



Lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Hallituksen talousarvioesitys on laadittu suhdannekäänteessä, jossa kaikki talousennusteita tekevät instituutiot – myös Valtiovarainministeriö, jonka talousennustetta hallituksen esityksessä hyödynnetään – ovat ripeään tahtiin korjanneet kuluvaan ja ensi vuotta koskevia arvioitaan optimistisemmiksi. Talousarvio on 3,0 miljardia alijäämäinen noususuhdanteesta huolimatta. Muuttuneessa suhdannetilanteessa olisi ollut perusteltua pyrkiä supistamaan budjettitalouden alijäämää nopeammin kuin nyt tapahtuu, mutta viime vuonna suhdannekäänteen alussa solmittu kilpailukyky sopimus rajoittaa hallituksen mahdollisuuksia toteuttaa uuteen tilanteeseen paremmin sopivaa, kiristävää finanssipolitiikkaa. Tasapainotukseen oltaisi kuitenkin voitu pyrkiä nykyistä nopeammin esimerkiksi leikkaamalla perusteettomia yritystukia, joiden uudistamiseksi hallitus on toistaiseksi vain asettanut työryhmän.

1. Ajankohtaisesta suhdannetilanteesta

Hallituksen talousarvio perustuu Valtiovarainministeriön syyskuussa julkistamaan Taloudelliseen katsaukseen. Katsauksessa bkt:n prosentuaalisen kasvun arvioidaan olevan kuluvana vuonna 2,9 %, ja vuonna 2018 2,1%. Katsauksessa ensi vuoden työllisyysasteen arvioidaan olevan 70,1 % ja työttömyysasteen 8,1 %.

VM:n taloudellisen katsauksen talouskasvuarviota voidaan pitää pessimistisenä etenkin kuluvan vuoden osalta. VM:n arviossa yksityiset investoinnit kasvavat kuluvana vuonna 5,5 %, ja tavaroiden ja palveluiden yhteenlaskettu vienti kasvaa kuluvana vuonna 4,7%. Kasvuarviot ovat erittäin vaatimattomia suhteutettuina neljännesvuosittilinpidoon mukaisiin kvartaalien 2017Q1 ja 2017Q2 kasvulukuihin, jotka olivat¹ yksityisten investointien osalta 13,1 % ja 12,4 % sekä viennin osalta 11,1 % ja 7,9 %. Valtiovarainministeriön arvio voisikin olla oikea vain, jos sekä yksityisten investointien että viennin kasvu hidastuisi yhtäkkisesti loppuvuodesta, mutta ainakaan toistaiseksi mikään ei viittaa tällaiseen yhtäkkiseen hidastumiseen.

VM arvioi, että talouskasvu jatkuisi ensi vuonna tämänvuotista oleellisesti hitaampana. Vastaava hidastuminen oletetaan myös useimpien muiden ennustelaitosten, esimerkiksi myös Palkansääjien tutkimuslaitoksen ennusteissa, vaikka PT:n ensi vuodelle ennustama kasvuvauhti (2,5 %) onkin jonkin verran VM:n ennusteen kasvuvauhtia (2,1 %) suurempi. Hidastuvan talouskasvun skenaarion talousarvion perustaksi ottamista voidaan pitää perusteltuna varovaisuutena, mutta skenaarioon liittyy voimakas positiivinen riski. Koska alkuvuonna yhtäkkiä virinnee voimakkaan talouskasvun syitä ei ole vielä tyydyttävästi selitetty, kasvun pysyvyyttäkään ei voida vielä arvioida

¹ Seuraavassa mainitut neljännesvuosittilinpidoon mukaiset kasvuprosentit ovat Tilastokeskuksen raportoimia kausitasoitettuja, työvoimakorjattuja kasvuprosentteja edellisen vuoden vastaavaan neljännekseen verrattuna.



luotettavasti, ja on myös mahdollista että kuluvan vuoden nopea talouskasvu jatkuu vielä ensi vuoden tai jopa useita vuosia.

Talousarviossa käytettyä, VM:n työllisyysastearviota (70,1 %) voidaan pitää perusteettoman optimistisena ja bkt:n kasvuennusteen kanssa huonosti yhteensopivana. Työllisyysaste on kasvanut alkuvuonna edellisvuoden vastaaviin neljänneksiin verrattuna 0,6-0,7 prosenttiyksikköä, ja ko. kasvuvauhti vastaa suunnilleen talousarviossa käytettyä VM:n ennustetta kuluvan vuoden keskimääräisestä työllisyysasteesta (69,4 %). VM:n ennusteessa oletetaan, että työllisyysasteen prosenttiyksiköissä mitattu kasvu jatkuisi ensi vuonna hidastuvasta talouskasvusta huolimatta yhtä nopeana kuin tänä vuonna. VM:n taloudellisessa katsauksessa ei kuitenkaan selvitetä yksityiskohtaisesti, miksi näin kävisi.

Tällä hetkellä työttömyysaste-ennuste on tulevien työttömyysturvamenojen indikaattorina vähemmän hyödyllinen kuin tavallisesti, koska hallituksen suunnittelemat työttömien aktivointitoimet saattavat lisätä olennaisesti työvoimatutkimuksella mitattua työllisyysastetta ilman, että työttömyysturvan piirissä olevien henkilöiden määrässä tapahtuisi vastaavia muutoksia. Vaikka tätä mahdollisuutta ei huomioitaisi, valtiovarainministeriön ensi vuoden työttömyysasteelle esittämää arvio (8,1 %) olisi työttömyysasteen tähänastisen verkkaisen alenemisen huomioon ottaen varsin alhainen.

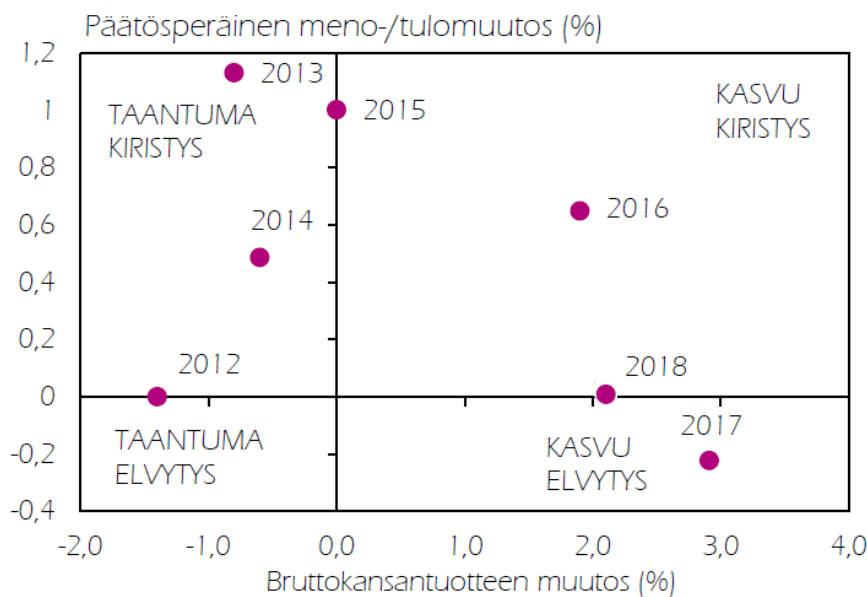
2. Talousarvioesitys ja ajankohtainen suhdannetilanne

Talousarvioesityksen mukainen budjettitalouden alijäämä, 3,0 miljardia, on oleellisesti pienempi kuin mitä hallituksen huhtikuussa 2017 esittämässä vuosien 2018-2021 julkisen talouden suunnitelmassa arvioitiin (s. 42), koska sen mukaan alijäämä olisi vuonna 2018 ollut 4,1 miljardia euroa. Kuten edellä esitettiin, arvio perustuu bruttokansantuotteen kasvun osalta varsin pessimistiseen mutta työllisyyskehityksen osalta varsin optimistiseen talousennusteeseen. Toteutuvan alijäämän täsmällisestä arvosta riippumatta talousarvioesityksen mukaista finanssipolitiikan viritystä ei voida pitää nykyiseen suhdannetilanteeseen sopivana.

Finanssipolitiikan viritystä voidaan arvioida mm. valtion menojen ja tulojen päätösperäisiä muutoksia tarkastelemalla. Laskemalla päätösperäinen valtion menojen nettovähennys ja päätösperäinen valtion tulojen nettolisäys yhteen saadaan mittari hallituksen budjettialijäämää kaventavien *sopeutustoimien* kokonaismäärälle. Ns. ”alhaalta ylös” –lähestymistavassa ym. sopeutustoimien kokonaismäärä suhteutetaan bruttokansantuotteeseen, ja suhdelukua käytetään finanssipolitiikan virituksen mittarina. Lähestymistavassa positiiviset arvot vastaavat kiristävää ja negatiiviset elvyttävää politiikkaa.

Nykyisen hallituksen sopeutustoimet ovat – esimerkiksi Kataisen-Stubbin hallituksen edellisellä vaalikaudella tekemistä sopeutustoimista poiketen – painottuneet yksipuolisesti menojen kautta tapahtuvaan sopeutukseen. Vuosien 2018-21 julkisen talouden suunnitelman mukaan (ss. 61-62) hallituksen menoihin vaikuttavat toimenpiteet aiheuttavat vuonna 2018 menoihin 800 miljoonan euron nettosupistumisen, mutta samalla hallituksen ansiotuloveroihin ja arvonlisäverotukseen kohdistuvat toimet alentavat valtion verotuloja yhteensä 400 miljoonalla vuonna 2018. Vuoden 2018 talousarvioesityksessä (s. Y15) todetaan, että talousarviossa julkisen talouden suunnitelmaan tehdyt muutokset heikentävät valtion rahoitusasemaa noin 0,2% bkt:sta eli noin 400 miljoonaa, eli suunnilleen aiemman suunnitelman mukaisten toimien yhteisvaikutuksen verran.

Kuviossa 1 pystyakseli esittää bruttokansantuotteeseen suhteutettuja päätösperäisiä tulo- ja menomuutoksia, ja sen vaak akseli esittää bruttokansantuotteen (toteutunutta tai VM:n ennusteen mukaista) kasvua. Kuvio 1 havainnollistaa, kuinka nykyisen ja edellisen hallituksen kausilla on harjoitettu myötäsyklistä, suhdannevaihteluja lisäävää politiikkaa: vuosien 2013-5 taantuman aikana toteutettiin alijäämää pienentäviä sopeutustoimia mutta kuluvana vuonna yhteenlasketut sopeutustoimet ovat olleet (veronalennuksista johtuen) negatiivisia. Kuvio havainnollistaa myös sitä, että ensi vuoden talousarvioesitys on muuttuneeseen suhdannetilanteeseen huonosti sopiva, koska ensi vuonna päätösperäisestä sopeutuksesta luovutaan käytännöllisesti katsoen kokonaan.



Kuvio 1. Finanssipolitiikan mitoitus päätösperäisten ja meno- ja tulomuutosten (prosentteina bkt:sta) mukaan arvioituna. Kuviossa vuosien 2017 ja 2018 bruttokansantuotteen kasvu on Valtiovarainministeriön uusimman, syksyn 2017 taloudellisen katsauksen mukainen. Muut lähteet: Julkisen talouden suunnitelmat vuosille 2016-2019 (kevät 2015) ja vuosille 2018-2021 (kevät 2017) sekä hallituksen esitys vuoden 2018 talousarvioksi.

3 Menosopeutus, tulosopeutus ja yritystuet

Hallituksen kilpailukyky sopimusta solmittaessa antamat, sopimusta kompensoivia veronkevennyksiä koskevat lupaukset estävät ansiotuloverotuksen kiristämisen vuonna 2018. Hallituksen olisi kuitenkin ollut syytä harkita muita veronkorotuksia talousarvioesityksessä mainittujen (s. Y10) tupakka-, alkoholi- ja polttoaineverojen korotusten lisäksi.

Kuten esimerkiksi jo keväällä valmistuneessa yritystukia koskevassa virkamiesselvityksessä todettiin,² nykyiset yritystuet – joiden suuruus on yhteensä noin 4 miljardia – eivät ole optimaalisesti kohdennettuja. Huonosti perusteltavissa olevien tukien joukossa on sekä

² ”Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista”, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017.



budjettitalouden tuloja supistavia verotukia että menoja lisääviä suorja tukia. Hallitus on asettanut äskettäin (28. 9.) työryhmän pohtimaan yritystukien uudistamista. Jos hallitus olisi pelkän työryhmän asettamisen sijasta aloittanut perusteettomien verotukien ja suorien tukien karsinnan jo ensi vuonna, se olisi voinut laatia vuodelle 2018 suhdannetilanteeseen paremmin sopivan ja vähemmän alijäämäisen talousarvion.

Helsingissä lokakuun 10. päivänä

Ilkka Kiema
Erikoistutkija, ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos