

Valtiovarainvaliokunta

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto vuoden 2017 budjettiesityksestä

Hallituksen esitys valtion vuoden 2017 budjetiksi on 5,5 miljardia euroa alijäämäinen. Kansantalouden tilinpidon mukaisilla käsitteillä valtiontalouden alijäämä on vuonna 2017 valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteen mukaan 6,1 miljardia euroa ja koko julkisen talouden alijäämä 5,6 miljardia euroa. Suhteessa bruttokansantuotteeseen valtiontalouden alijäämä pysyy ennallaan 2,8 prosentissa ja koko julkinen alijäämä kasvaa 2,6 prosenttiin. Vuoden 2017 lopussa valtiolla on velkaa 51,2 prosenttia BKT:sta ja koko julkisen velan ennustetaan kasvavan 65,8 prosenttiin BKT:sta.

Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa että julkinen alijäämä on EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen rajoituksia pienempi. Julkisen sektorin velka ylittää 60 prosentin velkarajan, mutta velkaantumisen kasvu hidastuu ja velka suhteessa BKT:een kääntyy ennusteiden mukaan laskuun vuonna 2019.

Sen sijaan sekä valtion että koko julkisen sektorin alijäämät ylittävät selvästi hallitusohjelmassa listatut tavoitteet ja julkisen talouden suunnitelmassa vahvistetun keskipitkän aikavälin finanssipoliittisen tavoitteen (MTO). Tämä kehitys jatkuu ennusteen mukaan vuoteen 2020 asti. Valtiovarainministeriö ennustaa valtiontalouden alijäämän olevan 1,6 prosenttia BKT:sta vuonna 2020 kun hallitusohjelman mukainen tavoite on 0,5 prosenttia. Koko julkisen sektorin alijäämän ennustetaan olevan 1,2 prosenttia BKT:sta vuonna 2020 kun hallituksen tavoitteena on että koko julkisen sektorin talous olisi tuolloin tasapainossa (alijäämä = 0).

EU:n finanssipoliittisen sopimuksen mukaan jäsenmaat asettavat itselleen keskipitkän aikavälin finanssipoliittisen tavoitteen julkisen sektorin rakenteelliselle alijäämälle, eli alijäämälle, josta suhdannevaihtelun vaikutus on poistettu. Hallitus on maaliskuussa 2016 vahvistanut julkisen talouden rakenteellisen alijäämän tavoitteeksi 0,5 prosenttia BKT:sta. Myös tämä tavoite jää ennusteiden mukaan toteutumatta. Julkisen sektorin rakenteellisen alijäämän ennustetaan heikkenevän 1,6 prosenttiin BKT:sta vuonna 2017 ja olevan 1,2 prosenttia BKT:sta vielä vuonna 2020. Poikkeamaa alijäämätavoitteesta ei voi enää tulkita vähäiseksi eikä tilapäiseksi ja Euroopan komissio tulee tästä syksyn aikana Suomea vielä huomauttamaan. Sen sijaan Suomi täyttää helposti vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan toisen kriteerin - menosäännön. Hallituksen säästötoimien ansiosta julkiset menot pienenevät sekä vuonna 2017 että vuonna 2018. Vuonna 2016 menot kasvavat, mutta tämä selittyy turvapaikanhakijoiden poikkeuksellisen suuresta määrästä aiheutuvista kustannuksista.

Arviointineuvoston ensimmäisessä raportissa suhtauduttiin ymmärtäväisesti silloiseen suureen julkisen talouden vajeeseen suhdannetilanteen johdosta. Emme esittäneet finanssipolitiikan nopeaa kiristämistä laskusuhdanteessa vaan totesimme että "...neuvosto suosittaa vuosina 2015 ja 2016 tehtävän finanssipolitiikan kiristämisen sijaan uskottavaa ohjelmaa, jossa julkisia menoja leikataan tai verotusta

kiristetään vuosina 2017 ja 2018” (Arviointineuvoston raportti, 2015, s. 54). Mielestämme tämä näkemys on edelleen perusteltu. Nykyisen hallituksen ohjelmaa ja ensimmäistä kehyspäätöstä voi myös pitää tällaisena uskottavana julkisen talouden tasapainoon pyrkivänä ohjelmana. Talous kasvaa vain vähän vuonna 2017, mutta ennusteiden mukaan kasvu ei ole juuri sen nopeampaa seuraavinakaan vuosina eikä julkisen talouden sopeuttamisen lykkäämisellä siksi pystytä ajoittamaan sopeuttamista parempaan suhdannevaiheeseen.

Hallitus ei kuitenkaan ennusteiden mukaan saavuta ohjelmansa mukaisia tavoitteita. Rakenteellinen alijäämä kasvaa vuonna 2017 tämänvuotiseen rakenteelliseen alijäämään verrattuna, vaikka talouskasvu hiukan vahvistuu. Rakenteellisen alijäämän muutoksella mitattuna finanssipolitiikka siis kevenee, vaikka hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi finanssipoliittisen linjan tulisi ennemmin olla asteittain kiristytävä.

Alijäämätavoitteista lipsuminen on huolestuttavaa julkisen sektorin pitkän aikavälin kestävyyskannalta. Valtiovarainministeriön syksyn ennusteen mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on runsaat kolme prosenttia BKT:sta. Kaavailtu sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistus voi kattaa kestävyysvajeesta nykyarvioiden mukaan onnistuessaankin vain noin puolet.

Hallitus pyrkii parantamaan julkisen talouden tilannetta myös edistämällä työllisyyden kasvua. Keskeinen tavoite on parantaa suomalaisten vientiyriyten kustannuskilpailukykyä ja sitä kautta kasvattaa työllisyyttä avoimella sektorilla. Kilpailukyky sopimus alentaa palkkakustannuksia sekä jäädyttämällä palkankorotukset että alentamalla työnantajan sairausvakuutusmaksuja ja siirtämällä osan työntekijöiden pakollisista työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksuista työntekijöiden maksettaviksi. Lisäksi työaikaa pidennetään ilman että palkkoja vastaavasti korotetaan, joten tuntipalkat alenevat.

Hallitus on pyrkinyt edesauttamaan kilpailukyky sopimuksen syntyä lupaamalla alentaa työtulojen verotusta, mikäli kilpailukyky sopimuksen kattavuus on riittävän suuri. Syksyn tilanteen perusteella hallitus esittää yhteensä 550 miljoonan euron veronkevennyksiä vuodelle 2017. Käytännössä nämä veronkevennykset kompensoivat palkansaajien vakuutusmaksujen nousun, jolloin palkansaajien käytettävissä olevat tulot jäävät keskimäärin suurin piirtein ennalleen.

Kilpailukyky sopimus ja siihen liittyvät veronkevennykset pienentävät julkisen sektorin tuloja ja heikentävät siten julkisen talouden tasapainoa 1,1 - 1,2 miljardilla eurolla vuosina 2017 - 2019 ja pitkällä aikavälillä noin 840 miljoonalla eurolla vuosittain. Hallitus laskee, että työvoimakustannusten alennuksista johtuva työvoimakustannusten alennus parantaa työllisyyttä n. 40 000 hengellä, mikä samalla parantaisi julkisen talouden tasapainoa noin 850 miljoonalla eurolla, jolloin kilpailukyky sopimus olisi julkisen sektorin kannalta pitkällä aikavälillä suunnilleen kustannusneutraali.

Kilpailukyky sopimuksen vaikutuksia koskeviin laskelmiin liittyy jossain määrin epäsymmetrisiä riskejä. Verojen ja työnantajamaksujen alennusten staattiset vaikutukset ovat suhteellisen helposti laskettavissa. Sen sijaan työvoimakustannusten alentamisen vaikutus työllisyyden kasvuun on vaikeammin arvioitavissa. Lisäksi hallitus käyttää huomattavan optimistisia arvioita työvoimakustannusten vaikutuksesta työllisyyteen. Kuten arviointineuvosto kevään raportissaan totesi, taloustieteellinen tutkimus ei näin suuria arvioita tue. Realistisemmilla oletuksilla työllisyysvaikutus jää

alle puoleen hallituksen arviosta, mikä samalla tarkoittaisi että kilpailukyky sopimus heikentäisi julkisen talouden tasapainoa noin 500 miljoonalla eurolla (ks. tarkemmin alla).

Työllisyyden parantaminen on hallituksen tärkeimpiä tavoitteita. Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee 72 prosentin työllisyysastetta. Tavoite on epärealistisen kova verrattuna keinoihin, joilla hallitus tavoitteisiinsa pyrkii. Tällä tasolla 15 - 64 -vuotiaiden työllisyysasteen vuosikeskiarvo on ollut viimeksi vuonna 1990. Valtiovarainministeriön nykyisen ennusteen mukaan työllisyysaste kasvaa nykyisestä 68,5 prosentista puolelatoista prosenttiyksiköllä 70,1 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. 72 prosentin työllisyystavoitteen saavuttaminen vaatisi tähän ennusteeseen verrattuna työllisyyden kasvua vielä noin 70 000 työllisellä. Esimerkiksi meneillään olevien työttömyysturvan uudistamista koskevien neuvottelujen tavoitteena on työllisyyden kasvu vain 8 000 hengellä.

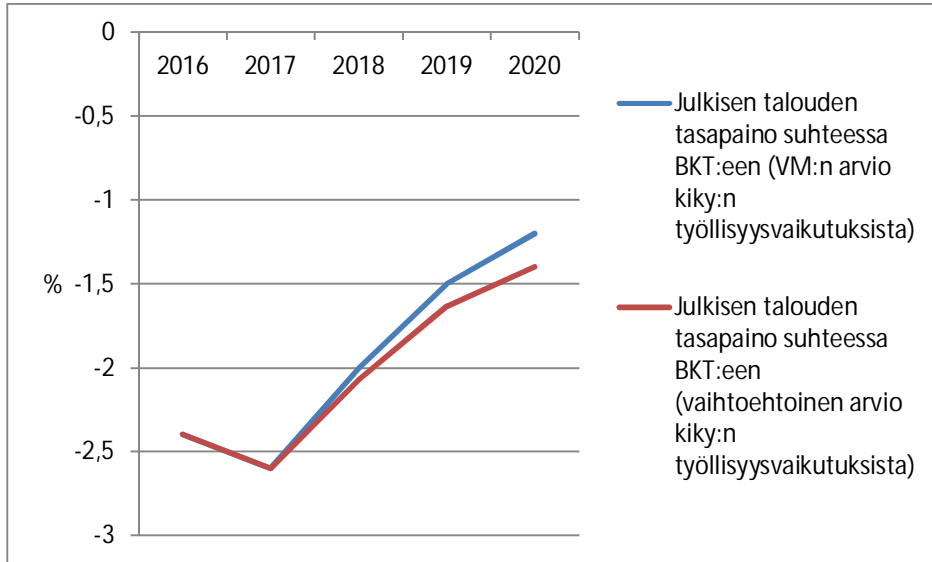
Kunnianhimoisen työllisyystavoitteen asettaminen ei sinänsä ole ongelmallista. Ongelmalliseksi epärealistinen tavoite kuitenkin muodostuu, jos julkisen talouden tasapainottaminen jää tämän tavoitteen toteutumisesta riippuvaiseksi.

Talouspolitiikan arviointineuvoston vaihtoehtoinen laskelma kilpailukyky sopimuksen mahdollisesta vaikutuksesta julkiseen talouteen pohjautuu valtiovarainministeriön taloudellisessa katsauksessa (syksy 2016, s. 23-24) esitettyyn laskelmaan. Valtiovarainministeriön arvio 850 miljoonan euron positiivisesta vaikutuksesta julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä riippuu suoraan kilpailukyky sopimuksen työllisyysvaikutuksesta, joka on vm:n arvion mukaan 40 000 työllistä. Tämä koostuu verokevennysten elvytysvaikutuksesta (5 000 työllistä) ja kilpailukykyyn paranemisen vaikutuksesta (35 000 työllistä). Jälkimmäinen on laskettu olettamalla, että työvoiman kysynnän jousto työvoiman hinnan suhteen on 0,7. Joustoarvio perustuu valtiovarainministeriön makroaineistolla tekemiin laskelmiin sekä vuonna 2009 julkaistun väitöskirjan tuloksiin.

Useimmat mikroaineistolla tehdyt, tieteellisissä julkaisuissa raportoidut joustoestimaatit ovat oleellisesti pienempiä. Arviointineuvoston vaihtoehtoinen arvio perustuu kysyntäjousto 0,282, joka on keskiarvo viimeaikaisista pohjoismaisten tutkimusten tuloksista. Tällä jousto-oletuksella kilpailukykyyn paranemisen työllisyysvaikutukseksi saadaan 14 100 työllistä $((0,282/0,7) * 35\ 000 = 14\ 100)$. Elvytysvaikutus mukaan lukien työllisyysvaikutus olisi noin 19 000 työllistä. Työllisyyden kasvun aiheuttama julkisen talouden kohentuminen jäisi tällöin 405 milj. euroon $((19\ 000/40\ 000) * 850\ \text{milj. euroa})$, jolloin kilpailukyky sopimus kaiken kaikkiaan heikentäisi julkista taloutta pitkällä aikavälillä.

Alla olevassa kuviossa havainnollistetaan julkisen talouden tasapainoa vuosina 2016 - 2020 ja sen herkkyyttä kilpailukyky sopimuksen työllisyysvaikutuksen suhteen. Kuviossa työllisyysvaikutuksen oletetaan voimistuvan asteittain siten, että vaikutuksesta 1/3 on toteutunut vuonna 2018, 2/3 vuonna 2019 ja kokonaan vuonna 2020. Mikäli vaihtoehtoinen arvio toteutuisi vm:n arvion sijasta, olisi julkisen talouden tasapaino suhteessa BKT:een noin 0,1 prosenttiyksikköä ennakoitua heikompi vuosina 2018 ja 2019 ja 0,2 prosenttiyksikköä ennakoitua heikompi vuonna 2020.

Kuvio. Julkisen talouden tasapaino vaihtoehtoisilla arvioilla kilpailukyky sopimuksen työllisyysvaikutuksista, suhteessa BKT:een, %.



Taulukko. Julkisen talouden tasapaino vaihtoehtoisilla arvioilla kiky-sopimuksen työllisyysvaikutuksista, suhteessa BKT:een, %.

	2016	2017	2018	2019	2020
Julkinen talouden tasapaino suhteessa BKT:een (VM:n arvio kiky:n työllisyysvaikutuksista)	-2.4	-2.6	-2.0	-1.5	-1.2
Julkinen talouden tasapaino suhteessa BKT:een (vaihtoehtoinen arvio kiky:n työllisyysvaikutuksista)	-2.4	-2.6	-2.1	-1.6	-1.4