



Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019 – 2022

1. Talouden näkymät ja nykyisen suhdannetilanteen analyysi

Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019-2022 (VNS 1/2018 vp, seuraavassa: suunnitelma) perustuu valtiovarainministeriön 13.4.2018 julkistamaan talousennusteeseen. Muiden ennustelaitosten tavoin valtiovarainministeriö on viimeksi kuluneen vuoden aikana päivittänyt talousennusteitaan optimistisemmiksi. Suunnitelman perustana toimivassa ennusteessa bruttokansantuotteen volyymin kasvu on kuluvana vuonna 2,6 % ja ensi vuonna 2,2 %. Suunnitelmassa esitetään, että ”suhdannesyklin tasaannuttua talouskasvu uhkaa hidastua prosentin puolentoista haarukkaan” (s. 5), ja sen perustana toimivassa VM:n ennusteessa talouskasvu hidastuu vähitellen niin, että vuonna 2022 bruttokansantuotteen volyymin kasvu on enää 1,1 %.

Vuonna 2016 alkanut ja viime vuonna voimistunut noususuhdanne ilmeni palkansaaajien työtuntien kokonaismäärän voimakkaana kasvuna jo vuosina 2016 ja 2017, mutta työllisyysasteen voimakkaampi kohentuminen on käynnistynyt oleellisesti myöhemmin. Vuoden 2017 viimeisen neljänneksen sekä kuluvan vuoden tammi- ja helmikuun aikana työllisyysaste kasvoi erittäin voimakkaasti (keskimäärin yli kaksi prosenttiyksikköä edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna). Maaliskuussa kasvu oli (em. prosentimuutoksella mitattuna) maltillisempaa. Työllisyyskehityksessä tapahtuneen muutoksen suuruus ja äskettäinen ajankohta tekevät tulevan työllisyyskehityksen arvioinnista poikkeuksellisen vaikeaa. Suunnitelmassa käytettyjä valtiovarainministeriön arvioita, joiden mukaan kuluvana vuonna työllisyysaste olisi 71,1 % ja hallituksen tavoittelema 72 % työllisyysaste saavutettaisiin vuonna vasta 2020, voidaan uusimpien tietojen valossa pitää melko pessimistisinä.

Kuten suunnitelmassa aiheellisesti huomautetaan (ss. 5-6), pidemmällä tähtäimellä talouskasvu on Suomessa tuottavuuden kasvun (eikä niinkään työpanoksen kasvun) varassa. Suunnitelmassa kokonaistuottavuuden ”kasvun arvioidaan myös olevan myös keskipitkällä aikavälillä huomattavasti hitaampaa kuin mihin 2000-luvun alkupuolella totuttiin” (s.10).

Em. näkemykselle suunnitelmassa esitetyt perustelut ovat hämmentäviä siksi, että ne ovat miltei täsmälleen samanlaisia kuin vastaavat perustelut vuotta aiemmassa, vastaavassa suunnitelmassa.¹ Kuten vuosi sitten, suunnitelmassa todetaan, että ”korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut merkittävästi, ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut”. Suunnitelma huomauttaa myös – miltei samoin sanoin kuin vuosi sitten – että ”useita vuosia jatkunut matala investointiaste” on heikentänyt talouden kasvupotentiaalia, vaikka investointien ”viime vuosina alkanut kasvu” korjaakin tilannetta ”jonkin verran”. (s. 10)

Viime vuonna tavaraviennin volyyymi kasvoi 8,3 %, ja esimerkiksi auto- ja telakkateollisuuden menestys sekä havupuusellun viimeksi kuluneen vuoden aikana tapahtunut voimakas hinnannousu viittaavat Suomen tavaraviennin korkean tuottavuuden toimialojen menestyksen jatkumiseen. Tästä

¹ Vrt. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018-2021, VNS 4/2017 vp, ss. 9-10.

huolimatta vuosi sitten esitettyjä arvioita palveluvaltaistumisesta ja korkean tuottavuuden tuotannon supistumisesta ei ole päivitetty suunnitelmassa lainkaan. Myös investointien vähäisyyttä koskeva väittäjä olisi kaivannut uuteen tietoon perustuvaa täsmennystä – jatkuihan investointien vuonna 2016 alkanut voimakas kasvu myös viime vuonna, ja viime vuonna kasvu perustui entistä suuremmalta osin muihin kuin (tulevan talouskasvun kannalta vähemmän relevantteihin) asuinrakennusinvestointeihin.

Viime vuonna tapahtuneen kehityksen analyysi olisi ollut tärkeää siksikin, että suunnitelmassa mainitulle kokonaistuottavuuden heikolle kehitykselle on esitetty myös muita selityksiä kuin rakenteelliset tekijät. Myös korkean tuottavuuden toimialojen toimialakohtaisista syistä aiheutunut supistuminen – kuten Nokian matkapuhelinliiketoiminnan päättyminen ja metsäteollisuuden muuttunutta kysyntää vastaamattoman tuotantokapasiteetin supistuminen – on heikentänyt Suomen kansantalouden kokonaistuottavuutta. On vaikea nähdä, miten viime vuoden voimakas talouskasvu olisi ollut mahdollista, jos rakenteellisia seikkoja painottava aiemman heikon tuottavuuskehityksen selitysmalli olisi oikea. Siksi suunnitelman perustana toimivaa ennustetta, jossa talouskasvu hiipuu vuoteen 2022 mennessä noin yhden prosentin suuruiseksi, on syytä pitää todennäköisintä tulevaisuudenkuvaa paljon pessimistisempänä kehityskulkuna.

2. Suunnitelman mukainen julkistalouden kehitys jatkaa viime vuosien myötäsyklisiä politiikkaa

Tärkeimpiä EU-yhteyksissä käytettyjä finanssipolitiikan ”virityksen” (elvyttävyyden tai kiristävyuden) mittareita ovat (matemaattiseen malliin perustuva) rakenteellisen jäämän muutos, (yksittäisten päätösperäisten tulo- ja menomuutosten analyysiin perustuva) ”alhaalta ylös” – mittari sekä (kummankin lähestymistavan piirteitä yhdistävää) DFE-mittari. Suomen finanssipolitiikka on ollut alhaalta ylös -mittarin mielessä kiristävä heikon tai negatiivisen kasvun vuosina 2012-5, ja vuosina 2013-2015 kiristävä myös DFE-mittarin mielessä. Rakenteellisella jäämällä arvioituna finanssipolitiikka on ollut taantumavuosina melko neutraalia.²

Suunnitelman mukaiset hallituksen politiikkatoimet jatkavat em. suhdannevaihteluja vahvistavaa politiikkaa. Suunnitelmassa esitetyn julkisen talouden tasapainoon vaikuttavia toimenpiteitä koskevan arvion mukaan kuluvana ja ensi vuonna menot kasvaisivat päätösperäisistä syistä 0,8 miljardia euroa. Tulot vähenisivät päätösperäisistä, veromuutoksista johtuvista syistä tänä vuonna 0,9 miljardia euroa ja seuraavinakin vuosina 0,1 – 0,5 miljardia euroa vuosittain (ss. 64-5, taulukot 16 ja 17). Yksi ilmeisen perusteltu tapa kohentaa valtion rahoitusasemaa sekä menoja vähentämällä että (verotukien osalta) tuloja lisäämällä olisi ollut kilpailua vääristävien yritystukien karsiminen, ja hallituksen epäonnistumista tukien leikkaamisessa voidaankin pitää erittäin valitettavana.

3. Vakausohjelma sekä sote- ja maakuntauudistus

Euroopan komissio on kiinnittänyt 7. 3. 2018 julkistamassaan maaraportissa huomiota siihen, että Suomi on ”ainoa euroalueen maa, jossa julkisen talouden suunnittelun taustalla olevat

² Ahola, I. – Pääkkönen, J. – Tamminen, V. (2017), ”Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely”, *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 40/2017, s. 25



makrotaloudelliset ennusteet laatii valtiovarainministeriö”.³ Komission kritiikki kohdistuu erityisesti siihen, että – kuten vuonna 2017 laaditussa keskipitkän tähtäimen suunnitelmassa todetaan – vakaushjelman taulukoissa ”vuosien 2018—2019 tiedot” perustuvat ”hallitusohjelman tavoitteiden mukaiseen kehitykseen”.⁴ Valtiovarainministeriössä budjettiosasto ja kansantalousosasto ovat lain mukaan riippumattomia, mutta tästä huolimatta em. tiedot eivät siis perustuneet minkään budjettiosastosta riippumattoman tahon esittämään, hallitusohjelman kuvaaman kehityksen realistisuutta koskevaan analyysiin.

Tänä vuonna julkistetun suunnitelman sisältämä vakaushjelma ei enää eksplisiittisesti mainitse olettavansa hallitusohjelman tavoitteiden toteutuvan. Toisaalta myöskään uusi suunnitelma ei näyttäisi perustuvan mihinkään itsenäiseen arvioon hallituksen toimien menokehitysvaikutuksista.

Suunnitelman kattamalla ajanjaksolla menokehitykseen eniten vaikuttava epävarmuustekijä on sote- ja maakuntauudistus. Suunnitelman mukaan vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirtyy 1.1.2020 kahdeksalletoista maakunnalle. Uudistuksen seurauksena kuntatalouden menot pienenisivät 17,6 miljardilla eurolla alkaen (s. 27), ja valtiovarainministeriön hallinnonalan nousisivat kehyskaudella 17,3 miljardista eurosta 31,9 miljardiin euroon (s. 25). Lisäksi – kuten suunnitelmassa aiheellisesti huomautetaan – asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevan, 8.3.2018 annetun lain taloudelliset kokonaisvaikutukset eivät ole vielä tarkemmin arvioitavissa (s. 47). Uudistusten mittaluokan huomioon ottaen on erittäin ongelmallista, ettei em. kustannuksista ole käytettävissä yksityiskohtaista, valtiovarainministeriön budjettiosaston näkemyksistä aidosti riippumattomia ennusteita.

Helsingissä 21.5.2018

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Ilkka Kiema
Tutkimuskoordinattori, ennustepäällikkö

³ Euroopan komissio, 2018, ”Suomen maaraportti 2018”, SWD(2018) 224 final, s. 19.

⁴ Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018-2021, VNS 4/2017 vp, s. 75.