

Lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018 – 2021

Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma perustuu toisaalta perusteettoman pessimistiseen näkemykseen Suomen talouskehityksestä lähivuosina ja toisaalta liioitellun optimiseen näkemykseen hallituksen sopeutustoimien julkista taloutta pitkällä tähtäimellä tasapainottavista vaikutuksista. Hallituksen julkisen talouden tilaa kohentavat toimet eivät tuota tavoiteltua julkisen talouden tasapainoa ennen muuta siksi, että verotusta koskevat päätökset supistavat lähivuosina merkittävästi julkisen sektorin tuloja. Veroasteen tuntuva lasku ei mahdollista julkisen talouden tasapainotusta ja sopii huonosti suhdannevaiheeseen. Kilpailukyky sopimusta tukevien veronkevennysten rinnalla onkin syytä tarkastella myös veropohjaa vahvistavia toimia ja valikoivia veronkorotuksia.

1 Talouden näkymät lyhyellä tähtäimellä

Valtioneuvoston suunnitelman arvio julkistalouden kehityksestä vuosina 2017-2019 perustuu valtiovarainministeriön huhtikuussa 2017 julkistamaan ennusteeseen. VM:n ennusteessa talouskasvun arvioidaan hidastuvan vuosina 2017-19 vuoteen 2016 verrattuna. Kuten alla oleva taulukko havainnollistaa, VM:n kasvuennuste (”Taloudellinen katsaus, Kevät 2017”, Valtionvarainministeriön julkaisu 17a/2017) on pessimistinen esimerkiksi ETLA:n, Palkansaaajien tutkimuslaitoksen ja Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen ennusteisiin verrattuna. VM:n poikkeuksellisen alhaiseen kasvuennusteeseen johtaneissa yksittäisten bkt:n erien ennusteissa on kaksi muiden laitosten vastaavista luvuista silmiinpistävästi poikkeavaa piirrettä.

Muista ennustelaitoksista poiketen VM olettaa tuonnin (jonka kasvu alentaa bkt:n kasvuennustetta) kasvavan ennustejaksolla likimain yhtä nopeasti kuin viennin, ja – kuten oheisesta taulukosta myös käy ilmi – yksityisen kulutuksen kasvu on VM:n ennusteessa oleellisesti hitaampaa kuin muissa ennusteissa. VM:n ennusteessa tuonnin voimakasta kasvua motivoidaan mm. vientiteollisuuden tuotantopanosten tuonnin kasvulla. Yksityisen kulutuksen vaatimattoman kasvun syytä on vaikeampi nähdä, koska viime vuosina vallinneiden erittäin alhaisten korkojen oloissa kotitalouksien säästämisaste on kääntynyt negatiiviseksi ja koska VM:n ennuste ei oleta korkotason nousevan oleellisesti vielä ennustejaksolla.

	BKT:n volyymin kasvu (%)				Yksityisen kulutuksen volyymin kasvu (%)			
	2016 (toteutunut)	2017	2018	2019	2016 (toteutunut)	2017	2018	2019
Tilastokeskus	1,4				2,0			
VM		1,2	1,0	1,2		1,1	0,7	0,8
ETLA		1,7	1,5	1,6		1,3	1,1	1,2
PT		1,9	1,7			1,6	1,4	
PTT		1,7	2,0			1,4	1,4	



Viimeaikaiset ennakkotiedot talouskehityksestä viittaavat siihen, että lyhyellä tähtämellä Suomen talouskasvu on kaikkien ym. ennusteiden mukaista kasvua nopeampaa: esimerkiksi Tilastokeskuksen kuukausittain julkistama ja BKT:n kasvua yleensä hyvin ennustava tuotannon suhdannekuvaaja on viime kuukausina kasvanut (vuotta aikaisemman vastaavan kuukauden arvoon verrattuna) poikkeuksellisen nopeasti.

Lyhyellä tähtämellä Palkansaaajien tutkimuslaitoksen arvio julkisen sektorin alijäämästä (kuluvana vuonna 1,9% BKT:sta ja vuonna 2018 1,7% BKT:sta) on hivenen optimistisempi kuin hallituksen suunnitelmassa kuvattua tavoiteuraa vastaava alijäämä (kuluvana vuonna 2,3% ja ensi vuonna 1,6% BKT:sta; s. 12). Julkisen sektorin – ja erityisesti valtion – velkakehitystä ei silti voida pitää tyydyttävänä, koska suhdannetilanne vaikuttaa VM:n arvion mukaista tilannetta oleellisesti paremmalta ja koska suunnitelmassa esitetty arvio julkisen sektorin pidemmän tähtäimen velkakestävyydestä on perusteettoman optimistinen.

2. Julkisen velan kehitys pidemmällä tähtämellä ja suunnitelmassa esitetyt toimet

Suunnitelma nimeää toimiksi, joilla julkisia menoja karsitaan pitkällä tähtämellä, mm. kuntien velvoitteiden vähentämisen, digitalisaation sekä sote- ja maakuntauudistuksen. Siinä asetetaan tavoitteeksi julkisten menojen kasvun hidastaminen neljällä miljardilla ym. toimien avulla (s. 7). Ilmeisesti myös suunnitelman vakausohjelmaa koskevassa osiossa esitetyt arvio, jonka mukaan valtion BKT:een suhteutettu velka kasvaisi vuonna 2020 enää 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa (taulukko 2a sivulla 82), perustuu ym. neljän miljardin tavoitteeseen. Arvio neljän miljardin kustannussäästöistä on kuitenkin vailla yksityiskohtaisia perusteluja, ja sitä voidaan luonnehtia erittäin optimistiseksi, koska - kuten suunnitelmakin toteaa (s.7) – sote- ja maakuntauudistus on muiden edellä lueteltujen toimien tapaan vasta valmisteluvaiheessa.

Lisäksi hallituksen aiemmat, koulutuksen rahoitusta sekä tutkimus- ja kehitystyön rahoitusta supistaneet toimet ovat omiaan heikentämään pitkän tähtäimen kasvun edellytyksiä. Uudet päätökset T&K –menojen kasvattamisesta (Tekesin ja uusien, ns. lippulaiva-tutkimuskeskittymien välityksellä) ovat tervetulleita, mutta on erittäin oleellista valvoa, ettei määrärahoja käytetä tehottomaksi todetuilla tavoilla, kuten esimerkiksi rahan jakamiseen sellaisille kaupallisesti lupaaville hankkeille jotka toteutuisivat julkisen sektorin tuesta riippumatta.

Suunnitelma viittaa edelleen Suomen mallin käyttöönottoon (s.59), vaikka Suomen mallin toteutuminen näyttää erittäin epätodennäköiseltä joidenkin työnantajajärjestöjen luovuttua yksipuolisilla päätöksillään toimintansa koordinoinnista. Hämmentävä yksityiskohta on myös se, että 7-10 miljardin suuruinen hävittäjähankinta on jätetty kestävyysvajelaskelmissa huomiotta (s. 13) kuin olettaen, että Suomeen lähivuosina ostettavat hävittäjät säilyisivät sotateknologian tulevasta kehityksestä riippumatta pysyvästi käyttökelpoisina.

3. Hallituksen päätösten vaikutus julkisen sektorin rahoitusasemaan ja kilpailukykykysymys

Toteutuvan velkakehityksen lisäksi suunnitelmassa arvioidaan hallituksen tekemien toimenpiteiden vaikutusta julkiseen velkaan. Vuosina 2016-2019 toimenpiteiden arvioidaan supistavan menoja 3,8 miljardia (s. 61), ja vähentävän tuloja 2,1 miljardia (s. 62)¹. Tulojen voimakas supistuminen antaa aihetta tarkastella myös veropohjaa vahvistavia toimia ja valikoivia veronkorotuksia sopeutuksen keinoina.

Valtiovarainministeriön vuoden 2017 alustavassa talousarviosuunnitelmassa (VM:n julkaisu 36a/2016, taulukko sivulla 37) on arvioitu kilpailukykykysymyksen suoraa, julkisen sektorin työntekijöiden palkanmuutoksiin ja veronkevennyksiin perustuvaa vaikutusta julkiseen talouteen. Arvion mukaan julkista taloutta heikentävä suora nettovaikutus on vuosina 2017, 2018 ja 2019 suuruudeltaan 1200 miljoonaa, 1100 miljoonaa ja 1080 miljoonaa euroa sekä tästä eteenpäin 840 miljoonaa euroa vuosittain. Arvion mukaan taloudellisen aktiviteetin kasvuun perustuvat vaikutukset (joiden ”tarkka ajoitus ei ole luotettavasti arvioitavissa”) ovat 850 miljoonaa vuosittain, mistä seuraa että pidemmällä tähtäimellä kilpailukykykysymys vaikuttaisi julkisen talouden tasapainon vain vähän.

Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa arviota kilpailukykykysymyksen julkistalouteen kohdistuvista vaikutuksista voidaan pitää erittäin optimistisena ym. lukuihin verrattuna. Suunnitelmassa (s. 60) esitetään, että kumulatiivinen nettotuloja pienentävä vaikutus olisi 0,7 miljardia vuoteen 2021 mennessä. Arvio perustuu oletukseen, jonka mukaan kilpailukykykysymyksen epäsuorat, työllisyyttä ja talouskasvua lisäävät vaikutukset saavuttaisivat varsin nopeasti talousarviosuunnitelmassa oletetun pitkän tähtäimen tason.

Veronalennusten verotuloja alentavista vaikutuksista poiketen kilpailukykykysymyksen epäsuorat, talouskasvua lisäävät vaikutukset ovat kuitenkin vaikeasti arvioitavissa, koska arvion edellyttämä vaihtoehtoinen skenaario – Suomen kansantalous, jossa kiky-sopimusta ei tehty – ei ole välittömästi havaittavissa. Lisäksi maltilliset palkkaratkaisut yleensä johtavat kasvaneisiin liukumiin heti ratkaisujen toteuduttua sekä tavallista suurempiin sopimuspalkkojen korotuksiin myöhemmin, ja myös näiden ilmiöiden vaikutusta on vaikea arvioida. Onkin perusteltua epäillä, että valtioneuvoston laskelmissa käytetyt menetelmät kuvaavat hallituksen päätösten seurauksiksi myös sellaista julkisen sektorin rahoitusaseman kohentumista, joka aiheutuu hallituksen päätöksistä riippumattomasta talouskasvun kiihtymisestä ja siihen liittyvästä julkisen sektorin alijäämän pienentymisestä.

Helsingissä 8.5.2017

Ilkka Kiema
Erikoistutkija, ennustepäällikkö
Palkansaaajien tutkimuslaitos

¹ Tässä laskelmassa vuotta 2016 koskeva, tuloihin vaikuttavia toimenpiteitä koskeva arvio perustuu vuonna 2016 julkistettuun valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2017-2020.