäys noin 100 000 työpaikalla vuosien 2015 ja 2019 välillä edellyttää työvoiman tarjontaa lisääviä ja rakennetyöttömyyttä alentavia toimia. Näiden yhteisvaikutuksen tulisi minimissäänkin olla keväällä 2016 valmistuneen ns. työllisyyspakettityöryhmän esittämän toimenpidekokonaisuuden yhteisvaikutuksen suuruinen eli 30 000 työpaikkaa ja mieluummin suurempi. Kun julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamiseksi tarvitaan tavoiteltua korkeampaa työllisyysastetta, työmarkkinoiden kehittämistoimien kunnianhimon tason täytyy olla tätä selvästi suurempi.
- Pidemmän päälle olennainen asia on tuottavuuden kohottaminen. Suomi on jäänyt tuottavuuskehityksestä maailman eturintamasta jälkeen samanaikaisesti kun eturintaman tuottavuuskehitys on jäänyt aiempaa hitaammaksi. Tuottavuuden parantamisessa avainkysymyksiä ovat hyödykemarkkinoiden kilpailullisuus ja talouden osaamispohja ja innovaatiokyky.

- Julkisen talouden kestävyyden korjaamiseksi tarvitaan talouden em. kasvuedellytysten toteutumisen ohella julkisen talouden näköpiirissä olevien menopaineiden alentamista. Tässä avainkysymys on valmisteilla olevan sote-uudistuksen onnistuminen.
- Hallituksen ns. puolivälin tarkastelu ei tuonut ratkaisevia muutoksia aiemmin tiedossa olleisiin politiikkasuunnitelmiin. Tämä merkitsee, etteivät hallituksen toimet riitä tavoitteiden toteutumiseen.
- Lisätoimia tarvitaan erityisesti työmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi sekä osaamisen ja innovaatiokyvyn vahvistamiseksi. Osaamisen ja innovaatiotoimien vahvistaminen edellyttää lisää voimavaroja sekä koulutukseen että tutkimus- ja kehitystoimintaan, ehkä myös työvoimapolitiikkaan. Julkisen talouden tilanteen huomioon ottaen kaikki pysyvät menot on voitava rahoittaa muita menoja karsimalla. Kertaluonteiset menojen lisäykset, esimerkiksi korkeakoululaitoksen pääomittamiseksi ovat perusteltavissa, jos niihin kytkeytyy korkeakoululaitoksen laatua ja tehokkuutta merkittävästi parantavia uudistuksia.
- Jos rakennepolitiikassa ei pystytä nyt päätettyä vahvempiin toimiin, edessä on väistämättä uusia julkisen talouden sopeuttamistoimia.

Etlan ennusteen (maaliskuu 2017) keskeisiä tunnuslukuja

Tuotanto ja työllisyys

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bkt markkinahintaan, määrän muutos-%	0,3	1,6	1,7	1,5	1,6	1,5	1,5
Työllisyys (15-74), muutos-%	-0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3
Työttömyysaste (15-74), %	9,4	8,8	8,4	8,1	7,8	7,5	7,3
Työllisyysaste (15-64), %	68,1	68,7	69,3	69,8	70,3	70,7	70,9
Työn tuottavuus työllistä kohden, muutos-%		1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,2

Julkinen talous, % bkt:sta, kansantalouden tilinpidon mukaan

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verot ja sosiaaliturvamaksut	44,5	44,0	43,5	43,3	43,0	42,9	42,8
Julkiset menot	58,1	56,3	55,7	55,2	54,6	54,1	53,7
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,7	-2,0	-2,0	-1,8	-1,5	-1,3	-1,1
- Valtionhallinto	-3,0	-2,6	-2,6	-2,3	-1,9	-1,5	-1,3
- Paikallishallinto	-0,6	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
- Työeläkelaitokset	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,6	0,5
- Muut sos. rahastot	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Perusjäämä	-1,5	-0,9	-1,0	-0,8	-0,5	-0,2	0,0
Rakenteellinen jäämä		-0,8	-1,4	-1,4			
Julkisyhteisöjen bruttovelka	63,5	63,3	64,9	65,6	65,8	65,6	65,3
Valtionvelka	47,6	47,6	49,1	49,7	49,8	49,8	49,5