Kommentti Suomen kestävän kasvun ohjelmasta

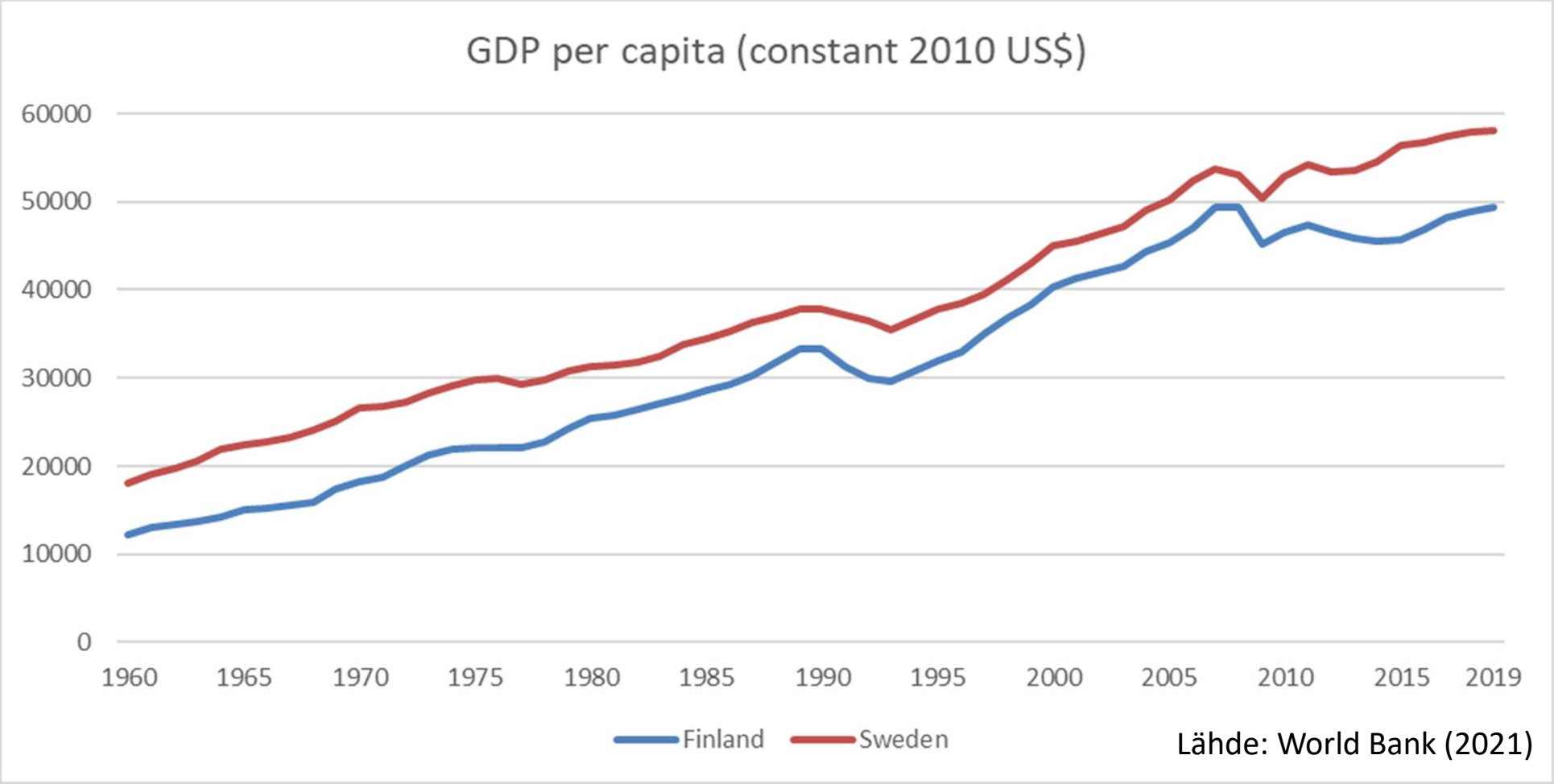
Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle
20.1.2021

Juha Tervala
Valt. tri, dosentti, yliopistonlehtori
Taloustieteen kandiohjelman johtaja
Helsingin yliopisto

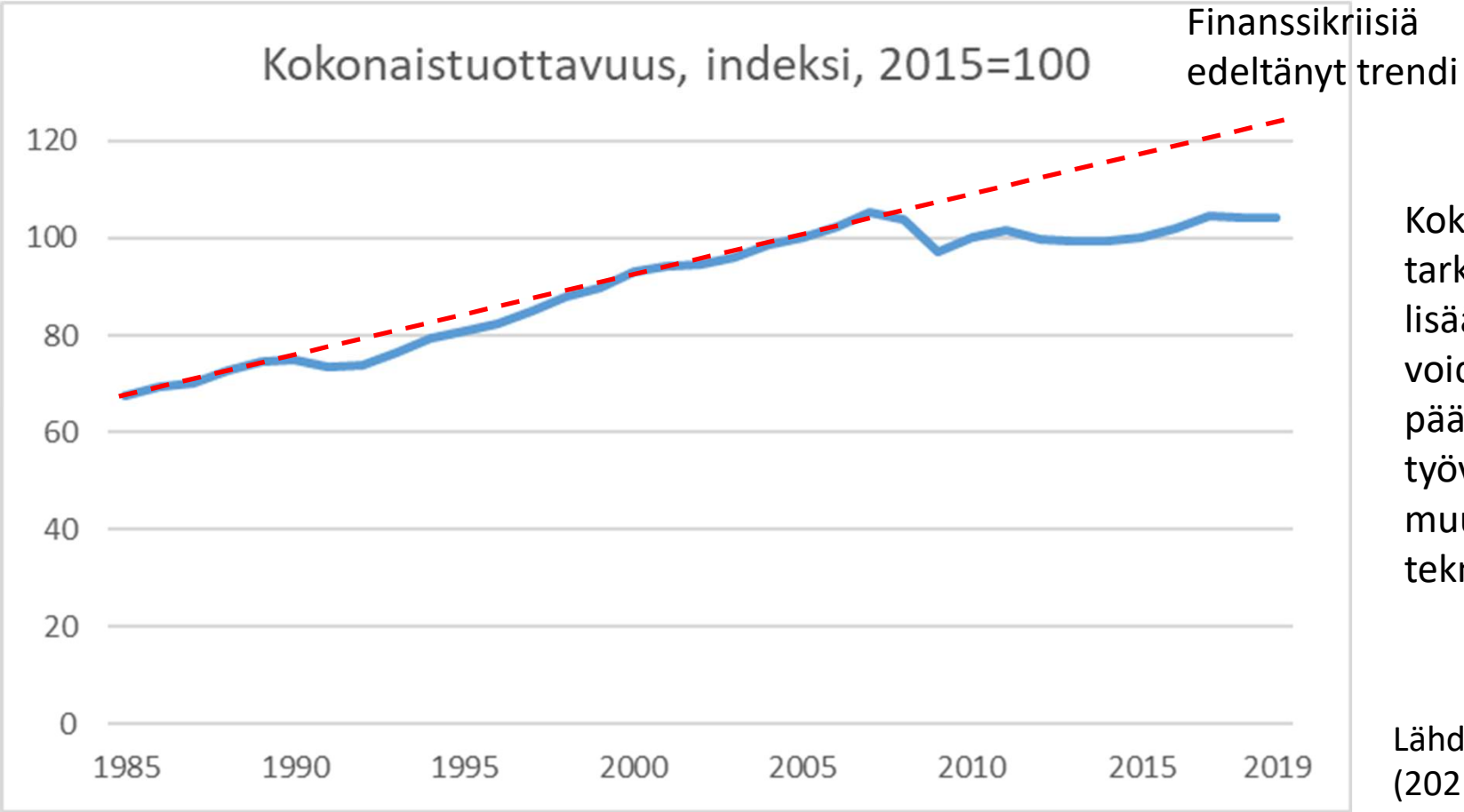
Suomen kestävän kasvun ohjelma

- ”Suomen kestävän kasvun ohjelmalla edistetään sekä nopeavaikutteista elpymistä että pitkällä aikavälillä välttämätöntä elinkeinoelämän rakenteiden ja julkisten palveluiden uudistumista. Ohjelman sisältämät uudistukset ja investoinnit vauhdittavat ilmastonmuutoksen torjuntaa, vahvistavat tuottavuutta ja talouden kasvupotentiaalia sekä nopeuttavat tarpeellisia rakennemuutoksia työllisyysasteen nostamiseksi sekä tuotannon ja kulutuksen saattamiseksi kestävälle perustalle.” (Valtioneuvosto 2020, 4)
- Ohjelman tavoitteet ovat erittäin tärkeitä ja kannatettavia!

Tilannekuva: Suomi on kokenut menetetyn vuosikymmenen: bruttokansantuote (BKT) henkeä kohden ei ole kasvanut



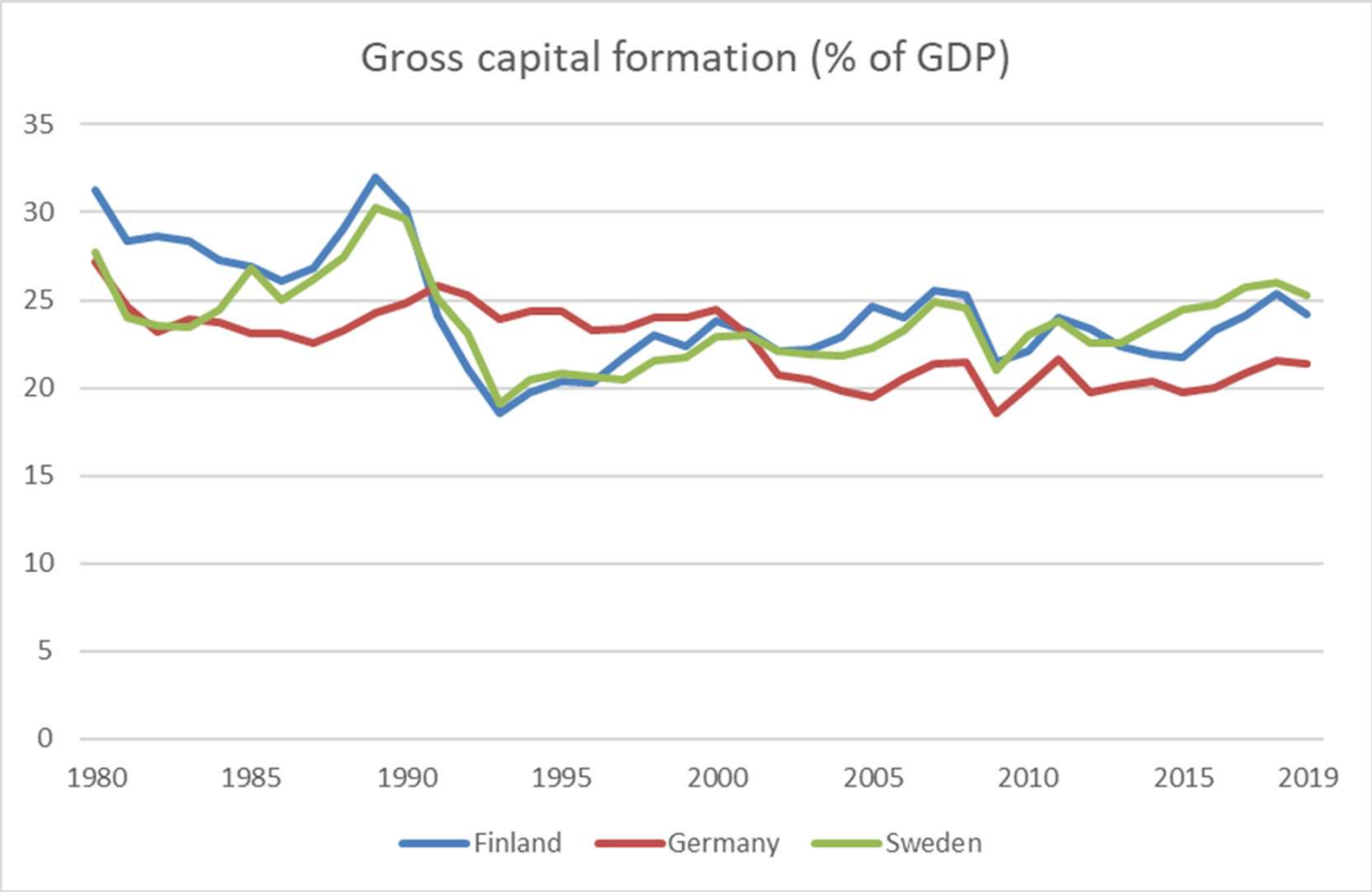
Tilannekuva: kokonaistuottavuus on kehittynyt erittäin huonosti finanssikriisin jälkeen



Kokonaistuottavuus tarkoittaa tuotannon lisääntymistä, joita ei voida selittää pääoman ja työvoiman muutoksilla. Se mittaa teknologista kehitystä.

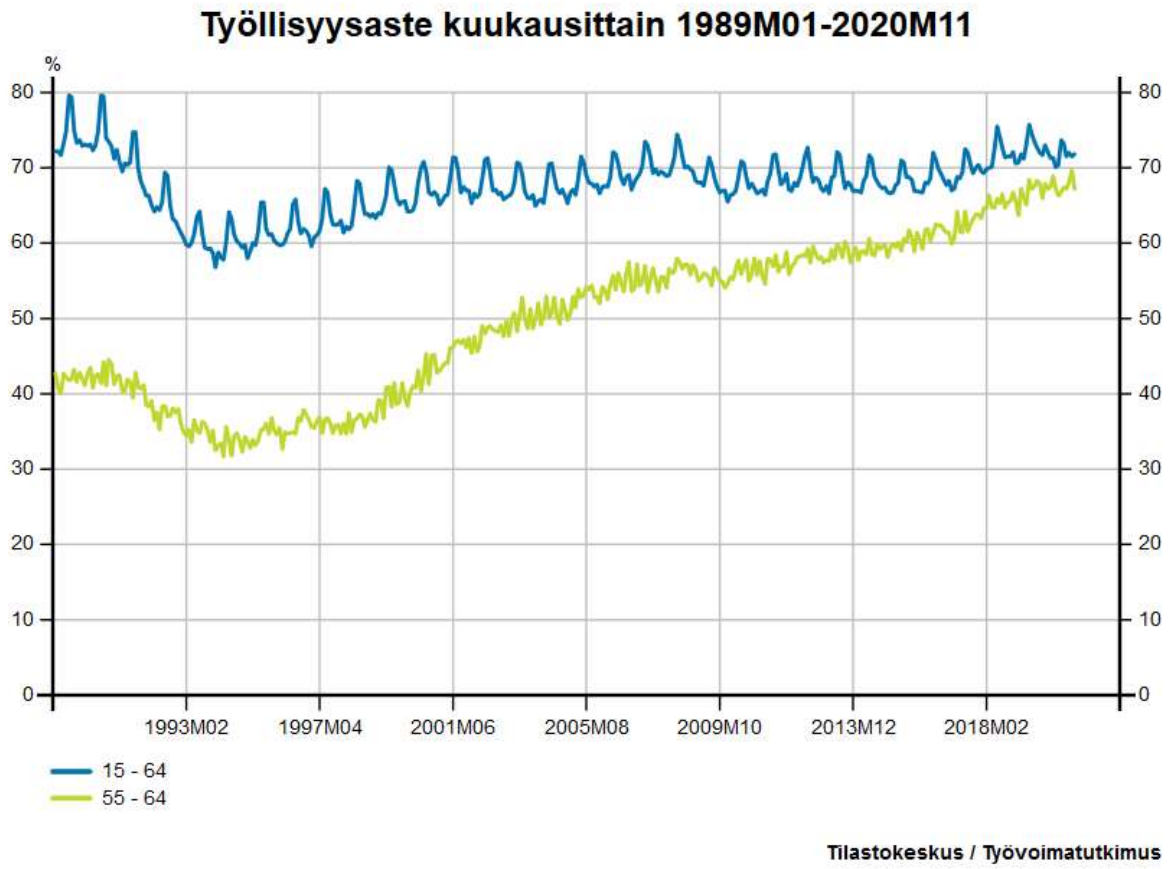
Lähde: OECD (2021)

Tilannekuva: Investoinnit ovat noin 25 % BKT:stä, eivätkä matalla tasolla



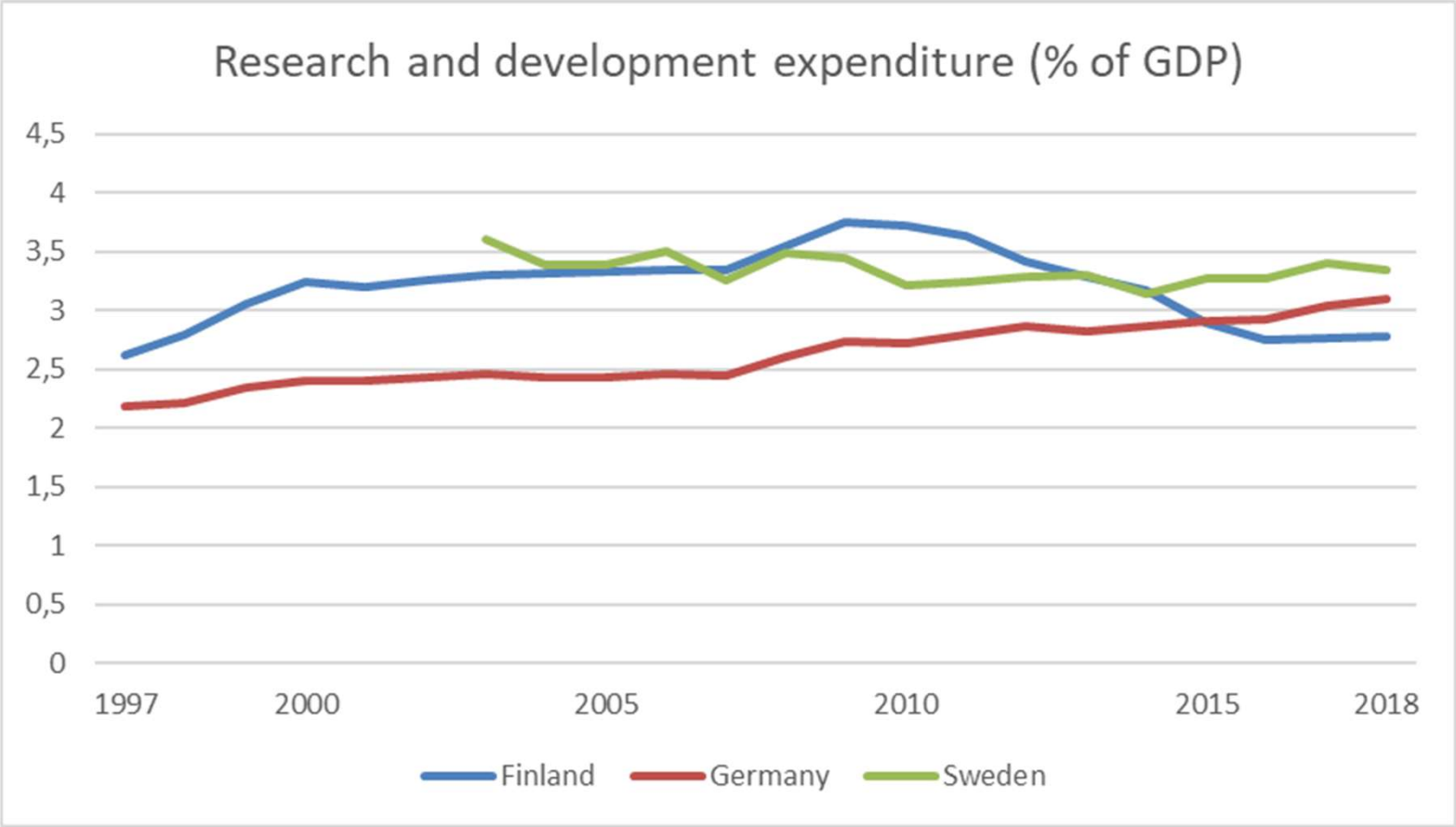
Lähde: World Bank (2021)

Tilannekuva: työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista on ollut normaalilla tasolla



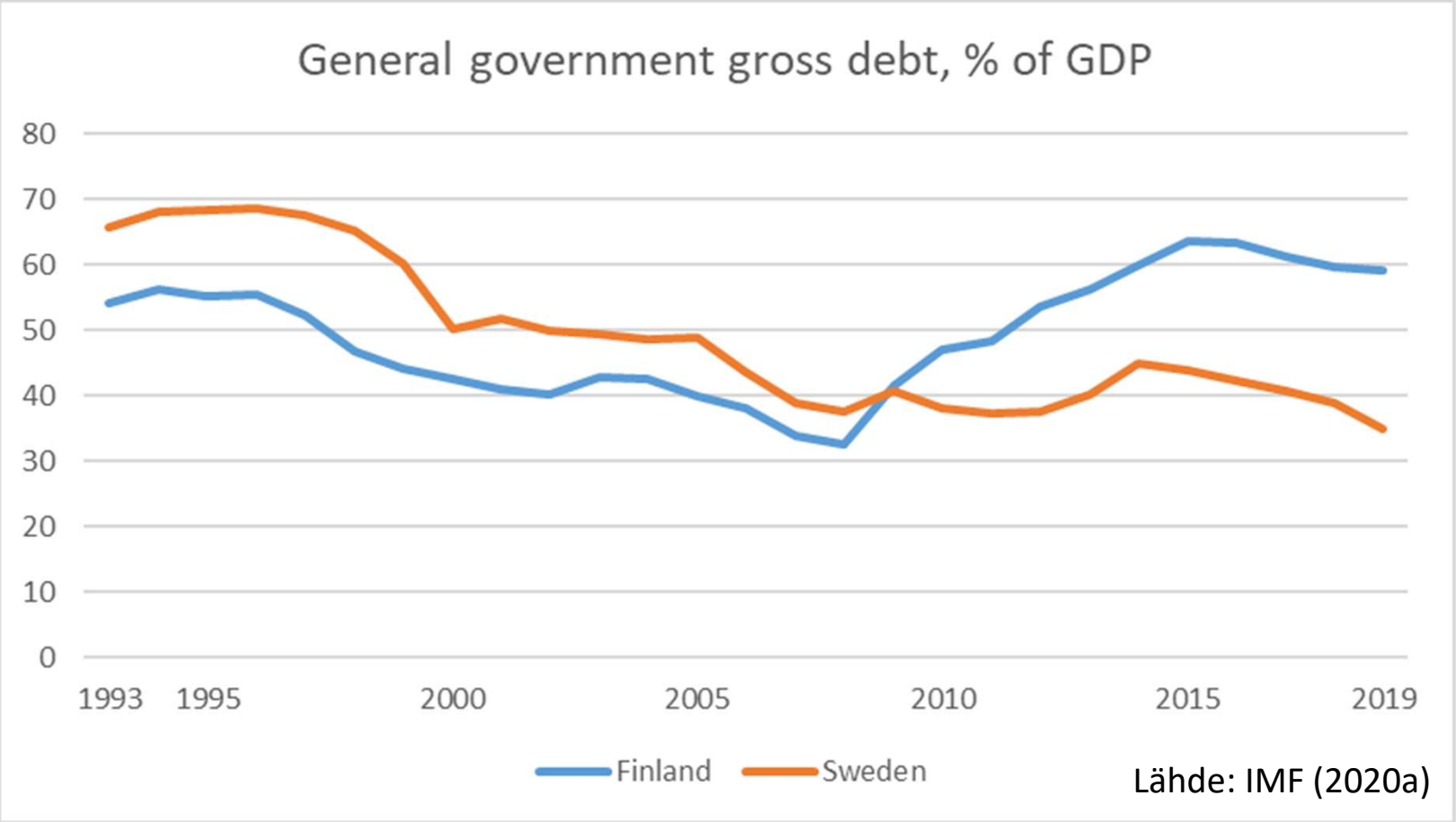
Lähde: Findikaattori (2021)

Tilannekuva: Tutkimus- ja kehitysmenot ovat laskeneet



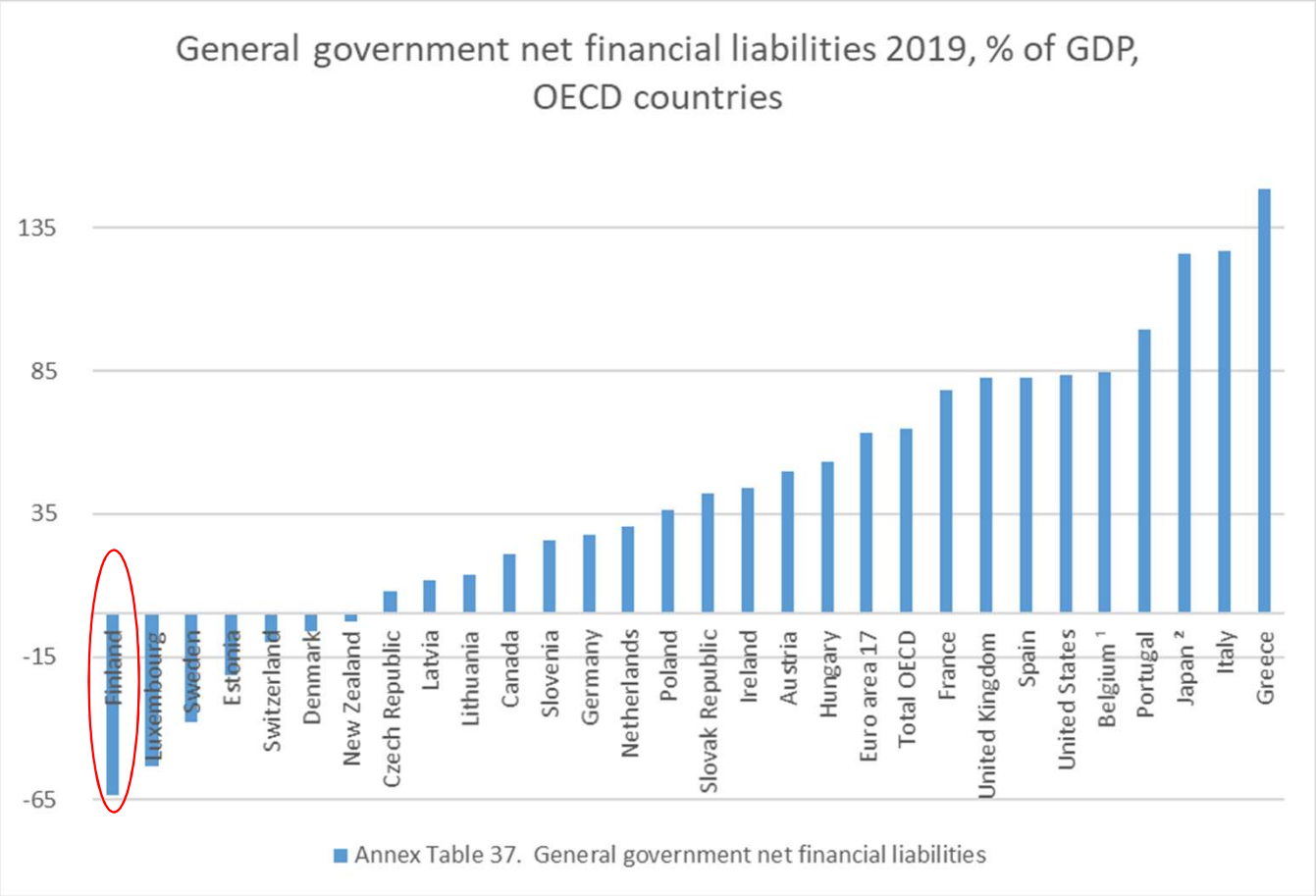
Lähde: World Bank (2021)

Tilannekuva: Suomen julkinen bruttovelka on kasvanut finanssikriisin (08-09) jälkeen



Lähde: IMF (2020a)

Tilannekuva: Suomen julkisen talouden rahoitusvarallisuus on velkoja paljon suurempi



Lähde: OECD (2020)
Huom. Norjan, Etelä-Korean luvut puuttuvat OECD:n datasta

Tilannekuva: yhteenveto

- **Suomen talouden suurin ongelma on ollut henkeä kohti lasketun BKT:n erittäin heikko kehitys vuoden 2008-09 finanssikriisin jälkeen**
- Tuotanto syntyy kokonaistuottavuuden, työvoiman ja pääoman avulla
  - Investointien määrä ja työllisyysaste on hyvällä tasolla
  - **Keskeinen syy heikkoon talouskasvuun finanssikriisin jälkeen on kokonaistuottavuuden surkea kehitys**
- On panostettava talouskasvun pitkän aikavälin lähteisiin heti koronakriisin jälkeen
- **Kokonaistuottavuuden parantamisen tulisi olla ensisijainen keino**
  - Tutkimus- ja tuotekehityksen lisääminen
  - Koulutuksen lisääminen
  - Toimivan liiketoimintaympäristön ylläpitäminen
- **Yksityisten ja julkisten investointien lisääminen ovat toissijaiset keinot**

Taloustiede ja talouskasvu

- Perinteisen talouskasvumallin, Solowin mallin, mukaan maat, joilla on korkea säästämis- ja investointiaste omaavat pitkällä aikavälillä korkean pääoman ja tuotannon tason henkeä kohden
- Väestönkasvu laskee BKT:tä henkeä kohden
- Teknologinen kehitys eli kokonaistuottavuuden kasvu tarkoittaa, että työvoimasta ja pääomasta tulee tuottavampaa
- Teknologinen kehitys selittää henkeä kohden lasketun BKT:n/elintason nousua pidemmällä ajalla
- Erot teknologiassa ovat ylivoimaisesti suurin syy maiden välisiin tuloeroihin
- **Kokonaistuottavuuden parantamisen pitäisi olla kasvuohjelman tärkein painopiste**

Taloustiede: Investoinnit ovat olleet hyväksi talouskasvulle

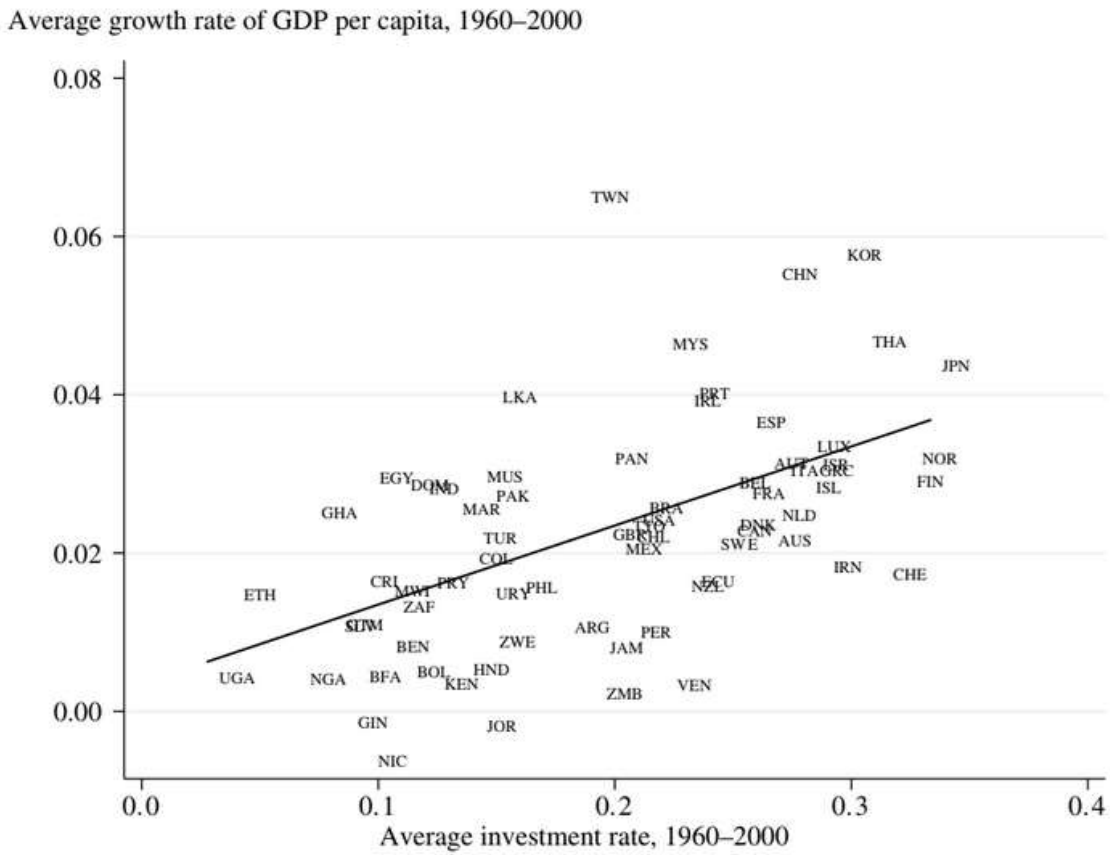


FIGURE 1.15 The relationship between average growth of GDP per capita and average growth of investments to GDP ratio, 1960–2000.

Lähde: Acemoglu (2009)

Taloustiede: koulutus edistää talouskasvua

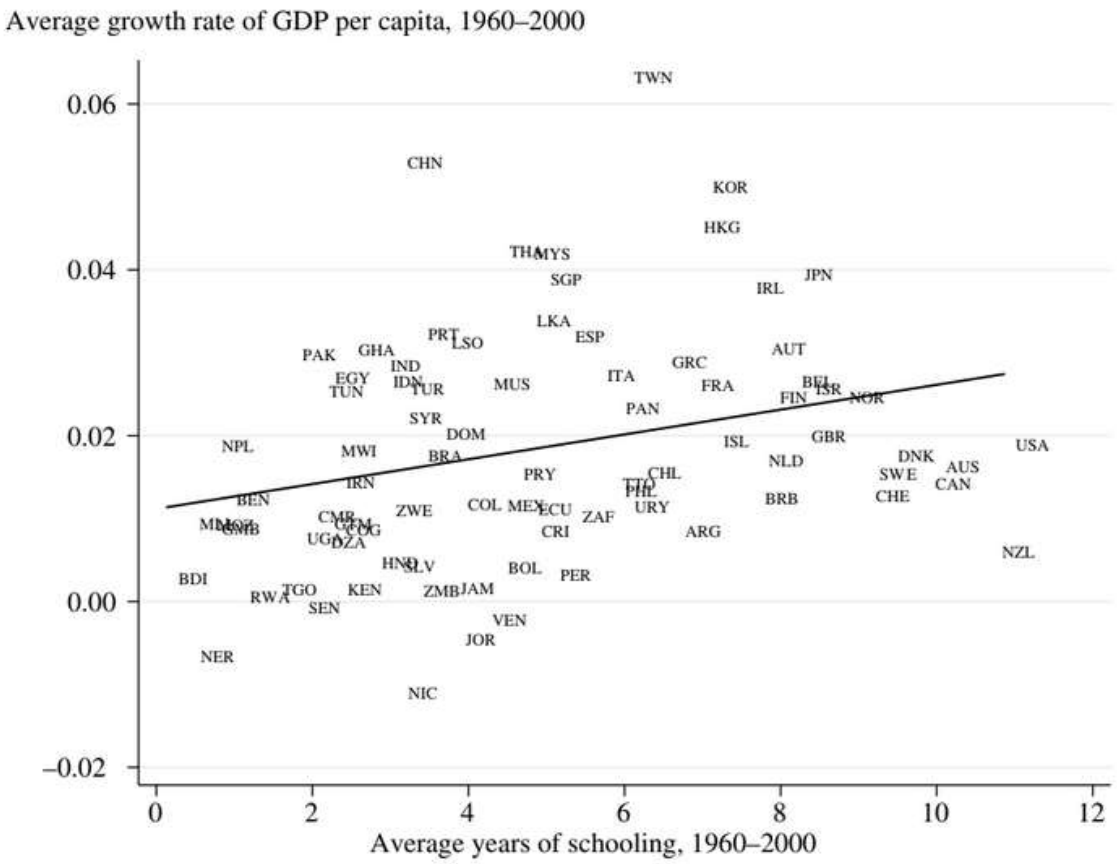


FIGURE 1.16 The relationship between average growth of GDP per capita and average years of schooling, 1960–2000.

Lähde: Acemoglu (2009)

Talouskasvu ja taloustiede

- Kolme hyvää syytä panostaa koulutukseen (Hanushek ja Wössmann 2010):

1. Koulutus voi lisätä työvoiman inhimillistä pääomaa. Tämä edistää tuottavuutta ja talouskasvua.
2. Koulutus voi lisätä talouden kykyä tehdä innovaatioita, uusia tuotantoteknologioita ja tuotteita. Nämä lisäävät talouskasvua.
3. Koulutus voi helpottaa uusien teknologioiden leviämistä, omaksumista ja käyttöönottoa. Nämä edistävät talouskasvua.

Koulutukseen panostaminen

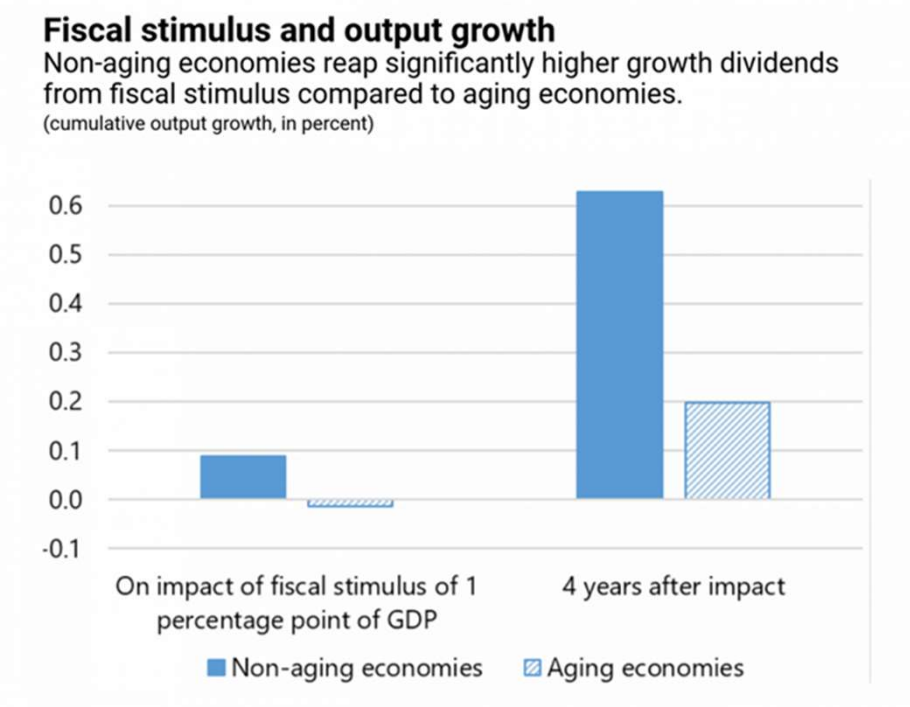
- Raportti: ”Uusissa ammateissa ja tehtävissä vaaditaan pääosin korkea-asteen koulutuksen tasoista osaamista, ammatillinen koulutus on vaatimuksena vain pienessä osassa uusia tehtäviä. On toteutettava jatkuvan oppimisen uudistus, lisättävä korkeakoulutuksen aloituspaikkojen ja nopeutettava opintoihin sijoittumista.” (Valtioneuvosto 2020, 24)
- OECD:n Education at a Glance –raportit tarjoavat kuvan koulutuksesta OECD-maissa: 2000-luvulla Suomi on jäänyt jälkeen koulutuksessa
- Oppivelvollisuuden laajentaminen on erittäin hyvä päätös
  - Työtehtävät, joissa riittää peruskoulun tarjoama osaaminen, ovat vähentyneet vuosikymmenten saatossa
- Koulutukseen panostamisen tulee olla laaja-alaisempaa kuin vain pyrkimys lisätä korkeakoulutuksen saaneiden osuutta ja laajentaa oppivelvollisuutta
- Ammatilliseen koulutuksen määrään ja laatuun tulee panostaa myös kouluttamalla vanhempia peruskoulutuksen tai muuten puutteellisen koulutuksen varassa olevia ihmisiä
- Muutosehdotus: koulutukseen roolia kasvatetaan ja panostetaan myös ammatilliseen koulutukseen

Korkeakoulutukseen panostaminen

- Vandenbussche ym (2006):
  - Inhimillisen pääoman vaikutus teknologiaan (ja siten kokonaistuottavuuteen) tapahtuu innovaatioiden ja käyttöönoton avulla
  - Korkeakoulutus on tärkeää innovaatiolle
  - Maissa, jotka eivät ole teknologian eturintamassa, uuden teknologian käyttöönotto on kokonaistuottavuuden kasvun moottori
  - Mitä lähempänä maa on teknologista eturintamaa, sitä tärkeämpää on kyky teknologisiin innovaatioihin
- Korkeatasoisen inhimillisen pääoman rooli on Suomessa tärkeä, koska olemme lähellä teknologista eturintamaa
- Talouskasvua voidaan edistää panostamalla korkeakoulutukseen, jolla parannamme kykyä tehdä teknologista kehitystä
- Toisaalta muun koulutuksen rooli on oleellinen, jotta pystymme ottamaan käyttöön uudet teknologiat
- Muutosehdotus: koulutukseen roolia kasvatetaan ja koulutukseen käytettävää rahamäärää lisätään

Elpymisvälinekokonaisuus

- Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvostossa sovittiin elpymisvälineestä
- Finanssipoliittinen elvytys lisää tuotantoa paljon taantumassa ja vähän nousukaudella (Engler ja Tervala 2018, Gechert and Rannenberg 2018)
  - Elpymisväline toimii kunnolla vasta nousukaudella, joten vaikutus Etelä-Eurooppaan on rajallinen
- IMF (2020b): ikääntyvissä talouksissa finanssipoliittisen elvytyksen tuotantovaikutus on todella pieni
  - Joten Suomen vienti ei saa merkittävää vetoapua
- "Given the lower output effects of fiscal stimulus, other economic policies (including structural reforms) would need to play a more important role in supporting domestic demand." IMF (2020b)
  - Rakenteelliset reformit olisivat oikea keino elvyttää ikääntyvää E-Eurooppaa



Kuvan lähde: IMF (2020b)

Elpymisvälinekokonaisuus

- Keskeinen osa elpymisvälinettä ovat tulonsiirrot EU:n korkea BKT:n maista matalamman BKT:n maihin
- Engler, Pasch ja Tervala (2020): Euroalueen pohjoisen osan finanssipoliittinen elvytys, 1 % pohjoisen BKT:stä, lisää pohjoisen osan BKT:tä noin 0,7 % ja eteläisen osan BKT:tä vain noin 0,1 %
- Opetus: pohjoisen osan finanssipoliittisen elvytyksen vaikutus eteläiseen osaan, viennin välityksellä, on erittäin pieni, koska kauppa pohjoisen ja eteläisen osan välillä on pientä
- Todennäköisesti eteläisen osan elvytys lisäisi tuotantoa merkittävästi etelässä, mutta vaikutus pohjoiseen osaan, viennin välityksellä, olisi todella pieni

Elpymisvälinekokonaisuus

- Tulonsiirrot heikentävät kysyntää EU:n rikkaissa maissa (kuten Saksa ja Ruotsi), jotka Suomen viennin kannalta tärkeitä, ja lisäävät kysyntää matalamman tulotason maissa, jotka eivät ole Suomen viennin kannalta tärkeitä
  - Tulonsiirrot tuskin edistävät Suomen vientiä
- Suomi on huomattava nettomaksaja elpymisvälineessä: kokonaisuus heikentää Suomen kotimaista kysyntää
- Elpymisvälikokoisuuden nettovaikutus Suomen taloudelle voi olla kielteinen, koska väline elvyttää Etelä- ja Itä-Eurooppaa Länsi- ja Pohjois-Euroopan kustannuksella
  - Osallistuminen elpymisrahastoon on nähtävä osana kustannusta, joka maksetaan EU:n jäsenyyden positiivista puolista
- Muutosehdotus: kirjataan, että elpymisvälinekokonaisuudella ei välttämättä ole myönteistä vaikutusta Suomen taloudelle, vaikka pyritään käyttämään elpymisvälineen rahat mahdollisimman järkevästi

Suomen vienti määrämaittain 2019

Vienti määrämaittain		
Maa	Milj. €	%
Saksa	9 477	14,6
Ruotsi	6 749	10,4
Yhdysvallat	4 811	7,4
Alankomaat	3 979	6,1
Venäjä	3 652	5,6
Kiina	3 495	5,4
Yhdistynyt kuningaskunta	2 683	4,1
Italia	2 349	3,6
Belgia	2 120	3,3
Ranska	1 920	3,0
Muut maat	23 818	36,5
Yhteensä	65 054	100

Lähde: Tilastokeskus (2020)

Julkiset investoinnit

- Julkisista investoinneista puhutaan elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) yhteydessä ja muuallakin
- Ganelli ja Tervala (2020): Julkisten investointien tuotantovaikutukset ovat voivat olla huomattavia ja ne riippuvat
  1. **Julkisten investointien tehokuudesta**, **eli siitä kuinka paljon julkista pääomaa investoinneista syntyy**
     - Julkisten investoitiin tehokkuus on pieni, jos projektit valitaan huonosti ja kustannukset ovat tarpeettoman suuret
  2. **Julkisen pääoman tuottavuudesta**, **eli siitä kuinka paljon pääoma parantaa kokonaistuottavuutta ja tuotantoa**
     - Esim. toimiva liikenneinvestointi vähentää polttoaineen kulutusta ja kuljetukseen menevää aikaa, mutta ”silta, joka ei johda mihinkään” ei hyödytä ketään
  3. **Julkisten investoinnit elinkaaren pituudesta**
     - Mitä pitkäkestoisempi julkisen pääoman elinkaari, sitä pidempään talous hyötyy siitä
- Muutosehdotus: pyritään lisäämään julkisia investointeja
- Muutosehdotus: julkisten investointien yhteydessä korostetaan, että julkiset investoinnit pitää valita huolellisesti pyrkien toteuttamaan projektit, joiden avulla syntyy tuotannossa pitkään tarvittavaa pääomaa ja nämä projektit pitää toteuttaa kustannustehokkaasti

Julkisen talouden kestävyyden vahvistaminen

- Valtioneuvosto (2020, 20); ”Julkisen talouden kestävyystiekartan mukaisesti keskeiset keinot julkisen talouden vahvistamiseksi ovat:
  - Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen
  - Talouskasvun edellytysten vahvistaminen
  - Julkisen hallinnon tuottavuuden vahvistaminen sekä kustannustehokkuutta lisäävät toimet
  - Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus”
- Ei ole realistista, että julkinen velka suhteessa BKT:hen voidaan vakauttaa ilman julkisten menojen vähentämistä ja veronkorotuksia
- Muutosehdotus: talouskasvuohjelmassa mainitaan myös julkisten menojen vähentäminen ja veronkorotukset keinoina julkisten talouden vahvistamiseksi

Julkisen talouden kestävyyden vahvistaminen

- Tutkimus kokonaistuottavuuden ja finanssipolitikan yhteydestä (Everaert ym. 2015):
  - Budjettialijäämillä on pitkällä ajalla kielteinen vaikutus kokonaistuottavuuteen
  - Tuottavat julkiset menot (tutkimus- ja kehitystoiminta, koulutusmenot ja julkiset investoinnit) lisäävät kokonaistuottavuutta
  - Julkiset tulonsiirrot laskevat kokonaistuottavuutta
  - Kokonaistuottavuus kasvaa, jos julkisten menojen rakennetta muutetaan kohti tuottavia julkisia menoa ja vähennetään ei-tuottavia menoja ja tulonsiirtoja
- Muutosehdotus: kirjataan, että talouskasvun kannalta julkisen talouden kestävyyden vahvistaminen olisi parempi tehdä vähentämällä julkisia tulonsiirtoja ja ei-tuottavia menoa kuin vähentämällä tuottavia julkisia menoja (tutkimus- ja kehitystoimintaa, koulutusmenoja ja julkisia investointeja)
- Muutosehdotus: pyritään edistämään talouskasvua muuttamaan julkisten menojen rakennetta, siten että lisätään tuottavia julkisia menoja (tutkimus- ja kehitystoimintaa, koulutusmenoja ja julkisia investointeja) ja vähennetään tulonsiirtoja ja ei-tuottavia julkisia menoja

Tulevaisuusinvestointiohjelma

- Kasvuohjelmassa puhutaan tulevaisuusinvestointiohjelmasta: ”Hallitusohjelman mukaisesti hallitus toteuttaa vaalikauden aikana kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman, joka tukee hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Sen puitteissa vaalikauden aikana toteutetaan investointeja ja yhteiskunnallisesti tärkeitä kokeiluja.” (Valtioneuvosto 2020, 21)
- Termi tulevaisuus<u>investointi</u>ohjelma on harhaanjohtava
- ”**Investointi** on suppeimmassa merkityksessään pääoman eli tuotantovälineiden tai maan hankintaa tuotantoa varten. […] *Finanssi-investointi* on sijoittamista eli arvopaperin hankintaa.” (Wikipedia 2021)
- Hankkeen kohteita ovat mm. elintarvikeviennin edistäminen; konfliktineston, rauhanvälityksen ja rauhanrakentamisen kyvykkyyden parantaminen; Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyön vahvistaminen; näytön keskittäminen käräjäoikeuksiin ja turvapaikkahakemusten ruuhkanpurku (Valtioneuvosto 2019)
- Nämä ovat kulutusmenoja, eivätkä investointeja
- Muutosehdotus: ohjelmaa pitäisi kutsua tulevaisuusohjelmaksi, jotta sen nimi ei ole harhaanjohtava

Tulevaisuusinvestointiohjelma

- Tulevaisuusinvestointiohjelman ”Toimet tullaan rahoittamaan pääosin omaisuustuloilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen vuonna 2023.” (Valtioneuvosto 2020, 21)
- Esimerkki: Valtiolla on osakevarallisuutta 20 miljardilla, käteistä 10 miljardia, ja velkaa 10 miljardia. Sen (brutto)varallisuus on 30 miljardia ja nettovarallisuus on 20 miljardia
- Jos valtio myy omaisuutta kolmen miljardin edestä, sen osakevarallisuus on 17 miljardia, käteistä on 13 miljardia, eli varallisuus on yhä 30 miljardia ja nettovarallisuus 20
  - Omaisuuden myyminen ei omaisuustuloa, vaan muutos varallisuuden rakenteessa
  - Jos 3 miljardia käytetään johonkin ohjelmaan, mikä ei lisää varallisuutta, varallisuus on 27 miljardia, ja nettovarallisuus 17 miljardia
- Omaisuuden myyminen ja 3 miljardin kuluttaminen laskee nettovarallisuuttaa ihan kuten velkaantuminen
  - Jos velkaannuttaisiin, niin osakevarallisuus olisi 20 miljardia, käteistä olisi 10 miljardia ja velkaa 13 miljardia, eli nettovarallisuus on 17
- Muutosehdotus: Todetaan, että ohjelma toteutetaan valtion nettovarallisuutta vähentämällä, mikä vastaa velkaantumista
- Muutosehdotus: Poistetaan väite, jonka mukaan ohjelma parantaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä

Lähteet

- Acemoglu, D. (2009): Introduction to Modern Economic Growth, Princeton University Press, Princeton.
- Engler, P., S. Pasch ja J. Tervala (2020): Current Account Improvement of the Euro Area in the 2010s: Causes and Policies, muistio.
- Engler. P. ja J. Tervala (2018). Hysteresis and fiscal policy. Journal of Economic Dynamics & Control 93, 39-53.
- Everaert, G., F. Heylen ja R. Schoonackers (2015): Fiscal policy and TFP in the OECD: measuring direct and indirect effects. Empirical Economics 49, 605–640.
- Findikaattori (2021): Työllisyysaste, https://findikaattori.fi/fi/41 (viitattu 11.1.2021)
- Ganelli, G. ja J. Tervala (2020): Welfare Multiplier of Public Investment. IMF Economic Review 68, 390-420.
- Gechert, S. ja A. Rannenberg (2018). Which fiscal multipliers are Regime-dependent? A meta-regression analysis. Journal of Economic Surveys 32, 1160–11182.
- Hanushek, E. A. ja L. Wössmann (2010): Education and Economic Growth. Teoksessa Economics of Education, D. J. Brewer ja P. J. McEwan, Elsevier, Oxford.
- IMF (2020a): World economic outlook, October 2020: A long and difficult ascent, database https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October (haettu 11.1.2021).
- IMF (2020b): Aging Economies May Benefit Less from Fiscal Stimulus, https://blogs.imf.org/2020/08/07/aging-economies-may-benefit-less-from-fiscal-stimulus/ (haettu 18.1.2021)
- OECD (2020): OECD Economic outlook December 2020, Statistical Annex, http://www.oecd.org/economy/outlook/statistical-annex/ (haettu 11.1.2021).
- OECD (2021): OECD Data, https://data.oecd.org/(haettu 11.1.2021).
- Tilastokeskus (2020): Kauppa, https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kotimaankauppa.html (haettu 19.1.2021)
- Vandenbussche, J., P. Aghion ja C. Meghir (2006): Growth, distance to frontier and composition of human capital. Journal of Economic Growth 11, 97-127.
- Valtioneuvosto (2019): Hallitusohjelman kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit (kori 2) vuodelle 2020 talousarvioesityksessä ja vuosille 2021–2022 kehyspäätöksessä, https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/liite-2-kertaluontoiset-tulevaisuusinvestoinnit (haetttu 14.1.2021)
- Valtioneuvosto (2020): Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma.
- World Bank (2021): http://data.worldbank.org/ (haettu 11.1.2021).
- Wikipedia (2021): Investointi, https://fi.wikipedia.org/wiki/Investointi (haettu 14.1.2021)