Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto Luonnos

Juha Kilponen 16.10.2018

**Julkinen**

**Suomen Pankin asiantuntijalausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle 17.10.2018**

**Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+123/2018**

**Aihe: Talouden pitkän aikavälin näkymät**

1 Suomen talouden tilanne

Talouskasvu ylittää kuluvan ja tulevan vuoden aikana sen pitkän aikavälin potentiaalin, missä talouden resurssit ovat normaalikäytössä. Elpyminen alkoi noin kolme vuotta sitten ensin kotimarkkinoiden vetämänä ja elvyttävän rahapolitiikan tukemana. Vuodesta 2016 alkaen myös Suomen vientisektori on hyötynyt maailmantalouden suotuisasta suhdanteesta ja kilpailukyvyn paranemisesta. Uusin tilastoaineisto viittaa siihen että suhdanne säilyy hyvänä vielä vähintään tulevan vuoden aikana. Suomen Pankki arvio kasvun kuitenkin hidastuvan noin 2 % tuntumaan, kun sen kuluvan vuoden aikana arvioidaan yltävän vajaaseen 3 prosenttiin.

Työllisyyden kehitys on kuluvan vuoden mittaan ollut Suomessa vahvaa ja työllisyysaste on noussut ja työttömyysaste laskenut ennakoitua enemmän.

Talousarvioesityksen pohjana olevan pohjana olevan valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen talous kasvaa 1,7 % vuonna 2019. Suomen Pankin kesäkuussa 2018 julkaistun ennusteen mukaan vastaava kasvuluku on 2,2 %. Erot kasvuennusteissa eivät ole merkittäviä.

Hallituksen talousarvioesitys on laadittu siis tilanteessa, jossa Suomen talous on korkeasuhdanteessa ja elpyy pitkästä taantumasta. Julkisen talouden alijäämän ennustetaan lyhyellä aikavälillä supistuvan, mutta jäävän kuitenkin tasolle, joka ei turvaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Sekä Suomen Pankin että valtiovarainministeriön arvioiden mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on noin 3 % prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

## 2 Näkymät pitkällä aikavälillä

Lyhyellä aikavälillä talouden suhdanteet vaihtelevat merkittävästi kysyntätilanteen muuttuessa. Pitkällä aikavälillä talouskasvu määräytyy kysyntätekijöiden sijaan kuitenkin tarjontatekijöiden eli käytettävissä olevan työpanoksen, pääoman ja kokonaistuottavuuden perusteella.

*Taulukossa 1 on yhteenveto Suomen Pankin pitkän aikavälin ennusteesta vuosille 2026-2040 ja sen taustalla olevista oletuksista.*[1]

**Taulukko 1. Suomen Pankin arvio talouden kasvusta ja tarjontatekijöiden kehityksestä**

| Keskimääräiset kasvut sektoreittain | |
|---|---|
| **Koko talous** | 2026-2040 |
| BKT | 1.5 % |
| Työpanos | -0.1 % |
| Työn tuottavuus | 1.6 % |
| kokonaistuottavuus | 1.0 % |
| pääomavaltaistuminen | 0.6 % |
| **Yksityinen sektori** | |
| Tuotanto | 2.0 % |
| Työpanos | -0.6 % |
| Työn tuottavuus | 2.6 % |
| kokonaistuottavuus | 1.8 % |
| pääomavaltaistuminen | 0.8 % |
| **Julkinen sektori** | |
| Tuotanto | 1.1 % |
| Työpanos | 1.1 % |
| Työn tuottavuus | -0.1 % |
| kokonaistuottavuus | 0.0 % |
| pääomavaltaistuminen | -0.1 % |

*Lähde: Suomen Pankki,* https://www.eurojatalous.fi/fi/2018/3/suomen-pitkan-aikavalin-kasvunakymat-vaimeat/

[1] Tässä esitetty arvio pitkän aikavälin kasvusta perustuu ns. kasvutilinpidon mukaiseen laskentakehikkoon, jossa tehdään arviot tuotantopotentiaalin kasvuvauhdista vuosille 2026–2040. Arviot talouden keskeisistä tarjontatekijöistä – työvoima, pääoma ja kokonaistuottavuus – perustuvat suurelta osin niiden menneeseen kehitykseen. Pitkän aikavälin kasvun laskentakehikossa kansantalouden tuotanto on jaettu kolmeen sektoriin: julkiseen talouteen, tehdasteollisuuteen sekä tehdasteollisuuden ulkopuoliseen muuhun yksityiseen tuotantoon. Kunkin sektorin osalta arvioidaan erikseen niiden työpanoksen, pääomakannan ja kokonaistuottavuuden kehitystä tulevaisuudessa, ja näiden perusteella lasketaan tuotantofunktion avulla sektorin tuotanto. Lopuksi kaikkien kolmen sektorin tuotanto kootaan koko kansantalouden tuotannoksi.
Suomen talouden kasvutekijöitä vuosina 2026 - 2040 on käsitelty seikkaperäisesti artikkelissa https://www.eurojatalous.fi/fi/2018/3/suomen-pitkan-aikavalin-kasvunakymat-vaimeat/. Artikkelissa https://www.eurojatalous.fi/fi/2018/3/tuotantokuilu-umpeutunut-suomi-korkeasuhdanteessa/ on puolestaan käsitelty keskipitkän aikavälin kasvunäkymiä vuosina 2018 - 2025.

*Huolimatta talouden viimeaikaisesta toipumisesta Suomen Pankin arvion mukaan talouskasvu jää keskimäärin hitaammaksi kuin finanssikriisiä edeltäneellä ajanjaksolla, keskimäärin 1 ½ prosenttiin vuosina 2026–2040. Vuosina 2018-2025 talouskasvun arvioidaan yltävän keskimäärin 1.4 prosenttiin.*

Näkymään menneitä vuosikymmeniä hitaammasta kasvusta on useita syitä.

**Finanssikriisin jälkeisen taantuman pitkittyminen heikensi Suomen talouden kasvupotentiaalia.** Taantuman aikana työvoiman tarjonta pieneni, yritykset investoivat niukasti ja panostivat tutkimus- ja tuotekehitykseen aikaisempaa vähemmän. Myös talouden rakenne muuttui. Tehdasteollisuudessa oli vuonna 2017 noin 100 000 työllistä vähemmän kuin vuonna 2008. Teollisuudesta ja kaupasta on yhteensä hävinnyt noin 110 000 työpaikkaa, ja saman verran on syntynyt muille palvelutoimialoille. Yhtenä keskeisenä tuottavuuskehityksen veturina toimineen ICT-teollisuuden osuus tuotannosta näyttää pysyvästi pienenneen. Rakenteellinen, suhdanteen vaikutuksesta poistettu, työttömyys kasvoi suureksi ja koko talouden tasolla yritysten kannattavuus ja tuottavuus heikkenivät merkittävästi. Yritysten kannattavuus on nyt parantunut, mutta tuottavuuskasvu ei ole yltänyt finanssikriisiä edeltäviin lukemiin. Yritysten tuotannolliset investoinnit ovat kasvaneet mutta investointiaste on jäänyt varsin matalaksi. Aiempaa suurempi osa tuotannosta päätyy nyt erityisesti palveluiden kulutukseen.

**Julkisen sektorin velkaantuminen sekä väestön ikääntyminen jarruttavat edelleen kasvumahdollisuuksia.** Ikäsidonnaisten menojen kasvu sitoo yhä suuremman osan työpanoksesta, jolloin teollisuustuotannon ja yksityisen tuotannon käytössä on entistä vähemmän työvoimaa. Samalla ikäsidonnaisten menojen kasvu vaikeuttaa julkisen sektorin tasapainottamista ja lisää julkisen sektorin velkaantumista, joka voi osaltaan syödä talouden kasvu edellytyksiä. Viimeisimmän väestöennusteen mukaan työikäisen 15–74-vuotiaiden määrä vähenee vuosien 2026–2040 aikana vajaalla 30 000 hengellä. Vaikka osallistumisasteen nousu kompensoi tätä kehitystä, kansantalouden työpanoksen määrä työtunneissa laskien kuitenkin alenee.

**Pääomakannan taso alempi ja sen kasvu hidastuu.** Taantuma näyttää jättäneen pitkäaikaisen jäljen tehdasteollisuuden pääomakannan tasoon, mutta pääomakannan kasvuvauhti palannee sen historialliselle trendille. Koko talouden tasolla pääomakannan kasvuvauhti kuitenkin hi-

dastuu, koska suurempi osa talouden resursseista on julkisen sektorin toiminnan ylläpitämisessä, missä pääomakanta on tyypillisesti kasvanut hitaammin.

**Kokonaistuottavuuden kasvu jatkuu vaimeana.**
Mitä pidemmän aikavälin kehitystä tarkastellaan, sitä enemmän talouden kasvuvauhti riippuu kokonaistuottavuuden kehityksestä. Kokonaistuottavuuden kehityksen kannalta olennaisin kysymys on kuinka paljon talouden digitalisaatio ja tuotannon osittainen automatisointi mahdollistavat tuottavuuden kasvattamisen. Yllättää on ollut se, että huolimatta informaatioteknologian edistysaskelista kehittyneiden maiden tuottavuuskasvu on toistaiseksi pysynyt vaimeana ja hidastunutkin 1980-luvun jälkeen. Tuottavuuden kasvu on siis hidastunut jo pitkäaikaisesti ja kehittyneiden talouksien kasvun hidastuminen rahoituskriisin jälkeen ei ole siis johtunut pelkästään globaalin rahoituskriisin pitkäaikaisista seurauksista. Digitalisaation mittaamiseen liittyvät ongelmat saattavat olla osa-syy siihen että luvut teknologisen kehityksen kontribuutiota kokonaistuotantoon ja siten tuottavuuteen. Viimeaikainen tutkimus kuitenkin osoittaa mittausvirheiden suuruus on todennäköisesti pientä eikä siten selitä tuottavuuden kasvun hidastumisen voimakkuutta

Euroopan komission on arvioinut Suomen talouden kokonaistuottavuuden kasvuvauhdiksi vuosina 2025–2040 0,8-1 prosenttia ja kiihtyvän hieman ajanjakson loppua kohti. EU(28)-maissa kokonaistuottavuuden kasvu arvioidaan samana ajanjaksona prosenttiyksikön kymmenyksen verran nopeammaksi.

Kokonaistuottavuuden kehitykseen vaikuttaa myös talouden toimialarakenteen muutokset. Kokonaistuottavuus on perinteisesti kasvanut nopeammin tehdasteollisuudessa kuin palvelualoilla. Tämä kertoo ainakin osittain siitä että teollisuus on toimialana kyennyt hyödyntämään uutta tekniikkaa tehokkaimmin. Myös teollisuuden teknologiaintensiteetti on kasvanut nopeasti. Monien yksityisten palvelualojen tuottavuuskasvu on toisaalta myös jonkin verran kiihtynyt viime vuosina. Julkisten palvelujen tuottavuuskehitys on toisaalta jatkunut vaimeana, ja toimialan osuuden kasvu arvonlisästä näin hidastaa koko talouden kokonaistuottavuuden kasvua. On syytä huomata, että julkisissa palveluissa tuottavuuden kehityksen mittaamiseen liittyy suurta epävarmuutta.

## 3 Loppupäätelmiä

Näkymä pitkän aikavälin kasvusta vaikuttaa keskeisesti arvioihin julkisen talouden kestävyydestä. Suomen talouden pitkän aikavälin kasvu on jäämässä hitaammaksi suhteessa finanssikriisiä edeltäneisiin vuosikymmeniin. Julkisen talouden suunnitelmassa pitkäaikaisesti hidastuneen kasvun mahdollisuus on tärkeä huomioida. Toisaalta, kasvu-edellytyksiä voidaan tukea nostamalla osallistumisastetta, erityisesti edistämällä vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymistä. Vähintään yhtä tärkeää on myös luoda edellytyksiä uusien teknologioiden käyttöönotolle ja innovoinnille. Vähemmän koulutettujen työntekijöiden koulutustason vahvistaminen on ratkaisevan tärkeää uusien teknologioiden omaksumisen ja osallistumisasteen nostamisen kannalta. Samalla se voi lieventää rakenteellisen muutoksen ja automaation aiheuttamia haasteita. Hyvin suunnitellut ja kohdennetut julkiset infrastruktuuri-investoinnit voivat myös osaltaan lisätä talouden kasvumahdollisuuksia.

Jakelu

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta