VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

30.4.2018

Riku Jylhänkangas, budjettiosasto
Jukka Railavo, kansantalousosasto

Lausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2019—2022 Tulevaisuusvaliokunnalle

Valtion menokehys, yhteiskunnalliset muutokset ja uudet teknologiat

Valtion menokehyksessä on varauduttu yleisiin teknologiamuutoksiin liittyvään kehitystyöhön valtiovarainministeriön pääluokassa momentti Tuottavuuden edistäminen (28.70.20), jonka mitoitus on julkisen talouden suunnitelmassa vuonna 2019 11 miljoonaa euroa ja vuosina 2020-2022 35 miljoonaa euroa vuodessa. Tätä rahoitusta käytetään erilaisiin tietohallinnon ja digitalisaation kehittämishankkeisiin useimpien ministeriöiden toimialoilla. Uusien teknologioiden hyödyntäminen perustuu pääsääntöisesti tieto- ja viestintäteknologiaan, joten kyseisellä määrärahalla voidaan varautua rahoittamaan kehityshankkeita verrattain nopeasti. Tähän asti kyseinen rahoitus on ollut mitoitukseltaan riittävä niihin kehitystarpeisiin, joita valtionhallinto on pitänyt tarpeellisena edistää.

Kukin ministeriö vastaa oman toimialueensa kehittämistyöstä, joten henkilöliikenteen, logistiikan sekä työn ja ansainnan osalta varsinaiset kehittämishankkeet yhteiskunnallisten muutosten ja uusien teknologioiden mahdollisten vaikutusten suhteen ovat vastuuministeriöidensä organisoitavissa. Tuottavuuden edistämisen rahoitusta voidaan hyödyntää hankkeissa, joista on osoitettavissa hyötyjä. Varsinaisiin pieniin ja nopeisiin teknologiakokeiluihin ei ole kehyksessä varattu enää uusia määrärahoja, mutta v. 2017 asti on valtioneuvoston kanslialla ollut käytössään momentti Kokeilutoiminnan digitaalinen edistäminen (23.01.23), jonka mitoitus on ollut n. 2 miljoonaa euroa. Vuosina 2016-2018 talousarvioihin sisältyi myös momentti Hallinnon palveluiden digitalisoinnin tuki (28.70.22), joka oli kokonaismitoitukseltaan 100 miljoonaa euroa kolmelle vuodelle. Kyseessä on ollut hallituksen kärkihankerahoitus digitalisaatioon. Tämä määräraha on pääsääntöisesti jo käytössä eri kehityshankkeisiin.

Riippumattoman kokonaistaloudellisten ennusteen laadinnasta

Makrotaloudellisten ennusteiden laadinta ei perustu yhteen ainoaan lähestymistapaan tai malliin. Taloustieteessä ei ole konsensusta siitä, mikä on paras ennustemenetelmä. Joissain tilanteissa aggregatiivinen lähestymistapa toimii disaggregatiivista paremmin ja päinvastoin. Teknisten ennustevälineiden lisäksi kokonaiskuvan muodostaminen vaatii aina sektoriasiantuntijan subjektiivista harkintaa.

Suhdanne-ennuste laaditaan riippumattomasti kansantalousosastolla eri asiantuntijoiden analyysien pohjalta. Talouden eri osa-alueiden kehitystä kuvaavat asiantuntija-arviot sovitetaan yhteen laskentakehikko avulla, joka noudattelee talouden kehityksen kuvauksessa kansantalouden tilinpidon käsitteitä ja laskentaperiaatteita. Samassa yhteydessä laaditaan tuotantofunktio menetelmällä keskipitkän aikavälin ennuste, joka on luonteeltaan tekninen ja ei sisällä harkinnanvaraisuutta. Keskipitkän aikavälin kasvuennusteen sekä potentiaalisen tuotannon laskemiseksi hyödynnettävät menetelmät perustuvat EU:ssa yhteisesti sovittuihin menetelmiin.

Talousteoria ei myöskään tarjoa yhtä yleisesti hyväksyttyä teoriaa talouskasvun perimmäisistä tekijöistä pitkällä aikavälillä. Yleisesti lähdetään kuitenkin siitä, että taloudet konvergoituvat pitkän aikavälin tasapainouralle, joka puolestaan riippuu kullekin kansantaloudelle ominaisista rakenteista, talouspolitiikasta ja globaalista teknologisesta kehityksestä. Pitkällä aikavälillä kaikki taloudet siis kasvavat yhtä nopeasti globaalin teknologisen kehityksen mahdollistamaa vauhtia, mutta eroavuudet henkeä kohti lasketun bruttokan-

santuotteen kasvussa maiden välillä voivat säilyä sen vuoksi, että maiden välillä on eroavuuksia esimerkiksi väestön kehityksessä, koulutustasossa tai teknologian tasossa. Viimeksi mainittuihin suureisiin taas vaikuttavat monet rakenteelliset tekijät ja harjoitettu talouspolitiikka.

Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin laskelma perustuu neo-klassiseen kasvumalliin (Solow 1956), mikä perusteella talous päätyy tasapainoon, missä pääoma suhteessa työpanokseen vakioituu. Potentiaalisen tuotannon laskemiseksi hyödynnetään tuotantofunktio lähestymistapaa, missä tuotannon kasvu perustuu työpanoksen sekä työn tuottavuuden muutoksille. Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin laskelmissa soveltamat menetelmät ovat harmonisoituja EU tasolla ja perustuvat ikääntymistyöryhmän työlle.

Työpanoksen kasvu potentiaalisen tuotannon laskelmassa perustuu väestöennusteeseen. Sen pohjalta Euroopan komission kehittämää CSM-mallia (*Cohort Simulation Model*) käyttämällä saadaan ennuste osallistumisasteen ja lopulta työllisyyden kehitykselle pitkällä aikavälillä (European Commission 2017). Valtiovarainministeriön ennusteessa hyödynnetään Tilastokeskuksen väestöennustetta.

Pitkällä aikavälillä työllisyys syntyy väestöennusteen, CSM:sta saatujen osallistumisasteiden ja työttömyysasteoletuksen perusteella. Viimeisimmät laskelmat löytyvät myös Euroopan komission keväällä 2018 julkaisemasta ikääntymistyöryhmän raportista (European Commission, 2017).

Työn tuottavuuden pitkän aikavälin kasvun arviot perustuvat oletuksiin kokonaistuottavuudesta ja pääomavaltaistumisesta. Pitkän aikavälin laskelmien oletuksena on työn tuottavuuden kasvun yhdenmukaistumista kaikissa EU jäsenmaissa. Työn tuottavuuden kasvu pitkällä aikavälillä on 1,5 % vuodessa. Tämä on seurausta kokonaistuotavuuden ja työn tulo-osuuden välisestä suhteesta pitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin kasvulaskelmissa myös oletetaan, että kokonaistuottavuuden kasvu lähestyy yhtä prosenttia. Tämä pitkän aikavälin kasvutrendi sisältää sitä kohentavan muutoksen teknologiassa, työn tekemisen tavassa sekä koulutuksen ja innovaatiot. Toisaalta enenevässä määrin palveluvaltaistuva tuotantorakenne heikentää kokonaistuottavuuden kasvua pitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin laskelmassa lähdetään liikkeelle tuoreimmasta lyhyen aikavälin ennusteesta esimerkiksi VM:n Taloudellisessa katsauksessa huhtikuussa 2018 julkaistusta ennusteesta vuosille 2018–2020. Suhdanne-ennustetta jatketaan vuosille 2021 ja 2022 niin sanotulla keskipitkän aikavälin laskelmalla (julkaistu yhdessä suhdanne-ennusteen kanssa taloudellisessa katsauksessa). Vuodesta 2023 lähtien BKT:n kasvu noudattaa potentiaalisen tuotannon uraa.

Tulevaisuusvaliokunta esitti saatteessaan kysymyksen, miten Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037 - Yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia –raportissa näkyvät yhteiskunnalliset muutokset ja uudet teknologiat esimerkiksi henkilöliikenteessä, logistiikassa sekä työn ja ansainnan kehittymisessä on huomioitu kasvuennusteissa ja miten ne vaikuttavat kasvuennusteisiin?

Yksittäisten teknologioiden huomioiminen kokonaistaloudellisissa kasvuennusteissa on mahdotonta. Yleisesti voisi todeta, että kaikki tässä raportissa kuvatun kaltaiset teknologiset sekä yhteiskunnalliset muutokset sekä myös ne muutokset, joita tässä raportissa ei ole kuvattu sisältyvät pitkän aikavälin kasvutrendiin.

Lähteitä:

European Commission (2017). The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Institutional Papers 065 | November 2017

Solow R. (1956) "A contribution to the theory of economic growth". Quarterly Journal of Economics.