



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Taloudellinen katsaus

Syksy 2019

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:48



Talousnäkymät

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:48

Taloudellinen katsaus

Syksy 2019

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-367-030-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		7.10.2019
Tekijät	Kansantalousosasto		
Julkaisun nimi	Taloudellinen katsaus, syksy 2019		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:48		
Teema	Talousnäkymät		
ISBN PDF	978-952-367-030-3	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-030-3		
Sivumäärä	103	Kieli	suomi
Asiasanat	Julkinen talous, taloudellinen kehitys		
Tiivistelmä			
Talouskasvu näyttää vielä lähiaikoina myönteiseltä huolimatta kansainvälisen talouden heikoista uutisista. Kotimainen kysyntä ylläpitää talouskasvua tulevina vuosina. Yksityisten investointien ja kulutuksen kasvu hidastuu epävarman ulkoisen ympäristön heijastuessa suomalaisten yritysten ja kuluttajien odotuksiin. Julkisen kulutuksen ja investointien merkitys BKT:n kasvulle korostuu varsinkin ensi vuonna. Julkinen talouden menot ovat pysyneet koko korkeasuhdanteen ajan tuloja suurempina. Julkisessa taloudessa on rakenteellinen alijäämä, joka ennusteen mukaan kasvaa lähivuosina. Julkista taloutta heikentävät vaimeneva talouskasvu, väestön ikääntymisestä johtuva menojen kasvu sekä hallitusohjelman mukaiset menonlisäykset. Vuonna 2019 Suomen BKT kasvaa 1,5 %. Viennin kasvu on vaisua Euroopan talousnäkyvien säilyessä epävarmoina. Asuinrakennusinvestoinnit supistuvat, mutta myös tuotannollisten investointien kasvu hidastuu kansainvälisen talouden suhdanteen heikentyessä. Yksityisen kulutuksen kasvu jatkuu ansiotason nousun sekä korkean työllisyyden tukemana. BKT kasvaa 1,0 % v. 2020 ja 0,9 % v. 2021. Yksityisen kulutuksen kasvu hidastuu kotitalouksien säästämisasteen noustessa. Investointien osuus BKT:sta laskee. Keskeisten talouksien väliset kauppajännitteet heijastuvat maailmankauppaan ja vaikuttavat välillisesti Suomen vientiin. Talouskasvun hidastuminen ja nimellispalkkojen nousu alkavat asteittain heikentää työllisyyden kasvua. Työllisyysaste nousee 73,4 prosenttiin vuoteen 2021 mennessä työikäisen väestön edelleen vähentyessä. Työttömyysaste laskee hitaasti 6,2 prosenttiin v. 2021.			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet		7.10.2019
Författare	Ekonomiska avdelningen		
Publikationens titel	Taloudellinen katsaus, syksy 2019 (Ekonomisk översikt, hösten 2019)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:48		
Tema	Ekonomiska utsikter		
ISBN PDF	978-952-367-030-3	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-030-3		
Sidantal	103	Språk	Finska
Nyckelord	Offentlig ekonomi, ekonomisk utveckling, budgetförslag		
Sammanfattning			
Den ekonomiska tillväxten verkar bli fortsatt positiv den närmaste tiden trots dåliga nyheter angående den globala ekonomin. Den inhemska efterfrågan upprätthåller den ekonomiska tillväxten under kommande år. De privata investeringarnas och konsumtionens tillväxt mattas av när osäkra yttre omständigheter reflekteras i de finländska företagens och konsumenternas förväntningar. Den offentliga konsumtionens och investeringarnas betydelse för tillväxten i BNP betonas i synnerhet i nästa år. Utgifterna inom den offentliga ekonomin har varit större än inkomsterna under hela högkonjunkturen. Den offentliga ekonomin uppvisar ett strukturellt underskott som enligt prognosen kommer att öka ytterligare under de närmaste åren. De offentliga finanserna försämras av den allt mer dämpade ekonomiska tillväxten, de ökade utgifterna till följd av att befolkningen åldras samt utgiftsökningarna i enlighet med regeringsprogrammet. År 2019 ökar Finlands BNP med 1,5 procent. Exporttillväxten är dämpad eftersom de ekonomiska utsikterna för Europa är fortsatt osäkra. Bostadsinvesteringarna minskar, men också de produktionsmässiga investeringarnas tillväxt mattas av när det globala konjunkturläget försämras. Den privata konsumtionen fortsätter att öka med stöd av den stigande inkomstnivån och den höga sysselsättningsnivån. BNP ökar med 1,0 procent 2020 och 0,9 procent 2021. Den privata konsumtionens tillväxt mattas av när hushållens sparkvot stiger. Investeringarnas andel av BNP minskar. Handelsspänningarna mellan de viktigaste ekonomierna avspeglas i världshandeln och inverkar indirekt på Finlands export. Den avtagande ekonomiska tillväxten och ökningen av de nominella lönerna bidrar stegvis till att ökningen av antalet sysselsatta mattas av. Sysselsättningsgraden stiger till 73,4 procent före 2021 då befolkningen i arbetsför ålder minskar ytterligare. Arbetslöshetsgraden sjunker långsamt till 6,2 procent 2021.			
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		7 October 2019
Authors	Economics Department		
Title of publication	Taloudellinen katsaus, syksy 2019 (Economic Survey, Autumn 2019)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:48		
Subject	Economic Prospects		
ISBN PDF	978-952-367-030-3	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-030-3		
Pages	103	Language	Finnish
Keywords	Public finance, economic development, draft budget		
Abstract The short-term outlook for the Finnish economy remains positive despite worrying economic news received from elsewhere in the world. Economic growth will be sustained by domestic demand over the coming years. Growth of private investments and consumption will slow down as the uncertainties in the external environment are reflected in the expectations of Finnish companies and consumers. Public consumption and investments will contribute markedly to GDP growth, especially in 2020. General government expenditure has remained higher than general government revenue throughout the current economic upturn. Finland's general government finances suffer from a structural deficit, which is expected to grow over the next few years. General government finances will be weakened by a slowdown in economic growth, higher expenditure resulting from an ageing population and the spending increases envisaged in the Government Programme. Finland's GDP will grow by 1.5% in 2019. Exports will grow only slowly as the outlook for European economies remains uncertain. Housing construction will decrease and with the global economy slowing down, a slowdown in production investments is also expected. Boosted by rising earnings and a high employment rate, private consumption will continue to grow. Finland's GDP will grow by 1.0% in 2020 and by 0.9% in 2021. Growth in private consumption will slow down as the household savings rate rises. Investments to GDP ratio will decrease. The trade tensions between major economies will have an impact on world trade and indirectly also on Finnish exports. A slowdown in economic growth and a rise in nominal wages will gradually weaken employment growth. Further decline in the working-age population will push the employment rate to 73.4% by 2021. Unemployment will fall slowly and will stand at 6.2% in 2021.			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Toteutunutta kehitystä koskevien tietojen lähde: Tilastokeskus ellei muuta mainittu.

TAULUKOISSA KÄYTETYT SYMBOLIT JA LYHENTEET

-	Ei mitään ilmoitettavana
0	Suure pienempi kuin puolet käytetystä yksiköstä
..	Tietoa ei ole saatu
.	Loogisesti mahdoton esitettäväksi
**	Ennuste
CPB	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschafts Institut
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
VM	Valtiovarainministeriö

Kukin taulukoiden luvuista on pyöristetty erikseen.

TALOUDELLINEN KATSAUS SYKSY 2019

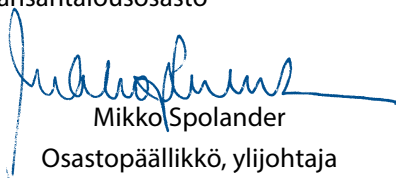
Katsauksessa esitetään vuosien 2019–2021 taloudellista kehitystä koskeva ennuste. Lyhyen ajan talousennusteen ohella se sisältää myös vuoteen 2023 ulottuvan talouden keskipitkän ajan kehitysarvion.

Katsauksessa esitetyt ennuste ja kehitysarvio on laadittu kansantalousosastolla riippumattomasti perustuen lakiin talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

Katsauksen tarkastelujen pohjana ovat Tilastokeskuksen syyskuussa 2019 julkaisemat, vuotta 2018 koskevat kansantalouden tilinpidon tiedot sekä muut julkiset tilastot, jotka on saatu käyttöön 20.9.2019 mennessä sekä hallituksen budjettineuvotteluissa 17.9.2019 tekemät päätökset.

Helsingissä syyskuussa 2019

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto



Mikko Spolander
Osastopäällikkö, ylijohtaja



Jukka Railavo
Finanssineuvos
Reaalitalouden
yksikön päällikkö



Marja Paavonen
Finanssineuvos
Julkisen talouden
yksikön päällikkö

Sisältö

Taloudellinen katsaus syksy 2019	7
Esipuhe	11
Yhteenveto	14
1 Talousnäkymät	25
1.1 Kansainvälinen talous	25
1.2 Ulkomaankauppa	30
1.2.1. Vienti ja tuonti	30
1.2.2. Hinnat ja vaihtotase	32
1.3 Kotimainen kysyntä	34
1.3.1 Yksityinen kulutus	34
1.3.2 Julkinen kulutus	36
1.3.3 Yksityiset investoinnit	38
1.3.4 Julkiset investoinnit	41
1.4 Kotimainen tuotanto	42
1.4.1 BKT	42
1.4.2 Jalostus	44
1.4.3 Palvelut	48
1.5 Työvoima	50
1.6 Tulot, kustannukset ja hinnat	53
1.6.1 Palkat	53
1.6.2 Kuluttajahinnat	54

2 Julkinen talous	57
2.1 Julkisyhteisöt yhteensä.....	57
2.1.1 Arvioita finanssipolitiikan vaikutuksista	64
2.1.2 Julkisyhteisöjen velka	73
2.2 Valtionhallinto	75
2.3 Paikallishallinto	87
2.4 Sosiaaliturvarahastot.....	92
2.4.1 Työeläkelaitokset.....	92
2.4.2 Muut sosiaaliturvarahastot	94
2.5 Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä	95

Liitetaulukot	100
----------------------------	------------

Kehikot

Suhdannekäänteet ja niiden ennakoiminen.....	22
Suomi ja EU:n finanssipolitiikan säännöt.....	62
Finanssipolitiikan mitoitus.....	65
Kuinka suuri on julkisten menojen kerroin?.....	69
Vuoden 2020 budjetti ja valtiontalouden kehyykset.....	79

Esipuhe

Tämä asiakirja sisältää valtion tuoreimman virallisen talousennusteen. Virallisen sikäli, että valtiovarainministeriön kokonaistaloudellinen ennuste maalaa kuvan talouden näkymästä valtion 2020 talousarvion ja vaalikauden Julkisen talouden suunnitelman perustaksi.

Ennusteen mukaan talouden kasvu hidastuu viime vuosien noin 2,5 prosentin vauhdista vajaaseen 1 prosenttiin lähivuosina. Maailmantalous köhii, yritysten vienninäkymät ovat heikentyneet selvästi ja viennin kasvu hidastuu. Toimintaympäristön epävarmuus koettelee yritysten uskoa tulevaisuuteen niin, että myös niiden investoinnit niiaavat. Kotitaloudet vähentävät asuntoinvestointejaan, mutta jaksavat vielä kuluttaa, koska työllisyys ja ansiot kasvavat edelleen ja inflaatio pysyy aisoissa.

Talouden peruskuva ei ole synkkä vaan kypsylvälle suhdanteelle tyypillinen. Talouden kasvu jatkuu, mutta suhdanne on tasaantumassa – olkoonkin että hieman jyrkemmin kuin vielä alkukesällä arvioitiin. Korkeasuhdanteen jälkeen päädytään aiempaa nopeammin kasvuvauhtiin, jonka määrittävät talouden rakenteet ja käytettävissä olevat voimavarat.

Talouden peruskuva ei sisällä taantumaa. Ennustetta leimaa kuitenkin suuri epävarmuus maailmatalouden tulevasta suunnasta. Käännöksen ennustettua hitaamman kasvun suuntaan on ilmeinen riski.

Talouden peruskuva rakentuu sen varaan, että maailmantaloutta ja maailmankauppaa kurittavat väliaikaiset tekijät ja muu ärhentely tasoittuvat v. 2020. Merkkejä tästä pitäisi alkaa nähdä jo 2019 loppuvuoden aikana. On huolestuttavaa, että kuluneen kesän aikana on kertynyt lähinnä merkkejä häiriöiden pitkittymisestä erityisesti Euroopassa.

Indikaattorit ovat notkahtaneet myös Suomessa, mutta niistä välittyvä yleiskuva kertoo edelleen vähitellen hidastuvasta kasvusta, ei jyrkästä muutoksesta heikompään.

Hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita on julkisen talouden tasapainottaminen v. 2023 siten, että työllisten määrä kasvaa 60 000 henkilöä suuremmaksi kuin ennusteissa ja työllisten osuus 15-64-vuotiaasta väestöstä nousee 75 prosenttiin vuoden 2023 loppuun mennessä.

Tähän mennessä sovituin toimin tavoitteisiin ei vielä päästä. Ennusteen mukaan työllisyysaste nousee niukasti yli 73 prosenttiin ja julkisen talouden rahoitus on 1,4 % alijäämäinen suhteessa BKT:hen v. 2023. Valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettu alijäämä on lähes 5,5 mrd. euroa.

Tämä tarkoittaa, että julkinen talous velkaantuu ja tukee talouden kysyntää lähivuosina. Finanssipolitiikan elvyttävä viritys voi hyvinkin osoittautua tarkoituksenmukaiseksi, jos ennustettua hitaamman kasvun riski toteutuu ja talous sukeltaa jyrkempään laskusuhdanteeseen tai taantumaan.

Tämä tarkoittaa myös, että julkinen talous ei tasapainotu ilman työllisyyttä sekä talouden ja julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuutta kohentavia uudistuksia. Ja jotta lakisääteiset julkiset etuudet kyettäisiin rahoittamaan ja palvelut tuotamaan vielä tulevinakin vuosikymmeninä, julkisen talouden pitäisi oikeastaan olla nyt selvästi ylijäämäinen. Siksi pyrkimyksen vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä pitäisi olla keskeinen valmistelua ohjaava tavoite kaikissa suurissa pidemmällä aikavälillä vaikuttavissa uudistuksissa.

Kestävä julkinen talous vaatii selvästi korkeampaa työllisyyttä. Työllisyyden ennustettua nopeampi nousu ei ole mahdollista ilman talouden ennustettua nopeampaa kasvua.

Kun talous nousi suhdannekuopasta, työvoiman kysyntä kasvoi ja työllisyysaste nousi nopeasti. Suhdanne ei tarjoa samanlaista vetoapua työllisyydelle nyt, kun talous on laskettelemassa kohti normaalia pidemmän aikavälin keskimääräistä vauhtia.

Jotta talous voisi kasvaa ennustettua nopeammin lähivuosina, maailmantalouteen ladattujen erinäisten häiriöiden pitäisi hälventyä ja luottamuksen tulevaisuuteen kohentua sekä maailmalla että Suomessa.

Ennen kaikkea työllisyyden nousu edellyttäisi kuitenkin toimia, jotka tukevat suomalaisen tuotannon tuottavuutta ja kustannuskilpailukykyä, ja kasvattavat työn tarjontaa. Tehokkaiden ja mittaluokaltaan riittävien toimien löytäminen ja toimeenpano on talouspolitiikan tehtävä.

Jotta suomalaiset vientiyritykset kykenisivät kasvattamaan tuotantoaan ja työvoimaansa, niiden pitää kyetä päihittämään kilpailijansa maailmanmarkkinoilla. Siksi suomalaisen tuotannon kustannukset saisivat kasvaa korkeintaan samaa vauhtia kuin kilpailijoilla. Merkittävä osa kotimaisten kustannusten kasvusta lähivuosina määritetään työsopimusneuvotteluissa seuraavien kuukausien aikana.

Jotta puolestaan yrityksille olisi tarjolla riittävästi osaavaa työvoimaa eikä kasvu tyssäisi tarjontarajoitteisiin ja johtaisi kustannuskierteeseen, tarvitaan uudistuksia, jotka lievittävät työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuusongelmia, alentavat rakenteellista työttömyyttä ja aktivoivat työvoiman ulkopuolella olevista aiempaa useammat hakemaan töitä.

Keinoja kasvun ja työllisyyden lisäämiseksi on monia. Hallitus on jo päättänyt joistain toimista neuvotteluissaan 2020 talousarviosta ja Julkisen talouden suunnitelmasta. Lisäksi se on sitoutunut etsimään lisää toimia yhdessä työmarkkinaosapuolien kanssa.

Niitä odotellessa. Aikaa on annettu syksyn 2020 budjettiriiheen saakka.

Yhteenveto

Talouden suhdannenäkymät vuosina 2019–2021

Talouuskasvu näyttää vielä lähiaikoina myönteiseltä huolimatta kansainvälisen talouden heikoista uutisista. Kotimainen kysyntä ylläpitää talouuskasvua tulevina vuosina. Yksityisten investointien ja kulutuksen kasvu hidastuu epävarman ulkoisen ympäristön heijastuessa suomalaisten yritysten ja kuluttajien odotuksiin. Julkisen kulutuksen ja investointien merkitys BKT:n kasvulle korostuu varsinkin ensi vuonna.

Keskipitkällä aikavälillä vuosina 2022–2023 talouuskasvu hidastuu alle yhteen prosenttiin johtuen talouden rakenteellisista tekijöistä. Hidastuvan talouuskasvun seurauksena työllisyyden koheneminen jää vähäiseksi.

Julkisen talouden menot ovat pysyneet koko korkeasuhdanteen ajan tuloja suurempina. Julkisessa taloudessa on rakenteellinen alijäämä, joka ennusteen mukaan kasvaa lähivuosina. Julkista taloutta heikentävät vaimeneva talouuskasvu, väestön ikääntymisestä johtuva menojen kasvu sekä hallitusohjelman mukaiset menonlisäykset.

Maailmankaupan kasvu hidastuu selvästi

Maailmantalouden kasvu hidastuu kuluvana vuonna kauppakonflikteihin liittyvän epävarmuuden takia. Jo ensi vuonna kasvu elpyy pitkälti euroalueen, mutta myös monien kehittyvien talouksien vetämänä. Maailmankaupan kasvu on hitainta kuluvana vuonna, mutta sekin elpyy ensi vuodesta lähtien.

Euroalueella talousnäkymiä varjostaa tänä vuonna nopeasti hidastunut talouuskasvu Saksassa. Kuitenkin näkymien odotetaan kirkastuvan ensi vuonna. Suhteellisen vahvana pysytellyt palveluiden kysyntä tukee elpymistä. Yhdysvaltojen talouden kasvu on ollut nopeaa vahvan kotimaisen kysynnän ja työllisyyden vetämänä.

Yhdysvaltain keskuspankki kevensi elokuussa rahapolitiikkaa vastauksena hidastuvaan inflaatioon ja talouskasvuun yleensä.

Ison-Britannian talousnäkömien keskeinen kysymys on ero Euroopan Unionista. Pidempään jatkunut epävarmuus on vähentänyt investointitoimintaa. Perusnäkömän mukaan Iso-Britannia eroaa EU:sta järjestäytyneesti yhteisesti neuvotellun sopimuksen mukaisesti.

Raakaöljyn hinta on pysytellyt melko matalana huolimatta Persianlahden jännittyneestä tilanteesta ja sen oletetaan kasvavan maltillisesti ennusteperiodilla. Lyhyiden markkinakorkojen ja valtionlainojen korkoympäristö on muuttunut kuluven vuoden aikana perusteellisesti. Markkinakorot ovat painuneet yhä syvemmälle nollan alapuolelle, ja yhä useamman valtion pitkäaikaisten lainojen korot ovat nekin kääntyneet negatiiviseksi. Korkojen odotetaan kuitenkin nousevan hienoisesti ennusteperiodin lopulla.

Talouskasvu jatkuu kotimaisen kysynnän tukemana

Vuonna 2019 Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan 1,5 %. Suomen vientikysynnän kasvu hidastuu voimakkaasti v. 2019. Suomen tärkeimmistä vientimarkkinoista Saksan talouden näkymät ovat heikot. Vientiteollisuuden näkymät eivät ole merkittävästi heikentyneet, mutta tavaraviennin kasvu jää vaatimattomaksi muilla toimialoilla paitsi meriteollisuudessa.

Yksityisten investointien arvioidaan kääntyvän laskuun vuoden 2019 aikana. Asuinrakennusinvestoinnit supistuvat, mutta myös tuotannollisten investointien kasvu hidastuu kansainvälisen talouden suhdanteen heikentyessä.

Yksityisen kulutuksen kasvu jatkuu ripeänä v. 2019, sillä kotitalouksien käytettävissä olevien reaalityulojen kasvu on lähes 2 %. Vuonna 2019 yksityisen kulutuksen kasvua tukee ansiotason nousu sekä työllisyyden koheneminen.

Työllisten määrä nousee 0,9 % v. 2019, joskin suuri osa tämän vuoden kasvusta tulee perintönä viime vuoden viimeiseltä neljännekseltä ja alkuvuonna 2019 työllisyys ei ole enää parantunut. Koko vuoden 2019 työllisyysasteen ennakoidaan nousevan 72,5 prosenttiin.

Työttömyys on alentunut edelleen, mutta hitaasti. Työllisyyden kasvun vetämänä työttömien määrä vähenee myös v. 2019. Ennuste koko vuoden 2019 työttömyysasteeksi on 6,5 %.

Vuonna 2019 sopimuskorotukset nousevat ja niiden päälle tulevien palkkaliukmien ennakoidaan kasvavan nimellisansioden noustessa 2,7 %. Työllisyyden yhä kasvaessa koko talouden palkkasumman ennakoidaan kasvavan tänä vuonna 3,7 %.

Ennuste vuoden 2019 inflaatioksi on 1,1 %. Ansiotason kehityksen myötä palveluiden hintojen odotetaan kasvavan viime vuotta nopeammin. Tavaroiden hintojen vaikutus inflaatioon jää selvästi negatiiviseksi, jonka seurauksena pohjainflaatio jää edelleen vain noin prosenttiin.

Vuonna 2020 talouskasvu hidastuu 1,0 prosenttiin. Viennin kasvu jatkuu maltillisella uralla seuraten vientikysynnän kehitystä. Keskeisten talouksien väliset kauppajännitteet heijastuvat maailmankauppaan ja vaikuttavat välillisesti Suomen vientiin.

Kauppataseen ylijäämä nousee ennustejakson loppupuoella puoleentoista miljardiin euroon. Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen alijäämä ei pienene, joten vaihtotase pysyy alijämäisenä.

Suhdanneherkät talonrakennusinvestoinnit ovat lähinnä teollisuusrakennusinvestointien ja julkisten palvelurakennusinvestointien kasvun varassa. Osassa suunniteltuja suurhankkeita aikataulut ovat jonkin verran myöhentyneet. Julkiset investoinnit suuntautuvat pääsääntöisesti rakentamiseen syrjäyttäen jonkin verran näiden alojen yksityisiä investointeja. Investointien kasvu jää ennustekaudella vaatimattomaksi ja investointien osuus BKT:sta laskee.

Yksityisen kulutuksen kasvu hidastuu ennustejaksolla kotitalouksien säästämisasteen palautuessa hitaasti kohti normaalimpaa tasoaan. Reaalitulojen kasvu säilyy vakaana ansiotason nousun jatkuessa ja inflaation kiihtyessä maltillisesti. Julkisen kulutuksen kasvun kiihtyminen nostaa kotimaisen kysynnän osuutta.

Talouskasvun hidastuminen ja nimellispalkkojen nousu alkavat asteittain heikentää työllisyyden kasvua. Työttömyysasteen laskeminen finanssikriisiä edeltävän suhdannehuipun lukemiin lisää työmarkkinoiden kireyttä, mikä puolestaan vahvistaa palkkojen nousupaineita.

Vuonna 2021 BKT kasvaa 0,9 %. Tuotannollisten investointien näkymät ovat pidemmällä ajalla varsin valoisat. Suomen taloudessa on valmisteilla monia suuria miljardein euron hankkeita.

Inflaatiopaineiden odotetaan kokonaisuutena kasvavan hitaasti ennustejakson seuraavina vuosina. Välillisen verotuksen kiristyminen kiihdyttää inflaatiota 0,1 prosenttiyksikköä v. 2020 ja 0,3 prosenttiyksikköä v. 2021. Ansiotason nousun odotetaan vähitellen heijastuvan laajemmin hintoihin ja kulutuskysyntä kasvaa tasaisesti.

Työttömyysasteen laskiessa ja työvoimakapeikkojen lisääntyessä ansiotason nousun arvioidaan lähestyvän lähivuosina 2000-luvun keskimääristä, noin kolmen prosentin vuosittaista kasvuvauhtia. Työllisyysaste nousee 73,4 prosenttiin vuoteen 2021 mennessä työikäisen väestön edelleen vähentyessä.

Julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen

Hyvä suhdannetilanne ja julkista taloutta vahvistavat sopeutustoimet ovat kohentaneet julkisen talouden rahoitusasemaa viime vuodet, mutta eivät ole poistaneet alijäämää. Koko korkeasuhdanteen ajan julkisen talouden menot ovat pysyneet tuloja suurempina.

Ennusteen mukaan julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa lähivuosina. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyy vuosikymmenen vaihteeseen saakka aivan 60 prosentin tuntumassa, mutta kääntyy sen jälkeen kasvuun. Julkista taloutta heikentävät vaimeneva talouskasvu, väestön ikääntymisestä johtuva menojen kasvu sekä hallitusohjelman mukaiset menonlisäykset.

Alhainen korkotaso pienentää julkisen velkasuhteen kasvupainetta lähivuosina, mutta ei helpota julkisen talouden tasapainottamista. Korkotason lasku pienentää valtion ja paikallishallinnon korkomenoja. Samalla työeläkelaitosten korkotulot kuitenkin supistuvat ja kansantalouden tilinpidon mukaisten omaisuustulojen kasvu hiipuu.

Julkisen talouden ennusteessa on huomioitu vain jo Julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetyt hallitusohjelman mukaiset toimet. Julkisen talouden suunnitelmaan on toistaiseksi sisällytetty ns. tulevaisuusinvestointeja yhteensä 1,4 mrd.

euroa, kun hallitusohjelman mukaan niitä voidaan toteuttaa enintään 3 mrd. eurolla vuosina 2020-2022. Kertaluonteisten menonlisäysten täysimääräinen toimeenpano muodostaa näin alasuuntaisen riskin julkisen talouden rahoitusasemaan.

Talousskehityksen riskit

Ennusteeseen liittyy lähinnä alasuuntaisia riskejä. Riskit ovat lisäksi kasvaneet viime kuukausina. Kauppakonfliktin syveneminen on keskeisin maailmantalouden näkymiä varjostava riski, jota lisää vielä mahdollinen kilpailullinen valuuttakurssien heikentäminen. Saksan vajoaminen taantumaan lykkäisi Euroopan talouden toipumista myöhemmäksi. Ison-Britannian lähtö EU:sta ilman sopimusta johtaisi väliaikaisiin häiriöihin tavarakaupassa ja heikentäisi monen muunkin EU-maan talousnäkymiä.

Yhdysvaltojen ja Kiinan kauppakonfliktin odotettua nopeampi ratkeaminen olisi merkittävin myönteinen riski maailmantalouden perusnäkökulmalle.

Ennusteen suurin riski lyhyellä ajalla on asuinrakennusinvestointien ennustettua nopeampi lasku. Pidemmällä ajalla suurhankkeiden merkitys ennusteen riskitekijänä korostuu. Ilman suurhankepäätöksiä investointien kasvu tulisi olemaan huomattavan paljon heikompaa.

Taulukko 1. Keskeiset ennusteluvut

	2018	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	mrd. euroa	määrän muutos, prosenttia					
Bruttokansantuote markkinahintaan	234	2,6	3,1	1,7	1,5	1,0	0,9
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	92	5,8	4,1	5,0	1,8	2,3	2,0
Kokonaistarjonta	325	3,5	3,3	2,6	1,6	1,4	1,2
Tavaroiden ja palvelujen vienti	90	3,7	8,8	2,2	2,4	2,4	2,1
Kulutus	178	2,1	0,7	1,7	1,6	1,5	1,1
yksityinen	125	2,4	1,0	1,8	1,7	1,4	1,5
julkisen	53	1,4	0,2	1,5	1,4	1,7	0,1
Investoinnit	55	8,2	4,1	3,4	0,4	-0,3	0,3
yksityiset	46	7,8	4,8	3,0	0,2	-1,0	0,6
julkiset	10	8,9	2,4	4,5	1,3	3,0	-1,1
Kokonaiskysyntä	326	3,5	3,4	2,5	1,9	1,7	1,5
kotimainen kysyntä	235	3,4	1,6	2,7	1,7	1,4	1,3

Taulukko 2. Muut keskeiset ennusteluvut

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
Bruttokansantuote, mrd. euroa	217	226	234	242	249	257
Palvelut, määrän muutos, %	1,6	2,4	1,8	1,2	1,0	1,1
Koko teollisuus, määrän muutos, %	4,1	8,4	0,1	3,0	1,8	1,4
Työn tuottavuus, muutos, %	2,0	2,8	-0,9	0,7	0,6	0,8
Työlliset, muutos, %	0,4	1,1	2,6	1,0	0,5	0,3
Työllisyysaste, %	68,7	69,6	71,7	72,5	73,0	73,4
Työttömyysaste, %	8,8	8,6	7,4	6,5	6,3	6,2
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	0,4	0,7	1,1	1,1	1,4	1,7
Ansiotasoindeksi, muutos, %	0,9	0,2	1,7	2,7	3,1	2,9
Vaihtotase, mrd. euroa	-1,6	-1,6	-3,7	-3,0	-3,2	-3,1
Vaihtotase, suhteessa BKT:een, %	-0,7	-0,7	-1,6	-1,2	-1,3	-1,2
Lyhyet korot (euribor 3 kk), %	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Pitkät korot (valtion obligaatiot, 10 v), %	0,4	0,5	0,7	0,0	-0,2	-0,1
Julkisyhteisöjen menot, suhteessa BKT:een, %	55,6	53,7	53,1	52,7	53,1	53,0
Veroaste, suhteessa BKT:een, %	43,8	43,0	42,3	41,9	42,2	42,1
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-1,7	-0,7	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5
Valtion rahoitusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-2,6	-1,8	-1,2	-0,9	-1,2	-1,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka, suhteessa BKT:een, %	62,6	60,8	58,9	58,8	58,8	59,7
Valtionvelka, suhteessa BKT:een, %	47,1	46,8	44,8	44,4	43,9	44,3

Keskipitkän aikavälin näkymät vuosina 2022–2023

Suomen bruttokansantuote kasvoi viime vuonna 1,7 %. Kuluvana vuonna kasvun ennustetaan hidastuvan puoleentoista prosenttiin. Vuosina 2020–2021 kasvu jatkuu maltillisena, noin yhden prosentin suuruisena. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2022–2023, talouskasvun arvioidaan hidastuvan alle yhteen prosenttiin.¹ Historiaan

1 Keskipitkän aikavälin talousnäkymiä voidaan arvioida potentiaalisen tuotannon avulla, sillä sen ajatellaan määrittävän talouden kasvuedellytykset. Valtiovarainministeriö käyttää potentiaalisen tuotannon arvioinnissa EU:n komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämää tuotantofunktiomenetelmää, jossa potentiaalisen tuotannon kasvu jaetaan arvioihin potentiaalisen työpanoksen, pääoman ja kokonaistuottavuuden kehityksestä. Potentiaalinen tuotanto ja tuotantokuilu ovat havaitsemattomia muuttujia, joiden arviointiin liittyy epävarmuutta etenkin voimakkaan suhdannesyklin sekä tuotantorakenteen nopean muutoksen aikana.

nähdén keskipitkälle aikavälille odotettu kasvu on hidasta, mikä johtuu talouden rakenteellisista tekijöistä.

Työpanoksen kasvu lisää potentiaalisen tuotannon kasvua kuluvana ja hieman myös seuraavana vuonna. Tämän jälkeen työpanos alkaa supistua, sillä työikäisen väestön määrä jatkaa laskuaan. Työpanoksen kehitystä rajoittaa myös korkea rakenteellinen työttömyys.

Kokonaistuottavuuden kasvu on parantunut viime vuosina, vaikka sen kehitys jatkuu edelleen historiaan nähden heikkona. Heikompaa kasvua selittää talouden rakennemuutos. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut. Kokonaistuottavuuden trendikasvun arvioidaan keskipitkällä aikavälillä jäävän hieman alle yhden prosentin, kun 2000-luvun alkupuolella kasvu ylsi keskimäärin yli kahteen prosenttiin vuodessa. Kokonaistuottavuuden arvioitu trendikasvu on kuitenkin selkeästi viimeisen kymmenen vuoden keskiarvoa korkeampi.

Kokonaistuottavuuden ja työpanoksen lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Heikon taloustilanteen myötä joitakin vuosia jatkunut matala investointiaste hidasti osaltaan pääomakannan kasvua ja heikensi siten tulevaa talouden kasvupotentiaalia. Investointiasteen elpyminen heikoimmista vuosista on kuitenkin korjannut tilannetta jonkin verran, ja investoinnit lisäävät keskipitkällä aikavälillä pääomakannan kasvun kautta potentiaalista tuotantoa noin puolella prosentilla vuodessa.

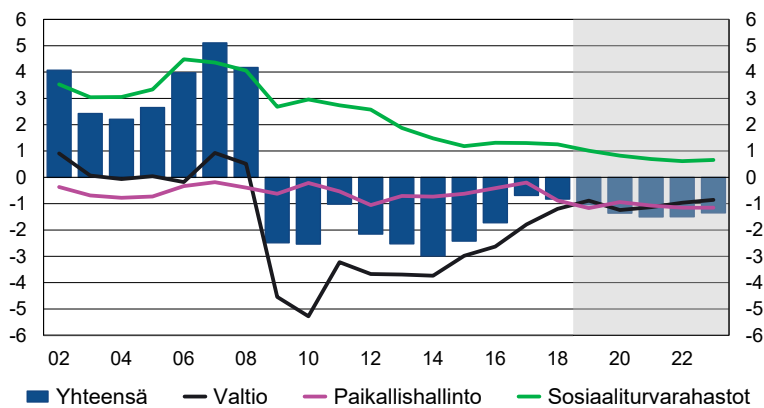
Tuotantokuilun arvioidaan olevan 0,3 % positiivinen suhteessa potentiaaliseen tuotantoon v. 2019. Bruttokansantuote kasvaa hieman potentiaalista tuotantoa hitaammin vuosina 2020–2021, jolloin positiivinen tuotantokuilu alkaa hitaasti sulkeutua. Keskipitkällä aikavälillä positiivisen tuotantokuilun arvioidaan sulkeutuvan, kun hyvä suhdannetilanne ennen pitkää tahtuu. Seuraavan matalasuhdanteen ajoituksen arvioiminen on kuitenkin hyvin vaikeaa, eikä keskipitkän aikavälin kehitysarvio sisällä oletusta seuraavasta taantumasta.

Taulukko 3. Keskeisiä lukuja keskipitkällä aikavälillä

	2017	2018	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
BKT markkinahintaan, määrän muutos,%	3,1	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9	0,7
Bruttokansantuote, mrd. euroa	226	234	242	249	257	264	271
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	0,7	1,1	1,1	1,4	1,7	1,7	1,7
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,5	6,3	6,2	6,3	6,5
Työllisyysaste, %	69,6	71,7	72,5	73,0	73,4	73,4	73,1
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-0,7	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4
Valtio	-1,8	-1,2	-0,9	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9
Paikallishallinto	-0,2	-0,9	-1,2	-0,9	-1,1	-1,2	-1,2
Sosiaaliturvarahastot	1,3	1,3	1,0	0,8	0,7	0,6	0,7
Rakenteellinen jäämä, suhteessa BKT:een, %	-0,8	-1,0	-1,3	-1,4	-1,6	-1,6	-1,4
Julkisyhteisöjen bruttovelka, suhteessa BKT:een, %	60,8	58,9	58,8	58,8	59,7	60,6	61,6
Valtionvelka, suhteessa BKT:een, %	46,8	44,8	44,4	43,9	44,3	44,5	44,9
Tuotantokuilu, % potentiaalisesta tuotannosta ¹	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,1	0,0

1) Arvioitu EU:n yhteisellä menetelmällä

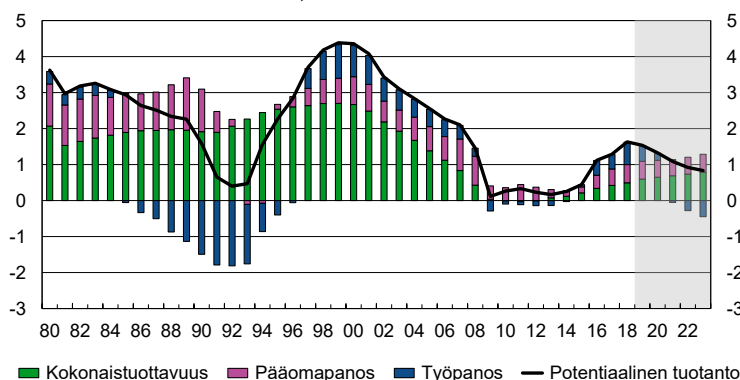
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä suhteessa BKT:een, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Potentiaalisen tuotannon kasvu ja sen osatekijät EU-menetelmän mukaan, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

SUHDANNEKÄÄNTEET JA NIIDEN ENNAKOIMINEN

Taloudellisen aktiviteetin seurantaan ja sen tulevien muutosten arviointiin on hyödynnettävissä runsaasti erilaisia apuvälineitä. Bruttokansantuotteen (BKT) kasvun ennustamiseen käytettyjen mallien lisäksi kirjallisuudessa on Estrellan ja Hardouvelisin (1991) tutkimuksen pohjalta kehitetty erityisesti taantumajaksojen ennustamiseen keskittyviä malleja, joiden perusteella voidaan arvioida todennäköisyyttä taantumajakson esiintymiselle tietyssä ajanjaksona.

On useita eri tapoja, joilla voidaan määritellä, onko talous taantumassa vai noususuhdanteessa. Yhdysvalloissa National Bureau of Economic Analysis:in (NBER) taantumajaksojen päiväyskomitea määrittelee taantumaksi sellaisen talouden suhdannevaiheen, jossa "taloudellisen aktiviteetin merkittävä lasku leviää koko talouteen ja voi kestää muutamasta kuukaudesta yli vuoteen"¹. Suomessa vastaavan komitean puuttuessa taantumajaksot voidaan määritellä esimerkiksi reaalisien BKT:n kasvun perusteella. Yleisenä taantumien määritelmänä pidetään sitä, että reaalin BKT on laskenut kahtena peräkkäisenä neljänneksenä. BKT:een perustuvan määritelmän puutteena voidaan kuitenkin pitää mm. tietojen tarkentumisen myötä aiheutuvia muutoksia suhdannekronologiassa sekä reaaliaikaisuuden kannalta harmillista julkaisuviiveitä.

Erilaisilla ekonometrisilla nowcasting-menetelmillä on pyritty yhdistelemään usean muuttujan sisältämää informaatiota talouden reaaliaikaisen tilan arvioimiseksi. Juvonen

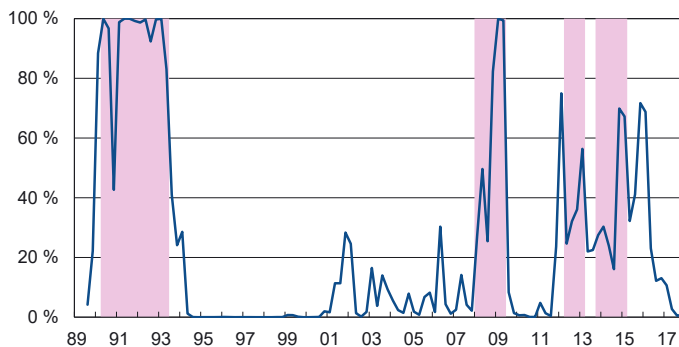
1 Arvioinnissa hyödynnetään mm. reaaliaikaisia BKT:ta, teollisuustuotantoa, reaalitylöjää, työllisyyttä ja kaupan tilastoja. Tarkempi kuvaus NBER:in määritelmästä löytyy osoitteesta <https://www.nber.org/cycles/recessions.html>

ym. (2019) esittelevät artikkelissaan lyhyen aikavälin mallinnus- ja ennustemenetelmien kehitystyötä ja sovelluksia Suomessa. Näiden menetelmien avulla voidaan myös muodostaa suhdanneindeksejä (ks. esim. Lanne ja Nyberg 2009; Fredriksson ym. 2019), joita voidaan edelleen hyödyntää suhdannekäännepeisteiden määrittelyssä.

Suhdannekronologia kuvataan kaksiarvoisena muuttujana, jonka arvo vaihtuu talouden ollessa taantumassa tai ns. normaalitilassa. Tästä luokittelusta johtuen taantumaperiodien ennakoointi on ollut luonnollinen binääristen aikasarjamallien sovelluskohde ekonometrisessa kirjallisuudessa. Keskustelualoitteessaan Pönkä ja Stenborg (2019) hyödynsivät probit-malleja taantumajaksojen ennustettavuuden arviointiin Suomessa kirjallisuudessa esiintyvien yleisesti käytettyjen muuttujien pohjalta². Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa taantumajaksoja ennakoivista muuttujista on korostettu tuottokäyrän ja erityisesti kymmenvuotisen ja kolmen kuukauden valtionlainojen korkoeron ennustevoimaa. Tämän lisäksi myös esimerkiksi kuluttajien luottamuksen, osakemarkkinoiden tuottojen, asuntojen hintojen, sekä erilaisten luottomuuttujien muutosten on havaittu toimivan suhdanneindikaattoreina.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että yksittäiset muuttujat kuten korkoero ja pääkaupunkiseudun asuntojen reaalihintojen muutokset soveltuvat käytettäväksi taantumajaksojen ennustamiseen ajanjaksolla 1988–2017. Yksikään yksittäiseen muuttujaan perustuva malli ei kuitenkaan kyennyt ennustamaan jokaista taantumajaksoa, ja esimerkiksi korkoeron ennustevoima on heikentynyt euroalueeseen liittymisen myötä. Parhaimman otoksen sisäisen sovituksen tuotti useita muuttujia sisältänyt malli, jossa käytettiin korkoeroa, kuluttajien odotuksia työttömyyden uhasta, osakemarkkinoiden vuosituottoa, sekä pääkaupunkiseudun asuntojen reaalihintoja selittävinä muuttujina.

**Probit-mallin otoksen sisäiset taantumato-
denäköisyydet Suomelle 1989–2017**
taantumajaksot korostettuna

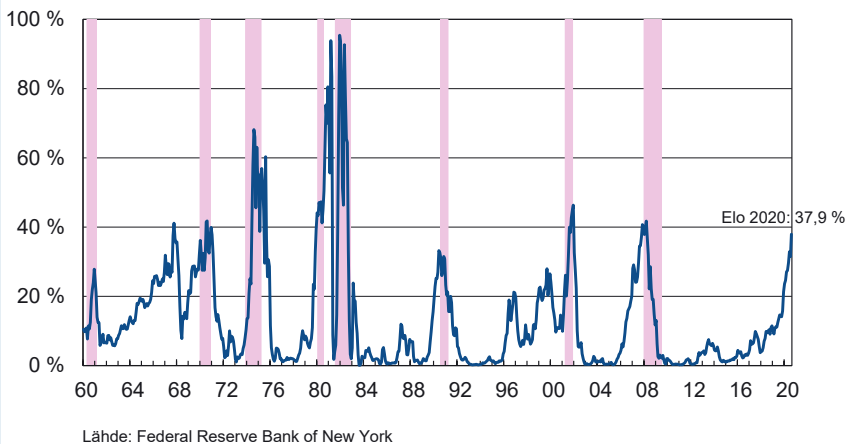


Lähde: Pönkä & Stenborg (2019), malli 33

² Julkaisun sisällöstä vastaavat kirjoittajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtiovarainministeriön näkemystä.

Tuottokäyrä on saanut viime aikoina runsaasti huomiota, sillä Yhdysvalloissa korkoero on kääntynyt negatiiviseksi yleisesti taantumaindikaattoreiksi miellettyillä maturiteeteilla. Laajan huomion taustalla on se, että kymmenen vuoden ja kolmen kuukauden tuottojen välinen ero on kääntynyt negatiiviseksi ennen jokaista taantumaa Yhdysvalloissa viimeisen 50 vuoden aikana. New Yorkin alueen keskuspankin tuottokäyrään perustuvan taantumamallin mukaan syyskuun 2019 alussa taantumatodennäköisyys Yhdysvalloissa seuraavan 12 kuukauden sisällä on lähes 38 prosenttia³. Myös Suomen aineistolla korkoeroon perustuva malli antaa taantumalle yli 20 prosentin todennäköisyyden seuraavan vuoden kuluessa, mutta toisaalta mallin luotettavuus ei ole ollut läheskään yhtä hyvä kuin Yhdysvaltojen tapauksessa.

Korkoeron perusteella mallinnettu taantumatodennäköisyys Yhdysvalloissa 12 kuukautta eteenpäin



Lähteet:

- Estrella, A. ja Hardouvelis, G.A. (1991), "The term structure as a predictor of real economic activity", *Journal of Finance* 46: 555–576.
- Fredriksson, A., Nyberg, H., ja Sainio, J. (2019). "Coincident Economic Index for the Finnish Economy". Käsikirjoitus, Turun yliopisto.
- Juvonen, P., Anttonen, J., Fornaro, P., Nissilä, W., Nyberg, H., Pönkä (2019), "Aikasarjamallit apuna Suomen talouden seurannassa", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115 (3/2019).
- Lanne, M. ja Nyberg, H. (2009). "Suomen kansantalouden suhdanneindeksi", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 422–432.
- Pönkä, H. ja Stenborg, M. (2019), "Forecasting the state of the Finnish business cycle", *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 2019:13.

³ https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/capital_markets/Prob_Rec.pdf

1 Talousnäkymät

1.1 Kansainvälinen talous

Maaialmantalouden näkymät epävarmat ennen elpymistä

Maaialmantalouden kasvu hidastuu kuluvana vuonna suhdannekierron, Yhdysvaltain ja Kiinan välisen kauppakonfliktin sekä Brexitiin liittyvän epävarmuuden takia. Kuitenkin jo ensi vuonna kasvu elpyy pitkälti euroalueen, mutta myös monien kehittyvien talouksien vetämänä. Maaialmankaupan kasvu on hitainta kuluvana vuonna, mutta sekin elpyy ensi vuodesta lähtien.

Yhdysvaltojen talouden kasvu on ollut nopeaa vahvan yksityisen kulutuksen vetämänä. Talouskehitystä varjostaa kuitenkin kauppakonflikti Kiinan kanssa. Teollisuuden uudet tilaukset viittaavat hidastuvaan kasvuun. Keskuspankki kevensi elokuussa rahapolitiikkaa vastauksena hidastuvaan inflaatioon ja talouskasvuun yleensä. Talous kasvaa 2,2 % kuluvana vuonna. Tuotantokuilun umpeutuessa kasvu hidastuu 2,0 prosenttiin ensi ja 1,9 prosenttiin seuraavana vuonna.

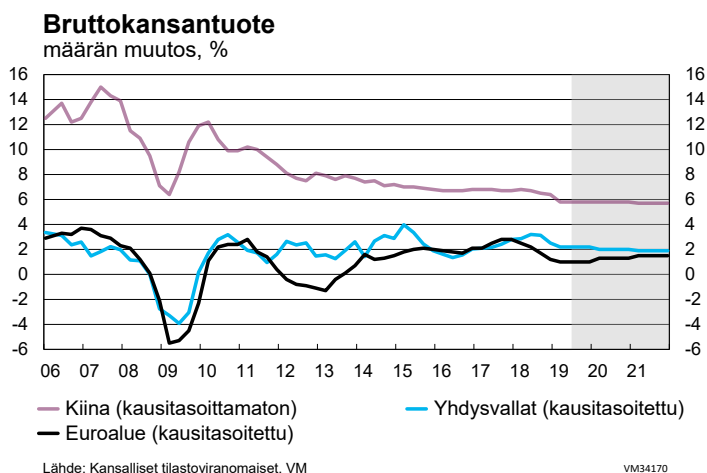
Euroalueella talousnäkyviä varjostaa tänä vuonna nopeasti hidastunut talouskasvu Saksassa sekä Brexitiin liittyvä epävarmuus. Ennakoivat indikaattorit viittaavat heikkenevään kehitykseen lähiaikoina. Näkymien odotetaan kuitenkin kirkastuvan ensi vuonna. Suhteellisen vahvana pysytellyt palveluiden kysyntä tukee elpymistä. Euroalueen kasvu hidastuu 1,0 prosenttiin kuluvana vuonna pitkälti Saksan vetämänä, mutta kiihtyy 1,3 prosenttiin ensi ja 1,5 prosenttiin seuraavana vuonna.

Ison-Britannian talousnäkyvien keskeinen kysymys on Brexit. Kotimaisen kysynnän myönteinen kehitys kuluvan vuoden ensimmäisellä neljänneksellä hiipui toisella neljänneksellä. Ennakoivat indikaattorit viittaavat jyrkästi heikkeneviin näkymiin. Pidempään jatkunut epävarmuus on vähentänyt investointitoimintaa. Perusnäkyvän

mukaan Iso-Britannia eroaa EU:sta järjestäytyneesti yhteisesti neuvotellun sopimuksen mukaisesti. Talouskasvu hidastuu 0,8 prosenttiin kuluvana vuonna ja pysyttelee yhden prosentin tuntumassa ennusteperiodilla.

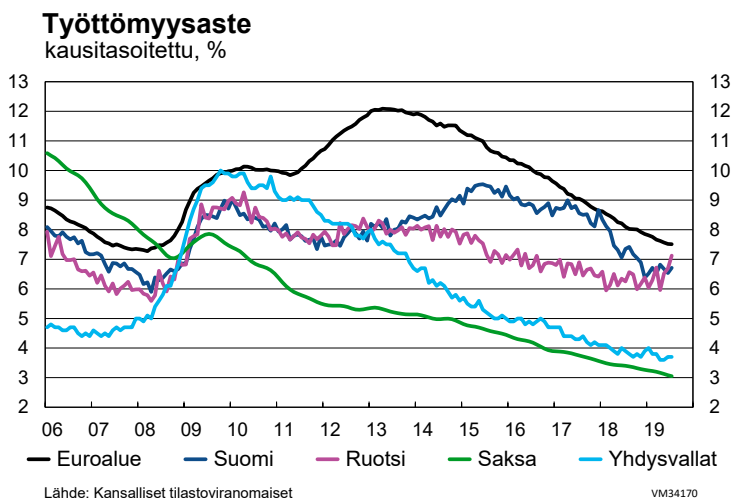
Ruotsin talouskasvu on hidastunut pitkälti suhdannetekijöiden takia. Kotimaiset kysyntäerät heikentävät kasvua, mutta heikko kruunu vahvistaa nettovientiä. Teollisuuden ostopäälikkaindeksi on verrattain hyvä. Kuluttajien luottamus on ollut heikkoa viime vuoden lopulta lähtien, mutta osoittaa elpymisen merkkejä. Kuluvan vuoden heikon toisen neljänneksen jälkeen kasvu elpyy 1,2 prosenttiin kuluvana vuonna ja kiihtyy 1,7 prosenttiin ensi ja 1,8 prosenttiin seuraavana vuonna.

Venäjän talous supistui kuluvan vuoden ensimmäisellä neljänneksellä, ja tulevaisuuden näkymät ovat epävarmat. Taloudellinen aktiviteetti on hidastumassa laajalla rintamalla. Talouden potentiaalinen kasvu on hidasta, ja heikko tuottavuus sekä kapasiteetin alhainen käyttöaste viittaavat vaimeaan kehitykseen lähivuosinakin. Talous kasvaa 1,3 % kuluvana vuonna ja 1,2 % lähivuosina.



Kiinan hidastuvan talouskasvun näkymää heikentää kauppakonflikti Yhdysvaltojen kanssa. Viime vuonna talouskasvu oli hitainta sitten vuoden 1990. Teollisuuden ostopäälikkaindeksit viittaavat epävarmoinhin kasvunäkymiin. Erityisesti paikallishallinnon alaisten yritysten velkaantuneisuus herättää huolta ja korostaa tarvetta rahoitusmarkkinoiden sääntelyn vahvistamiselle. Talouskasvu pysyttelee kuuden prosentin tuntumassa ennusteperiodilla. Kiinan valuutan juanin heikentäminen elokuun alusta lähtien on nähty kauppakonfliktin laajentamistoimena.

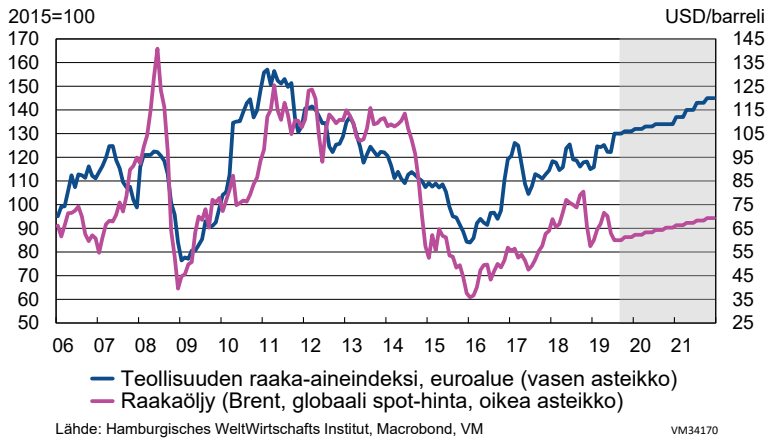
Japanin talousnäkymiä varjostavat teollisuuden vaimeat näkymät, kuluttajien luottamuksen heikentyminen sekä talouden mittavat rakenteelliset haasteet. Kulu-
van vuoden lokakuussa toteutettavalla arvonlisäveron nostolla voi olla negatiivisia vai-
kutuksia taloudelliseen aktiviteettiin, ja valtio pyrkii vastaamaan niihin finanssipo-
liittisin toimin. Talous kasvaa vajaan prosentin vauhtia ennusteperiodilla.



Raakaöljyn hinta on pysytellyt melko alhaisena huolimatta Persianlahden jännitty-
neestä tilanteesta. Syynä tähän ovat mm. maailmantalouden hidastuva kasvu, öljyn
vaimea kysyntä sekä liuskeöljytuotannon voimakas kasvu Yhdysvalloissa. Raakaöl-
jyn hinta kasvaa maltillisesti ennusteperiodilla. Teollisuuden raaka-aineiden hinto-
jen alavireisyydessä poikkeuksen tekee nikkelin hinnan viimeaikainen kova nousu.

Lyhyiden markkinakorkojen ja valtionlainojen korkoympäristö on muuttunut kulu-
van vuoden aikana perusteellisesti. Markkinakorot ovat painuneet yhä syvemmäl-
le negatiivisiksi, ja yhä useamman valtion pitkäaikaisten lainojen korot ovat nekin
kääntyneet negatiivisiksi. Syynä tälle kehitykselle voidaan pitää mm. epävarmaa
globaalitalouden tilaa sekä inflaation hidastumista. Korkojen odotetaan kuitenkin
nousevan hienoisesti ennusteperiodin lopulla.

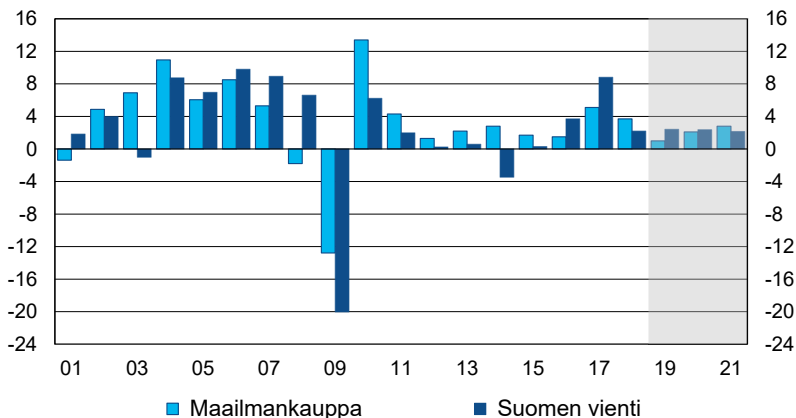
Raaka-aineiden hinnat



Maaillankaupan kasvu hidastuu kuluvana vuonna

Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kauppakonflikti sekä maailmantalouden yleinen talouskehityksen heikentyminen ovat hidastaneet maailmankaupan kasvua kuluvana vuonna. On kuitenkin odotettavissa, että kaupan kasvu elpyy lähivuosina. Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä käydyt neuvottelut sekä Yhdysvaltojen viimeisten tullikoro-
tusten lykkääminen ovat rohkaisevia merkkejä. Kauppapoliittiset toimet on tarkoi-
tettu väliaikaisiksi. Lisäksi maailmantalouden kasvun elpymisen vaikutuksesta myös maailmankauppa elpyy ennusteperiodilla.

Maaillankauppa määrän muutos, %



Alasuuntaiset riskit ovat voimistuneet

Edellä esitettyyn perusnäkymään liittyy merkittäviä, lähinnä alasuuntaisia riskejä. Riskit ovat lisäksi kasvaneet viime kuukausina. Kauppakonfliktin syveneminen on keskeisin maailmantalouden näkymiä varjostava riski, jota lisää vielä mahdollinen kilpailullinen valuuttakurssien heikentäminen. Lisäksi järjestäytymättömän Brexitin riski on kasvanut viime kuukausina. Ison-Britannian lähtö EU:sta ilman sopimusta johtaisi väliaikaisiin häiriöihin tavarakaupassa ja heikentäisi monen muunkin EU-maan talousnäkymiä. Geopoliittisten jännitteiden kärjistyminen uudelleen Persianlahdella voisi nostaa raakaöljyn hintaa.

Yhdysvaltojen ja Kiinan kauppakonfliktin odotettua nopeampi ratkeaminen olisi merkittävin myönteinen riski maailmantalouden perusnäkymälle.

Taulukko 4. Bruttokansantuote

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	määrän muutos, prosenttia					
Maailma (PPP)	3,2	3,6	3,6	2,9	3,1	3,2
Euroalue	1,8	2,6	1,9	1,0	1,3	1,6
EU	1,7	2,4	1,9	1,1	1,3	1,4
Saksa	1,9	2,5	1,5	0,5	1,4	1,6
Ranska	1,2	2,4	1,7	1,2	1,3	1,3
Ruotsi	1,3	2,4	2,5	1,2	1,7	1,8
Iso-Britannia	1,8	1,8	1,4	0,8	0,9	0,8
Yhdysvallat	1,6	2,4	2,9	2,2	2,0	1,9
Japani	1,0	1,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Kiina	6,7	6,8	6,6	5,8	5,8	5,7
Intia ¹	6,7	6,9	7,4	5,8	6,4	6,8
Venäjä	-0,2	1,6	2,3	1,3	1,2	1,2

1) Tilivuosi

Lähde: Eurostat, kansalliset tilastoviranomaiset, IMF, Maailmanpankki, VM

Taulukko 5. Taustaoletukset

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
Maailmankaupan kasvu, %	1,5	5,1	3,7	1,0	2,1	2,8
USD/EUR	1,10	1,15	1,18	1,12	1,10	1,10
Teollisuuden raaka-ainehinnat, EA, € (2015=100)	96,5	114,5	118,5	127,0	133,0	141,0
Raakaöljy (Brent), \$/barreli	45,2	54,8	71,6	63,3	63,8	67,8
3 kk euribor, %	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Valtion obligaatiot (10 v), %	0,4	0,5	0,7	0,0	-0,2	-0,1
Viennin markkinaosuus (2010=100) ¹	90,0	93,0	92,0	93,0	93,0	93,0
Tuontihinnat, %	-2,4	3,8	3,4	1,8	2,3	1,8

1) Viennin kasvun suhde maailmankaupan kasvuun

Lähde: Kansalliset tilastoviranomaiset, CPB, HWWI, Reuters, VM

1.2 Ulkomaankauppa

Maailmankaupan ja -talouden hitaampi kasvu heijastuu Suomen viennin kasvuun ennustejaksolla. Vientikysynnän kasvu hidastuu v. 2019, mikä johtuu euroalueen ja muiden tärkeiden vientimarkkinoiden maltillisemmasta talouskasvusta. Ulkomaankaupan näkymät ovat heikentyneet, vaikka ensi vuodesta eteenpäin vientikysyntä kehittyikin taas suotuisammin.

1.2.1. Vienti ja tuonti

Vientinäkymät heikentyneet

Suomen vientikysyntä kasvaa vain 1,3 % v. 2019 ennen kaikkea Euroopan heikentyneiden näkymien takia. Suomen tärkeimmistä vientimarkkinoista Saksan talouden kasvu on hidastunut alkuvuonna ja näkymät tälle vuodelle ovat heikohkot. Myös muun muassa Ruotsin teollisuuden uusien tilausten suunta oli alkuvuonna laskeva. Euroopan osuus Suomen viennistä on suuri, joten Suomen vientikysyntä kehittyi maailmankaupan kehitystä heikommin tänä vuonna. Maailmankaupan kasvukin jää vain 1,0 prosenttiin v. 2019. Niin Euroopan, Yhdysvaltojen kuin kehittyvienkin talouksien kasvu on hitaampaa.

Vaikka näkymät vientimarkkinoilla ja maailmantaloudessa ovat heikentyneet, Suomen vientiteollisuuden näkymät eivät ennustejakson alkupuolella heikkene merkittävästi. Vuonna 2019 vienti kasvaa ensisijaisesti laivatoimitusten seurauksena. Muilla teollisuuden aloilla kasvu tavaraviennissä on vaatimatonta. Palveluissa viennin kasvu jatkuu hieman nopeampana. Vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla viennin määrä kasvoi 4,2 %. Kasvua tuli myös tavaraviennistä, mutta ennen kaikkea palveluviennistä. Vuonna 2019 viennin määrä kasvaa ennusteessa 2,4 %.

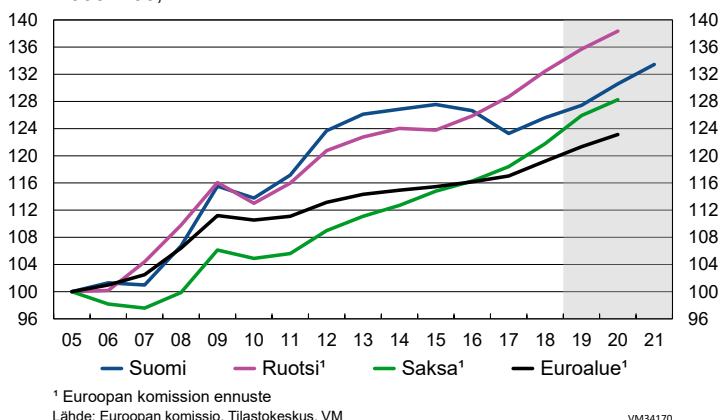
Taulukko 6. Ulkomaankauppa

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	määrän muutos, prosenttia					
Tavaroiden ja palvelujen vienti	3,7	8,8	2,2	2,4	2,4	2,1
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	5,8	4,1	5,0	1,8	2,3	2,0
	hinnan muutos, prosenttia					
Tavaroiden ja palvelujen vienti	-2,4	3,3	4,0	2,0	2,0	1,8
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	-2,4	3,8	3,4	1,8	2,3	1,8

Vuosina 2020 ja 2021 maailmankaupan ja Suomen vientikysynnän ennustetaan pirstyvän. Suomen vientikysyntä kasvaa 2,3 % v. 2020 ja 2,5 % v. 2021. Vientikysynnän valoisimmat näkymät johtuvat erityisesti tärkeimpien eurooppalaisten vientimarkkinoiden paremmasta talouskehityksestä. Viennin kasvu on kuitenkin maltillisella uralla seuraten vientikysynnän kehitystä, eikä Suomen viennin maailmanmarkkinaosuus kasva.

Vientiin vaikuttavia epävarmuustekijöitä löytyy muun muassa kansainvälisen kauppajärjestelmän toimivuudesta. Keskeisten talouksien väliset kauppajännitteet heijastuvat maailmankauppaan ja vaikuttavat välillisesti Suomen vientiin. Yksikkötyökustannusten kehitys voi heijastua vientiin epäsuotuisasti ennustejaksolla, jos kilpailijamaiden kustannusten nousu on hitaampaa kuin Suomessa.

Yksikkötyökustannukset 2005=100, nimelliset



Vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla tuonnin määrä nousi 1,2 %. Tavaroiden tuonnin määrä laski, mutta palvelutuonti kasvoi reippaasti. Ennustejaksolla tuontia pitää yllä kotimainen kulutuskysyntä, joskin tuonnin kasvu jää v. 2019 selkeästi edeltäviä vuosia hitaammaksi. Tuonti kasvaa 1,8 % v. 2019. Ennustejakson edetessä nopeammin kasvavat kone- ja laiteinvestoinnit heijastuvat myös tuontiin, ja tuonnin kasvu nopeutuu taas vuodesta 2020 alkaen.

1.2.2. Hinnat ja vaihtotase

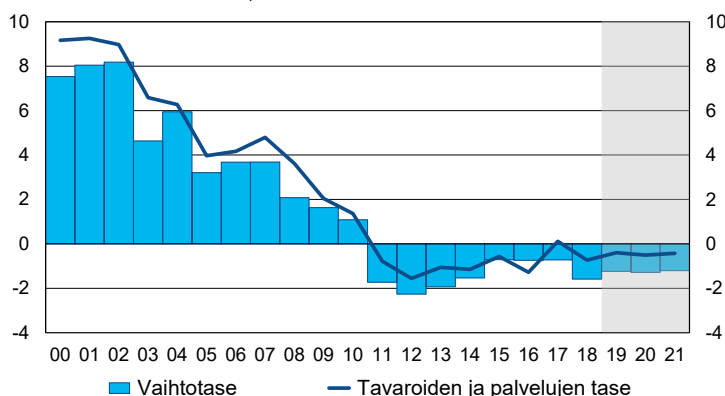
Vaihtotase pysyy alijäämäisenä

Tuontihinnat nousivat vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla, vaikka öljyn hinta laski edellisvuoteen verrattuna. Ennustejaksolla teollisuuden käyttämien raaka-aineiden ja öljyn hintakehitys nostavat tuontihintoja. Tuontitavaroiden hintojen nousu kiihtyy erityisesti v. 2020, mutta hidastuu hieman v. 2021.

Vaihtosuhde heikkeni vuoden ensimmäisellä puoliskolla, sillä vientitavaroiden hintojen nousu oli heikkoa. Ennustejaksolla vientihintojen kehitys on maltillista, vaikka v. 2019 vientitavaroiden hinnat nousevat hieman tuontihintoja nopeammin, mikä johtuu pitkälti öljyn ja muiden raaka-aineiden hintojen muutoksista. Vientihintojen nousu on v. 2020 hitaampaa kuin tuontihintojen kasvu, ja vaihtosuhde heikkenee maltillisesti. Ennustejakson loppupuolella vaihtosuhde ei heikkene merkittävästi, kun sekä tavaroiden että palveluiden vientihintojen muutokset seuraavat tuontihintoja.

Vaihtotase

suhteessa BKT:een, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

Ennustejaksolla tuonnin ja viennin arvo kasvavat sekä volyyminkasvun että hintojen nousun seurauksena. Viennin arvo kasvaa v. 2019 tuontia nopeammin, mikä pienentää tavaroiden ja palveluiden taseen alijäämää. Vuonna 2020 tuonnin arvo kasvaa hiukan vientiä enemmän ja tämän jälkeen tuonti ja vienti kasvavat käsi kädessä. Kauppataseen ylijäämä nousee ennustejakson loppupuolella yli puoleentoista miljardiin euroon, mutta palvelutase pysyy yli kaksi ja puoli miljardia euroa alijäämäisenä, vaikka palveluvienti kasvaa nopeasti. Myöskään tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen alijäämä ei pienene, joten vaihtotase pysyy alijäämäisenä. Ensitulon tili on lievästi ylijäämäinen ennustejaksolla.

Taulukko 7. Vaihtotase

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	miljardia euroa					
Tavaroiden ja palvelujen tase	-2,8	0,3	-1,7	-1,0	-1,3	-1,1
Tuotannontekijäkorvaukset ja tulonsiirrot, netto	1,2	-1,9	-2,0	-2,0	-1,9	-2,0
Vaihtotase	-1,6	-1,6	-3,7	-3,0	-3,2	-3,1
Vaihtotase, suhteessa BKT:een, %	-0,7	-0,7	-1,6	-1,2	-1,3	-1,2

1.3 Kotimainen kysyntä

1.3.1 Yksityinen kulutus

Kotitalouksien kulutuksen kasvu hidastuu

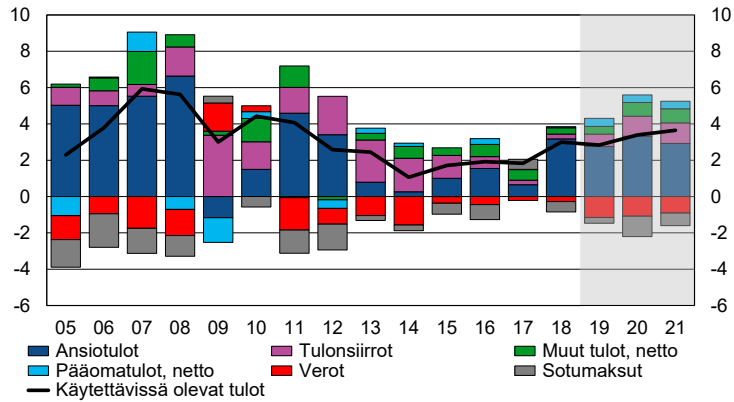
Yksityisen kulutuksen kasvu hidastuu maltillisesti ennustejaksolla, vaikka kotitalouksien käytettävissä olevien reaalitulojen kasvu pysyy vakaana. Tilastokeskuksen mukaan yksityisen kulutuksen kasvu kiihtyi v. 2018 ja kotitalouksien nettosäästämisaste pysyi edelleen negatiivisena. Kulutuksen kasvua ylläpitää palveluiden voimakas kysyntä, kun taas kestokulutushyödykkeiden kasvu jää kulutusluokista hitaimmaksi. Varsinkin autokauppa on alkuvuoden aikana kehittynyt heikosti.

Vuonna 2019 yksityisen kulutuksen kasvua tukee ansiotason nousu sekä työllisyyden koheneminen. Palkkasumman kasvu jatkuu, mikä ylläpitää kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen nopeaa kasvua verrattuna viime vuosiin.

Vuonna 2020 ansiotason nousu ylläpitää palkkasumman kasvua työllisyyden kasvun hidastumisesta huolimatta. Palkkasumman ja kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kasvu jatkuu vahvana. Ansiotason kasvua kiihdyttää tilapäisesti julkisen sektorin lomarahojen palautuminen v. 2020. Inflaation kiihtyminen hidastaa reaalisten käytettävissä olevien tulojen kasvua. Kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kasvua tukee ansiotulon nousun lisäksi eläketulojen yli kolmen prosentin kasvu.

Vuonna 2021 ansiotason muutos säilyy nopeana. Palkkasumman kasvu kuitenkin hidastuu hivenen työllisyyden kasvun hidastuessa. Inflaation kiihtyminen jää kuitenkin maltilliseksi ja reaalisten käytettävissä olevien tulojen kasvu pitää kotitalouksien ostovoimaa yllä myös ennustejakson loppupuolella.

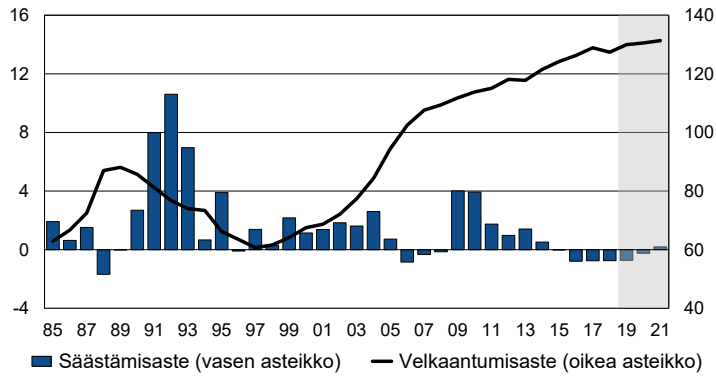
Kotitalouksien käytettävissä olevat nimellistulot muutos ja kasvuvaikutukset, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

Kotitalouksien säästäminen ja velkaantuminen osuus käytettävissä olevista tuloista, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

1.3.2 Julkinen kulutus

Julkisen kulutuksen suurimmat erät koostuvat henkilöstökuluista sekä ostetuista tavaroista ja palveluista. Julkisesta kulutuksesta noin kaksi kolmasosaa koostuu paikallishallinnon kulutuksesta, vajaa kolmannes valtion ja loput sosiaaliturvarahastojen kulutuksesta.

Julkiset kulutusmenot kasvoivat viime vuonna ja etenkin paikallishallinnon kulutusmenojen kasvu oli muutamaa edeltäneeseen vuoteen verrattuna ripeää. Kansantalouden tilinpidon neljännesvuositilastojen mukaan julkisten kulutusmenojen kasvu on kiihtynyt kuluvan vuoden ensimmäisellä puoliskolla. Kulutuksen hintaa nostavat sovitut palkankorotukset sekä lomarahaleikkauksen päätyminen. Myös julkisten kulutusmenojen volyymin arvioidaan kasvavan. Paikallishallinnon kulutusta kasvattaa mm. sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu.

Julkisten kulutusmenojen kasvu jatkuu koko ennusteperiodilla. Väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu jatkuu ja lisäksi pääministeri Rinteen hallituksen menolisäykset vauhdittavat julkisten kulutusmenojen kasvua. Rinteen hallitusohjelma lisää julkisia kulutusmenoja etupainotteisesti vuosina 2020–2023. Pysyvien menolisäysten kulutusta kasvattava vaikutus on n. 800 milj. vuoden 2023 tasolla. Lisäksi kertaluonteiset menolisäykset kasvattavat julkisia kulutusmenoja vuosina 2020–2022.

Julkisen sektorin palkkasopimukset ovat katkolla keväällä 2020. Julkisen sektorin ansiokehityksen on oletettu mukailevan ennusteessa yleistä, vajaan kolmen prosentin ansiokehitystä.

Taulukko 8. Kulutus

	2018	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	osuus, %	määrän muutos, prosenttia					
Yksityinen kulutus	100,0	2,4	1,0	1,8	1,7	1,4	1,5
kotitaloudet	95,2	2,4	1,1	1,9	1,7	1,5	1,6
kestokulutustavarat	7,9	4,9	4,0	5,3	1,5	1,9	1,3
puolikestävät kulutustavarat	7,6	1,3	2,2	3,4	2,4	2,3	2,1
lyhytikäiset tavarat	27,4	1,5	-0,2	0,7	1,5	1,3	1,1
palvelut	52,3	2,3	1,8	1,8	2,4	1,3	1,6
voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen kulutus	4,3	2,1	-1,4	0,5	1,5	0,5	0,5
Julkinen kulutus		1,4	0,2	1,5	1,4	1,7	0,1
Kulutus yhteensä		2,1	0,7	1,7	1,6	1,5	1,1
Julkisyhteisöjen yksilölliset kulutusmenot		0,9	0,5	6,2	2,5	1,5	0,5
Yksilölliset kulutusmenot yhteensä		1,9	1,2	1,8	1,1	1,4	1,5
Kotitalouksien käytettävissä oleva tulo		1,9	1,8	3,0	2,8	3,4	3,6
Yksityisen kulutuksen hinta		0,3	0,7	1,1	1,1	1,4	1,6
Kotitalouksien käytettävissä oleva reaalitytulo		1,7	1,1	1,9	1,7	2,0	2,0
		prosenttia					
Kulutuksen osuus bruttokansantuotteesta (käypiin hintoihin)		78,0	76,0	75,4	75,3	75,7	75,9
Kotitalouksien säästämistä		-0,8	-0,8	-0,8	-0,7	-0,2	0,2
Kotitalouksien velkaantumisaste ¹		126,3	128,9	127,4	130,0	130,5	131,3

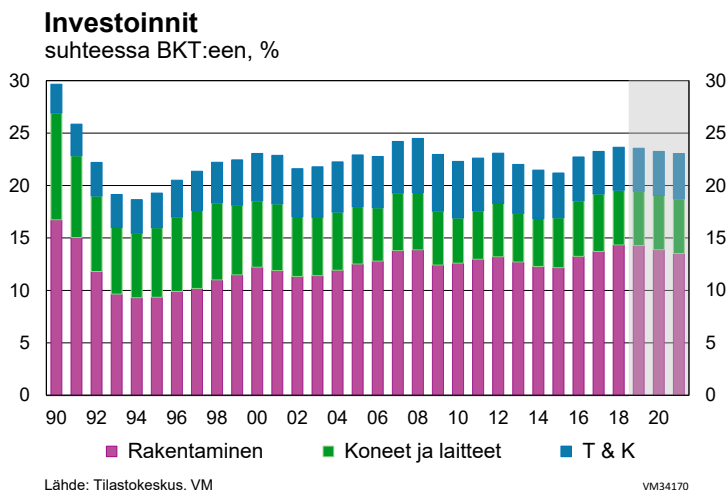
1) Kotitalouksien velat vuoden lopussa suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin

1.3.3 Yksityiset investoinnit

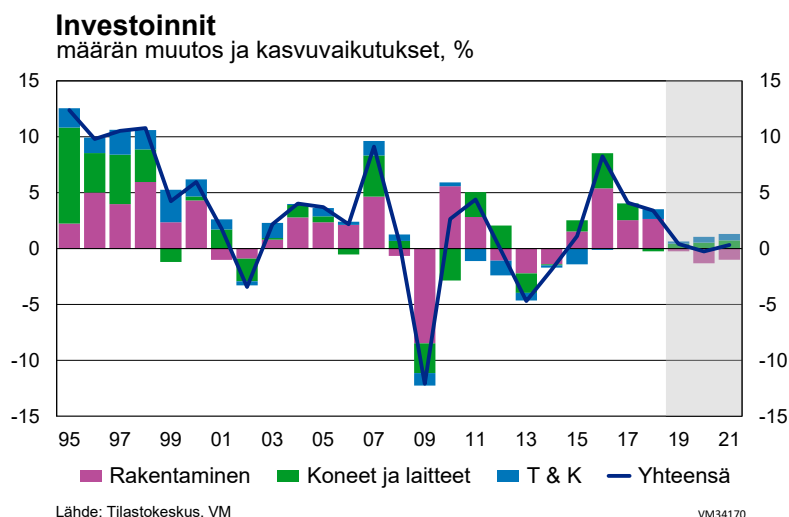
Yksityiset investoinnit kehittyvät vaisusti

Kansainvälisen suhdannetilanteen heikentyminen näkyy viiveellä investoinneissa. Tuoreimmat kyselyt keväältä 2019 lupaavat vielä hyvää kehitystä teollisuuden tuotannollisiin investointeihin. Kotimaavetoiset asuntoinvestoinnit ovat kuitenkin palautumassa muutaman vuoden tähtäimellä normaalille noin 30 000 kappaleen vuosialoitustasolle. Suhdanneherkät muut talonrakennusinvestoinnit ovat lähinnä teollisuusrakennusinvestointien ja julkisten palvelurakennusinvestointien kasvun varassa. Osassa suunniteltuja suurhankkeita aikataulut ovat jonkin verran myöhentyneet. Myönteisiäkin uutisia on saatu, esimerkiksi metsäteollisuuden hankkeiden ympäristölupien osalta.

Kokonaisuudessaan investointikehitys jää ennustekaudella edellistä ennustetta heikommaksi. Yksityisten investointien ennustetaan nyt alittavan ennustekauden lopussa vuoden 2018 tason. Samalla niiden suhde kasvavaan BKT:hen laskee nykyisestä noin puoli prosenttiyksikköä ollen 18,8 % v. 2021.

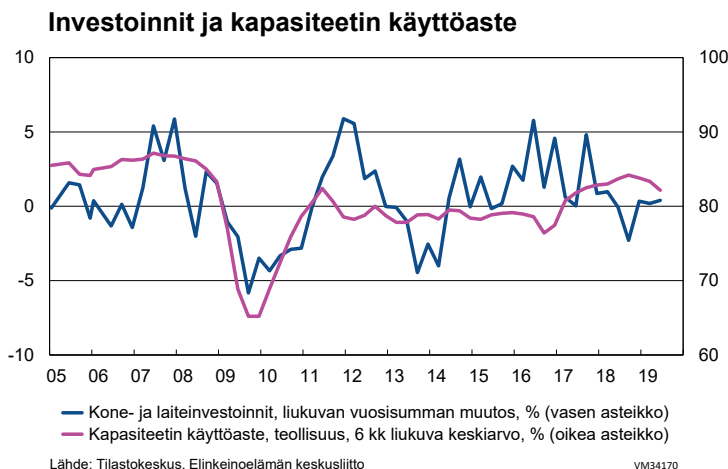


Asuntotuotanto on ollut kahden viime vuoden ajan poikkeuksellisen korkealla, noin 45 000 asunnon vuosialoituksen tasolla. Myönnettyjen rakennuslupien määrät ovat kuitenkin laskeneet ennustetusti. Ensimmäisen vuosipuoliskon aikana luvat ovat vähentyneet yli 20 % viime vuoden vastaavasta. Sen sijaan asuntoja on alettu rakentaa toistaiseksi vain noin 7 % vähemmän kuin vuotta aiemmin. Ennusteissa arvioidaan asuntojen aloitusten vähenevän tänä vuonna 38 000 kappaleeseen ja jatkavan edelleen alenemistaan ensi ja seuraavana vuonna. Asuntoinvestoinnit pysyvät silti hyvällä tasolla, eikä niiden romahtamista odoteta. Korjausrakennusinvestointien ennustetaan kasvavan melko vakaata 1–2 prosentin vuosivauhtia koko ennustejakson ajan.



Tuotannollisten investointien näkymät ovat pidemmällä ajalla varsin valoisat. Suomen taloudessa on valmisteilla monia suuria miljardin euron hankkeita. Tilanne on poikkeuksellinen, sillä tällaisia hankkeita ei ole ollut vireillä aiemmin yhtä monta samanaikaisesti. Kaikkiin valmisteilla oleviin hankkeisiin liittyy kuitenkin monia vaiheita mm. lupaprosessien puolella, jonka vuoksi niiden ajoittuminen on epävarmaa. Myös suhdannetilanteen heikkeneminen voi viivästyttää lopullista investointipäätöstä tai jopa kokonaan estää sen.

Ennustekaudelle arvioidaan syntyvän suurhankkeista noin miljardin euron investointikysyntä. Alun perin vuosien 2019–2021 aikana aloitettavaksi suunniteltuja suuria hankkeita on noin 7 mrd. euron edestä. Nämä hankkeet lisäävät sekä teollisuusrakentamista että myöhemmässä vaiheessa myös varistorakentamista. Samoin kone- ja laiteinvestointien kasvun arvioidaan kiihtyvän ennustekauden aikana.



Muun talonrakentamisen kuin asuntojen kuten myös maa- ja vesirakentamisen kasvun taustalla ovat erityisesti julkiset investoinnit. Hoitoalan ja erilaisten kokoontumisrakennusten lupakehitys on myönteistä ja aloituksia on siten odottavissa lisää.

Tutkimus- ja kehittämismenojen arvioidaan kasvavan tänä vuonna, joskin ennustetta on hieman alennettu edellisestä, koska julkiset tutkimus- ja kehittämismenot kasvoivat viime vuonna ennakkotietoja enemmän. Myös yksityisten t&k –menojen ennustetaan kasvavan ennustekaudella.

Ennusteeseen sisältyy Julkisen talouden suunnitelmassa linjattuja lähinnä valtion toimesta toteutettavia tulevaisuusinvestointeja. Näiden tulevaisuusinvestointien oletetaan osin syrjäyttävän muita yksityisen sektorin investointeja.

Ennusteen suurin riski lyhyellä ajalla on asuinrakennusinvestointien ennustettua nopeampi lasku. Pidemmällä ajalla suurhankkeiden merkitys ennusteen riskitekijänä korostuu. Ilman suurhankepäätöksiä kehitys tulisi olemaan huomattavan paljon heikompaa. Toisaalta, jos ennustettua miljardin euron lisäystä suurempi osa hankkeista lähtisi liikkeelle, olisi ennuste alimitoitettu.

Taulukko 9. Kiinteät investoinnit pääomatavaratyypeittäin

	2018	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	osuus, %	määrän muutos, prosenttia					
Talorakennukset	51,2	8,7	5,9	5,3	-0,9	-3,4	-2,1
asuinrakennukset	30,9	8,9	5,2	5,5	-2,4	-4,4	-2,9
muut talorakennukset	20,3	8,4	7,1	4,8	1,5	-1,9	-0,9
Maa- ja vesirakennukset	9,3	12,6	-3,1	0,5	2,0	4,5	0,4
Koneet ja laitteet	22,1	14,0	6,4	-1,1	2,0	2,4	3,3
T&K-investoinnit ¹	17,3	-0,6	0,1	5,0	1,1	3,0	3,2
Yhteensä	100,0	8,2	4,1	3,4	0,4	-0,3	0,3
yksityiset	82,2	7,8	4,8	3,0	0,2	-1,0	0,6
julkiset	17,8	8,9	2,4	4,5	1,3	3,0	-1,1
		prosenttia					
Investointien osuus bruttokansantuotteesta (käypiin hintoihin)							
Kiinteät investoinnit		22,7	23,2	23,7	23,5	23,2	23,0
yksityiset		18,6	19,2	19,4	19,3	19,0	18,8
julkiset		4,1	4,1	4,2	4,2	4,3	4,2

1) Sisältää henkiset omaisuustuotteet ja kasvatettavat varat

1.3.4 Julkiset investoinnit

Kokonaisinvestoinneista hieman alle 20 % on julkisia investointeja, joista runsas puolet koostuu paikallishallinnon ja vajaa puolet valtion investoinneista. Sosiaaliturvarahastojen osuus on hyvin pieni. Julkisista investoinneista vajaa 30 % on maa- ja vesirakennusinvestointeja ja saman verran on muita rakennusinvestointeja. Tutkimus- ja kehittämisinvestointien osuus on runsas neljännes sekä koneiden ja laitteiden runsas 10 %.

Julkisten investointien arvioidaan olevan tänä vuonna prosentin kasvussa paikallishallinnon investointien ansiosta. Kasvun taustalla on mm. vilkas sote- ja koulurakentaminen. Valtion investoinnit sitä vastoin laskevat tuntuvasti pääministeri Sipilään hallituksen kärkihankkeiden päätyttyä. Julkisten investointien arvioidaan kääntyvän ensi vuonna reippaaseen kasvuun pääministeri Rinteen hallitusohjelman investointimenojen lisäysten seurauksena. Julkiset investoinnit kasvavat edelleen v. 2021, joskin edellistä vuotta hitaammin. Investointien tasoa pitävät tulevana vuosina edelleen korkealla mm. mittavat sairaalainvestoinnit, korjausvelan vähentäminen sekä kasvukeskusten suuret investointihankkeet.

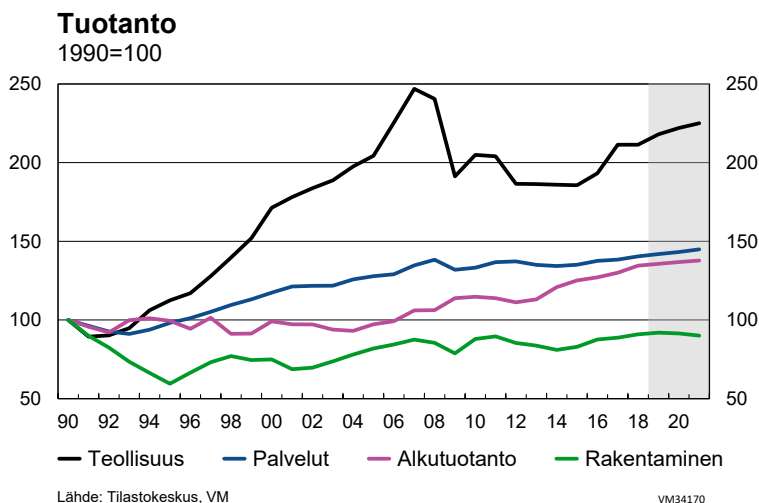
1.4 Kotimainen tuotanto

1.4.1 BKT

Ilman suuria yllätyksiä talouskasvu jatkuu kotimaan vedolla

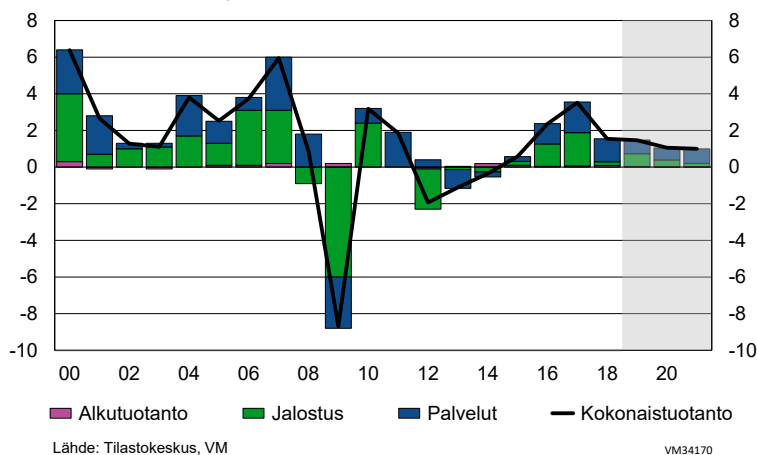
Talouskasvu nopeutui alkuvuonna. Koko talouden arvonlisäys oli ensimmäisellä vuosipuoliskolla 1,2 % suurempi kuin vuosi sitten. Vahvimmin talouskasvua tuki palvelutuotanto, mutta myös jalostustoimialojen arvonlisäys kasvoi vuodentakaisesta. Alkutuotanto sen sijaan supistui. Rahoitus- ja vakuutustoimintaa lukuun ottamatta palvelutuotantoa lisäsivät laaja-alaisesti yksityiset ja julkiset palvelut. Niiden kysyntä kotimaassa ja ulkomailla on edelleen ollut vahvaa. Jalostustoimialoista rakennustuotanto lisääntyi yhä, mutta teollisuudessa kehitys oli kaksijakoista. Metalli- ja kemianteollisuudessa saadut tilaukset lisäsivät tuotantoa, mutta metsäteollisuudessa arvonlisäys supistui yhä jyrkästi. Toisaalta myös varastot kasvoivat alkuvuonna eli osa tuotannosta on vielä toimittamatta.

Talouden tuottavuus on heikkoa. Työn tuottavuus työtuntia kohti koko taloudessa supistui viime vuonna ja kehitys on parantunut vain hieman alkuvuonna. Teollisuuden tuottavuuskasvu jatkui vaimeana, eikä palveluiden tuottavuus kohene riittävästi tämän kumoamiseksi. Erityisesti teollisuuden kokonaistuottavuuden kehitys on monia maita heikompi. Työn tuottavuuden taso Suomessa saavutti vasta v. 2017 finanssikriisiä edeltäneen tason. Tasoero euroalueen keskimääräiseen on yhä positiivinen, muttei läheskään niin suuri kuin ennen finanssikriisiä. Suuri osa tästä selittyy elektroniikkateollisuuden rakennemuutoksella.



Kansainvälisen talouden heikoista uutisista huolimatta kotimainen talouskehitys näyttää vielä lähiaikoina myönteiseltä. Teollisuudessa tilauskannat ovat monella toimialalla yhä vahvoja, rakennustyömaillo on ollut aloituksia vielä viime vuoden tahtiin ja useilla palvelualoilla yritykset odottavat myyntinsä lisääntyvän. Toisaalta kasvun rajoitteistakin on aiempaa enemmän viitteitä, sillä teollisuus ei saanut alkuvuonna enää lisää uusia tilauksia, rakennusluvut ovat vähentyneet jo usean kuukauden ajan ja kysynnän puute on viime vuoden loppua yleisempää monella yksityisen liike-elämän toimialalla. Kasvun esteitä onkin valtaosalla teollisuuden, rakentamisen ja palvelualojen yrityksillä.

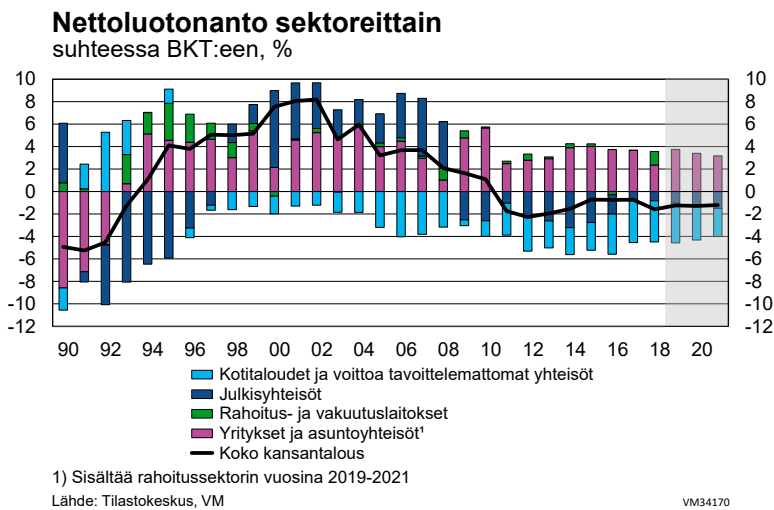
Kokonaistuotanto toimialoitain määrän muutos ja kasvuvaikutukset, %



Tuotannon kasvun esteistä huolimatta talouden aktiviteetti säilyy vielä tänä vuonna laaja-alaisena. Kasvun taustalla on Suomeen kohdistuvan kansainvälisen vientikysynnän lisääntyminen maailmankaupan hidastumisesta huolimatta, aloitettujen lukuisten uudis- ja korjausrakennushankkeiden eteneminen sekä palvelutuotannon kysynnän kasvu kotimaassa ja ulkomailla. Vaikka nopeimman kasvun vaihe näyttäisi olevan ohi, Elinkeinoelämän keskusliiton suhdannetiedustelut viittaavat myönteisen suhdannevaiheen jatkuvan ainakin seuraavat puoli vuotta. Lisäksi ennusteen taustaoletukset maailmankaupan ja -talouden kasvun jatkumisesta tukevat vientiin suuntautuvaa teollisuustuotantoa ja siten välillisesti liike-elämän palvelutuotantoa. Erityisesti Suomen tärkeimmän kauppalueen Euroopan tuonnin lisääntyminen edesauttaa investointi- ja välituotteita valmistavaa suomalaista teollisuutta. Laaja-alaisesta kasvupohjasta ja positiivisesta alkuvuoden kehityksestä johtuen koko talouden arvonlisäys kasvaa tänä vuonna puolitoista prosenttia. Kasvuvauhti

hidastuu ensi ja seuraavana vuonna, mutta kokonaistuotanto lisääntyy yhä noin prosentin vuodessa vuosina 2020 ja 2021.

Edellä kuvattuun ennusteeseen liittyy runsaasti riskejä. Ennustettua heikompaan kehitykseen saattavat johtaa lukuisien epävarmuustekijöiden samanaikainen eska-loituminen, jotka heikentäisivät kansainvälistä kysyntää ja siten etenkin vientiä pal-velevaa teollisuustuotantoa. Toisaalta ennustettua parempaan kehitykseen voivat johtaa monien investointisuunnitelmien toteutumisen mukanaan tuomat kapasi-teettilisäykset teollisuuteen ja palvelutuotantoon.



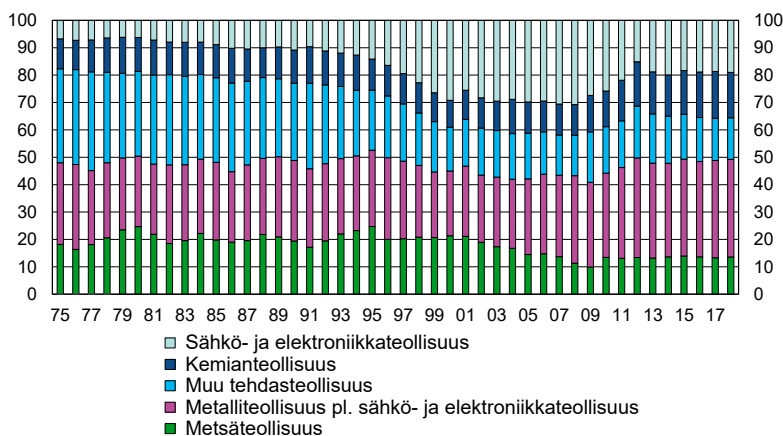
1.4.2 Jalostus

Teollisuuden tuotannon kasvu hidastuu epävarmuuden ja kaupanesteiden yleistyessä

Teollisuuden suhdanne häilyy. Viime vuonna teollisuuden arvonlisäys ei lisääntynyt yhtään, kun sekä metsä- että kemianteollisuuden tuotanto supistuivat. Alkuvuonna tuotanto on lisääntynyt selvästi edellisvuoteen verrattuna ja kasvu oli taas laaja-alaista. Kemianteollisuuden liikevaihto kasvoi kotimaan lisäksi vientimarkkinoilla, sähkö- ja elektroniikkateollisuuden erityisesti vientitoiminnassa. Metsäteollisuuden tuotannon volyymi supistui, kun hinnat nousivat selvästi arvoa nopeammin.

Tehdasteollisuus

toimialojen osuus arvonlisäyksestä, %



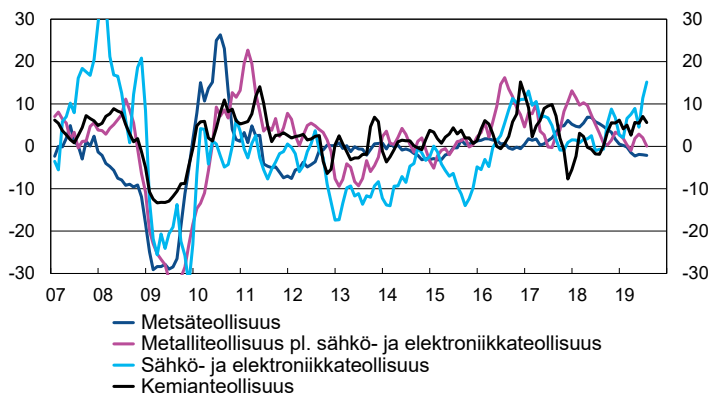
Lähde: Tilastokeskus

VM34170

Valtaosa teollisuustuotannosta on vientiin meneviä raaka-aineita ja investointitavaroita, joiden kysyntää ylläpitävät maailmantalouden ja -kaupan lisääntyminen sekä kohonneet kapasiteetin käyttöasteet. Toisaalta, suomalaisen yritystoiminnan kustannuskilpailukyky heikkeni nimellisillä yksikkötyökustannuksilla mitattuna viime vuonna ja heikkeneminen jatkui alkuvuonna. Teollisuusyritysten uusien tilausten arvon kasvu onkin hidastunut prosenttiin alkuvuonna. Tilauskanta tosin on monella toimialalla edelleen keskimääräisellä tasolla. Eniten tilauksia on voittanut kemianteollisuus, mutta tilaukset ovat lisääntyneet myös metalliteollisuudessa. Teollisuuden tuotanto-odotukset seuraavalle kuudelle kuukaudelle ovat siten vielä myönteiset.

Teollisuustuotannon volyymi-indeksi toimialoittain

3 kk:n liukuvan ka:n muutos vuodentakaiseen, %



Lähde: Tilastokeskus

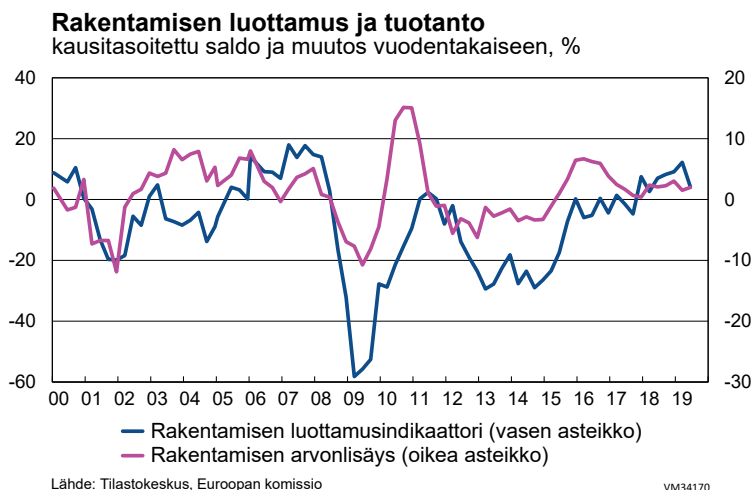
VM34170

Suhdannetiedustelujen mukaan lähiaikoina kasvua odotetaan yhä metsä-, kemian-, elintarvike- sekä metalliteollisuudessa. Heikoimmat tuotanto-odotukset taas ovat painatus- sekä tekstiili- ja vaateteollisuudessa. Metsäteollisuudessa sellun, kartongin sekä sahatavaran kysyntä lisää tuotantoa. Lisäksi alan investoinnit tukevat metsäteollisuuden tuotantoedellytyksiä. Metalliteollisuudessa erityisesti kuljetusväline-tilaukset takaavat tuotantoa vuosiksi eteenpäin. Kokonaisuudessaan teollisuustuotanto lisääntyy tänä vuonna kolmisen prosenttia positiivisten suhdannenäkymien ja alkuvuoden uusien tilausten sekä toteutuneen tuotannon myötä.

Lähivuosina vientikysyntä lisääntyy vaimeasti maailmankaupan kasvun jatkuessa ja tuonnin odotetaan yhä lisääntyvän ensi ja seuraavana vuonna erityisesti suomalaisyrityksille tärkeillä Euroopan markkinoilla. Tuotantokapasiteetin lisäykset ja yritysten ponnistelut tuotteidensa kilpailukyvyyn kohentamiseksi tukevat teollisuuden tuotantoedellytyksiä seuraavina vuosina. Kustannuskilpailukyky uhkaa ennusteen mukaan heikentyä suhteessa euroalueeseen. Teollisuuden arvonlisäys kasvaa noin kaksi prosenttia ensi vuonna, mutta hidastuu puoleentoista prosenttiin v. 2021. Kasvusta huolimatta teollisuustuotannon taso jää v. 2021 yhä kymmeneksen pienemmäksi kuin huippuvuonna 2007.

Rakentaminen kääntyy laskuun hyvin vahvalta tasolta

Rakentaminen tuki edelleen kokonaistuotantoa alkuvuonna. Neljän vuoden kasvuputken jälkeen rakentamisen arvonlisäys on 15 % lähtötasoaan korkeammalla. Voimakkaimmin on lisääntynyt talojen uudisrakentaminen, mutta myös maa- ja vesi- sekä korjausrakentaminen ovat lisääntyneet selvästi. Kuluvan vuoden ensimmäisen puoliskon aikana rakentamisen tuotanto lisääntyi yhä runsaan prosentin, sillä varsinkin maa- ja vesirakentaminen sekä julkinen, maatalous- ja teollisuusrakennustoiminta lisääntyivät vahvasti.



Rakennustyömailla hankkeita käynnistettiin vuoden ensimmäisellä puoliskolla viime vuotta vähemmän, mutta ne olivat keskimäärin isompia ja alan tilauskanta on keskimääräistä vahvempi. Muuttoliike lisää yhä asuntokysyntää kasvukeskuksissa. Uudisrakentaminen onkin vilkkaampaa kasvukeskuksissa kuin niiden ulkopuolella, eli kasvu jakautuu alueellisesti epätasaisesti. Korjausrakentamisen tarve on suuri erityisesti asuin- ja julkisissa rakennuksissa.

Moni rakennuskohde on tänä vuonna valmistumassa ja osa niistä on ollut kerta-luonteisia, joten tilalle ei heti ole tulossa uutta vastaavaa uudisrakennuskantaa. Myös rakennuslupien määrä on laskenut, tosin korkealta tasolta, erityisesti asuin- sekä liike- ja toimistorakentamisessa. Lisäksi päätoimialoista rakennusalaa vaivaa toimialoista yleisimmin ammattitaitoisen työvoiman puute. Ammattibarometrin mukaan etenkin työnjohtajista on pulaa. Käynnissä olevien rakennushankkeiden tukemana rakennusalan tuotanto lisääntyy tänä vuonna prosentti.

Rakentaminen jatkuu kasvukeskuksissa vilkkaana myös ensi ja sitä seuraavana vuonna, mutta lupakehityksen perusteella uusien aloitusten määrä ei enää lisäännä viime vuosien tahtiin, joten rakentaminen kääntyy laskuun. Asuinkerrostalojen- ja toimitilojen rakentamisen ennakoitaan supistuvan selvimmän. Julkiset panostukset ylläpitävät rakentamisen aktiviteettia. Vuosina 2020–2021 painopiste on muuttamisessa alueellisissa uudisrakennushankkeissa sekä korjausrakentamisessa, joten rakentamisen arvonlisäys supistuu keskimäärin noin prosentin vuosivauhtia. Tosin taso on v. 2021 yhä selvästi finanssikriisiä edeltänyttä ja myös edellistä pohjaa eli vuoden 2014 tasoa korkeampi.

1.4.3 Palvelut

Palvelut tukevat talouskasvua

Palvelutuotanto kiihdytti talouskasvua. Palveluiden arvonlisäys kasvoi alkuvuonna 1½ %. Kasvu oli laaja-alaista, sillä kauppaa ja rahoitus- sekä vakuutustoimintaa lukuun ottamatta niin yksityiset kuin julkiset palvelut lisääntyivät. Erityisen vahvaa kasvu oli liike-elämän palvelualoilla. Yritykset lisäsivät myyntiään kotimaan lisäksi myös ulkomailla, sillä palveluvienti lisääntyi.



Yksityisten palveluiden suhdannetilanne on yhä positiivinen. Myynti on kasvussa ja sen odotetaan yleisesti jatkavan kasvuaan seuraavan puolen vuoden aikana. Palvelutoimialoilla kysynnän puute sekä ammattitaitoisen työvoiman saanti hidastavat kasvua ja kaikkiaan kasvun esteitä on yli puolella suhdannekyselyihin osallistuneista yrityksistä. Yleisimmin pulaa on siivoojista ja lääkäreistä. Parhaat kasvuedellytykset ovat informaatio- ja viestintäpalveluissa sekä kiinteistöalalla. Myös kaupan myynnin odotetaan lisääntyvän. Sen sijaan liikenteen myyntiodotukset ovat muita toimialoja heikommät, vaikka varsinkin vesiliikenne on alkuvuonna lisääntynyt nopeasti. Tänä vuonna palveluiden arvonlisäys kasvaa runsaan prosentin viime vuodesta.

Palvelutuotantoa tukevat jatkossa teollisuuden sekä muiden palvelutoimialojen lopputuote- ja välituotekysyntä, joten palvelualojen kasvulle on yhä vakaat edellytykset. Kuluttajavetoiset palvelut hyötyvät ostovoiman kohentumisesta.

Rakennustuotannon kääntyminen laskuun kuitenkin vähentää toimialan palvelutarvetta, mutta toisaalta budjettipanostukset lisäävät julkista palvelutuotantoa. Ensi ja seuraavana vuonna palvelutuotannon kasvu hidastuu hieman tästä vuodesta ja jatkaa keskimäärin noin prosentin vuosivauhdissa.

Taulukko 10. Tuotanto toimialoittain

	2018	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	osuus, % ¹	määrän muutos, prosenttia					
Teollisuus	21,0	4,1	8,4	0,1	3,0	1,8	1,4
Rakentaminen	7,3	5,7	1,0	2,4	0,9	-0,5	-1,6
Maa- ja metsätalous	2,8	1,5	2,1	3,3	0,9	0,7	0,7
Teollisuus ja rakentaminen	28,4	4,5	6,5	0,7	2,4	1,2	0,7
Palvelut	68,8	1,6	2,4	1,8	1,2	1,0	1,1
Tuotanto yhteensä perushintaan	100,0	2,4	3,5	1,5	1,5	1,0	1,0
Bruttokansantuote markkinahintaan		2,6	3,1	1,7	1,5	1,0	0,9
Kansantalouden työn tuottavuus		2,0	2,8	-0,9	0,7	0,6	0,8

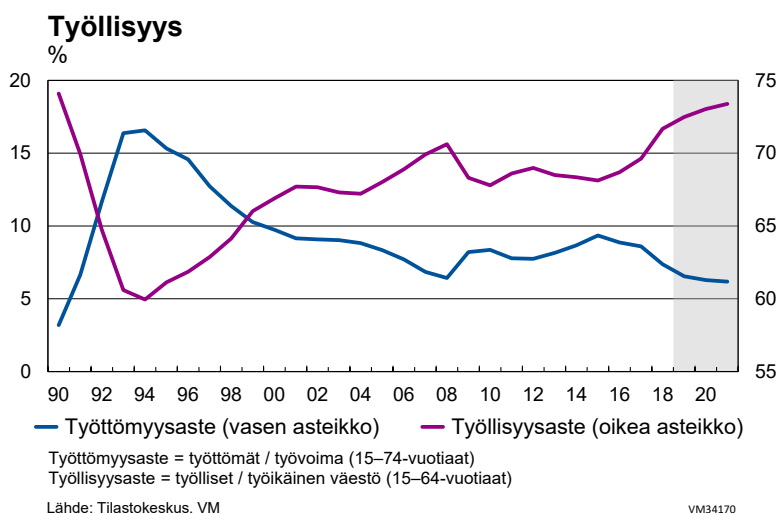
1) Osuus käypähintaisesta tuotannosta perushintaan

1.5 Työvoima

Työllisyyden kasvu hidastumassa

Vuoden 2019 ensimmäisellä vuosipuoliskolla työllisyyden pitkään jatkunut kasvu pysähtyi. Työllisyysasteen trendi oli heinäkuussa 72,4 prosenttia, mikä on täsmälleen sama luku kuin vuoden alussa.

Työvoiman kysyntä on pysynyt edelleen hyvällä tasolla, joskin avoimien työpaikkojen pitkään jatkunut kasvutrendi on tasaantumassa. Avoimia työpaikkoja oli vuoden 2019 toisella neljänneksellä Tilastokeskuksen mukaan keskimäärin 50 900, mikä on hieman enemmän kuin vuotta aiemmin. Suomalaisten yritysten työllisyysodotukset olivat kesäkuussa Euroopan komission luottamusindikaattorien mukaan edelleen korkealla. Vakanssiasteella, eli avoimien työpaikkojen osuudella kaikista työpaikoista, mitattuna työvoiman kysyntä on Suomessa kuitenkin vain EU:n keskitasolla.



Työttömyyden väheneminen on niin ikään pysähtynyt alkuvuonna, ja työttömyysasteen trendi on pysytellyt 6,6 prosentin tuntumassa tammikuusta lähtien.

Työllisten määrä nousee 0,9 % v. 2019, joskin suurin osa tästä kasvusta tulee perintönä viime vuoden viimeiseltä neljännekseltä. Koko vuoden 2019 työllisyysasteen ennakoidaan nousevan 72,5 prosenttiin.

Työllisyyden kasvun vetämänä työttömien määrä vähenee edelleen v. 2019, mutta työttömyyden aleneminen on kuitenkin selvästi hitaampaa kuin viime vuonna. Ennuste koko vuoden 2019 työttömyysasteeksi on 6,5 %.

Taloukasvun hidastuminen ja nimellispalkkojen nousu pysäyttävät työvoiman kysynnän kasvun vuosina 2020–2021. Työttömyysasteen laskeminen finanssikriisiä edeltävän suhdannehuipun lukemiin lisää työmarkkinoiden kireyttä, mikä puolestaan vahvistaa palkankorotuspaineita ja synnyttää työvoimakapeikkoja talouteen.

Työllisten määrän kasvu hidastuu 0,5 prosenttiin v. 2020 ja edelleen 0,3 prosenttiin v. 2021. Työllisyysaste nousee 73,4 prosenttiin v. 2021 mennessä työikäisen väestön edelleen vähentyessä. Ennustettu taloukasvu ei kuitenkaan riitä nostamaan työllisyysastetta 75 prosenttiin ilman merkittäviä lisätoimia.

Työllisyyden kasvun jatkuessa myös työttömien määrä vähenee vielä hieman v. 2020, mutta hidastuva taloukasvu ja työvoimakustannusten nousun kiihtyminen pysäyttävät työttömyysasteen laskun kuuden prosentin tuntumaan v. 2021.

Pitkäaikais- ja rakennetyöttömien määrät ovat edelleen vähentyneet alkuvuonna 2019, mikä on luonut tilaa työttömyysasteen laskulle. TEM:n työnvälitystilaston mukaan rakennetyöttömiä oli heinäkuussa 151 000, mikä on 15 000 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Pitkäaikaistyöttömyyden vähenemisestä huolimatta 20–54-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien määrä on silti edelleen selvästi korkeammalla kuin edellisen suhdannehuipun aikana v. 2008.

Työmarkkinoiden kiristyessä voidaan tietyissä ammattiryhmissä havaita jo työvoimakapeikkoja. Elinkeinoelämän keskusliiton suhdannebarometrin ja TEM:in ammatibarometrin mukaan työnantajilla on pulaa erityisesti rakennusalan ammattilaisista sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoista. Kasvukeskuksissa on pulaa myös kiinteistö- ja siivousalan ammattilaisista. Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vaatisi työvoimakapeikkojen purkamista edistäviä toimenpiteitä, kuten lisäkoulutuspaikkoja työvoimapulasta kärsiville aloille sekä työttömille suunnatun muutokoulutuksen lisäämistä.

Taulukko 11. Työvoimatase

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	1000 henkeä keskimäärin vuodessa					
Työikäinen väestö, 15–74-vuotiaat	4109	4114	4124	4130	4131	4123
muutos	7	5	10	6	1	-8
Työikäinen väestö, 15–64-vuotiaat	3463	3451	3439	3431	3423	3416
muutos	-13	-12	-12	-8	-8	-7
Työlliset (15–74-vuotiaat)	2447	2474	2539	2563	2575	2583
siitä 15–64-vuotiaat	2379	2403	2465	2487	2500	2507
Työttömät (15–74-vuotiaat)	238	233	202	179	173	170
	prosenttia					
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat)	68,7	69,6	71,7	72,5	73,0	73,4
Työttömyysaste (15–74-vuotiaat)	8,8	8,6	7,4	6,5	6,3	6,2
	1000 henkeä vuoden aikana					
Maahanmuutto, netto	16	17	16	15	15	15

1.6 Tulot, kustannukset ja hinnat

1.6.1 Palkat

Vuonna 2018 nimellisansiot nousivat 1,7 % ansiotasoindeksillä mitattuna. Koko talouden palkkasumma kasvoi viime vuonna 4,1 % työllisyyden kasvun siivittämänä.

Vuonna 2019 työehtosopimusten mukaiset sopimuskorotukset nousevat ja palkkaliukumien kasvun ennakoidaan kiihtyvän nimellisansioiden noustessa yhteensä 2,7 %. Työllisyyden yhä kasvaessa koko talouden palkkasumman ennakoidaan kasvavan tänä vuonna 3,7 %.

Työttömyysasteen laskiessa ja työvoimakapeikkojen lisääntyessä ansiotason nousun arvioidaan lähestyvän lähivuosina 2000-luvun keskimääristä, noin kolmen prosentin vuosittaista kasvuvauhtia. Vuonna 2020 ansiotason nousua lisää hetkellisesti myös julkisen sektorin lomarahaleikkausten poistuminen, jolloin nimellisansioiden ennustetaan nousevan 3,1 % ja koko talouden palkkasumman 3,6 %. Vuonna 2021 nimellisansiot kasvavat 2,9 % ja koko talouden palkkasumma 3,2 %.

Taulukko 12. Käytettävissä oleva tulo

	2018	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	osuus, %	muutos, prosenttia					
Palkansaajakorvaukset	47,0	1,7	0,7	3,5	3,0	3,6	3,2
Palkat ja palkkiot	38,9	1,4	2,4	4,1	3,7	3,6	3,2
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	8,1	2,5	-6,2	0,4	-0,6	3,3	3,2
Omaisuus- ja yrittäjätulot, netto	23,4	2,7	11,0	6,0	3,6	3,9	3,5
Tuotannon ja tuonnin verot miinus tuki-palkkiot	13,2	5,9	1,6	5,1	2,9	2,0	2,2
Kansantulo	100,0	2,6	3,5	4,4	3,1	3,4	3,1
Käytettävissä oleva tulo		3,7	2,7	3,6	4,1	3,0	2,9
Bruttokansantulo, mrd. euroa		219	226	235	242	250	257

Taulukko 13. Palkansaajien ansiotasoindeksi ja työkustannukset tuoteyksikköä kohti

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	muutos, prosenttia					
Sopimuspalkkaindeksi	0,6	-0,3	1,2	2,0	2,3	2,1
Palkkojen liukuminen yms. tekijät	0,3	0,5	0,5	0,7	0,8	0,8
Ansiotasoindeksi	0,9	0,2	1,7	2,7	3,1	2,9
Reaalinen ansiotaso ¹	0,5	-0,5	0,6	1,6	1,6	1,2
Keskiansiot ²	0,7	0,7	1,5	2,9	3,2	3,0
Työkustannukset tuoteyksikköä kohti koko kansantaloudessa ³	-0,7	-2,7	1,9	1,4	2,5	2,2

1) Ansiotasoindeksi jaettuna kuluttajahintaindeksillä.

2) Laskettu jakamalla koko kansantalouden palkkasumma palkansaajien tehdyillä työtunneilla.
Lukuihin vaikuttavat kansantalouden rakennemuutokset.

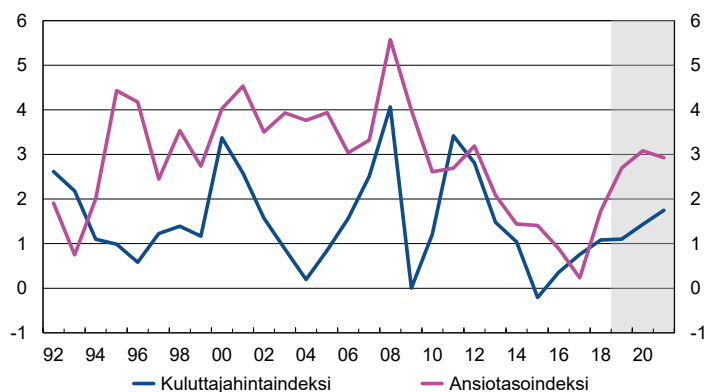
3) Palkansaajakorvaukset jaettuna bruttoarvonlisäyksen volyymilla perushintaan.

1.6.2 Kuluttajahinnat

Vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla kuluttajahintaindeksin vuosimuutos oli 1,2 %, mutta heinäkuussa inflaatio hidastui 0,8 prosenttiin. Hidastumisen taustalla on monta tekijää. Alkuvuonna noin kahden prosentin kasvussa olleiden palveluiden hintojen nousu hidastui heinäkuussa mm. hotellihuoneiden hintojen laskun myötä. Myös hedelmien ja vihannesten hinnat laskivat heinäkuussa selvästi edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan nähden. Euroalueen inflaatio hidastui heinäkuussa 1,0 prosenttiin, eli hitaimmilleen sitten marraskuun 2016. Erityisesti energiahintojen kontribuutio inflaatioon on pienentynyt euroalueella, johtuen vertailuajankohdan vaikutuksesta ja raakaöljyn eurohinnan laskusta.

Ennuste vuoden 2019 inflaatioksi on 1,1 %, eli kokonaisuutena kuluttajahintojen odotetaan nousevan samaa vauhtia kuin viime vuonna. Ansiotason kehityksen myötä palveluiden hintojen odotetaan kasvavan viime vuotta nopeammin. Tarvaroiden hintojen vaikutus inflaatioon jää kuitenkin vuoden 2018 tavoin selvästi negatiiviseksi, jonka seurauksena pohjainflaatio jää edelleen vain noin prosenttiin. Elintarvikkeiden (ml. alkoholi ja tupakka) hinnat nousevat veronkorotusten tukemana, mutta kasvu on edellisvuotta hitaampaa. Myös energiahintojen nousun ennustetaan jäävän viime vuotta hitaammaksi, vaikka viime vuotta korkeammalla tasolla oleva sähkön hinta on ylläpitänyt energiainflaatiota kotimaassa.

Kuluttajahinta- ja ansiotasoindeksi muutos vuodentakaiseen, %



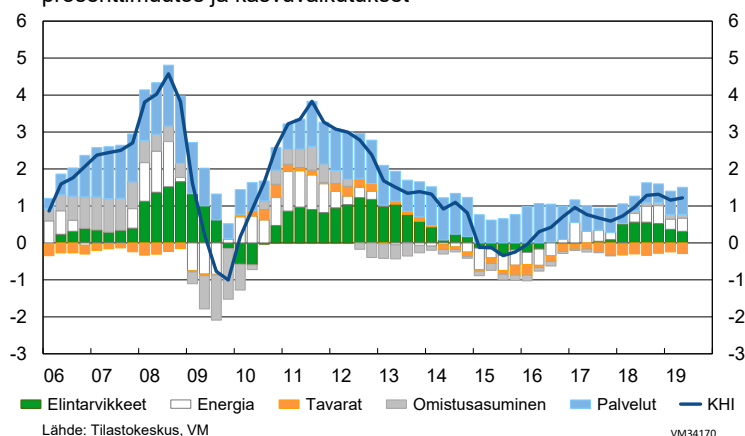
Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34170

Inflaation odotetaan kokonaisuutena kiihtyvän maltillisesti ennustejakson seuraavina vuosina. Ansiotason nousun odotetaan vähitellen heijastuvan laajemmin hintoihin ja kulutuskysyntä kasvaa hillitysti. Euroalueella markkinakorkojen odotetaan pysyvän matalina ennustejaksolla. Vuosina 2020 ja 2021 kansallisella kuluttajahintaindeksillä mitatun inflaation odotetaan olevan 1,4 % ja 1,7 %. Hallitusohjelman kirstytykset välillisessä verotuksessa kiihdyttävät inflaatiota arviolta n. 0,1 prosenttiyksikköä v. 2020 ja vajaat 0,3 prosenttiyksikköä v. 2021.

Eurojärjestelmän asiantuntijoiden kesäkuun arvioissa euroalueen inflaation odotetaan hidastuvan 1,3 prosenttiin v. 2019 viime vuoden 1,8 prosentista. Tämän jälkeen inflaation odotetaan nopeutuvan 1,4 prosenttiin v. 2020 ja edelleen 1,6 prosenttiin v. 2021. Suomessa inflaation ennakoitaankin siis pysyvän ennustejaksolla euroalueen keskiarvon tuntumassa.

Kuluttajahintaindeksi prosenttimuutos ja kasvuvaikutukset



Taulukko 14. Hintaindeksejä

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	muutos, prosenttia					
Vientihinnat ¹	-2,4	3,3	4,0	2,0	2,0	1,8
Tuontihinnat ¹	-2,4	3,8	3,4	1,8	2,3	1,8
Kuluttajahintaindeksi	0,4	0,7	1,1	1,1	1,4	1,7
Yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi	0,4	0,8	1,2	1,2	1,5	1,8
Verollinen kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-1,2	4,9	4,7	0,9	1,9	2,2
Rakennuskustannusindeksi	0,5	0,3	2,2	1,3	2,0	2,2

1) Kansantalouden tilinpidon mukaan

2 Julkinen talous

2.1 Julkisyhteisöt yhteensä

Suomen taloudessa viime vuosina nähty hyvä suhdanne on kohentanut julkisen talouden tilaa. Suidanteen viileessä julkisen talouden alijäämän koheneminen hi-dastuu. Alijäämä alkaa kasvaa kuluvana vuonna ja samankaltainen kehitys jatkuu lähivuodet. Talous kasvaa ennustejaksolla suurin piirtein potentiaalista vauhtiaan, ja siitä huolimatta menojen kasvu ylittää tulojen kasvun. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on laskenut hetkellisesti alle 60 prosentin rajan, mutta velkasuhde alkaa 2020-alkuvuosina kasvaa uudelleen. Viime vuonna velkasuhde oli 58,9 % suhteessa BKT:hen. Hyvän suhdannetilanteen aikana velkasuhde on laskenut ainoastaan 4 prosenttiyksiköllä, kun se vuosina 2009–2015 kasvoi yli 30 prosenttiyksiköllä. Puskurit seuraavan taantumän varalle ovat ohuet.

Suotuisa suhdannetilanne on osaltaan voinut peittää alleen julkisen talouden rakenteellisia ongelmia. Väestön ikääntyminen on jo kasvattanut eläkemenoja ja se kasvattaa tulevaisuudessa myös hoito- ja hoivamenoja. Julkisessa taloudessa on kes-tävyysvaje, jota ei ole vielä ratkaistu.

Valtionhallinto oli viime vuonna julkisen talouden sektoreista alijäämäisin. Alijää-mä supistuu vielä kuluvana vuonna maltillisen menokehityksen vuoksi, mutta ensi vuonna alijäämä alkaa kasvaa uudelleen. Menoja kasvattavat lähivuosina pääminis-teri Rinteen hallituksen pysyvät ja väliaikaiset menolisäykset. Menolisäysten julkista taloutta heikentävää vaikutusta kuitenkin vaimentaa hallituksen päättämät veron-korotukset. Valtiontalouden alijäämä asettuu noin 1 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen.

Paikallishallinnon rahoitusasemaa heikensi viime vuonna heikko verotulojen kasvu ja samaan aikaan aiempaa nopeammin kasvaneet kulutusmenot. Paikallishallinnon alijäämä kasvaa myös tänä vuonna, sillä kulutusmenojen kasvu on jatkunut voimakkaana. Paikallishallinnon rahoitusasemaa rasittaa väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu sekä korkealla tasolla pysyvät investoinnit.

Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvat työeläkelaitokset ovat olleet selvästi ylijäämäisiä. Työeläkelaitosten ylijäämä supistuu reiluun puoleen prosenttiin suhteessa BKT:hen lähivuosina. Eläkemenot kasvavat ripeästi ja alhainen korkotaso hidastaa omaisuus-tulojen kasvua, mutta toisaalta kohtuullinen talouskehitys lisää eläkemaksutuloja. Muut sosiaaliturvarahastot ovat lievästi ylijäämäisiä. Työttömyysmenojen arvioidaan alenevan edelleen, ja työttömyysvakuutusmaksua alennetaan ensi vuoden alussa. Maksun alentaminen pienentää sosiaaliturvarahastojen ylijäämän lähelle tasapainoa.

Menoaste eli menojen suhde BKT:hen aleni edelleen viime vuonna. Menoaste on alentunut vuoden 2014 jälkeen yli 4 prosenttiyksikköä. Ensi vuonna menoastetta nostavat pääministeri Rinteen hallitusohjelman toimet. Lisäksi työttömyysmenot eivät laske enää yhtä ripeästi kuin aikaisempina vuosina. Menoaste asettuu ennustejakson loppupuolella 53 prosentin tuntumaan. Veroaste eli verojen ja veronluonteisten maksujen suhde BKT:hen on alentunut verokevennysten ja kilpailukyky sopimuksen vuoksi. Veroastetta nostavat lähivuosina pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukaiset veronkorotukset.

Suomi noudattaa EU:n perussopimuksessa määriteltyä alijäämän ja julkisen velan kriteeriä vuosina 2019 ja 2020. On kuitenkin riski, että Suomi rikkoo vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa. EU-sääntöjä ja niiden noudattamista kuvataan tarkemmin syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelman liitteen 5 Suomen vakaushjelmassa ja alustavassa talousarviosuunnitelmassa sekä kehikossa sivulla 62.

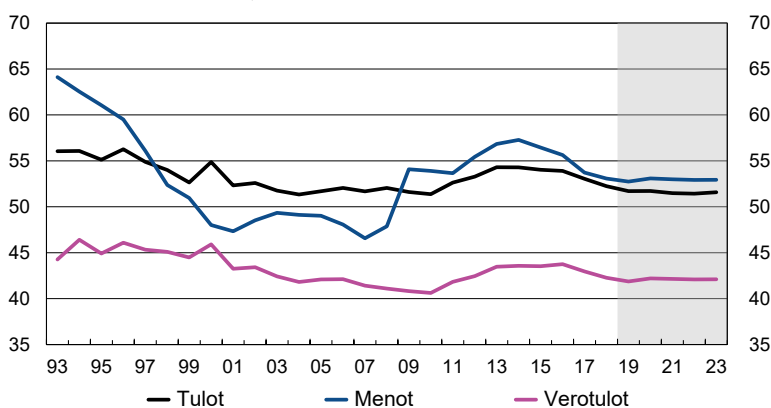
Julkisessa taloudessa on niin sisäisiä kuin ulkoisia riskejä. Sisäiset riskit liittyvät hallitusohjelman toimeenpanoon. Ennusteessa on huomioitu kertaluonteisista menolisäyksistä vain jo päätetyt ja julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetyt panostukset. Jos kertaluonteisia menolisäyksiä toteutetaan hallitusohjelman mukainen enimmäismäärä 3 mrd. euroa, muodostuu julkiseen talouteen 1,7 mrd euron lisäpaine vuosille 2020–2022. Lisäksi ennusteessa ei ole huomioitu valtiontalouden

menokehityksen vuosittaista lisätalousarviovarausta eikä ns. jakamatonta varausta. Nämä huomioidaan sitä mukaan, kun varausten käytöstä päätetään ja ne kohdennetaan tarkempiin toimiin.

Paikallishallinnon ennuste on painelaskelma vuodesta 2020 alkaen, joten se ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimenpiteitä taloutensa tervehdyttämiseksi. Mikäli tällaisia toimia tehdään, vaikuttaa se suotuisasti julkiseen talouteen.

Julkisen talouden ulkoiset riskit linkittyvät läheisesti yleiseen talouskehitykseen. Jos talouskasvu osoittautuu ennustettua hitaammaksi, jää verotulojen kasvu ennustettua heikommaksi ja esimerkiksi suhdanneluonteiset työttömyysmenot kasvavat ennustettua nopeammin. Ennustetusta poikkeavan talouskehityksen vaikutukset verokertymään riippuvat siitä, mihin tekijöihin poikkeama perustuu. Vaikutukset muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä enemmän yleistä talouskehitystä koskeva ennustepoikkeama johtuu kotimaisesta kysynnästä verrattuna ulkoisen kysynnän kautta tuleviin muutoksiin. Toinen riski liittyy julkisen talouden ehdollisten vastuiden huomattavaan kasvuun vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Vastuiden mittava laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja ja voisi kärjistää velkasuhteen nousua taantumassa.

Julkisyhteisöjen tulot, verotulot ja menot
suhteessa BKT:een, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Taulukko 15. Julkisyhteisöt¹

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	miljardia euroa					
Välittömät verot	35,6	37,2	37,4	38,9	40,6	41,8
Tuotannon ja tuonnin verot	31,1	31,6	33,1	33,5	34,2	35,1
Sosiaalivakuutusmaksut	27,9	27,3	28,0	28,3	29,6	30,5
Verot ja sosiaalivakuutusmaksut yhteensä ²	95,1	97,0	99,1	101,4	105,2	108,1
Muut tulot ³	22,6	23,7	24,1	24,5	24,5	24,7
siitä korkotulot	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Tulot yhteensä	117,2	119,8	122,5	125,2	129,0	132,1
Kulutusmenot	51,5	51,5	53,1	55,2	57,9	59,7
Tukipalkkiot	2,7	2,7	2,7	2,8	3,0	2,8
Sosiaalietuudet ja -avustukset	42,2	42,6	43,1	43,8	45,1	46,5
Muut tulonsiirrot	5,6	5,2	5,6	5,5	5,7	6,0
Tukipalkkiot ja tulonsiirrot yhteensä	50,6	50,6	51,4	52,2	53,8	55,3
Pääomamenot ⁴	9,5	9,6	10,2	10,5	10,9	11,2
Muut menot	9,4	9,7	9,7	9,8	9,8	9,8
siitä korkomenot	2,3	2,2	2,1	2,0	1,8	1,7
Menot yhteensä	121,0	121,3	124,4	127,7	132,4	136,0
Nettoluotonanto (+)/nettoluotonotto (-)	-3,8	-1,6	-1,9	-2,5	-3,4	-3,9
Valtionhallinto	-5,7	-4,0	-2,8	-2,1	-3,1	-2,9
Paikallishallinto	-0,9	-0,5	-2,1	-2,8	-2,3	-2,8
Työeläkelaitokset	2,4	2,2	2,2	2,0	1,8	1,6
Muut sosiaaliturvarahastot	0,5	0,7	0,7	0,4	0,2	0,2
Perusjäämä⁵	-3,1	-1,0	-1,5	-2,2	-3,2	-3,7

1) Kansantalouden tilinpidon mukaan

2) Sisältää pääomaverot

3) Ml. pääomansiirrot ja pääoman kuluminen

4) Pääoman bruttomuodostus ja pääomansiirrot

5) Nettoluotonanto ilman nettokorkomenoja

Taulukko 16. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia					
Verot ja sosiaaliturvamaksut	43,8	43,0	42,3	41,9	42,2	42,1
Julkisyhteisöjen menot ¹	55,6	53,7	53,1	52,7	53,1	53,0
Nettoluotonanto	-1,7	-0,7	-0,8	-1,0	-1,4	-1,5
Valtionhallinto	-2,6	-1,8	-1,2	-0,9	-1,2	-1,1
Paikallishallinto	-0,4	-0,2	-0,9	-1,2	-0,9	-1,1
Työeläkelaitokset	1,1	1,0	1,0	0,8	0,7	0,6
Muut sosiaaliturvarahastot	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
Perusjäämä ²	-1,4	-0,4	-0,7	-0,9	-1,3	-1,5
Julkisyhteisöjen velka	62,6	60,8	58,9	58,8	58,8	59,7
Valtionvelka	47,1	46,8	44,8	44,4	43,9	44,3
Julkisyhteisöjen työllisyys, 1000 henkeä	616	619	633	633	636	635
Valtionhallinto	132	132	135	135	133	132
Paikallishallinto	472	476	485	485	490	490
Sosiaaliturvarahastot	11	12	13	13	13	13

1) EU-harmonisoitu

2) Nettoluotonanto ilman nettokorkomenoja

Taulukko 17. Eräiden EU-maiden julkisen talouden rahoitusjäämät ja velkasuhteet

	2017	2018	2019**	2017	2018	2019**
	Rahoitusjäämä			Velka		
	suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia					
*Suomi	-0,7	-0,8	-1,0	60,8	58,9	58,8
Suomi	-0,8	-0,7	-0,4	61,3	58,9	58,3
Iso-Britannia	-1,9	-1,5	-1,5	87,1	86,8	85,1
Ruotsi	1,4	0,9	0,4	40,8	38,8	34,4
Tanska	1,5	0,5	0,6	35,5	34,1	33,1
Irlanti	-0,3	0,0	-0,1	68,5	64,8	61,3
Espanja	-3,1	-2,5	-2,3	98,1	97,1	96,3
Alankomaat	1,2	1,5	1,4	57,0	52,4	49,1
Luxemburg	1,4	2,4	1,4	23,0	21,4	20,7
Portugali	-3,0	-0,5	-0,4	124,8	121,5	119,5
Itävalta	-0,8	0,1	0,3	78,2	73,8	69,7
Saksa	1,0	1,7	1,0	64,6	60,9	58,4
Ranska	-2,8	-2,5	-3,1	98,4	98,4	99,0
Belgia	-0,8	-0,7	-1,3	103,4	102,0	101,3
Italia	-2,4	-2,1	-2,5	131,4	132,2	133,7
Kreikka	0,7	1,1	0,5	176,2	181,1	174,9

Lähde: EU-komission kevätennuste 2019, *Suomi: VM syksy 2019

SUOMI JA EU:N FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkiselle taloudelle velkaa ja alijäämää koskevat rajat. Suomen julkisen talouden alijäämä on jo pitkään alittanut EU:n perussopimuksen 3 prosentin viitearvon. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan alijäämä ei riko rajaa lähivuosinakaan. Julkinen velkasuhde ylitti 60 prosentin viitearvon vuosina 2015–2017, mutta on sen jälkeen kääntynyt laskuun. Valtiovarainministeriön ennusteessa julkisen velkasuhteen lasku jatkuu vielä vuoteen 2020. Velkasuhde kääntyy sen jälkeen uudelleen nousuun ja ylittää jälleen 60 prosentin rajan.

Perussopimuksen julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevien sääntöjen täyttyessä Suomen finanssipolitiikkaa koskevat vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan velvoitteet. Ennaltaehkäisevässä osassa tarkastellaan kunkin jäsenmaan rakenteelliselle rahoitusasemalle asettaman keskipitkän aikavälin tavoitteen (Medium Term Objective, MTO) saavuttamista tai edistymistä sitä kohti. Suomen asettama keskipitkän aikavälin tavoite rakenteelliselle rahoitusasemalle on -0,5 % suhteessa BKT:hen. Vaadittu vuosittainen sopeutus määritellään neuvoston hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa ja sen saavuttamista arvioidaan kahden pilarin, rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen ja menosäännön, kautta.

Rakenteellinen rahoitusasema kuvaa julkisen talouden tasapainoa, kun suhdannetilanteen vaikutus julkisiin tuloihin ja menoihin puhdistetaan nimellisestä rahoitusasemasta. Rakenteellisen jäämän muutos osoittaa tällöin finanssipolitiikan mitoitusta: jos rakenteellinen rahoitusasema vahvistuu, finanssipolitiikka kiristyy, ja vastaavasti rakenteellisen jäämän heikentyessä finanssipolitiikka kevenee. Rakenteellisen rahoitusaseman laskenta vaatii arviota talouden suhdannetilanteesta ja ns. tuotantokuilun koosta. Tuotantokuilu mittaa BKT:n tason poikkeamaa BKT:n potentiaalisesta tasosta. Koska potentiaalista tuotantoa ei voida suoraan havaita, sen arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Siten arviot tuotantokuilun koosta saattavat vaihdella huomattavastikin. Tämä epävarmuus heijastuu luonnollisesti myös julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman arvioon ja vaikeuttaa sen käyttöä finanssipolitiikan ohjenuorana.

Menosäännön tarkoitus on operationalisoida tavoiteltava rakenteellisen jäämän muutos selkeäksi talousarvion laadinnan ohjenuoraksi. Menosääntö rajoittaa julkisten menojen kasvun potentiaalisen tuotannon pitkän aikavälin keskimääräiseen kasvuvauhtiin. Jos rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoitetta ei ole saavutettu, menosääntö on tiukempi. Menosäännössä tarkastellaan julkisia nettoperusmenoja eli menoista vähennetään korkomenot, suhdannetilanteesta johtuvat muutokset työttömyyden hoitomenoissa sekä EU-rahoitteisten ohjelmien menot. Koska julkiset investoinnit saattavat vaihdella vuosittain voimakkaastikin, menosäännössä vähennetään julkiset investointimenot siltä osin, kun ne poikkeavat neljän vuoden keskiarvostaan. Lopuksi

menot netotetaan vähentämällä julkisia tuloja koskevien päätösten vaikutus. Siten menosääntö ei rajoita lisämenoja, jotka rahoitetaan esim. veronkorotuksin.

Komission arvion mukaan Suomi noudatti v. 2018 vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia Suomelle vuosiksi 2017–2019 myönnettyjen joustojen ansiosta. Vuonna 2017 Suomelle myönnettiin kolmeksi vuodeksi joustoja rakenteellisen jäämän tavoitteesta rakenneuudistusten (eläkeuudistus ja kilpailukyky sopimus) toteuttamisen ja julkisten investointien¹ perusteella. Lisäksi Suomi sai hyödyntää joustoa poikkeuksellisen suuren maahanmuuton vuoksi vuosina 2015–2018.

Komission kevään arvion mukaan Suomi noudattaa sopimuksen vaatimuksia v. 2019, ja laajasti ottaen myös v. 2020. Kevään arvio tästä ja ensi vuodesta perustui komission kevätennusteeseen ja Suomen keväällä toimittamaan vakausohjelmaan, jossa vuosia 2020–2022 arvioitiin muuttumattoman politiikan oletuksella. Seuraavaksi komissio arvioi jäsenmaiden finanssipolitiikkaa lokakuussa toimitettavien alustavien talousarviosuunnitelmien perusteella. Samassa yhteydessä Suomi toimittaa uuden hallituksen ohjelmaan perustuvan päivitetyn vakausohjelman, jossa EU:n finanssipolitiikan sääntöjen toteutumista arvioidaan valtiovarainministeriön uusimman ennusteen valossa.

1 Investointeihin perustuva jousto menetettiin v. 2018, koska ennakkotiedot osoittivat julkisten investointien supistuneen v. 2017.

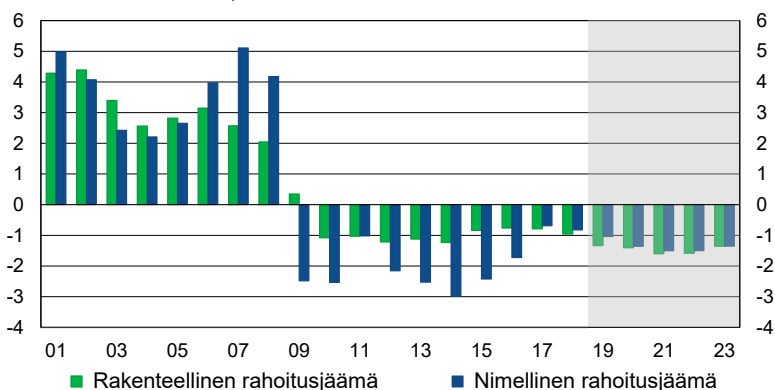
2.1.1 Arvioita finanssipolitiikan vaikutuksista

Yksittäisten tulo- ja menotoimien perusteella finanssipolitiikka on koko julkisen talouden tasolla lievästi edellisvuotta kireämpää v. 2019. Edellinen hallitus päätti n. 0,6 mrd. euron valtiontalouteen kohdistuvista sopeutustoimista, joihin lukeutuvat muun muassa indeksijäädytykset. Toisaalta Sipilän hallituksen päättämät veronkevennykset keventävät finanssipolitiikkaa.

Finanssipolitiikan viritystä voidaan tarkastella myös EU:n yhteisellä laskentamenetelmällä arvioidun rakenteellisen alijäämän muutoksen avulla. Finanssipolitiikan virituksen tarkastelu kyseisellä tavalla ei anna välttämättä täysin yhteneväistä kuvaa yksittäisistä tulo- ja menotoimista johdetun tarkastelun kanssa. Esimerkiksi ikäsidonnaisten menojen kasvu heikentää rakenteellista alijäämää ennustejaksolla, vaikka uusia menoja lisääviä päätöksiä ei tehtäisikään. Oheisessa kehikossa käsitellään tarkemmin finanssipolitiikan viritystä vuosille 2019–2023.

Rakenteellisen rahoitusaseman arvioidaan heikkenevän v. 2019, joten tällä mittarilla finanssipolitiikan voidaan katsoa olevan elvyttävää. Rakenteellista alijäämää kasvattavat ikäsidonnaisten menojen kasvu. Vuonna 2020 rakenteellinen rahoitusasema pysyy suurin piirtein ennallaan.

Julkisyhteisöjen nimellinen ja rakenteellinen rahoitusjäämä
suhteessa BKT:een, %



Laskelmat perustuvat EU-komission tuotantofunktiolähestymistapaan

Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

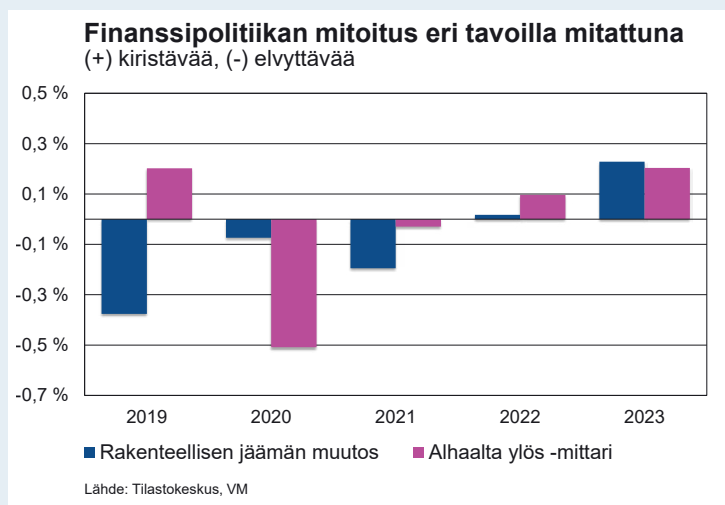
FINANSSIPOLITIIKAN MITOITUS

Finanssipolitiikan mitoitus vuosina 2019–2023 sekä hallitusohjelman suorat budjettitoimet julkisen talouden ennusteessa

Tässä kehikossa tarkastellaan lähemmin finanssipolitiikan mitoitusta vuosille 2019–2023 ja pääministeri Rinteen hallituksen suoria budjettitoimia. Finanssipolitiikan mitoituksen tarkastelu tehdään kahden erilaisen mittarin, rakenteellisen¹ rahoitusaseman ja yksittäisiä päätöspäisiä toimia summaavan ns. ”alhaalta ylös”-mittarin² avulla. Mittarit voivat antaa toisistaan selvästi poikkeavia arvioita. Siksi on tarpeen tarkastella viritystä laajemmin kuin vain yhdellä mittarilla. Tarkastelussa käytettyjä mittareita sekä niiden hyviä puolia ja heikkouksia on kuvattu tarkemmin VM:n keskustelualoitteessa.³

Finanssipolitiikan mitoitus

Kuvio 1. Finanssipolitiikan mitoitus 2019–2023.



1 Rakenteellista rahoitusasemaa käytetään erityisesti EU-yhteyksissä eri jäsenmaiden finanssipolitiikan virituksen seurantaan. Kyseisessä mittarissa julkisen talouden rahoitusasemasta puhdistetaan suhdanteiden sekä kertaluonteisten ja tilapäisten tekijöiden vaikutukset, minkä jälkeen rahoitusaseman vuotuinen muutos voidaan tulkita harkinnanvaraisen finanssipolitiikan tulokseksi.

2 Ns. ”alhaalta ylös”-mittarissa summataan yhteen ilmoitettuja päätöspäisiä politiikkatoimia, jotka muodostavat lopulta kokonaiskuvan harjoitetusta finanssipolitiikasta. Tämän mittarin sisältämät toimet sisältävät keskeiset hallitusohjelman eri toimenpidekokonaisuudet, kuten pysyvät menolisäykset, kertaluonteiset menolisäykset sekä veropäätökset. Mittari sisältää myös muutokset sosiaaliturvamaksuissa sekä joitain edellisen hallituskauden päätöspäisiä toimia, jotka vaikuttavat kuluvalle vaalikaudella. Toimia on kuvattu tarkemmin syksyn 2019 Julkisen talouden suunnitelman luvussa 8.1

3 Finanssipolitiikan päätöspäisyyden arvioiminen - vaihtoehtojen mittareiden esittely – <https://vm.fi/julkaisu?pubid=22601>

Alhaalta ylös -mittarin perusteella finanssipolitiikka on kuluvana vuonna lievästi kiristävää. Tänä vuonna päättyivät edellisen hallituksen kärkihankkeet ja lisäksi voimaan astui edellisellä hallituskaudella päätettyjä sopeutustoimia. Toisaalta pääministeri Rinteen hallitus lisäsi vuoden toisessa lisätalousarviossa kesäkuussa 2019 valtion menoja. Sen sijaan rakenteellisen alijäämän muutoksen perusteella finanssipolitiikka on elvyttävää vuonna 2019. Kuluvan vuoden osalta mittarit antavat näin ollen erilaisen kuvan finanssipolitiikan virityksestä. Mahdollisia eroja voi selittää esimerkiksi se, että kuntatalouden menot ovat kasvaneet vuoden 2019 aikana ripeästi ja paikallishallinnon rahoitusaseman ennustetaan siksi heikkenevän v. 2019. Tämä näkyy rakenteellisessa rahoitusasemassa elvytyksenä, mutta ei näy alhaalta ylös -mittarissa.

Ensi vuodeksi alhaalta ylös -mittari osoittaa elvyttävää finanssipolitiikkaa. Vuoden alussa toimeenpannaan pääministeri Rinteen hallituksen pysyviä sekä kertaluonteisia menolisäyksiä. Työttömyysvakuutusmaksua alennetaan, mutta toisaalta välillisiä veroja kiristetään. Rakenteellisen rahoitusaseman muutos näyttää finanssipolitiikan olevan likimain neutraalia.

Vuosina 2021–2022 molempien mittarien mukaan finanssipolitiikan mitoitus on likimain neutraalia tai lievästi elvyttävää. Tuolloin voimaan astuu voimaan vielä jonkin verran uusia hallituksen menoja lisääviä päätöksiä sekä toisaalta veronkorotuksia. Kertaluonteiset menolisäykset eivät vaikuta enää vuonna 2023, jolloin finanssipolitiikka on lievästi kiristävää.

On hyvä huomioda, että rakenteellisen jäämän mittaamiseen etenkin reaaliaikaisesti liittyy epävarmuutta talouden tuotantokuilun arvioimisen osalta, mutta toisaalta myös julkisen talouden rahoitusaseman ennusteen osalta. Käsitys finanssipolitiikan mitoituksesta voi muuttua myös, kun kuva talouden suhdanteesta ja julkisen talouden rahoitusasemasta tarkentuu.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman toimet

Hallitus päätti hallitusohjelmansa mukaisesti vuoden 2020 talousarvioesityksessä ja vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmassa pysyvistä menolisäyksistä ja uudelleenkohdennuksista, jotka kasvattavat julkisia menoja nettomääräisesti 1,3 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla verrattuna kevään 2019 tekniseen kehykseen. Hallituksen päättämät veroperustemuutokset ovat nettomääräisesti noin 0,8 mrd. euroa verotuloja kasvattavia vuoden 2023 tasolla.

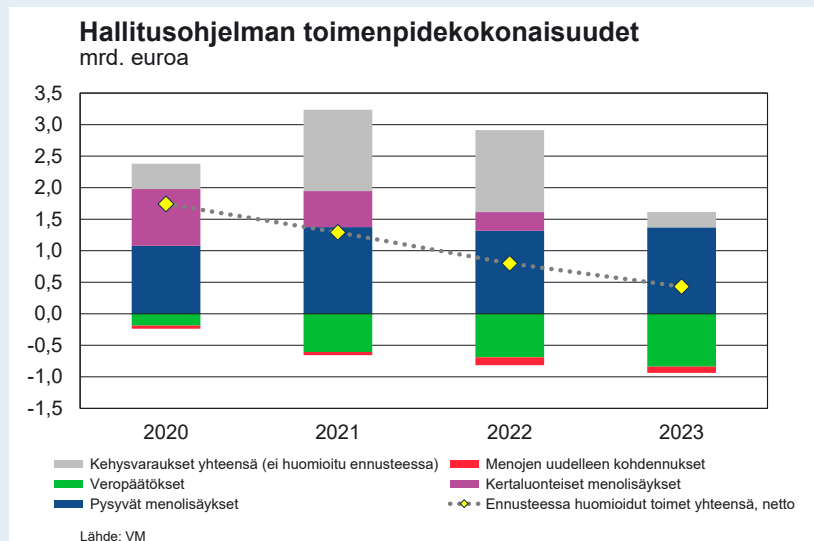
Hallitus on päättänyt myös kertaluonteisista menolisäyksistä vuosille 2020–2022. Lisäykset ovat yhteensä 1,8 mrd. euroa vuosina 2020–2022. Kertaluonteiset menolisäykset koostuvat pääosin ns. tulevaisuusinvestointiohjelmasta sekä Valtion asuntorahastosta tehtävistä panostuksista. Suurin osa ns. tulevaisuusinvestoinneista on tarkoitus rahoittaa valtion omaisuutta myymällä. Omaisuuden myyntitulot eivät näy kansantalouden tilinpidon mukaisessa nettoluotonannossa, joten kertaluonteiset menolisäykset heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa.

Hallitus on toistaiseksi kohdentanut vasta osan hallitusohjelmassa sovituista ns. tulevaisuusinvestointiohjelmasta. Vielä kohdentamattomalle 1,7 mrd. eurolle on valtion menokehyyksiin jätetty noin 0,85 mrd. euron varaukset vuosille 2021 ja 2022. Ohjelman toimeenpanosta on tarkoitus päättää syksyn 2020 budjettiriihessä osana hallitusohjelman mukaista työllisyystoimia ja menolisäyksiä koskevaa tarkastelua.

Lisäksi hallitusohjelmassa päätettiin valtion menokehyyksiin vuosittaisista lisätalousarviovarauksista, jotka ovat 0,3 mrd. euroa vuosina 2020–2022 ja 0,1 mrd. euroa v. 2023. Hallitus on myös päättänyt jakamattomasta varauksesta valtiontalouden menokehyyksiin ennakoimattomia menotarpeita varten. Jakamaton varaus on noin 0,1 mrd. euroa vuonna 2020 ja 0,15 mrd. euroa vuosina 2021–2023.

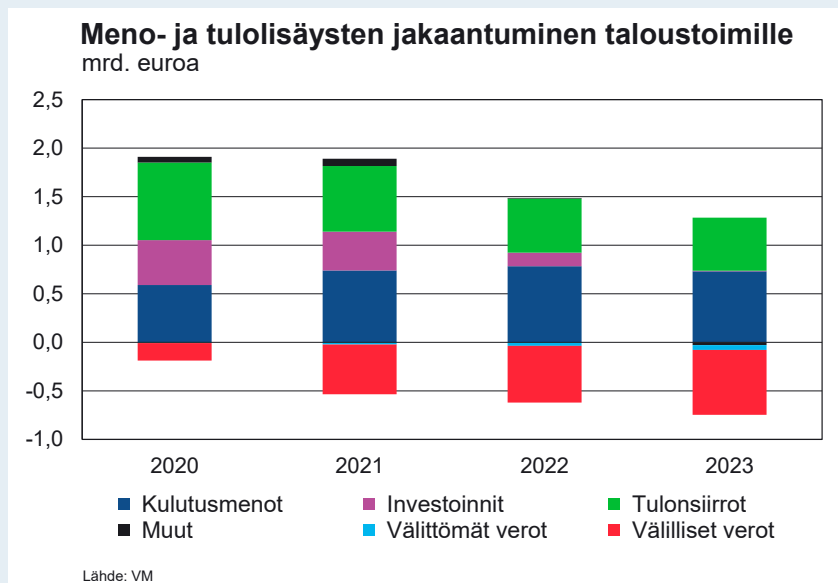
Valtiontalouden menokehyyksiin tehtyjä varauksia ei ole vielä huomioitu ennusteessa. Hallitusohjelmassa päätetyille kertaluonteisille menolisäyksille tehtyt varaukset, lisätalousarviovaraukset ja ns. jakamaton varaus huomioidaan julkisen talouden ennusteessa vasta, kun varausten käytöstä päätetään ja ne kohdennetaan tarkempiin toimiin.

Kuvio 2. Hallituksen päätösperäiset toimet 2020–2023.



Ennusteeseen sisällytetyt toimet jakaantuvat kansantalouden tilinpidon taloustoimissa pääosin kulutusmenoihin sekä tulonsiirtoihin. Tulonsiirrot sisältävät sosiaaliavustuksia ja siirtomenoja yksityiselle sektorille. Veronkorotukset kohdistuvat pääosin välillisiin veroihin.

Kuvio 3. Meno- ja tulolisäysten jakaantuminen taloustoimille



KUINKA SUURI ON JULKISTEN MENOJEN KERROIN?

Julkinen kysyntä eli julkinen kulutus ja investoinnit muodostavat BKT:sta n. 25–30 %. Sen lisäksi, että julkisilla menoilla tuotetaan yhteiskunnalle palveluita ja hyödykkeitä, ne ovat myös suhdannepolitiikan väline, jolla voidaan vaikuttaa taloudelliseen toimintaan. Tässä kehikossa tarkastellaan julkisten menojen vaikutuskanavia ja finanssipolitiikan tehokkuutta.

Finanssipolitiikan tehokkuutta mitataan taloustieteessä finanssipolitiikan kertoimen avulla. Kerroin kuvaa bruttokansantuotteen ja julkisten menojen euromääräisen kasvun suhdetta. Jos kerroin on yli yhden, kasvaa bruttokansantuote enemmän kuin varsinainen julkisten menojen lisäys. Finanssipolitiikalla on tällöin elvyttäviä vaikutuksia. Jos kerroin jää yhtä pienemmäksi, julkisten menojen kasvu syrjäyttää yksityisen sektorin talouteen tuomaa arvonlisää.

Julkisten menojen suorat ja epäsuorat vaikutuskanavat

Julkinen kysyntä on osa bruttokansantuotetta, joten julkisten menojen lisääminen kasvattaa mekaanisesti talouskasvua. Jos finanssipolitiikalla olisi vain suoria vaikutuksia, julkisten menojen kerroin on 1: bruttokansantuotteen arvo kasvaa saman verran kuin julkiset menot. Epäsuorat vaikutukset kuitenkin määrittävät, kuinka tehokasta finanssipolitiikka on. Niitä syntyy, kun kotitaloudet ja yritykset reagoivat julkisten menojen muutokseen.

Syrjäytysvaikutus, eli kuinka paljon julkiset menot vähentävät tai korvaavat yksityistä tuotantoa, pienentää finanssipolitiikan kerrointa. Kun julkinen sektori kasvattaa menoja, julkiseen tuotantoon tarvittavien hyödykkeiden ja työvoiman kysyntä kasvaa. Tämä nostaa hinta- ja palkkatasoa koko taloudessa, jolloin yksityisten yritysten kannustimet luoda työpaikkoja, investoida ja kasvattaa tuotantoa voivat heiketä. Jos talouden vapaista resursseista on pulaa ja talouden hinnat mukautuvat täydellisesti korkeampaan julkiseen kysyntään, julkisten menojen kasvu syrjäyttää voimakkaasti yksityisen sektorin tuottamaa arvonlisää.

Syrjäytysvaikutuksen suuruuteen vaikuttaa myös se, että julkiset menot on viime kädessä rahoitettava heti tai myöhemmin tehtävin veronkorotuksin tai menoleikkauksin. Jos yksityinen sektori ennakoii tulevaisuudessa tapahtuvan finanssipolitiikan kiristymisen, julkisten menojen positiiviset vaikutukset vaimenevat. Korkeammalla verotuksella voi myös olla haitallisia kannustinvaikutuksia, jotka heijastuvat kielteisesti investointeihin, työllisyyteen ja talouskasvuun.

Finanssipolitiikan kerroin on suurempi, jos julkisella kulutuksella ja investoinneilla pystytään kasvattamaan kansantalouden tuottavuutta. Nämä vaikutukset realisoituvat kuitenkin yleensä vasta pidemmällä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä kerrointa sen sijaan nostavat mekanismit, joiden kautta julkisten menojen nosto kasvattaa yksityistä

kysyntää. Tällöin julkisten menojen kasvusta syntyy kotitalouksille lisätuloja, jotka kanavoituvat kulutukseen. Lisääntyvät tulot kasvattavat edelleen kokonaiskysyntää ja kulutusta. Taloudessa syntyy lopulta julkisten menojen kasvua enemmän arvonlisää, ja finanssipolitiikan kerroin on suurempi kuin 1.

Yllä kuvattu kerroinvaikutus riippuu talouden rakenteista tai suhdannetilanteesta. Kotitaloudet voivat jättää korkeamman hintatason tai kiristävän tulevan finanssipolitiikan huomiotta ja kuluttaa suuremman osan julkisen kysynnän kasvusta syntyvistä tuloista. Syrjäytysvaikutus ei myöskään dominoi, jos talous sopeutuu vain hitaasti uuteen julkisen kysynnän tasoon, esimerkiksi talouden jäykkyyksien tai vapaan tuotantokapasiteetin vuoksi. Tällöin talous voi kasvaa ilman hinnanousupaineita ja työvoiman saatavuusongelmia.

Arvioita finanssipolitiikan kertoimen suuruudesta

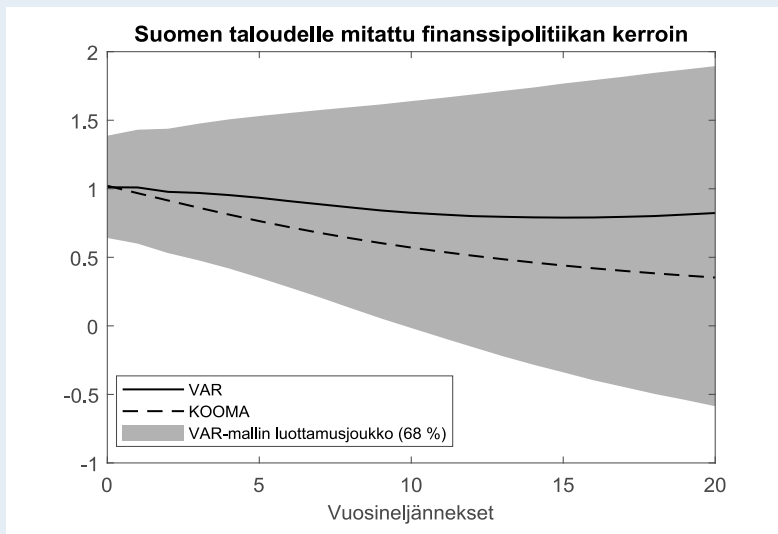
On ilmeistä, että kaikki edellä kuvatut suorat ja epäsuorat vaikutukset ovat relevantteja finanssipolitiikan tehokkuudelle. Taloustieteessä on laaja tutkimuskirjallisuus, joka arvioi julkisten menojen kokonaistaloudellisia vaikutuksia eli mittaa suorien ja epäsuorien mekanismien yhteisvaikutusta (ks. esim. Ramey 2019). Tarkastelu voidaan pääsääntöisesti tehdä kahdella eri tavalla, teoria- tai empirialähtöisesti.

Teorialähtöisessä lähestymistavassa, jossa tavallisesti hyödynnetään dynaamisia stokastisia yleisen tasapainon malleja, määritetään oleellimmat talouden rakenteet – miten kotitaloudet ja yritykset toimivat. Malli sovitetaan tämän jälkeen tarkasteltavaan talouteen. Analyysissä mitattavaan julkisten menojen kertoimeen vaikuttaa se, mitä talouden elementtejä huomioidaan. Poliittikkakäytössä olevissa malleissa, kuten valtiovarainministeriön KOOMA-mallissa, talous on mallinnettu hyvin yksityiskohtaisesti, jolloin sekä syrjäytysvaikutus että kysyntäperusteiset mekanismit huomioidaan tarkastelussa.

Toinen tapa tarkastella finanssipolitiikkaa perustuu empiirisen aineiston laajempaan hyödyntämiseen siten, että taloudessa vallitsevia mekanismeja ei oleteta etukäteen. Empiirisen tutkimuksen ongelma on, että julkisia menoilla reagoidaan usein suhdannetilanteeseen, esimerkiksi kasvattamalla menoja taantumassa. Finanssipoliittinen kerroin on sen sijaan mitattava sellaisten tapahtumien avulla, joissa julkiset menot ovat muuttuneet ennakoimattomasti ja riippumattomasti suhdanteista. Rakenteellisilla vektoriautoregressiivisillä (SVAR) malleilla tätä vaihtelua eristetään aikasarjoista odottamattomina sokkeina.¹

1 Yllättäviä muutoksia finanssipolitiikassa voidaan eristää myös hyödyntämällä muuta informaatiota julkisesta taloudesta (ks. Ramey 2019).

Kuvio Finanssipolitiikan menokerroin



Oheiseen kuvioon on piirretty kaksi arviota finanssipolitiikan kertoimesta eri aikajänteillä. Kerroin on mitattu kahdella lähestymistavalla, valtiovarainministeriön yleisen tasapainon KOOMA-mallilla (katkoviiva) ja empiirisellä VAR-mallilla (yhtenäinen viiva).² Kerroin on ns. kumulatiivinen (Mountford ja Uhlig, 2009), eli se kertoo, kuinka paljon BKT kasvaa yhteensä verrattuna julkisiin menoihin eri aikajänteillä. Arviot julkisten menojen kertoimen suuruudesta eivät tulosten mukaan merkittävästi eroa toisistaan. Sekä teoria- että aineistoperusteinen estimaatti kertoimelle on vuositasolla vajaa 1. Kun aikajänne kasvaa, kertoimen suuruus pienenee. Estimoinnin epävarmuutta kuvaava luottamusjoukko on kuitenkin laaja, eikä kerroin ole tilastollisesti merkitsevästi pienempi tai suurempi kuin 1.

Oheiset kahdella eri mallilla mitatut finanssipolitiikan kertoimet Suomen taloudelle ovat hyvin lähellä tutkimuskirjallisuuden arvioita, jotka vaihtelevat 0,6 ja 1,4 välillä Yhdysvalloissa ja Euroopan maissa (Ramey 2019). Arviot eivät oleellisesti riipu mittaustavasta. Poliittikkäkäytössä olevat yleisen tasapainon mallit tuottavat hyvin saman suuruisia kertoimia (Coenen ym. 2012) kuin empiiriset mallit, joissa julkisten menojen sokki on mitattu erilaisin tekniikoin.³

2 Bayesiläinen VAR-malli on sovitettu Suomen talouden neljännesvuosiaikasarjoihin vuodesta 1990 eteenpäin. Julkisten menojen sokki on identifioitu Blanchardin ja Perottin (2002) tekniikalla.

3 SVAR-analyysiä kritisoidaan yleensä siitä, että mitattavat talouden sokit eivät todellisuudessa ole yllätyksiä kotitalouksille ja yrityksille, sillä finanssipolitiikkaa kyetään ennakoimaan. Suhdannetilanne voi myös vaikuttaa kertoimen suuruuteen (Ramey 2019). Suhdanneriippuvaisen kertoimen mittaamiseen liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta.

Finanssipolitiikan tehokkuus riippuu talouden mekanismeista ja suhdannetilanteesta. Vaikka taloustieteellisessä kirjallisuudessa on erimielisyyttä taustalla olevista mekanismeista ja siten finanssipolitiikan tehokkuudesta, arviot kertoimen suuruudesta eivät poikkea merkittävästi toisistaan. Julkisten menojen kerroin on tutkimuksen mukaan lähellä yhtä: finanssipolitiikalla on rajoitetusti mahdollista elvyttää taloutta.

Lähteet:

- Blanchard, O. ja Perotti, R. (2002), "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output", *Quarterly Journal of Economics* 117(4): 1329–68.
- Coenen, G., Christopher J. E., Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde R., Laxton, D., Lindé, J., Mourougane, A. Muir, D., Mursula, S., de Resende, C., Roberts, J., Roeger, W., Snudden, S., Trabandt, M. ja in't Veld, J. (2012), "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models", *American Economic Journal: Macroeconomics* 4(1): 22–68
- Mountford, A. ja Uhlig, H. (2009), "What Are the Effects of Fiscal Policy Shocks?", *Journal of Applied Econometrics* 24(6): 960–92.
- Ramey, V. (2019), "Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?", *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2): 89-114.

2.1.2 Julkisyhteisöjen velka

Velan suhde bruttokansantuotteeseen supistui 58,9 prosenttiin viime vuonna. Velkasuhde pysyy ennallaan tänä ja ensi vuonna, vaikka velan määrä jatkaa kasvuaan. Velkasuhde kääntyy kuitenkin jälleen kasvu-uralle talouskasvun hiipuessä, hävittäjähankintojen rahoituksen alkaessa ja julkisen talouden rahoitusaseman heikentyessä. Velkasuhde ylittää 60 prosentin raja-arvon ja kasvaa ennustejakson lopussa lähes 62 prosenttiin. Valtionvelan bkt-suhde nousee 45 prosenttiin.

Valtaosa julkisesta velasta, noin 105 mrd. euroa oli v. 2018 valtion budjettitalouden velkaa. Valtionhallinnon kokonaisvelka oli 115 mrd. euroa. Budjettitalouden velka supistui viime vuonna ensimmäistä kertaa kymmeneen vuoteen. Paikallishallinnon velkamäärä kasvoi 21 mrd. euroon. Sosiaaliturvarahastojen velka oli noin 2 mrd. euroa.

Julkiseen velkaan lasketaan myös muita eriä budjettitalouden velan lisäksi. Valtion kohdalla velkaan luetaan esimerkiksi useiden budjetin ulkopuolisten yksiköiden ja yhtiöiden velat sekä valtion velkasalkun hallinnassa käytettyihin johdannaisopimuksiin liittyvät vakuudet. Paikallishallinnon velkaan lasketaan myös useiden kuntien omistamien yhtiöiden velka. Sosiaaliturvarahastojen velka koostuu Työllisyysrahaston velasta ja työeläkelaitosten johdannaisiin liittyvistä käteisvakuuksista.

Velkasuhteen muutokset ennustejaksolla on eritelty osatekijöihin oheisessa taulukossa. Velkasuhteen muutokseen vaikutti v. 2018 bruttokansantuotteen kasvu ja muut tekijät. Vuodesta 2019 alkaen velkasuhdetta kasvattavat valtion- ja paikallishallinnon kasvava perusjäämä, korkomenot ja muut tekijät, jotka sisältävät mm. hävittäjähankkeen rahoituksen alkamisen vuodesta 2021 lähtien. Paikallishallinnon alijäämä kasvattaa velkasuhdetta keskimäärin yli prosenttiyksiköllä vuosittain.

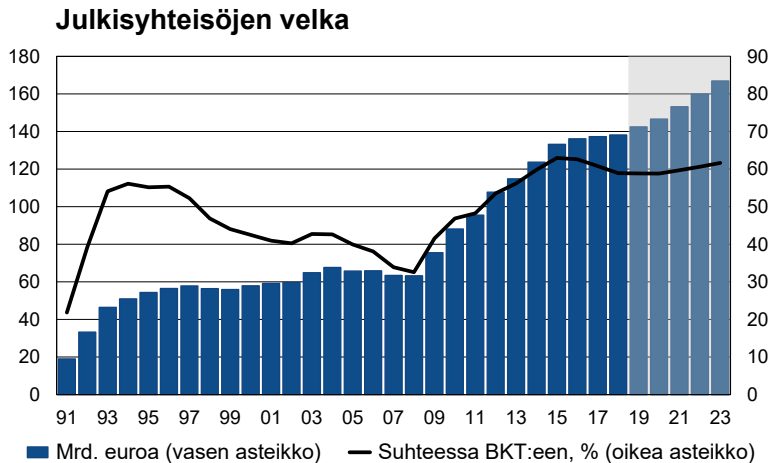
Velanottotarvetta vähentävät tulot osakkeiden myynnistä. Hallituksen kertaluonteiset menolisäykset on suunniteltu rahoitettavan omaisuuden myynnein, eivätkä ne kasvata velan määrää. Talouskasvu vaikuttaa velkasuhdetta supistavasti, mutta sen vaikutus on pienempi kuin viime vuosina.

Taulukko 18. Julkisyhteisöjen velkasuhteen muutos ja siihen vaikuttavat tekijät

	2017	2018	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**
Velkasuhde, suhteessa BKT:een, %	60,8	58,9	58,8	58,8	59,7	60,6	61,6
Velkasuhteen muutos	-1,8	-1,9	-0,1	-0,0	0,9	0,9	1,0
Velkasuhteen muutokseen vaikuttavat tekijät							
Perusrahoitusasema (pois lukien työeläkesektori)	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,4	1,3
Korkomenot	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7
Muut tekijät ¹	-1,2	-1,4	-0,1	-0,4	0,4	0,5	0,6
BKT:n arvon muutos	-2,3	-2,2	-1,9	-1,7	-1,7	-1,6	-1,6
Työeläkesektorin ylijäämä (ei vaikuta velanottoon)	1,0	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6

1) Muut tekijät sisältävät mm. valtion yksityistämistulojen, lainanannon sekä tulojen ja menojen arvostukseen ja ajoittamiseen liittyvien tekijöiden vaikutuksen.

Plus-merkkinen vaikutus kasvattaa ja miinus-merkkinen vaikutus pienentää velkasuhdetta.



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

2.2 Valtionhallinto

Valtiontalouden alijäämä on supistunut viime vuosina, mutta on jäänyt siitä huolimatta huomattavan suureksi. Suurin syy valtiontalouden kohentumiseen on ollut verotulojen, etenkin tuloverojen ja arvonnäisäveron tuoton ripeä kasvu. Menojen kasvua ovat puolestaan hillinneet sopeutustoimet. Myös kilpailukyky sopimukseen sisältyvät työnantaja-maksujen alennukset sekä tilapäiset lomarahojen leikkaukset ovat pienentäneet valtion maksamia palkansaajakorvauksia viime vuosina.

Kuluvana vuonna valtiontalouden rahoitusasema vahvistuu edelleen, ja alijäämä on finanssikriisin jälkeisen ajan pienin. Menojen kasvua hillitsevät edellisen hallituksen sopeutustoimet ja kärkihankkeiden päättymisen. Tilapäisen lomarahojen leikkauksen poistuminen kasvattaa palkansaajakorvauksia vuodesta 2019 alkaen. Ensi vuonna rahoitusasema heikkenee selvästi mm. hallitusohjelman mukaisten menonlisäysten ja suhdannetilanteen heikkenemisen vuoksi. Hallitusohjelman toimet nostavat erityisesti investointien tasoa.

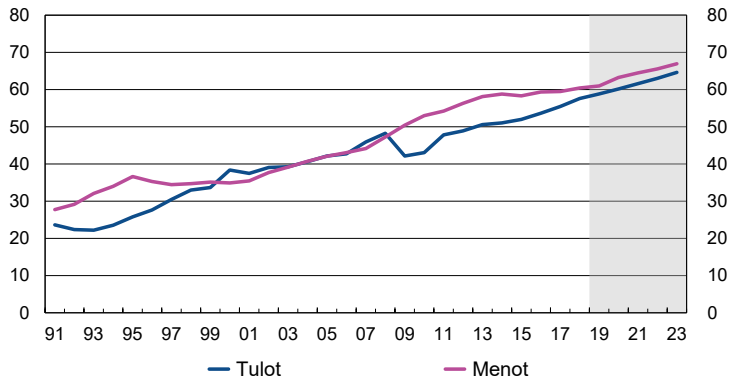
Keskipitkällä aikavälillä rahoitusasema jää noin prosentin verran alijäämäiseksi. Suhdannetilanteen ennustetaan heikkenevän eikä se siten tarjoa vetoapua velkaantumisen taltuttamiseen.

Valtionvelka on lähes kaksinkertaistunut viimeisten kymmenen vuoden aikana ollen viime vuoden lopussa noin 105 mrd. euroa. Poikkeuksellisen alhainen korkotaso on kuitenkin johtanut alhaisiin korkomenoihin. Kansantalouden tilinpidon mukaisten korkomenojen osuus kokonaismenoista oli viime vuonna 3,2 %, kun vastaava luku oli v. 1997 korkeimmillaan lähes 16 %. Velan odotetaan kasvavan edelleen hallituskauden aikana keskimäärin noin kolme prosenttia vuodessa.

Valtion takauskanta oli vuoden 2019 ensimmäisen neljänneksen lopussa yli 55 mrd. euroa, eli lähes yhtä suuri kuin valtion budjetin vuotuiset menot. Takauskanta kasvoi n. 4 mrd. euroa vuotta aiemmasta. Valtiontakauksiin sisältyvät valtion, valtion liikelaitosten, valtion osakeyhtiöiden ja erityisluottolaitosten myöntämät takaukset, joista valtionhallinto viimekädessä vastaa. Takaukset eivät ole menoja eivätkä ne näy valtion budjetissa, elleivät takaukset laukea maksettavaksi.

Valtion tulot ja menot

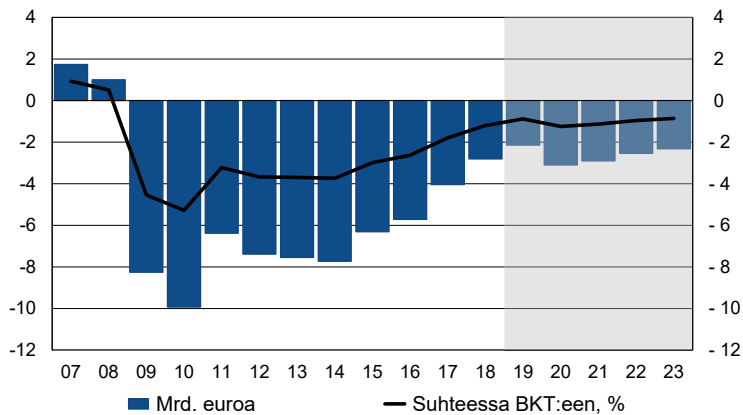
mrd. euroa



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Valtion rahoitusjäämä

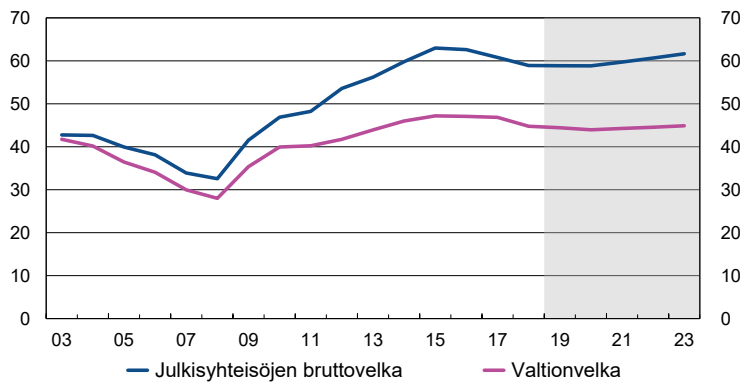


Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Julkisyhteisöjen velka

suhteessa BKT:een, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Taulukko 19. Valtionhallinto¹

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	miljardia euroa					
Välittömät verot	13,7	14,4	14,9	15,5	16,2	16,7
Tuotannon ja tuonnin verot	31,1	31,6	33,1	33,5	34,2	35,1
Sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verot ja sosiaaliturvamaksut yhteensä ²	45,3	46,9	48,7	49,7	51,2	52,6
Muut tulot ³	8,8	8,8	9,0	9,1	8,9	8,9
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Tulot yhteensä	54,1	55,8	57,7	58,8	60,1	61,5
Kulutusmenot	14,0	13,6	13,9	14,2	15,0	15,2
Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	38,7	39,4	40,0	40,4	41,6	42,7
siitä muille julkisyhteisöille	27,1	28,1	28,2	28,5	29,3	30,2
Korkomenot	2,2	2,1	1,9	1,9	1,7	1,5
Pääomamenot ⁴	4,9	4,7	4,7	4,5	4,9	4,9
Menot yhteensä	59,8	59,8	60,5	61,0	63,2	64,4
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-5,7	-4,0	-2,8	-2,1	-3,1	-2,9
Perusjäämä ⁵	-3,8	-2,2	-1,1	-0,4	-1,6	-1,6

1) Kansantalouden tilipidon mukaan

2) Sisältää pääomaverot

3) Ml. pääomansiirrot ilman pääomaveroja ja kiinteän pääoman kuluminen

4) Pääoman bruttomuodostus ja maksetut pääomansiirrot

5) Nettoluotonanto ilman nettokorkomenoja

Menojen kasvu kiihtymässä

Valtion menot ovat suotuisan talouskehityksen, sopeutustoimien ja kilpailukykyso-pimukseen sisältyvien työnantajamaksujen alentamisen ansiosta laskeneet noin 26 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Valtion kaikista menoista yli puolet, 33 mrd. euroa, on siirtomenoja erityisesti kunnille ja sosiaaliturvarahastoille, mutta myös voittoa tavoittelemattomille yhteisöille sekä EU-maksuja ja kehitysapua ulkomaille. Lähes neljännes menoista, 14 mrd. euroa, on kulutusta eli työvoimakustannuksia ja tuotantopanosten hankintoja. Muita suuria menoeriä ovat maksetut tukipalkkiot sekä korko- ja investointimenot.

Valtion menojen arvioidaan kasvavan tänä vuonna melko hitaasti edellisen hallituksen sopeutustoimien sekä kärkihankkeiden päättymisen vuoksi. Menoja kasvattavat palkan-saajakorvausten ja tavaroiden sekä palveluiden hankintojen kasvu. Menojen kasvua puolestaan hillitsevät investointi- ja korkomenojen lasku.

Vuodesta 2020 lähtien valtion menoja kasvattavat pääministeri Rinteen hallitusohjelman mukaiset pysyvät ja kertaluonteiset menonlisäykset. Nämä kasvattavat valtion menoja yhteensä noin 2 miljardilla eurolla v. 2020. Menonlisäyksistä suurin osa on siirtomenoja muille julkisyhteisöille, sisältäen mm. pienten eläkkeiden sekä perusturvan korottamisen, lisämenot ympäristönsuojeluun ja ammatillisen koulutuksen kehittämisen. Myös perusväylänpidon investointien tasoa korotetaan ensi vuodesta lähtien 300 milj. eurolla, minkä vuoksi investoinnit kasvavat BKT:ta nopeammin. Valtion menojen ennakoidaan kasvavan ensi vuonna ensimmäistä kertaa vuoden 2014 jälkeen tuloja nopeammin. Menot kasvavat ensi vuonna 3,7 % ja tulot vastaavasti 2,2 %, mistä johtuen rahoitusasema heikkenee yli kolmeen miljardiin euroon.

Vuosien 2021–2023 kehitysarviossa valtion menoja kasvattavat eniten siirtomenot muille julkisyhteisöille, erityisesti kuntatalouteen. Ostettujen tavaroiden ja palveluiden kasvu nostavat puolestaan kulutusmenoja verrattain nopeasti.

Valtionhallinnon alijäämä on v. 2023 edelleen huomattavan suuri, noin 2,3 mrd. euroa. Valtiontalouden menoja kasvattaa pidemmällä aikavälillä ikäsidonnaisten menojen kasvu, vaikka uusia menoja lisääviä päätöksiä ei tehtäisikään. Myös tulevat puolustusvoimien hankinnat tulevat kertaluonteisesti kasvattamaan valtion menoja 2020-luvun puolivälin tienoilla.

VUODEN 2020 BUDJETTI JA VALTIONTALouden KEHYKSET

Vuoden 2020 talousarvioesitys pohjautuu huhtikuun 2019 ns. tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan sekä pääministeri Rinteen hallituksen ohjelmaan. Valtion budjettitalouden menot ovat v. 2020 yhteensä noin 57,6 mrd. euroa. Menot kasvavat noin 2,1 mrd. eurolla verrattuna vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon. Talousarvioesityksessä on otettu huomioon hallitusohjelmassa linjatut pysyvät menonlisäykset, joiden vaikutus valtion budjettiin on noin 1,1 mrd. euroa v. 2020. Lisäksi menojen tasoa korottavat muun muassa hallituksen määräaikaisten ns. tulevaisuusinvestointien (noin 750 milj. euroa). Menoja vuoteen 2019 verrattuna lisäävät myös eräät muut tekijät, kuten täysimääräiset indeksikorotukset, kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvien tulomenetysten kompensoiminen sekä kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistus. Toisaalta arvio valtionvelan korkomenoista on vain noin 0,9 mrd. euroa, mikä on 0,3 mrd. euroa vähemmän kuin kuluvana vuonna. Lisäksi suhdanneluonteisten määrärahojen tarvearviot alenevat lähes 0,3 mrd. eurolla kuluvana vuoteen verrattuna.

Vuonna 2020 budjettitalouden tulojen (pl. lainanotto) arvioidaan olevan noin 55,6 mrd. euroa ja verotulojen noin 47,1 mrd. euroa. Tulot kasvavat noin 1,6 mrd. eurolla verrattuna vuodelle 2019 budjetoituun. Tuloarviossa on otettu huomioon hallitusohjelmassa päätetyt veroperustemuutokset sekä ns. tulevaisuusinvestointien rahoittamisen edellyttämät osakemyynnit. Hyvinvointivaltion rahoitusta vahvistetaan veropohjaa tiivistämällä. Verotuksella edistetään myös ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Vuonna 2020 välillisen verotuksen kiristykset kohdistuvat liikennepolttoaineisiin, tupakkaan ja virvoitusjuomiin. Ansiotuloverotukseen tehdään indeksitarkistus, jotta verotus ei kiristyisi yleisen ansiotason nousun vaikutuksesta. Pieni- ja keskituloisten verotusta kevennetään 200 milj. eurolla välillisten verojen korotusten kompensoimiseksi. Solidaarisuusveron voimassaoloa jatketaan hallituskauden loppuun saakka. Hallituksen esittämät uudet verotuloja koskevat muutokset kasvattavat nettomääräisesti verotuloja 227 milj. euroa v. 2020. Vuositasolla uusien päätösten vaikutus muodostuu hieman suuremmaksi eli noin 460 milj. euroon, koska liikennepolttoaineiden veronkorotus tulee voimaan vasta elokuussa 2020.

Taulukko. Valtion budjettitalouden tulot, menoja ja tasapaino, mrd. euroa

	2019 TA	2020 TAE	2021	2022	2023
Tulot	53,8	55,6	56,7	57,6	58,8
Menot*	55,5	57,6	60,6	61,5	62,8
Tasapaino	-1,7	-2,0	-3,9	-3,9	-4,0

* Vuosien 2021-2023 menot on muutettu nimellishintaisiksi valtion menojen hintaindeksin ennusteella

Vaalikauden kehys vuosille 2020–2023

Hallitus jatkaa valtiontalouden menokehysmenettelyä. Tällä menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Kehys kattaa noin 80 % talousarviomenoista. Kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, palkkaturva, asumistuki sekä toimeentulotuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehysten piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehysten ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Hallitus on asettanut reaalisen valtiontalouden kehysten vuosille 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmassaan 7.10.2019. Pohjana on edellisen hallituksen ns. tekninen kehyspäätös (4.4.2019), johon verrattuna kehysten piiriin kuuluvat valtion menot kasvavat 1,4 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla. Tason asettamisessa on otettu huomioon hallitusohjelman mukaiset menonlisäykset ja -vähennykset kehysvuosille jaksotettuina. Kehystasosta varataan lisätalousarviota varten 300 milj. euroa / vuosi vuosina 2020–2022 ja 100 milj. euroa v. 2023.

Budjettitalouden menot ovat vuosina 2020–2022 keskimäärin noin 1,4 mrd. euroa ja v. 2023 noin 0,4 mrd. euroa kevään 2019 ns. teknistä kehyspäätöstä korkeammalla tasolla. Menotason nousu johtuu pääosin hallituksen pysyvistä ja määräaikaisista menonlisäyksistä, mutta nousua hillitsee velan korkomenojen merkittävä aleneminen suhteessa tekniseen kehykseen. Kehyskauden 2020–2023 aikana hallinnonalojen menot nousevat reaalisesti keskimäärin noin 1,2 % vuosittain, kun rakenteelliset muutokset on otettu huomioon. Nimellisesti hallinnonalojen menot kasvavat keskimäärin noin 3,3 % vuosittain.

Kehyskaudella tulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin hieman yli 2 % vuodessa. Verotulojen kasvun ennakoidaan olevan keskimäärin noin 2,7 % vuodessa. Valtion budjettitalouden tuloarvioiden lähtökohtana on arvio kansantalouden keskipitkän aikavälin kehityksestä. Talouskasvun ennakoidaan hidastuvan ja jäävän tarkastelujakson lopulla vain vajaaseen prosenttiin. Tämä näkyy myös verotulojen kehityksessä. Budjettitalouden tulot ovat kevään 2019 ns. tekniseen kehyspäätökseen verrattuna nousseet hallituksen linjaamien uusien veroperustemuutosten sekä kertaluonteisten ns. tulevaisuusinvestointien rahoittamiseen liittyvien osakemyyntien vuoksi. Yleinen taloudellinen kehitys on jäämässä hieman keväällä 2019 arvioitua heikommaksi, mikä vaimentaa perustemuutosten vaikutusta verokertymään.

Taulukko Valtion budjettitalouden tasapainon muutokseen vaikuttaneita tekijöitä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan / kehyspäättökseen, mrd. euroa

	2020	2021	2022	2023
Tasapainoarvio, JTS 2019-2023 4.4.2019	-1,6	-3,0	-3,5	-4,1
Menoarvion tarkentuminen	-1,6	-1,7	-0,8	-0,4
Hallitusohjelman mukaiset pysyvät lisäykset (liite 1)	-1,1	-1,4	-1,3	-1,4
Hallitusohjelman mukaiset säästöt (liite 1)	0,1	0,1	0,1	0,1
Hallituksen määräaikaisten tulevaisuusinvestoinnit	-0,8	-0,4	-0,2	0,0
Kuntien verotulomenetysten kompensaatio valtionosuuksissa	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Teollisuuden energiaveroleikkurin poistaminen	0,0	0,0	0,1	0,2
Valtionvelan korkomenoarvion muutos	0,2	0,4	0,6	0,7
Muu menojen muutos (netto)	0,0	-0,3	-0,2	-0,1
Tuloarvion tarkentuminen	1,2	0,7	0,4	0,4
Uudet veroperustemuutokset (netto)	0,2	0,6	0,5	0,7
Sekalaisten tulojen ja korko-, osinko- ja osakemyyntitulojen arvioiden muutos	0,1	0,0	0,0	0,1
Omaisuuksien tulot tulevaisuusinvestointien rahoittamiseksi	0,7	0,4	0,2	0,0
Muut tuloarvioon vaikuttaneet tekijät (ml. kertymätiedot ja uusi suhdanneennuste)	0,0	-0,3	-0,4	-0,4
Muutos yhteensä	-0,4	-0,9	-0,4	0,1
Tasapainoarvio, TAE 2020 ja JTS 2019-2023	-2,0	-3,9	-3,9	-4,0

Verotulojen kasvu kohtuullista

Valtion tuloista noin 85 % on verotuloja. Merkittävimmät verotuloerät ovat ansio- ja pääomatuloverot, arvonlisävero sekä yhteisövero. Verotuksen painopistettä on kulu-
luvalla vuosikymmenellä siirretty välittömistä veroista kohti välillisiä veroja.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman sisältämät veronkorotukset kohdistuvat pääasias-
sa valmisteverotukseen. Tavoitteena on rahoittaa lisääntyvillä verotuloilla hallitusoh-
jelman pysyviä menolisäyksiä ja samalla ohjata kulutusta ympäristöystävällisempään
ja terveellisempään suuntaan. Terveyttä pyritään edistämään korottamalla tupakan,
alkoholin ja virvoitusjuomien valmisteveroja hallituskauden aikana. Kulutusverotuksen
kiristymistä kompensoidaan pieni- ja keskituloisille tuloverotusta keventämällä. Niin
kutsuttua solidaarisuusveroa jatketaan hallituskauden loppuun. Ansiotuloverotukseen
tehdään vuosittain ansiotason nousua ja inflaatiota vastaava tarkistus.

Ansio- ja pääomatuloverokertymä jatkaa kasvuaan, joskin hidastuvaan tahtiin. Ennus-
tejakson loppupuolella palkkatulojen ja näin ollen ansiotuloverojen kertymän kasvu
vähitellen hidastuvat. Eläketulot kasvavat ripeää vauhtia eläkeläisten määrän kasvaes-
sa ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Ensi vuoden alusta pieni- ja keskituloisten
verotusta kevennetään korottamalla työtulovähennystä, kunnallisverotuksen perusvä-
hennystä sekä valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksiä. Toisaalta kotitalo-
usvähennyksen enimmäismäärää sekä asuntolainan korkovähennysoikeutta supiste-
taan. Myös yhteisöverokertymä kasvaa kuluvana vuonna edellisvuoteen verrattuna, sillä
yritysten toimintaympäristö pysyy edelleen hyvänä. Talouskasvun hidastuminen näkyy
kuitenkin yhteisöveron tuoton hidastumisena ennustejaksolla. Korkotulojen lähdeveron
tuotto pysyy lähivuodet alhaisena matalan korkotason vuoksi.

Koska kotitalouksien kulutuksen kasvu jatkuu tasaisen hyvänä ennustejaksolla, arvon-
lisäverotuotot kasvavat. Valmisteverojen tuoton arvioidaan kokonaisuudessaan kehitty-
vän hyvin maltillisesti. Lähivuosina valmisteverojen tuottoa nostavat kuitenkin tupakka-
veron, alkoholijuomaveron, virvoitusjuomaveron ja energiaverojen korotukset. Toisaalta
valmisteverojen tuottoa laskee erityisesti energiaverotuottojen pienentyminen, mikä
johtuu polttoaineiden verollisen kulutuksen vähenemisestä sekä kevyemmin verotet-
tujen biopolttoaineiden yleistymisestä biopolttoaineiden jakeluvälitteiden myötä.
Autoveron tuotot laskevat ennustejaksolla, sillä ajoneuvojen hiilidioksidipäästöarvojen
odotetaan laskevan.

Taulukko 20. Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot

	2018	2019**	2020**	2021**	2023/2019**
	muutos, prosenttia vuodessa				keskim. vuosi- muutos, %
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	4,5	3,3	3,2	3,1	3,0
Palkkatulot	4,3	3,7	3,6	3,2	3,1
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	0,2	2,2	3,3	3,2	3,2
Pääomatulot	2,4	4,8	0,8	2,4	2,6
Ansiotasoindeksi	1,7	2,7	3,1	2,9	2,8
Toimintaylijäämä	4,3	5,2	3,9	4,4	3,9
Kotitalouksien verollisten kulutusmenojen arvo	3,1	2,3	2,8	3,0	2,9
Arvonlisäveron pohja	3,4	2,4	2,6	4,4	3,1
Bensiinin kulutus	-1,3	-2,0	-2,1	-3,8	-2,5
Dieselöljyn kulutus	1,0	1,4	-0,3	-1,1	-0,3
Sähkön kulutus	2,8	-0,9	0,1	0,3	0,1
Verollisen alkoholin kulutus	1,0	1,4	-0,3	-1,1	-0,3
Verotettavat uudet henkilöautot	117900	108000	110000	112000	111600
Kuluttajahintaindeksi	1,1	1,1	1,4	1,7	1,5

Valtion muita tuloja ovat mm. omaisuustulot sekä siirto Valtion Eläkerahastosta. Valtion Eläkerahastosta tehtävällä siirrolla rahoitetaan osa valtion vuotuisista eläkemenoista. Koska Solidium Oy on kansantalouden tilinpidossa luokiteltu valtiosektoriin, sen tulotukset budjettitalouteen eivät näy valtionhallinnon tulona tilinpidossa. Sen sijaan Solidium Oy:n itsensä saamat osingot kirjataan valtion tuloksi. Valtionhallinnon omaisuustulojen arvioidaan pysyvän n. 1,6 mrd. eurossa ennustejaksolla. Valtion saamat osinkotulot ovat olleet korkealla tasolla ja ne kasvavat aavistuksen vielä kuluvaan vuoteen. Korkotulot pysyvät historiaan nähden hyvin alhaisina.

Taulukko 21. Eräiden veropohjaerien muutoksen vaikutus verotuottoon

Verolaji	Veropohja	Muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa
Ansiotuloverot	Palkkatulot	1%-yks.	446, josta valtio 130 ja kunnat 207
	Eläketulot	1%-yks.	140, josta valtio 36 ja kunnat 91
Pääomatulovero	Pääomatulot	1%-yks.	39
Yhteisövero	Toimintaylijäämä	1%-yks.	63, josta valtio 43, kunnat 20
ALV	Yksityisen kulutuksen arvo	1%-yks.	130
Autovero	Uusien henkilöautojen myynti, kpl	1000 kpl	5
Energiavero	Sähkön kulutus ¹	1%-yks.	9
	Bensiinin kulutus	1%-yks.	13
	Dieselin kulutus	1%-yks.	14
Alkoholijuomavero	Alkoholin kulutus	1%-yks.	15
Tupakkavero	Savukkeiden kulutus	1%-yks.	10

1) Muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet

Taulukko 22. Valtion budjettitalouden tulojen arviot

	2018	2019**	2020**	2021**	2022**	2023**	2023/2019**
	tilin- päättös	ml. II LTAE					keskim. vuosi- muutos, %
	miljardia euroa						
Verotuloarviot yhteensä	44,4	46,0	47,1	48,7	49,8	51,1	2,8
Tuloon ja varallisuuteen perustuvat verot	14,5	15,4	15,9	16,4	17,0	17,6	3,9
Liikevaihtoon perustuvat verot	19,0	19,8	20,3	21,3	21,9	22,4	3,3
Valmisteverot	7,4	7,5	7,6	7,7	7,6	7,6	0,6
Muut verotulot	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	-0,2
Sekalaiset tulot	5,8	5,8	5,9	5,7	5,8	5,9	0,4
Korkotulot ja voitontuloutukset	3,0	2,1	2,5	2,1	1,9	1,7	-9,1
Tuloarviot yhteensä	54,9	54,0	55,6	56,7	57,6	58,8	1,4

Taulukko 23. Keskeisten perustemuutosten verotuottovaikutuksia julkisyhteisöjen verotuloihin

	2018	2019	2020**	2021**	2022**	2023**
	miljoonaa euroa					
Ansiotuloverot	-417	-216	-545	-453	-455	-441
Keskimääräinen kunnallisveroprosentin nousu	-38	40	0	0	0	0
Pääomatulovero	-9	0	26	26	0	0
Yhteisövero	5	9	15	-6	0	0
Muut välittömät verot	-57	-81	2	2	2	2
Arvonlisävero	-150	-16	-23	33	-13	0
Energiavero	47	35	82	174	49	179
Muut välilliset verot	151	113	43	97	55	50
Sosiaaliturvamaksut	-437	-627	280	-95	33	28

Budjettitalous ja kansantalouden tilinpito

Budjettitalouden rahoitusasemasta ei voida suoraan päätellä kansantalouden tilinpidon mukaista valtionhallinnon rahoitusasemaa. Valtion budjettitalous oli 0,4 mrd. euroa alijäämäinen v. 2018. Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan koko valtionhallinnon alijäämä oli 2,8 mrd. euroa eli yli 2 mrd. euroa heikompi. Budjettitalouden ja kansantalouden tilinpidon valtiontalouden rahoitusasemien ero kasvoi hyvin suureksi. Eroa selittää erityisesti budjettiin sisältyneet osakemyynnit ja valtion antamien lainojen takaisinmaksu, jotka eivät vaikuta tilinpidon alijäämään.

Ennustejaksolla budjetin alijäämä on tilinpidon rahoitusasemaa parempi v.2020. Tällöin budjetin alijäämää parantavat omaisuuden myyntitulot, jotka eivät vaikuta tilinpidon alijäämään. Vuodesta 2021 alkaen mm. suuriin puolustusvälinehankintoihin liittyvät ajoituserot aiheuttavat eroa budjetin ja kansantalouden tilinpidon välille. Niiden takia v. 2021 alkaen kansantalouden tilinpidon alijäämän arvioidaan olevan selvästi budjettialijäämää parempi.

Budjetin alijäämästä ei liioin voi aina päätellä valtion velanoton tarvetta. Vuonna 2018 Valtiokonttorin lyhensi velkaa 0,8 mrd. euroa. Alijäämän perusteella velkaa olisi pitänyt ottaa 0,4 miljardia, joten velanotto oli noin 1,3 mrd. euroa vähemmän kuin budjetin alijäämä olisi edellyttänyt. Yleisesti ottaen alijäämän ja velan muutoksen eroon on useita syitä. Viime vuoden eroa selittävät erityisesti siirtyvät määrärahat, valtion rahastojen varojen kasvu ja likvidien varojen käyttö.

Budjettitalouden rahoitusaseman ja kansantalouden tilinpidon mukaisen valtionhallinnon rahoitusaseman eroon on monia syitä. Näistä tärkein on se, että kansantalouden tilinpidon valtiosektori on laajempi kuin pelkkä budjettitalous, johon kuuluvat lähinnä vain valtion virastot. Tilinpidon valtiosektoriin kuuluvat budjettitalouden lisäksi mm. valtion rahastot (pl. Valtion Eläkerahasto), yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt sekä Senaatti-kiinteistöt. Julkisten yksiköiden luokituspäätöksiä arvioidaan säännöllisesti uudelleen. Tilastokeskuksen internet-sivuilla on lueteltu kaikki valtionhallintoon ja laajemmin julkisyhteisöihin kuuluvat yksiköt.

Luokittelun lisäksi eroa aiheuttaa se, että kansantalouden tilinpidon ja budjettitalouden menojen kirjaamisperusteet poikkeavat toisistaan. Tilinpito on suoriteperusteinen, kun taas budjettitalous on osin kassaperusteinen. Kirjaamisperusteesta johtuen erityisesti talousarvion siirtomäärärahat aiheuttavat eroa budjetin ja tilinpidon menojen välille. Siirtomäärärahat ovat monivuotisia määrärahoja, jotka

budjetoidaan yhden vuoden talousarvioon. Kansantalouden tilinpidossa siirtomäärärahat kirjataan suoriteperusteisesti niiden käyttövuoden mukaan kuten muutkin menot. Siirtyvien määrärahojen nettovaikutus voi vaihdella suuresti vuodesta toiseen. Verot, tukipalkkiot ja EU-maksut muunnetaan tilinpidossa suoriteperusteisiksi tekemällä niihin ajoituskorjaus. Ajoituskorjausten aiheuttamien erojen suuruus on nähtävissä vasta jälkikäteen.

Budjettitalouden rahoitusasemaan lasketaan tuloina ja menoina myös sellaisia finanssisijoituksia, kuten valtion myöntämät ja takaisinmaksamat lainat sekä osakemyynnit ja -hankinnat, jotka kansantalouden tilinpidossa käsitellään pääasiallisesti rahoitustaloustoimina. Rahoitustaloustoimet eivät vaikuta tilinpidon mukaiseen valtion rahoitusasemaan. Rahoitustaloustoimiksi luetaan myös johdannaiset, joiden avulla Valtiokonttori on onnistunut merkittävästi pienentämään budjetista maksettavia korkomenoja. Koska tilinpidossa johdannaissopimusten korkomenoja pienentävää vaikutusta ei huomioida, ovat tilinpidon korkomenot selvästi budjetin korkomenoja suuremmat.

EU-maat raportoivat kaksi kertaa vuodessa Eurostatille valtion budjettitalouden ja kansantalouden tilinpidon välisten lukujen eroavaisuuksia alijäämä- ja velkaraportoinnin yhteydessä. Menneiden vuosien osalta valtion – samoin kuin muiden julkisen talouden alasektoreiden – tilinpäätöksen mukaisen rahoitusaseman ja tilinpidon nettoluotonannon välinen ero tulisi pystyä selittämään hyvin. Raportoinnissa selvitetään myös ns. velkadynamiikkaa eli julkisen talouden nettoluotonannon ja julkisen velan muutoksen yhdenmukaisuutta.

Taulukko 24. Budjettitalouden rahoitusasema ja valtionhallinnon nettoluotonanto¹⁾

	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	miljardia euroa				
Budjettitalouden ylijäämä (+) / alijäämä (-)²⁾	-3,7	-0,4	-2,6	-2,0	-3,9
Yksityistämistulot (nettotulot osakemyynnistä)	0,0	-1,0	-0,3	-0,9	-0,5
Finanssisijoitukset, netto	-0,9	-2,1	-0,2	-0,2	-0,2
Budjetin ulkopuolisten yksiköiden tuloylijäämä	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Kassa-/suoriteperusteisen korjaus	0,5	0,5	0,7	-0,1	1,7
Muut erät ³⁾	0,3	0,3	0,4	0,1	0,2
Valtionhallinnon nettoluotonanto (+) / -otto (-)	-4,0	-2,8	-2,1	-3,1	-2,9

1) Kansantalouden tilinpidon mukaan

2) Sisältää velanhallintamenot

3) Sisältää mm. velkojen peruutukset, suorien ulkomaisten sijoitusten uudelleensijoitetut voitot, budjetin siirtomäärärahojen ajoittumisen vaikutuksen, superosingot

2.3 Paikallishallinto

Paikallishallinnon rahoitusasema oli viime vuonna kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan 0,9 % alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Paikallishallinnon alijäämä syvenee edelleen kuluvana vuonna. Menoja kasvattavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvun lisäksi mm. kunta-alan palkankorotukset ja kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksen päättymisen, jonka vaikutus näkyy suurimmaksi osaksi jo v. 2019. Myös investointimenot jatkavat kasvuaan, sillä sairaaloiden ja koulujen rakentaminen sekä infrainvestoinnit jatkuvat vilkkaana. Paikallishallinnon tulot kasvavat menoja selvästi hitaammin.

Paikallishallinnon vuosien 2020–2023 kehitysarvio on painelaskelma, jossa on huomioitu yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2020–2023. Ne huomioidaan kehitysarviossa vasta talousarvioiden valmistumisen jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2019 tasolla.

Väestön ikääntyminen lisää paikallishallinnon sosiaali- ja terveystalouden menoja n. 1,2 prosentilla vuosittain. Syntyvyyden kääntyminen laskuun puolestaan vähentää laskennallisesti varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen tarvetta. Yhteensä palvelutarpeen kasvun arvioidaan lisäävän paikallishallinnon kulutusmenoja keskimäärin 0,5 % vuodessa. Koulutustarpeen vähenemisen vaikutusta on kuitenkin hieman pehmennetty kehitysarviossa, sillä päiväkotien ja koulujen määrän uudelleenmitoittamisen arvioidaan realisoituvan laskennallista arviota hitaammin.

Palvelutarpeen kasvun lisäksi paikallishallinnon kulutusmenoja kasvattavat hallituksen päätösperäiset toimet. Pääministeri Rinteen hallitus lisää ja laajentaa kuntien tehtäviä ja velvoitteita kohdentamalla merkittäviä lisäpanostuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä koulutukseen. Keskeisiä toimia ovat muun muassa oppivelvollisuuden pidentäminen, vanhuspalveluiden henkilöstömitoituksen kasvattaminen ja peruspalvelujen saatavuuden parantaminen. Hallitusohjelman pysyvät menolisäykset on suunniteltu toteutettavaksi etupainotteisesti, ja niiden arvioidaan kasvattavan paikallishallinnon kulutusmenoja vuoden 2023 tasossa n. 550 milj. eurolla.

Hallitusohjelman kertaluonteiset menolisäykset lisäävät kuntatalouden menoja vuosittain keskimäärin 200 miljoonalla vuosina 2020–2022. Kuntatalouden kannalta rahallisesti merkittävimmät kertaluonteiset panostukset on kohdennettu perusopetuksen ja varhaiskavatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmiin sekä ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen.

Kunta-alan virka- ja työehtosopimukset ovat voimassa maaliskuun 2020 loppuun saakka. Työttömyysasteen lasku lähelle rakenteellisen työttömyyden tasoa lisää työmarkkinoiden kireyttä, mikä vahvistaa palkankorotuspaineita ja synnyttää työvoimakapeikkoja talouteen. Tämän arvioidaan nostavan kansantalouden ansiokehitystä. Kehitysurassa kunta-alan ansiokehityksen on oletettu mukailevan koko kansantalouden, vajaan 3 %:n vuotuista ennustettua ansiokehitystä. Työmarkkinoiden kireys näkyy jo kunta-alalla, sillä TEM:in ammattibarometrin mukaan työnantajilla on pulaa muun muassa sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoista. Toisaalta palkankorotuspaineita hillitsee hidastuva talouskasvu. Koska henkilöstökulut muodostavat paikallishallinnon suurimman kuluerän, on palkkaratkaisuilla suuri merkitys paikallishallinnon talouden kehitykselle.

Paikallishallinnon investointien taso pysyy korkealla koko ennustejakson, sillä käynnissä olevat rakennushankkeet ovat monivuotisia ja investointipaineet pysyvät merkittävinä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennuksiin ja kouluihin myönnettyjen rakennuslupien määrä on edelleen kasvussa, ja aloituksia on siten odotettavissa lisää. Toisaalta suhdannetilanteen heikkeneminen ja kuntatalouden synkät näkymät voivat viivästyttää lopullisia investointipäätöksiä.

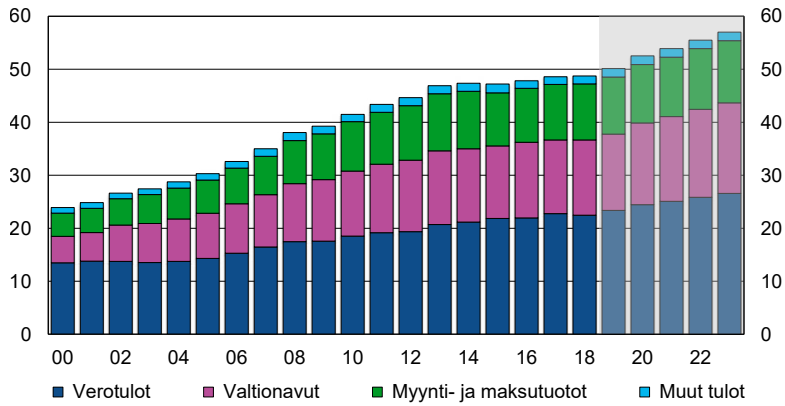
Paikallishallinnon rahoitusasema kohenee hieman v. 2020 kuluvasta vuodesta, mutta koheneminen on väliaikaista ja sitä selittävät mm. ajoitukselliset tekijät. Etenkin valtionapujen nopein kasvu kohdistuu vuoteen 2020. Valtionapuja kasvattavat kilpailukyky sopimukseen liittyvien leikkausten osittainen poistuminen, valtionosuusindeksin jäädytyksen päätyminen ja verokompensaatioiden kasvu. Valtionapujen muutos ei kokonaisuudessaan merkitse paikallishallinnon vahvistumista, vaan merkittävä osa valtionapujen kasvusta vastaa joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan valtionosuus uuteen tai laajenevaan tehtävään on 100 %. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisääviin tai laajentaviin toimenpiteisiin osoitetaan täysi valtionrahoitus tai vastaavasti muita tehtäviä tai velvoitteita poistetaan. Siksi pääministeri Rinteen hallituksen toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on

arvioitu tässä vaiheessa likimain neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon.

Myös verotulojen kasvua kiihdyttää ensi vuonna kertaluonteinen tekijä, kun sivutoimen palkoista maksettavien veronpalautusten odotetaan vähenevän. Vuosina 2021–2023 verotulojen kasvua ylläpitää mm. ansiotason kasvu. Paikallishallinnon tulojen kehitys ei riitä parantamaan paikallishallinnon talouden tilaa, sillä investoinnit pysyvät mittavina ja sosiaali- ja terveystalouden palveluntarve jatkaa väestön ikääntymisen vuoksi kasvuaan. Paikallishallinnon alijäämä syvenee vuosina 2021–2023. Paikallishallinnon talouden vahvistuminen edellyttää tuottavuutta lisääviä toimia ja rakenteellisia uudistuksia sekä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia. Koska mahdollisuudet menopuolen sopeutukseen on erityisesti pienimmissä kunnissa usein jo käytetty, kohdistuu kunnallisveroprosentteihin lähivuosina huomattavaa korotuspainetta.

Paikallishallinnon velka suhteessa BKT:hen supistui v. 2017, mutta kääntyi v. 2018 uudelleen kasvuun. Velkasuhteen kasvu kiihtyy kuluvana vuonna ja jatkuu paikallishallinnon alijäämien ja hidastuvan talouskehityksen vuoksi ripeänä koko ennustejakson.

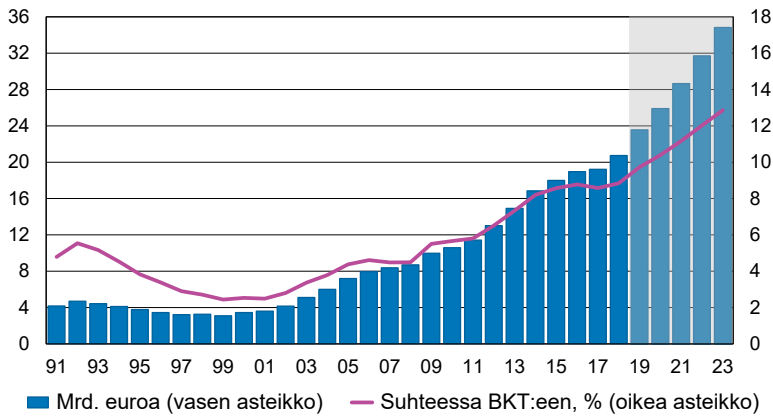
Paikallishallinnon tulot mrd. euroa



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Paikallishallinnon velka



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Taulukko 25. Paikallishallinto¹

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	miljardia euroa					
Verot ja sosiaaliturvamaksut	21,9	22,8	22,5	23,4	24,4	25,1
siitä kunnallisvero	18,7	19,1	18,8	19,5	20,5	21,0
yhteisövero	1,5	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
kiinteistövero	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Muut tulot ²	19,0	18,8	19,3	19,7	21,0	21,7
siitä korkotulot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
siitä tulonsiirrot valtiolta	14,3	13,9	14,2	14,4	15,4	16,0
Tulot yhteensä	40,9	41,5	41,8	43,1	45,4	46,7
Kulutusmenot	34,0	34,3	35,6	37,2	39,0	40,5
siitä palkansaajakorvaukset	21,6	21,0	21,4	21,9	22,8	23,5
Tulonsiirrot	3,3	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7
siitä sosiaalietuudet ja -avustukset	1,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
korkomenot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pääomamenot ³	4,5	5,0	5,6	6,1	6,2	6,3
Menot yhteensä	41,8	42,0	43,8	45,9	47,8	49,5
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	-0,9	-0,5	-2,1	-2,8	-2,3	-2,8
Perusjäämä ⁴	-1,0	-0,6	-2,2	-3,0	-2,5	-2,9

1) Kansantalouden tilinpidon mukaan

2) Ml. saadut pääomansiirrot ja kiinteän pääoman kuluminen

3) Pääoman bruttomuodostus ja maksetut pääomansiirrot

4) Nettoluotonanto ilman nettokorkomenoja

2.4 Sosiaaliturvarahastot

2.4.1 Työeläkelaitokset

Työeläkelaitosten ylijäämä oli viime vuonna 1,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Eläkemaksu- ja omaisuustulot kasvoivat vahvasti. Työllisyystilanteen paraneminen kasvatti työeläkelaitosten saamia eläkemaksutuloja. Työeläkelaitosten ylijäämä on kuitenkin supistunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana, sillä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ylijäämä oli keskimäärin runsaat kolme prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän supistuminen johtuu ennen kaikkea eläkeläisten määrän ja keskimääräisen eläketason kasvusta. Lisäksi alhainen korkotaso on alentanut eläkerahastojen omaisuustuloja. Tästä huolimatta varallisuushintojen kohoaminen etenkin osakkeiden hintojen nousun vetämänä on kasvattanut eläkevarallisuuden arvon jo lähes 200 mrd. euroon.

Työeläkelaitosten ylijäämä supistuu ennustejaksolla noin 0,6 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvu hidastuu ja pysähtyy tulevina vuosina edelleen matalan korkotason vuoksi. Työeläkemenojen kasvuvauhti kuitenkin pysyy ennustejaksolla neljän prosentin tuntumassa. Vaikka eläkeläisten määrän kasvu vähitellen hidastuu, eläkkeiden keskimääräisen tason nousu sekä eläkkeiden vuosittaiset indeksikorotukset kasvattavat eläkemenoja. Toisaalta palkkasumman kasvu lisää eläkemaksutuloja. Yksityisen sektorin työeläkemaksun on oletettu pysyvän ennustejaksolla nykyisellä 24,4 prosentin tasolla. Eläketurvakeskukseen pitkän aikavälin laskelmien mukaan tähän maksutasoon kohdistuu lieviä korotuspaineita ennustejakson jälkeen.

Taulukko 26. Sosiaaliturvarahastot¹

	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
	miljardia euroa					
Sijoitustulot	3,7	3,9	4,1	4,1	3,9	4,0
Sosiaaliturvamaksut	27,9	27,3	27,9	28,3	29,6	30,5
siitä työnantajien maksut	18,8	17,6	17,7	17,6	18,2	18,8
vakuutettujen maksut	9,2	9,7	10,3	10,7	11,4	11,7
Tulon- ja pääomansiirrot julkisyhteisöiltä	14,6	15,8	15,5	15,4	15,2	15,5
Muut tulot	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Tulot yhteensä	46,6	47,4	47,8	48,1	49,1	50,3
Kulutusmenot	3,5	3,5	3,6	3,8	3,9	4,0
Sosiaalietuudet ja -avustukset	36,6	37,6	37,9	38,6	39,8	41,0
Muut menot	3,6	3,4	3,3	3,3	3,4	3,4
Menot yhteensä	43,7	44,5	44,9	45,7	47,0	48,5
Nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-)	2,9	2,9	2,9	2,5	2,1	1,8
Työeläkelaitokset	2,4	2,2	2,2	2,0	1,8	1,6
Muut sosiaaliturvarahastot	0,5	0,7	0,7	0,4	0,2	0,2
Perusjäämä ²	1,7	1,9	1,8	1,2	1,0	0,7

1) Kansantalouden tilinpidon mukaan

2) Nettoluotonanto ilman nettokorkomenoja

2.4.2 Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot muodostuvat pääasiassa perusturvaa hoitavasta Kansaneläkelaitoksesta sekä ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vastaavasta Työllisyysrahastosta. Muiden sosiaaliturvarahastojen ylijäämä pysyi viime vuonna 0,3 prosentissa suhteessa BKT:hen. Ylijäämän taustalla ovat vuoden 2016 alussa tehty yhden prosenttiyksikön korotus työttömyysvakuutusmaksuun sekä työttömyysturvamenojen kääntyminen selkeään laskuun työllisyystilanteen parantuessa.

Muiden sosiaaliturvarahastojen ylijäämän odotetaan supistuvan asteittain ennusteajaksolla. Tämä johtuu siitä, että työttömyysvakuutusmaksua alennettiin kuluvan vuoden alussa 0,8 prosenttiyksiköllä ja ensi vuonna maksua alennetaan vielä 0,49 prosenttiyksiköllä. Hyvä suhdannetilanne on kääntänyt Työllisyysrahaston talouden selvästi ylijäämäiseksi. Työllisyyden paraneminen supistaa työttömyysmenoja ja palkkasumman kasvu lisää saatuja sosiaaliturvamaksuja. Maksujen alennuksen jälkeen muut sosiaaliturvarahastot jäävät edelleen hieman ylijäämäiseksi. Hallituksen toimista erityisesti pienten eläkkeiden korotus kasvattaa etuusmenoja ensi vuodesta alkaen.

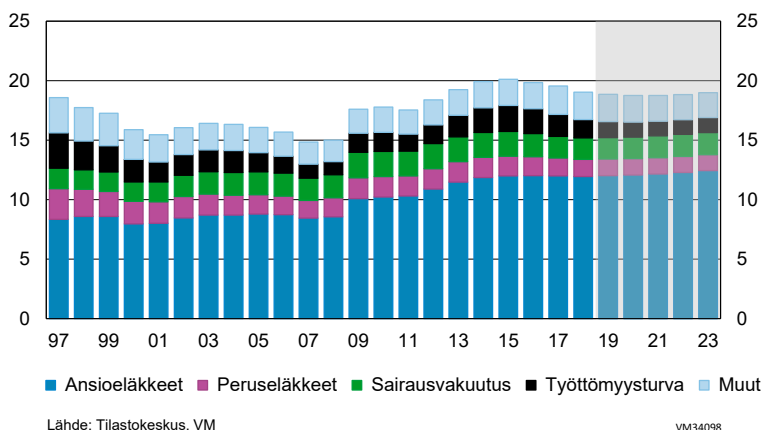
Taulukko 27. Sosiaalivakuutusmaksut ja eläkeindeksit

	2016	2017	2018	2019	2020**	2021**
Sosiaalivakuutusmaksut ¹						
Työnantajat						
Sairausvakuutus	2,12	1,08	0,86	0,77	1,36	1,35
Työttömyysvakuutus	2,85	2,41	1,91	1,50	1,26	1,26
Työeläkevakuutus (TyEL)	18,00	17,95	17,75	17,35	16,95	16,95
Kunta-alan eläkevakuutus	23,21	21,95	21,60	21,20	20,80	20,80
Palkansaajat						
Sairausvakuutus	2,12	1,58	1,53	1,54	1,88	1,78
Työttömyysvakuutus	1,15	1,60	1,90	1,50	1,25	1,25
Työeläkevakuutus (TyEL)	6,00	6,45	6,65	7,05	7,45	7,45
Etuudensaajat						
Sairausvakuutus	1,47	1,45	1,53	1,61	1,65	1,56
Eläkeindeksit						
Työeläkeindeksi	2519	2534	2548	2585	2619	2668
Kansaneläkeindeksi	1631	1617	1617	1617	1633	1659

1) Vuosikeskiarvoina. Työnantajien maksut sekä vakuutettujen työttömyys- ja työeläkemaksut prosentteina palkoista.

Luvut ovat painotettuja keskiarvoja.

Sosiaalietuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset suhteessa BKT:een, %



2.5 Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Julkisen talouden tulot ja menot ovat pitkällä aikavälillä epätasapainossa, mikä uhkaa kasvattaa velan määrän suhteessa BKT:hen hallitsemattoman korkeaksi. Epätasapaino syntyy keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymistä. Suotuisan suhdanteen tasaantuminen kasvattaa alijäämää ja velkasuhdetta keskipitkällä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden kestävyyttä heikentää erityisesti väestön ikärakenteen muutos. Lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu paineita, jotka johtuvat ilmastonmuutoksesta, suunnitteilla olevista puolustushankinnoista ja väylähankkeista sekä julkisiin rakennuksiin, liikenneväyliin ja kunnallistekniikkaan kertyneistä korjaustarpeista.

Huoltosuhde nousee edelleen seuraavina vuosikymmeninä, sillä ikääntyneiden määrä kasvaa ja työikäinen väestö supistuu. Iäkkään vanhusväestön kasvu aiheuttaa korkeampia eläke-, terveys- ja hoivamenoja. Samanaikaisesti työikäinen väestö, joka veroillaan rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Nykyisellä kokonaisveroasteella ei näin ollen pystytä rahoittamaan kasvavia menoja. Näitä ilmiöitä on havainnollistettu oheisissa kuvioissa. Jos julkista taloutta ei vahvisteta, pysyvä tulojen ja menojen epätasapaino eli kestävyysvaje johtaa voimakkaaseen velkaantumiseen.

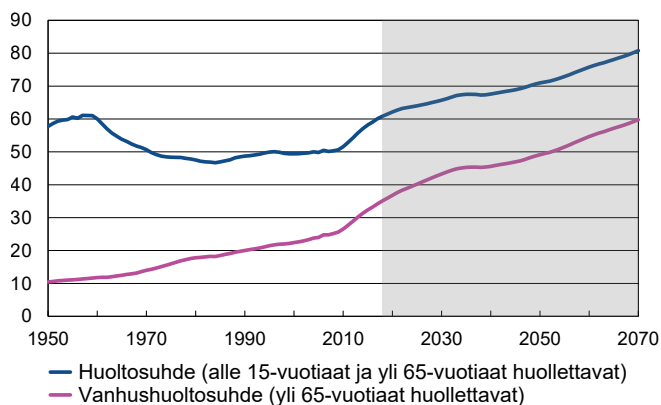
Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan runsas 4½ % suhteessa BKT:hen. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkista taloutta olisi vahvistettava vuoteen 2023 mennessä, jotta julkisen talouden velkasuhde ei kasvaisi pitkällä aikavälillä rajatta. Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän ennakoidaan olevan v. 2023 noin 1½ % suhteessa BKT:hen. Sen sijaan julkisen talouden tulisi olla v. 2023 noin 3 % ylijäämäinen suhteessa BKT:hen, jotta ikääntymisen aiheuttamat menopaineet eivät johda velkaantumiseen. Päivittynyt ennuste julkisen talouden velkasuhteesta ja jäämästä keskipitkällä aikavälillä on kasvattanut kestävyysvajearviota viime kevään arvioon verrattuna. Merkittävin osa kestävyysvajeesta syntyy edelleen ikäsidonnaisen menojen kasvusta, joka johtuu väestön ikärakenteen muutoksesta.

Valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä perustuu EU:n yhteisesti sovittuihin menetelmiin ja laskentaperiaatteisiin. Kestävyyslaskelma on luonteeltaan painelaskelma, jossa projisoidaan nykyisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaista kehitystä tulevaisuuteen väestöennusteen, ikäryhmäkohtaisten meno-osuuksien ja talouskehityksen pitkän aikavälin arvioiden avulla. Toisin sanoen kestävyysvaje arvioi julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainoa nykyisen tulo- ja menorakenteen vallitessa. Kestävyysvajearviossa huomioidaan vain ne päätökset, joiden vaikutukset julkiseen talouteen voidaan riittävällä varmuudella arvioida. Tarkemmin laskentamenettelyitä on kuvattu valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmien menetelmäkuvauksessa.¹

Kestävyysvajearviossa tehdään tulevasta kehityksestä oletuksia, joiden perusteella tulot ja menot pitkällä aikavälillä määrittyvät. Näihin oletuksiin kohdistuu epävarmuutta, mikä vaikuttaa kestävyysvajeen suuruuteen. Epävarmuudesta huolimatta laskelma tarjoaa johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja keinoja niiden ratkaisemiseksi. Epävarmuutta on tarkasteltu oheisessa taulukossa, jossa kestävyysvaje on laskettu poikkeavilla oletuksilla. Kestävyysvajearviota pienentävät positiivisemmat oletukset työllisyydestä ja tuottavuudesta, vahvempi julkinen talous keskipitkällä aikavälillä ja palvelutarpeen siirtyminen eliniän pidentessä.

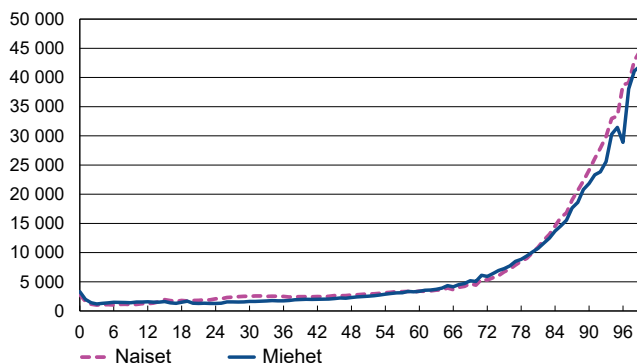
1 <https://vm.fi/menetelmakuvaukset>

Huoltosuhde ja vanhushuoltosuhde huollettavia 100 työkäistä kohden



Lähde: Tilastokeskus

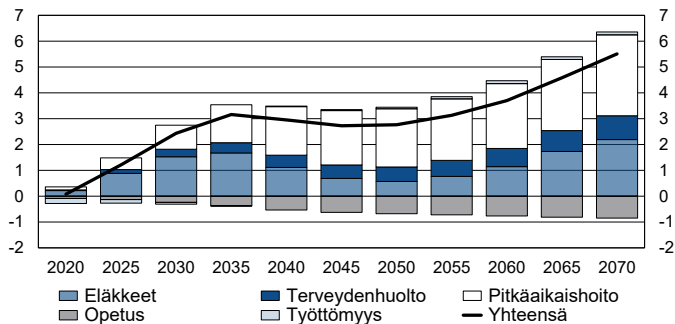
Terveysmenot ikä- ja sukupuoliryhmittäin 2011 euroa asukasta kohti*



* Sisältää myös pitkäaikaishoidon

Lähde: THL, Tilastokeskus

Ikäsidonnaisten menojen muutos vuodesta 2018, suhteessa BKT:een, %



Kuvio on laadittu STM:n kehittämällä SOME-mallilla

Lähde: VM

VM34098

Taulukko 28. Julkinen talous vuosina 2018–2070

	2018	2023**	2030**	2040**	2050**	2060**	2070**	2070/2018**
	suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia							muutos, %
Kokonaismenot	53,1	52,9	56,0	58,4	59,8	62,7	67,0	13,9
mistä ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	28,5	29,3	30,9	31,5	31,3	32,2	34,0	5,5
Eläkkeet	13,0	13,7	14,6	14,2	13,6	14,2	15,2	2,2
Ansioeläkkeet	12,0	12,7	13,7	13,3	12,7	13,1	14,1	2,1
Kansaneläkkeet	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	0,1
Terveystenhoito	5,5	5,6	5,8	5,9	6,0	6,2	6,4	0,9
Pitkäaikaishoito	2,6	2,9	3,5	4,5	4,8	5,1	5,7	3,1
Opetus	5,6	5,5	5,4	5,1	4,9	4,8	4,8	-0,8
Työttömyys	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	0,1
Korkomenot	0,9	0,7	2,0	4,0	5,5	7,5	9,9	9,1
Kokonaistulot	52,2	51,6	52,1	52,4	52,5	52,8	52,8	0,6
mistä omaisuustulot	2,9	2,7	3,2	3,4	3,6	3,9	3,9	1,0
Nettoluotonanto ¹	-0,8	-1,4	-3,9	-6,1	-7,3	-9,9	-14,2	-13,3
mistä siirto työeläkerahastoihin	1,1	0,6	-0,0	0,6	1,5	1,4	0,5	-0,6
Julkisyhteisöjen velka	58,9	61,6	71,0	101,4	140,7	190,2	253,2	194,3
Julkisyhteisöjen varat, sulautettu	124,3	122,0	119,0	113,4	115,2	120,2	119,8	-4,5
mistä työeläkerahastot, sulautettu	83,6	81,3	80,1	77,4	81,9	88,5	88,7	5,1

¹ Vuodesta 2030 lähtien suhdannekorjattu jäämä**Taulukko 29. Kestävyysslaskelman oletukset**

	Oletukset, prosenttia					
	2023**	2030**	2040**	2050**	2060**	2070**
Työn tuottavuuden kasvu	1,0	1,0	1,4	1,5	1,5	1,5
BKT:n kasvu	0,7	0,6	1,3	1,3	1,3	1,2
Työvoimaosuudet						
Miehet (15–64-vuotiaat)	79,5	78,6	78,6	79,1	79,8	80,6
Naiset (15–64-vuotiaat)	77,0	75,8	76,0	76,6	77,3	77,8
Kaikki (15–64-vuotiaat)	78,3	77,3	77,3	77,9	78,6	79,2
Työttömyysaste	6,5	7,1	7,4	7,6	7,9	7,8
Vanhushuoltosuhte ¹	38,9	43,3	45,6	49,2	54,7	59,8
Inflaatio	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Julkisen velan reaalikorko	-0,6	0,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Työeläkevarojen reaaliuotto	2,1	2,9	3,5	3,5	3,5	3,5

¹ 65 vuotta täyttäneen väestön suhde 15–64 vuotiaaseen väestöön

Lähde: Tilastokeskus, VM

Taulukko 30. Eri tekijöiden vaikutus kestävyysvajeeseen

	Peruslaskelma (syksy 2019)	Muutos	Vaikutus kestävyys- vajeeseen, %-yks.
Yleisen tuottavuuden (ja reaaliansioiden) kasvu	keskim. 1,4 % vuodessa	+0,5 %-yks.	-0,5
Työllisyysasteen taso (2020-luvun lopulta lähtien)	73,1 % v. 2023 ja 73,4 % v. 2070	+1,0 %-yks.	-0,4
Julkisten sote-palveluiden tuottavuuden kasvu vuosittain	0 %	+0,5 %-yks.	-1,8
Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä ¹ / BKT v. 2023	0,7 %	+1,0 %-yks.	-1,0
Syntyvyys (kokonaishedelmällisyysluku)	1,45	+0,25 (= 1,70)	-1,0
Nettomaahanmuutto vuosittain (vaikutus, jos työllisyysaste ei muutu)	15 000	+7 500 (= 22 500)	-0,8
50-vuotiaan elinajanodote (33,6 vuotta vuonna 2019)	Pitenee 6,9 vuodella vuoteen 2070 mennessä	-1,4 v. (= 5,5 v.)	-0,6
Sote-palveluiden palvelutarpeen siirtyminen myöhemmäksi eliniän pidetessä	Siirtyy puolella elinajanodotteen pitenemisestä (yli 50-vuotiaat)	Siirtyy samassa tahdissa kuin elinikä pitenee	-1,3
		Ei siirry lainkaan eliniän pidentyessä	+1,4
Inflaatio (BKT-deflaattorin ja kuluttajahintojen muutos)	2 %	-0,5 %-yks.	likimain 0,0
Valtion ja kuntien velan reaalikorko (+ vaikutus ko. sektoreiden diskonttokorkoon)	Valtion ja kuntien velan reaalikorko ja korkotuotot	-0,5 %-yks.	likimain 0,0
Valtion ja kuntien velan reaalikorko sekä vaikutus valtion, kuntien ja työeläkelaitosten korkosijoitusten reaalityttöön (+ vaikutus kaikkien sektoreiden diskonttokorkoon)	2 %, valtion ja kuntien reaaliset osaketulot 4 % sekä työeläkelaitosten reaaliset sijoitustuotot	-0,5 %-yks.	+0,4
Valtion ja kuntien velan reaalikorko sekä julkisen talouden kaikkien sijoitusten reaalityttö (+ vaikutus kaikkien sektoreiden diskonttokorkoon)	3,5 % (2030-luvulta eteenpäin)	-0,5 %-yks.	+0,6

1) Alijäämä ilman korkomenoja

Liitetaulukot

1. Ennusteiden tarkentuminen

2. Vuosien 2014–2018 budjettiprosessissa käytettyjä ennusteita ja toteutumia

3. Kysynnän ja tarjonnan tase

4. Kansantalouden rahoitustasapaino

Taulukko 1. Ennusteiden tarkentuminen¹⁾

Ennustejankoha	2018				2019**				2020**				2021**			
	kesä 18	syksy 18	talvi 18	toteutunut	talvi 18	kevät 19	kesä 19	syksy 19	talvi 18	kevät 19	kesä 19	syksy 19	talvi 18	kevät 19	kesä 19	syksy 19
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	2,9	3,0	2,5	1,7	1,5	1,7	1,6	1,5	1,3	1,4	1,2	1,0	1,1	1,2	1,1	0,9
Kulutus, määrän muutos, %	1,6	1,6	1,1	1,7	1,2	1,3	1,3	1,6	1,1	1,3	1,3	1,5	1,1	1,2	1,2	1,1
Vienti, määrän muutos, %	4,9	4,9	3,5	2,2	3,1	3,2	2,9	2,4	2,6	2,9	2,9	2,4	2,4	2,0	2,0	2,1
Työttömyysaste, %	8,0	7,4	7,5	7,4	6,9	6,3	6,6	6,5	6,7	6,1	6,3	6,3	6,6	6,0	6,2	6,2
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	1,1	1,1	1,2	1,1	1,4	1,2	1,2	1,1	1,6	1,5	1,5	1,4	1,7	1,7	1,7	1,7
Valtion rahoitusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-1,7	-1,5	-1,3	-1,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,9	-0,7	-0,7	-0,7	-1,2	-0,3	-0,7	-0,7	-1,1
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,4	-0,3	-0,6	-1,0	-0,1	0,0	-0,3	-1,4	-0,1	-0,1	-0,4	-1,5
Valtionvelka, suhteessa BKT:een, %	46,3	46,0	45,0	44,8	44,5	44,2	44,2	44,4	43,8	43,4	43,4	43,9	43,8	43,3	43,2	44,3

¹ Taloudellinen katsaus

Lähde: Tilastokeskus, VM

Taulukko 2. Vuosien 2014–2018 budjettiprosessissa käytettyjä ennusteita ja toteutumia

	Vuosien 2014–2018		Keskimääräiset ennustevirheet	
	Ennusteiden keskiarvo, %	Toteutumien keskiarvo, %	Ennusteen ali- tai yliarviointi ¹ %-yks.	Ennustevirheen suuruus ² %-yks.
BKT (määrä)	1,3	1,2	0,1	1,2
BKT (arvo)	2,9	2,6	0,2	1,1
Yksityinen kulutus (arvo)	2,3	2,4	-0,2	0,6
Vaihtotase, suhteessa BKT:een, %	-0,7	-0,4	-0,3	0,5
Inflaatio	1,6	0,6	0,9	0,9
Palkkasumma	1,8	1,8	0,0	1,3
Työttömyysaste	8,5	8,6	-0,1	0,6
Valtionvelka, suhteessa BKT:een, %	49,4	46,8	2,5	2,5
Valtion nettoluotonanto, suhteessa BKT:een, %	-2,7	-2,5	-0,1	0,7
Julkisen talouden nettoluotonanto, suhteessa BKT:een, %	-2,2	-1,9	-0,3	1,2

Ennusteiden vertailu tehdään kansantalouden tilipidon ennakkotietoon heinäkuussa (tai maaliskuussa).

Viiden viimeisen vuoden keskiarvot on laskettu keväällä ja syksyllä tehdyistä budjettivuotta koskevista ennusteista.

1 Ali- tai yliarvioinnin indikaattori on keskimääräinen ennustevirhe.

2 Virheiden itseisarvojen keskiarvo kertoo ennustevirheiden keskimääräisestä suuruudesta, virheen suunnasta riippumatta.

Taulukko 3. Kysynnän ja tarjonnan tase, miljoonaa euroa

	Käypiin hintoihin					
	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
Bruttokansantuote markkinahintaan	217 469	225 781	234 453	242 109	249 328	256 561
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	78 498	84 826	92 124	95 488	99 922	103 705
Kokonaistarjonta	295 967	310 607	326 577	337 597	349 251	360 266
Tavaroiden ja palvelujen vienti	75 719	85 085	90 408	94 478	98 636	102 583
Kulutus	169 627	171 649	176 835	182 413	188 746	194 669
yksityinen	118 165	120 152	123 702	127 192	130 829	134 950
julkinen	51 462	51 497	53 133	55 221	57 916	59 718
Investoinnit	49 418	52 486	55 456	57 008	57 966	59 122
yksityiset	40 401	43 272	45 584	46 810	47 296	48 287
julkiset	9 017	9 214	9 872	10 198	10 670	10 835
Kysyntäerät yhteensä	295 910	310 707	325 635	336 659	348 313	359 328
	Viitevuoden 2010 hintoihin; ei summautuvia					
	2016	2017	2018	2019**	2020**	2021**
Bruttokansantuote markkinahintaan	193 530	199 449	202 786	205 851	208 012	209 972
Tavaroiden ja palvelujen tuonti	80 598	83 874	88 057	89 651	91 709	93 506
Kokonaistarjonta	265 444	274 271	281 342	285 832	289 839	293 414
Tavaroiden ja palvelujen vienti	74 610	81 186	82 963	84 964	86 966	88 826
Kulutus	153 067	154 171	156 833	159 333	161 738	163 464
yksityinen	106 761	107 782	109 733	111 595	113 189	114 895
julkinen	46 310	46 393	47 104	47 742	48 552	48 588
Investoinnit	44 659	46 466	47 986	48 169	48 043	48 195
yksityiset	36 320	38 070	39 147	39 245	38 864	39 109
julkiset	8 342	8 391	8 840	8 928	9 195	9 096
Kysyntäerät yhteensä	273 599	283 017	290 222	295 707	300 690	305 220

Taulukko 4. Kansantalouden rahoitustasapaino

	2014	2015	2016	2017	2018
	suhteessa BKT:een, %				
Bruttoinvestoinnit	21,5	21,2	22,7	23,2	23,7
kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	6,4	6,1	6,7	7,0	7,2
yritykset ja rahoituslaitokset	10,9	11,3	11,9	12,2	12,2
julkisyhteisöt	4,2	3,7	4,1	4,1	4,2
Bruttosäästäminen¹	20,8	21,0	21,4	23,2	24,0
kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	4,3	3,9	3,5	3,5	3,6
yritykset ja rahoituslaitokset	15,2	15,9	15,6	16,4	17,0
julkisyhteisöt	1,1	1,0	2,2	3,3	3,3
Rahoitusylijäämä	-1,3	-0,7	-1,9	-0,7	-1,3
kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	-2,4	-2,4	-3,6	-3,7	-3,7
yritykset ja rahoituslaitokset	4,2	4,2	3,4	3,7	3,6
julkisyhteisöt	-3,0	-2,4	-1,7	-0,7	-0,8
Tilastollinen ero	0,2	0,1	0,0	-0,0	0,4

¹MI. pääomansiirrot, netto

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-030-3 (pdf)

Lokakuu 2019