

## **FINANSSIPOLITIIKAN VALINNAT KEVÄÄLLÄ 2014**

### **Sisältö**

**Asiantuntijaryhmän arvion tiivistelmä**

**Arvion lähtökohdat**

**Arvioon vaikuttavia tekijöitä**

**Sopeutusura julkisen talouden tasapainottamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi**

**Arvioita sopeutusuran taloudellisista vaikutuksista**

### **Ryhmän jäsenet**

VTT Martti Hetemäki (VM) (pj.)

VTT Jukka Pekkarinen (VM)

VTT Pasi Holm (PTT)

VTT Seija Ilmakunnas (PT)

VTT Juhana Vartiainen (VATT)

VTT Vesa Vihriälä (ETLA)

## Asiantuntijaryhmän arvion tiivistelmä

- Valtiontalous on jäämässä pysyväluonteisesti tuntuvasti alijäämäiseksi ja velka suhteessa kokonaistuotantoon jatkaa nousuaan ilman valtion menoja vähentäviä ja tuloja lisääviä uusia toimia.
- Noin kolmen miljardin euron suuruinen valtiontaloutta vahvistava sopeutus riittää taittamaan valtion velkasuhteen ja supistamaan valtiontalouden alijäämän noin prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon olettaen, että talous kasvaa keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuodessa. Samalla se – yhdessä kuntatalouteen kohdistuvan rakennepoliittisen ohjelman mukaisen sopeutuksen kanssa – kääntää myös koko julkisen talouden velkaantumisen alenevalle uralle suhteessa kokonaistuotantoon.
- Yhden vuoden aikana toteutettuna ja vuodelle 2015 jo aiemmin päätetyt sopeutustoimet huomioiden ottaen kolmen miljardin euron suuruiset valtiontaloutta vahvistavat toimet merkittävistä finanssipolitiikan kiristämistä liikaa tilanteessa, jossa talous on vasta toipumassa taantumasta ja resurssien vajaakäyttö on vielä suurta. Tämä puoltaa sopeutuksen jaksottamista useammalle vuodelle. Jaksottaminen edellyttää kuitenkin, että hallitus täsmentää sopeutustoimet tarkasti ja panee rakenneohjelman toimeen määrätietoisesti ja etupainotteisesti.
- Sopeutustoimet tulee valita niin, että haittavaikutukset pitkän ajan kasvuun minimoituvat. Toimet voidaan jaksottaa vuosille 2015 – 2017 siten, että
  - 1 mrd. toteutetaan 2015 loppuun mennessä, ja 1 mrd. sekä 2016 että 2017.
  - hallitus päättää sopeutustoimista kehysriihessä maaliskuussa 2014 ja antaa niitä koskevat tarvittavat lainsäädäntöesitykset niin, että niistä voidaan päättää kuluvan eduskuntakauden aikana.
- Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden toteutumisen kannalta on kriittistä, että
  - järjestöt neuvottelevat yhteisesti sovitun tavoitteen uskottavasti toteuttavan ratkaisun eläkeuudistukseksi syksyyn 2014 mennessä ja kaikki uudistukseen liittyvät lainsäädäntöesitykset annetaan eduskunnalle heti vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen ja uudistus tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta,
  - sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus johtaa toiminnallisesti ja hallinnollisesti tehokkaaseen palvelurakenteeseen, jota kuntarakennemuutos tukee, ja tarvittavasta lainsäädännöstä päätetään kuluvalle vaalikaudella
  - kuntatalous saatetaan tasapainoon vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita sovitun mittaluokan mukaisesti ja kuntien omin toimin ja että tasapaino ylläpidetään uuden kuntatalouden rahoituskehityksen avulla.
- Menoja vähentävien ja tuloja lisäävien sopeutustoimien on oltava luonteeltaan pysyviä. Rakenteellista työttömyyttä alentavat toimet vähentävät pysyvästi mm. työttömyysturva-, asumistuki- ja toimeentulotukimenoja ja ne lisäävät pysyvästi verotuloja. Laskettaessa kolmen miljardin sopeutustarvetta ei ole otettu huomioon rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyviä toimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Siltä osin kuin toimien vaikutukset ovat luotettavasti arvioitavissa ja työttömyys alenee, vaikutukset voidaan laskea osaksi 3 mrd. euron sopeutusta.
- Yhdessä kuntatalouteen kohdistuvan sopeutuksen kanssa valtiontalouteen kohdistuva 3 mrd. euron lisäsopeutus riittää korjaamaan syntyneen poikkeaman julkisen talouden rakenteelliseen keskipitkän aikavälin rahoitusasemataavoitteeseen. Vuonna 2018 rakenteellinen rahoitusasema olisi jo 1 prosentin ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Julkisen talouden kestävyysvajeen korjaaminen edellyttää Suomessa selvästi ylijäämäistä rahoitusasemaa ennen kuin ikääntymisen epäsuotuisat vaikutukset julkiseen talouteen voimistuvat 2020-luvulla.
- Valtion velkaantuneisuuden taittaminen ja kestävyysvajeen korjaaminen ovat vaativampia tavoitteita kuin julkisen talouden hoitoa koskevat EU-sopimusten asettamat velvoitteet. Siksi tässä esitetyt toimet riittävät myös täyttämään nämä velvoitteet.

## Arvion lähtökohdat

Kehysriihessä hallitus joutuu ottamaan kantaa finanssipolitiikan mitoitukseen, koostumukseen ja ajoitukseen tilanteessa, jossa talous on hauraasti ja hitaasti toipumassa taantumasta ja sopeutumassa aiempaa hitaampaan tuotannon ja tulojen kasvuvauhtiin. Toisaalta Suomen julkinen talous kärsii kestävyysvajeesta ja rakenteellisesta alijäämästä, joiden poistaminen edellyttää kasvua vahvistavien rakenteellisten toimien lisäksi kireää finanssipolitiikkaa.

Finanssipolitiikan valintojen kannalta on oleellista, miten finanssipolitiikka vaikuttaa paitsi valtion ja kuntien rahoitusasemaan myös talouden elpymiseen ja pidemmän aikavälin kehitykseen: voidaanko elpymistä tukea pitämällä julkisen talouden sopeuttaminen hitaana niin, että samalla kuitenkin vältetään pitkäaikaisiin alijäämiin liittyvät riskit. Päätöksentekijät joutuvat niin ikään ottamaan huomioon hallitusohjelmassa asetetut finanssipolitiikan tavoitteet ja EU-tasolla asetetut julkista taloutta koskevat sitoumukset.

Päätöksenteossa joudutaan ennustaman myös kansantalouden kehitystä tulevina vuosina. Talouden suhdannekuoppa on kestänyt poikkeuksellisen kauan euroalueen kriisin pitkittyessä. Samanaikaisesti elektroniikkateollisuuden ja metsäteollisuuden rakenneongelmat ovat merkinneet suurta kokonaistuotannon lisäpudotusta. Tällaisessa tilanteessa on vaikea erottaa heikosta kysynnästä johtuvaa suhdannetaantumaa ja kasvunäkymien pidempiaikaista heikkenemistä. Finanssipolitiikan ratkaisuja tehtäessä joudutaan kuitenkin arvioimaan sitä, mikä osa julkisten talouden ongelmista on suhdanne- luonteista ja mikä rakenteellista.

Lähiajan finanssipolitiikan ratkaisuihin vaikuttaa myös hallituksen rakennepaketissaan esittämien uudistusten eteneminen, koska välittömien sopeutustoimien ja pitkän aikavälin menopaineita purkavien rakenteellisten uudistusten välillä on valinnanmahdollisuus. Lyhyen ja pidemmän aikavälin sopeutusta on siksi syytä tarkastella myös kokonaisuutena. Tehtäviin uusiin päätöksiin vaikuttavat luonnollisesti myös jo aiemmin hallituskaudella tehdyt sopeutustoimet.

Seuraavassa esitettävät arviot perustuvat valtiovarainministeriön joulukuussa 2013 laadittuun ennusteeseen ja sen perusteella laadittuihin laskelmiin, koska tutkimuslaitosten ennusteet valmistuvat vasta myöhemmin keväällä. Erilaisten suhdannearvioiden vaikutuksesta julkisten talouden kehitykseen saa käsityksen liitteenä olevista laskelmista, joissa on tarkasteltu mm. viennin ja yksityisen kulutuksen tässä arvioitua myönteisemmän kehityksen vaikutuksia.

### *Valtiovarainministeriön ennuste*

- Valtiovarainministeriön joulukuussa 2013 julkistaman ennusteen mukaan Suomen kokonaistuotanto supistui runsaan 1 prosentin vuonna 2013 (taulukko 1). Taantumasta myötä kuilu todellisen ja potentiaalisen tuotannon välillä on kasvanut. Valtiovarainministeriön arvion mukaan talouden todellinen tuotanto oli 3,2 % arvioitua potentiaalista tasoaan alhaisempi vuonna 2013.
- Talous kääntyy hitaalle kasvu-uralle vuonna 2014. Kasvua tukevat euroalueen asteittainen elpyminen, vientikysynnän lisääntyminen ja alhaisina pysyvät korot. Koska kotitalouksien ostovoima polkee kuitenkin paikallaan, kotimainen kysyntä on vaisua. Vuonna 2015 kokonaistuotannon kasvu nopeutuu vajaaseen 2 prosenttiin ja kasvu on aiempaa laajapohjaisempaa. Vuosina 2015–2018 kasvu on potentiaalista vauhtiaan nopeampaa ja tuotantokuilu lähes umpeutuu vuonna 2017.

- Heikko suhdannetilanne, tuotannon rakennemuutos ja kokonaistuottavuuden kasvun hidastuminen sekä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot ovat heikentäneet julkisen talouden rahoitusasemaa ja kasvattaneet velkaa voimakkaasti. Ennusteen mukaan alijäämät pienenevät hitaasti ilman uusia menoja tai verotusta koskevia päätöksiä. Hallitusohjelmassa valtiontaloudelle asetettua alijäämätavoitetta ei saavuteta. Kuntatalouden rahoitusasema ei ole tasapainotumassa. Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on lipeämässä merkittävästi finanssipoliittisen lain mukaista tavoitetta suuremmaksi.
- Alijäämien myötä sekä valtion että koko julkisen talouden velka kasvaa suhteessa kokonaistuotantoon. Hallitusohjelmassa asetettu tavoite kääntää valtion velka laskuun suhteessa kokonaistuotantoon hallituskauden aikana ei siten ole toteutumassa. Julkisyhteisöjen velka on ylittämässä EU:n perustamissopimuksessa asetetun 60 prosentin viitearvon. Julkisen talouden rahoitus ei ole kestäväällä perustalla pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on 4½ – 5 prosentin luokkaa suhteessa kokonaistuotantoon. Sekä tätä pienempiä että tätä suurempia arvioita on myös esitetty.

Taulukko 1: Valtiovarainministeriön arvio talouden näkymistä ilman uusia päätöksiä.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BKT:n määrä, % muutos	-0,8	-1,2	0,8	1,8	1,7	1,6	1,5
Potentiaalisen BKT:n määrä, % muutos*	0,4	0,2	0,3	0,7	0,8	1,0	1,1
Tuotantokuilu, % potentiaalisesta BKT:sta	-1,8	-3,2	-2,7	-1,7	-0,8	-0,1	0,2
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-2,2	-2,6	-2,5	-2,0	-1,7	-1,4	-1,3
Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, % BKT:sta	-1,2	-0,9	-1,1	-1,1	-1,3	-1,4	-1,4
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	53,6	57,0	60,0	61,6	62,9	63,8	64,6
Valtion velka, % BKT:sta	43,6	46,6	49,3	50,7	51,5	52,0	52,4

Lähde: Vuoteen 2015, valtiovarainministeriön suhdanne-ennuste, joulukuun 2013, vuodesta 2016 valtiovarainministeriön laskelmat.

\* Valtiovarainministeriö arvioi potentiaalisen tuotannon tasoa ja kasvua EU:ssa yhteisesti hyväksytyllä tuotantofunktiomenetelmällä.

Ennusteen mukaan Suomen julkisen talouden alijäämä pysyy EU:n perustamissopimuksessa asetettua 3 prosentin viitearvoa pienempänä. Julkisen velan 60 prosentin viitearvon ylitys ja merkittävä poikkeama julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteesta (alijäämä enintään 0,5 % BKT:sta) saattavat käynnistää menettelyn, jonka puitteissa Suomelta voitaisiin edellyttää korjaavia toimia. Syksyllä 2013 komissio arvioi, että erityiset tekijät huomioon ottaen Suomi ei vielä riko velkakriteeriä eikä komissio suosittelut liiallisen alijäämän prosessin aloittamista. Komissio kuitenkin näki riskin, että vuonna 2014 syntyy merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä polulta. On ilmeistä, että Suomi joutuu uudelleen komission arvioinnin kohteeksi keväällä. Tätä ennen hallitus joutuu ottamaan huomioon kansalliseen finanssipoliittiseen lakiin liittyvät velvoitteet ryhtyä toimiin merkittävien poikkeamien eliminoimiseksi keskipitkän aikavälin tavoitteesta.

## Arvioon vaikuttavia tekijöitä

### *Finanssipolitiikan periaatteet*

Finanssipolitiikan tavoite on pyrkiä vähentämään suhdannevaihteluita tavalla, joka turvaa julkisen talouden kestävyden pitkällä aikajänteellä. Päätöksentekijöiden on valittava finanssipolitiikan toimet ja niiden ajoitus niin, että talous päätyy tasapainoiseen tilaan ja julkinen talous on kestävä. Eriyisesti julkisen talouden kestävyden turvaamiseksi toiminna on tarpeen painottaa talouden rakenteen kehittämistä ja työllisyysasteen korottamista sekä kasvuperustan vahvistamista. Tasapainotilas-

sa tuotanto on potentiaalisella tasollaan ja työttömyys tasolla, joka ei luo ylisuuria palkka- ja hintapaineita talouteen. Muihin maihin nähden nopeana jatkuva kustannusten nousu johtaisi kilpailukyvyn heikkenemiseen. Samalla päätöksentekijän on varmistettava, että julkisen talouden rahoitus on siinä vaiheessa kestäväällä pohjalla eikä tarvetta uusiin merkittäviin sopeutustoimiin ole.

Suomen finanssipolitiikka on pyrkinyt tähän tavoitteeseen vuodesta 2008 lähtien. Tuotantoa kohdanneen ison sokin vaikutuksia pehmennettiin merkittäväällä päätösperäisellä elvytyksellä 2009. Pahimman sokin mentyä ohi ja julkisen talouden tasapainon alettua merkittävästi heikentyä on siirretty julkisen talouden velkaantumisen taittamiseen tähtäävään vakauttamispolitiikkaan. Vuoden 2011 hallitusohjelmassa tämä tavoitteenasettelu täsmennettiin valtiontalouden alijäämää ja valtionvelan aikauraa koskeviksi tavoitteiksi sekä pitkän aikavälin kestävyysvajeen purkamiseen tähtäävien toimien aloittamiseksi vuoteen 2015 mennessä.

### *Talouden heikentyneet näkymät ja valtiontaloudelle asetetut tavoitteet*

Talouden lyhyen ajan kehitys on kuitenkin osoittautunut heikommaksi kuin hallitusohjelmaa laadittaessa oletettiin, ja hallituksen valtiontaloudelle asettamat tavoitteet ovat karanneet. Kun myös talouskasvun tulevaisuuden näkymät ovat melko vaikeat, julkisen talouden kestävyysvaje on aiemmin arvioitua suurempi.

Hallitus on päättänyt eri yhteyksissä välittömistä valtion menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimista, jotka ovat vuoden 2017 tasolla nettomääräisesti noin 4,7 mrd. euroa eli 2,2 % suhteessa kokonaistuotantoon. Jos lisäksi samaan aikaan työeläkevakuutusmaksuja korotetaan suunnitelmien mukaisesti, julkisen talouden rahoitusasema vahvistuu tehtyjen päätösten myötä noin 5,4 mrd. eurolla. Nämä sopeutustoimet on otettu huomioon valtiovarainministeriön ennusteessa, joka esitetään taulukossa 1.

Päätetyt sopeutustoimet eivät kuitenkaan riitä valtiontaloutta ja julkista taloutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän seurauksena riski siitä, että velkaantuminen kasvaa hallitsemattomasti, kun korkotaso normalisoituu, on kasvanut. Samalla mahdollisuudet suhdanteita tasoittavaan finanssipolitiikkaan ovat heikentyneet ja lähtökohdat kestävyysvajeen korjaamiseen muodostuneet aiempaa haastavammiksi. Valtiovarainministeriön arvion mukaan valtion velan kasvun taittaminen suhteessa BKT:hen lähivuosina edellyttäisi, että valtion rahoitusasema vahvistuisi vielä noin 3 mrd. euroa suhteessa valtiovarainministeriön ennusteeseen. Tämäkään ei riittäisi julkisen velan vakauttamiseen pysyvästi suhteessa kokonaistuotantoon. Tähän johtava kestävyysvajeen umpeen kurominen edellyttäisi valtiovarainministeriön arvion mukaan, että julkisen talouden rahoitusasema vahvistuisi pysyvästi noin 10 mrd. euroa.

### *Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma*

Kestävyysvajeen umpeen kurominen edellyttää suurempaa työllisyyttä, parempaa tuottavuutta ja nopeampaa kasvua. Konkreettiset päätökset toimista, joilla saadaan talouden tuottavuus kohenemaan, työllisyysaste nousemaan ja tuotantopotentiaali kasvamaan, luovat uskottavan polun kohti kestävä julkista taloutta ja pelivaraa julkisen talouden sopeuttamiseen nykyisessä tilanteessa. Pelkillä välittömin, julkisen talouden tuloihin tai menoihin suoraan kohdistuvien toimien kestävyysongelmaa ei voida ratkaista.

Rakennepoliittinen ohjelma, josta hallitus päätti syksyllä 2013, ja sen kunnianhimoinen ja etupainotteinen toimeenpano ovat tässä avainasemassa. Työmarkkinoilla solmittu työllisyys- ja kasvuso-

pimus aloittaa puolestaan kustannuskilpailukyvyn korjauksen. Mitä paremmin talouden rakenteiden uudistamisessa ja kustannuskilpailukyvyn kohentamisessa onnistutaan, sitä pienemmäksi jää välitömiä, julkisen talouden tuloihin tai menoihin suoraan kohdistuvien sopeutustoimien tarve. Valitettavasti monet rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvät uudistukset ovat täsmentämättä ja toimeenpano ajoittamatta.

### *Talouden tuotantopotentiaali ja julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema*

Taantumien ja monien talouden rakennemuutokseen liittyvien tekijöiden vuoksi talouden potentiaalisen tuotannon kasvu on hidastunut. Tällaisia tekijöitä ovat työikäisen väestön määrän supistuminen, teollisuuden rakennemuutos ja viennin ongelmat, alhainen investointiaste ja osaamisen ja pääomakannan vanheneminen sekä veroasteen nousu. Ajan myötä osa näistä epäsuotuisista vaikutuksista talouden tuotantopotentiaalisiin kasvuun väistyy. Saattaa kuitenkin olla, että tuotantokapasiteettia on hävinnyt Suomessa pysyvästi ilman, että muodostuu korvaavaa tuotantoa, jossa tuottavuus ja kasvu olisivat menetetyt tuotannon mukaisia. Potentiaalisen tuotannon kasvu on siten jäämässä selvästi hitaammaksi kuin vuosituhaten ensimmäisellä vuosikymmenellä keskimäärin. Tämä tarkoittaa, että talouden kasvu vakiintuu 1½ prosentin tietämiin vuodessa eli puolta pienemmäksi kuin taantumaa edeltäneenä kymmenenä vuotena keskimäärin. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden velvoitteet on mitoitettava tämän aiempaa hitaamman kasvun määräämään talouden katokyvyn mukaan.

Arvio potentiaalisen tuotannon kasvusta ja tuotantokuilusta vaikuttaa arvioon julkisen talouden rakenteellisesta rahoitusasemasta. Rakenteellinen rahoitusasema on rahoitusasema, josta on poistettu talouden suhdannevaihteluiden vaikutus.

Julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman mittaamiseen liittyy runsaasti epävarmuutta. Tällä hetkellä julkisen talouden vajetta on vaikea jakaa luotettavasti suhdanneperäiseen ja rakenteelliseen osaan, koska on vaikea arvioida, mikä osuus tuotannon supistumisesta on suhdanneluonteista ja mikä osa pysyvämpää rakenteellista pudotusta. Potentiaalisen tuotannon mittaustavat perustuvat usein lähestymistapaan, jossa potentiaalinen tuotanto on sidottu toteutuvaan tuotannon kehitykseen siten, että tuotantokuilu sulkeutuu keskipitkällä aikavälillä. Pitkittyneen matalasuhdanteen tai suurten rakennemuutosten oloissa tuotantokuilun sulkeutuminen 4-5 vuodessa on kuitenkin epärealistinen oletus. Pitkittyneen matalasuhdanteen oloissa tämä oletus saattaa pakottaa potentiaalisen tuotannon kasvuarvion epärealistisen matalaksi. Tämä puolestaan tuottaa epärealistisen heikon arvion rakenteellisesta rahoitusasemasta, joka on keskeinen indikaattori, kun EU:n piirissä arvioidaan julkista taloudenpitoa ja finanssipolitiikan vastuullisuutta.

### *Finanssipolitiikan vaikutus talouden kasvuun*

Kansainvälisten empiiristen tutkimustulosten ja mallisimulointien perusteella julkisen talouden sopeuttaminen heikentää talouskasvua lyhyellä aikavälillä. Karkeasti arvioiden julkisen talouden alijäämän pienentäminen yhdellä miljardilla eurolla supistaa kokonaistuotantoa lähivuotiksi noin ½–1 miljardin euron verran eli ns. finanssipolitiikan kerroin vaihtelee välillä ½-1. Menoleikkausten kielteisten vaikutusten voi odottaa olevan lyhyellä aikavälillä hieman suurempia kuin vastaavan suurien veronkorotusten. Tutkimustietoa finanssipolitiikan vaikutuksista talouden kasvuun esitellään laajemmin taustamateriaaliksi toimitetussa liitteessä.

Kansainvälinen tutkimustieto finanssipolitiikan vaikutuksista talouden kasvuun lyhyellä aikavälillä koskee lähinnä suuria maita ja aikaa ennen kansainvälistä finanssikriisiä. Vaikutukset voivat olla

erilaisia pienelle taloudelle ja rahaliiton jäsenmaalle, ja vaikutusten voi odottaa vaihtelevan mm. suhdannetilanteen mukana. Kun Suomen talouden erityispiirteet ja nykyinen tilanne otetaan huomioon, edellä esitetty lyhyen aikavälin vaikutushaarukka näyttäisi olevan mielekäs myös Suomessa.

Sopeutustoimien vaikutukset kasvuun pitkällä aikavälillä ovat tutkimustulosten perusteella hyvin erilaisia kuin lyhyellä aikavälillä. Aikaa myöten sopeutustoimien kokonaiskysynnän kautta välittyvä vaikutus häviää kokonaan. Jos sopeutustoimet ovat pysyviä, kuten niiden nykyisessä tilanteessa on syytä odottaa olevan, ne voivat kuitenkin vaikuttaa merkittävästi ja pysyvästi talouden rakenteeseen ja tuotantopotentiaaliin. Veronkorotukset, joilla on suuria kuluttajien ja yritysten valintoja vääristäviä vaikutuksia, näyttäisivät vaikuttavan erityisen haitallisesti talouden pitkän ajan tuotantopotentiaaliin. Tällaisia korotuksia ovat esim. työn verotuksen kiristäminen.

### **Sopeutusura julkisen talouden tasapainottamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi**

Talouspolitiikan tavoite on luoda edellytykset talouden ja hyvinvoinnin vakaalle kasvulle ja pitää julkisen talouden rahoitus kestäväällä pohjalla.

Julkisen talouden kestävyysongelma on rakenteellinen. Siksi sen ratkaisua voidaan edesauttaa kestäväällä tavalla vain muuttamalla talouden toiminnan institutionaalisia puitteita ja niiden luomia kannusteita työllisyyttä, tuottavuutta ja talouden kasvua tukevaan suuntaan. Pelkkä talouskasvu ja tuotantokuilun umpeutuminen ei poista kestävyysvajetta. Talouspolitiikan uskottavuuden kannalta on tärkeää, että hallitus pitää kiinni kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäävästä tavoitteesta ja täsmentää tarvittavat toimet mahdollisimman pitkälle hallituskauden aikana.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma sisältää keskeiset elementit talouden rakenteiden uudistamiseksi talouden kasvua ja julkisen talouden kestävyyttä tukevalla tavalla: kuntatalouden tasapainottamisen käyttöön otettavan rahoituskehityksen ja valtion ja kuntien muiden yhteisten toimien avulla, palvelutuotannon tuottavuuden kohottamisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja rahoitusrakenneuudistuksen avulla sekä työurien pidentämisen eläkeuudistuksen ja muiden työuran alkuun ja katkoksiin kohdistuvien toimien avulla. Lisäksi muut rakennepoliittisessa ohjelmassa hahmotellut toimet luovat yhdessä kustannuskilpailukykyä kohentavan työmarkkinaratkaisun kanssa mahdollisuuden ennustettua nopeampaan kasvuun pitkällä aikavälillä.

Ohjelman kunnianhimoinen ja etupainotteinen toimeenpano on avainasemassa, jotta ohjelmalle asetetut tavoitteet saavutetaan. Vaikka uudistusten suotuisat vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä, ne ovat ratkaisevia. Ilman niitä kestävyysvajetta ei saada kurottua umpeen.

Arviot ohjelmaan sisältyvien uudistusten vaikutuksesta julkisen talouden kestävyysvajeeseen ovat suunta-antavia ja karkeita. Uudistukset ovat monilta osin täsmentymättömiä. Lisäksi osa uudistuksista on sellaisia, joiden kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia julkisen talouden kestävyysvajeeseen ei kyetä arvioimaan luotettavasti käytettävissä olevilla välineillä. Ohjelman toimeenpanoon liittyy myös epävarmuutta.

On olemassa riski, että kasvun edellytysten vahvistaminen rakennepoliittisen ohjelman avulla osoittautuu liian hitaaksi. Valtiontalouden alijäämää on pyrittävä pienentämään määrätietoisesti, jotta julkinen velka saadaan laskevalle uralle ja alle 60 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon (tilinpidon nykyisin periaattein) kehyskauden sisällä. Mittavat alijäämät kasvattavat hallitsemattoman velkakierteen riskiä, mikä pakottaa jossakin vaiheessa dramaattisiin sopeutustoimiin. Samalla mahdollisuudet harjoittaa suhdannevaihteluita tasoittavaa finanssipolitiikkaa heikkenevät. Kyvyttömyys

pysäyttää valtion velkaantuminen heikentää myös luottamusta siihen, että Suomessa pystytään toteuttamaan hitaammin purevia rakenneuudistuksia. Sen lisäksi, että kyvyttömyys pysäyttää velkaantuminen merkitsisi kolausta uskottavuudellemme ja luopumista hallitusohjelman tavoitteista, se johtaisi myös ristiriitaan Suomen julkisen talouden hoitoa koskevien EU-sopimusten tavoitteiden kanssa.

Tämä tarkoittaa, että hallituksen rakennepoliittisen ohjelman määrätietoisien toteuttamisen lisäksi kehysriihessä tarvitaan konkreettiset päätökset uusista valtiontalouteen kohdistuvista välittömistä sopeutustoimista valtion velan kasvun taittamiseksi suhteessa kokonaistuotantoon.

Valtiontalouden vakauttamisen varmistamiseksi jo tehtyjä päätöksiä on syytä täydentää noin 3 miljardin euron suuruisilla valtiontalouden tuloihin ja menoihin kohdistuvilla sopeutustoimilla.

On perusteltua jaksottaa sopeutus useammalle vuodelle. Jos sopeutus tehdään kokonaan vuoden 2015 loppuun mennessä, mitä hallitusohjelman tavoite taittaa valtion velan kasvu suhteessa kokonaistuotantoon edellyttää, sopeutus heikentää talouden kasvua ja työllisyyttä tuntuvasti. On otettava huomioon, että talouden näköpiirissä oleva kasvu on suurelta osin vientivetoista. Viennin kasvun suotuisat vaikutukset näkyvät työllisyydessä viipeellä. Riski työttömyyden muuttumisesta laajaksi pitkäaikaistyöttömyydeksi on lähiaikoina suuri erityisesti siksi, että työllisyyden kannalta keskeisen kotimaisen kysynnän näkymät ovat vaisut. Suuri osa hallituksen jo päättämistä sopeutustoimista ajoittuu niin ikään vuodelle 2015 ja nämä toimet heikentävät talouden kasvua ja työllisyyttä jätälöin. Lisäksi on vaara, että nopeasti toteutetussa sopeuttamisessa on vaikea välttää toimia, jotka heikentävät talouden kasvupotentiaalia.

Lisäsopeutuksen jaksottaminen useammalle vuodelle edellyttää kuitenkin, että hallitus täsmentää sopeutustoimet tarkasti ja panee rakenneohjelman toimeen määrätietoisesti ja etupainotteisesti.

Sopeutustoimet tulee valita niin, että haittavaikutukset pitkän ajan kasvuun minimoituvat. Toimet voidaan jaksottaa vuosille 2015 – 2017 siten, että

- 1 mrd. toteutetaan 2015 loppuun mennessä, ja 1 mrd. sekä 2016 että 2017,
- hallitus päättää sopeutustoimista kehysriihessä maaliskuussa 2014 ja antaa niitä koskevat tarvittavat lainsäädäntöesitykset niin, että niistä voidaan päättää kuluvan eduskuntakauden aikana.<sup>1</sup>

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden toteutumisen kannalta on kriittistä, että

- järjestöt neuvottelevat yhteisesti sovitun tavoitteen uskottavasti toteuttavan ratkaisun eläkeuudistukseksi syksyyn 2014 mennessä ja kaikki uudistukseen liittyvät lainsäädäntöesitykset annetaan eduskunnalle heti vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen ja uudistus tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta,
- sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus johtaa toiminnallisesti ja hallinnollisesti tehokkaaseen palvelurakenteeseen, jota kuntarakenneuudistus tukee, ja tarvittavasta lainsäädännöstä päätetään kuluvalle vaalikaudella,

<sup>1</sup> Sekä välittömään sopeutukseen että rakennepoliittisiin päätöksiin liittyy kiistanalaisia arvovalintoja. Tämän vuoksi voisi olla hyödyllistä eriyttää sekä sopeutustoimien että rakenneuudistusten tavoiteltuja tuloksia koskeva poliittinen päätöksenteko eduskunnassa varsinaisesta lainsäädännöstä päättämisestä. Hallitus voi esimerkiksi antaa tiedonannon sopeutustoimien mittaluokasta ja ajoituksesta ja samoin keskeisten rakenneuudistusten sisällöstä ja vaikuttavuustavoitteista ja pyrkiä saamaan näille opposition tuen. Enemmistöhallitus voi tarpeen vaatiessa omin voimin säätää tarvittavat lait. Jos uusi vaalien jälkeen muodostettava hallitus olisi eri mieltä säädettyjen lakien sisällöstä, se voisi kumota ne, mutta se joutuisi perustelemaan omat ratkaisunsa selkeästi myös valtiontalouden tasapainottamistavoitteen kannalta.



- kuntatalous saatetaan tasapainoon vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita sovittun mitaluokan mukaisesti ja kuntien omin toimin ja että tasapaino ylläpidetään uuden kuntatalouden rahoituskehityksen avulla.

Tässä suositellun julkisen talouden sopeutusohjelman onnistuminen edellyttää niin ikään, että tulo- ja työehtosopimukset myös vuodesta 2016 eteenpäin ovat sopuissa kasvavan työllisyyden ja kilpailukyvyn paranemisen kanssa.

Sopeutustoimia täsmennettäessä on tarpeen painottaa rakenteellisia uudistuksia, kannustinongelmien lievittämistä ja työllisyysasteen korottamista sekä potentiaalisen tuotannon vahvistamista. Tavoiteltavia ovat vaikutuksiltaan pysyvät toimet ja toimet, jotka kohdistuvat menoihin, jotka eivät tue talouden kasvua, ja/tai veroihin, jotka vääristävät talouden toimijoiden valintoja tutkimustiedon valossa vähiten. Talouden kasvuedellytysten turvaamiseksi on syytä pitkälle pidättäytyä leikkauksista valtion investointeihin talouden infrastruktuuriin, koulutusmenoihin tai tutkimus- ja tuotekehitysmenoihin. Rakenteelliset uudistukset näiden menolajien sisällä voivat kuitenkin olla perusteltuja. Koska myös verotusta täytyy kiristää, kiristys tulee kohdistaa etenkin kulutuksen ja kiinteistöjen verotukseen. Myös asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden pienentämistä on syytä nopeuttaa. Tavoite hillitä menojen kasvua pitkällä aikavälillä puoltaa sitä, että sopeutuksen painopiste on menoissa. Valintaa menoihin ja veroihin kohdistuvan sopeutuksen välillä ei kuitenkaan voida tehdä ilman arvovalintoja eli huomioimatta esimerkiksi sopeutuksen vaikutus tulonjakoon.

Rakenteellista työttömyyttä alentavat toimet vähentävät pysyvästi mm. työttömyysturva-, asumistuki- ja toimeentulotukimenoja ja ne lisäävät pysyvästi verotuloja. Laskettaessa kolmen miljardin sopeutustarvetta ei ole otettu huomioon rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyviä toimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Siltä osin kuin toimien vaikutukset ovat luotettavasti arvioitavissa ja työttömyys alenee, vaikutukset voidaan laskea osaksi 3 mrd. euron sopeutusta.

### **Arvioita sopeutusuran taloudellisista vaikutuksista**

Ehdotettujen toimien lähivuosien vaikutuksia voidaan tarkastella edellä esitetyn valtiovarainministeriön ennusteen pohjalta (taulukot 2 ja 3)<sup>2</sup>. Valtiontalouteen kohdistuvat välittömät toimet riittävät pysäyttämään valtion velkaantumisen suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2017. Samalla ne – yhdessä kuntatalouteen kohdistuvien hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisten toimien<sup>3</sup> kanssa – riittävät kääntämään myös koko julkisen talouden velkaantumisen alenevalle uralle suhteessa kokonaistuotantoon. Julkisen talouden velka alittaisi tässä tapauksessa 60 prosentin viitearvon vuonna 2018.

Valtiontalouteen ja kuntatalouteen kohdistuvat toimet riittäisivät korjaamaan syntyneen poikkeaman julkisen talouden rakenteelliseen keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteeseen. Vuonna 2017 rakenteellinen rahoitusasema olisi jo 1 prosentin ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Julkisen talouden kestävyysvajeen korjaaminen edellyttää Suomessa selvästi ylijäämäistä rahoitusasemaa ennen kuin ikääntymisen vaikutukset julkisen talouden tasapainoon voimistuvat 2020-luvulta lähtien. Rakenteellinen rahoitusasema vuonna 2017 on välietappi tällä polulla.

<sup>2</sup> Taulukkojen 3 ja 4 laskelmat eroavat sen mukaan, kuinka paljon finanssipolitiikan kiristämisen oletetaan hidastavan tuotannon kasvu. Taulukossa 4 finanssipolitiikan kiristämisen epäsuotuisa vaikutus on suurempi kuin taulukossa 3.

<sup>3</sup> Kuntatalouden tasapainottamiseksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita puretaan yhden miljardin euron kustannuksia vastavasti. Lisäksi yksi miljardi katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin. Tästä noin ½ miljardia arvioidaan toteutuvan vuonna 2014 ja on otettu huomioon ennusteen perusurassa, joka esitetään taulukossa 1.

Taulukko 2: Sopeutusuran mukainen arvio, kun finanssipolitiikan kerroinvaikutuksen oletetaan olevan 0,5.\*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sopeutusura**							
Kuntatalouden tasapainotus, mrd. euroa				½	½	½	
Valtiontalouden lisäsopeutus, mrd. euroa				1	1	1	
Sopeutusuran mukainen arvio							
BKT:n määrä, % muutos	-0,8	-1,2	0,8	1,4	1,3	1,2	1,5
Potentiaalisen BKT:n määrä, % muutos	0,4	0,2	0,3	0,7	0,8	1,0	1,1
Tuotantokuilu, % potentiaalisesta BKT:sta	-1,8	-3,2	-2,7	-2,0	-1,5	-1,2	-0,9
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-2,2	-2,6	-2,5	-1,5	-0,6	0,2	0,4
Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, % BKT:sta	-1,2	-0,9	-1,1	-0,4	0,2	0,8	0,8
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	53,6	57,0	60,0	61,2	61,5	60,8	59,8
Valtion velka, % BKT:sta	43,6	46,6	49,3	50,5	50,7	50,2	49,4

Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

\* Arviossa oletetaan, että sopeutus, joka on mittaluokaltaan 1 % BKT:sta, supistaa BKT:ta ½ prosentilla lähivuodeksi. Lisäksi oletetaan, että BKT:n kasvun hidastuminen 1 prosenttiyksikköä heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa ½ prosenttia BKT:sta lyhyellä aikavälillä.

\*\* Rakennepoliittisessa ohjelmassa sovitut kuntatalouteen kohdistuvat toimet, yhteensä 1½ mrd. euroa vuoteen 2017 mennessä, sekä tässä arviossa ehdotetut valtiontalouteen kohdistuvat lisäsopeutustoimet, yhteensä 3 mrd. euroa vuoteen 2017 mennessä. Tähän mennessä toteutetut tai päätetyt sopeutustoimet on otettu huomioon perusurassa, joka esitetään taulukossa 1.

Taulukko 3: Sopeutusuran mukainen arvio, kun finanssipolitiikan kerroinvaikutuksen oletetaan olevan 1,0.\*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sopeutusura**							
Kuntatalouden tasapainotus, mrd. euroa				½	½	½	
Valtiontalouden lisäsopeutus, mrd. euroa				1	1	1	
Sopeutusuran mukainen arvio							
BKT:n määrä, % muutos	-0,8	-1,2	0,8	1,0	1,0	0,9	1,5
Potentiaalisen BKT:n määrä, % muutos	0,4	0,2	0,3	0,7	0,8	1,0	1,1
Tuotantokuilu, % potentiaalisesta BKT:sta	-1,8	-3,2	-2,7	-2,4	-2,2	-2,3	-1,9
Julkisyhteisöjen rahoitusasema, % BKT:sta	-2,2	-2,6	-2,5	-1,7	-1,0	-0,4	-0,2
Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema, % BKT:sta	-1,2	-0,9	-1,1	-0,4	0,2	0,8	0,8
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	53,6	57,0	60,0	61,5	62,2	62,1	61,4
Valtion velka, % BKT:sta	43,6	46,6	49,3	50,8	51,3	51,3	50,7

Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

\* Arviossa oletetaan, että sopeutus, joka on mittaluokaltaan 1 % BKT:sta, supistaa BKT:ta 1 prosentilla lähivuodeksi. Lisäksi oletetaan, että BKT:n kasvun hidastuminen 1 prosenttiyksikköä heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa ½ prosenttia BKT:sta lyhyellä aikavälillä.

\*\* Rakennepoliittisessa ohjelmassa sovitut kuntatalouteen kohdistuvat toimet, yhteensä 1½ mrd. euroa vuoteen 2017 mennessä, sekä tässä arviossa ehdotetut valtiontalouteen kohdistuvat lisäsopeutustoimet, yhteensä 3 mrd. euroa vuoteen 2017 mennessä. Tähän mennessä toteutetut tai päätetyt sopeutustoimet on otettu huomioon perusurassa, joka esitetään taulukossa 1.

Ryhmän tekemän tilannearvion ja antaman arvion taustaksi ryhmälle on toimitettu seuraava materiaali, joka on tämän asiakirjan liitteenä. Materiaalin sisällöstä vastaavat tekijät. Ryhmä ei ota kantaa sisältöön.

LIITE 1: Laskelmia julkisen talouden sopeuttamiseen liittyen, muistio 6.2.2014, Lauri Kajanoja – Helvi Kinnunen – Petri Mäki-Fränti – Jukka Railavo – Hannu Viertola, Suomen Pankki.

LIITE 2: Laskelmia julkisen talouden sopeuttamisesta ja tuottavuuden heikentymisestä, muistio 31.1.2014, Mika Kuismanen – Meri Obstbaum – Samuli Pietiläinen, Valtiovarainministeriö.

LIITE 3: Finanssipolitiikan vaikutuksista talouskasvuun tutkimustiedon valossa, muistio 6.2.2014, Lauri Kajanoja, Suomen Pankki.

LIITE 4: Eteneminen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän ja korjaavan osan arvioinnissa, muistio 23.1.2014, Marketta Henriksson – Ilkka Kajaste, Valtiovarainministeriö.

LIITE 5: (Liikenne)infran joustava toteutus-/rahoitusmalli: Valtion Infra Oy, muistio 29.1.2014, Pasi Holm, Pellervon taloustutkimus PTT.