

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 12.10.2020

Viite: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021.

Talouspolitiikan arviointineuvoston kirjallinen lausunto vuoden 2021 talousarvioesityksestä

Tiivistelmä lausunnosta

Julkisten menojen kasvattaminen kansalaisten terveyden ja Suomen talouden tukemiseksi vuosina 2020 ja 2021 on tarkoituksenmukaista vastasyklistä, suhdannevaihtelua tasoittavaa, talouspolitiikkaa.

Koronaviruksen aiheuttamalla pandemialla on pitkäkestoinen heikentävä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan. Koska talous on vuonna 2021 vielä toipumisvaiheessa, julkisen talouden sopeuttaminen ei ole vielä ajankohtaista.

Suomella on merkittävä pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyysongelma, joka johtuu työikäisen väestön osuuden pienenemisestä ja vanhusten osuuden kasvusta. Nämä muutokset vähentävät verotuloja sekä lisäävät tulonsiirtoja ja julkisesti rahoitettuja palveluita, kuten terveydenhuoltoa ja eläkkeitä. Ennusteiden perusteella velkaantuminen näyttää jo kääntyneen pysyväälle kasvu-uralle.

Hallituksen tulisi laatia tarkempi suunnitelma julkisen talouden kasvaneen alijäämän ja kiihtyneen velan kasvun hoitamiseksi.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että suurten työllisyysmuutosten aikaan saaminen edellyttää merkittäviä politiikkatoimia.

Talousarvioesitys

Talousarvioesityksen määrärahoiksi ehdotetaan 64,2 mrd. euroa, mikä on 6,5 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Hallinnonalojen menotasoa vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon verrattuna nostavat mm.:

- koronavirustilanteen terveysturvallisuuteen liittyvät menot (1,7 mrd. euroa),
- monitoimihävittäjien hankintaan liittyvät menot (1,5 mrd. euroa),
- vuoden 2020 lisätalousarvioiden päätösten heijastevaikutukset vuodelle 2021 (1,0 mrd. euroa),
- suhdanneluonteiset menot (0,8 mrd. euroa) ja
- kuntien tukeminen (0,3 mrd. euroa).

Valtion budjettitalouden tuloiksi ilman nettolainanottoa arvioidaan 53,4 mrd. euroa v. 2021. Verojen ja veroluontoisten maksujen osuus on 45,2 mrd. euroa. Vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon verrattuna verotulojen odotetaan alenevan 4 % v. 2021 eli 1,8 mrd. euroa, ja tulot ilman lainanottoa pienenevät vastaavasti 2,1 mrd. euroa. Vuonna 2021 nettolainanottotarve on 10,8 mrd. euroa.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisen talouden rahoitusasema on vuonna 2021 hieman yli 12 miljardia euroa alijäämäinen eli -5 % suhteessa BKT:hen. Samalla julkisyhteisöjen velka-asteen ennakoitaan nousevaan liki 73 % suhteessa BKT:hen. Julkisyhteisöjen alijäämän odotetaan pienenevän tulevana vuosina, mutta pysyvän silti suurempana kuin EU-sääntöjen -3 % kynnysarvon.

Vuoden 2021 kehystasoa on nostettu rakenteellisin muutoksin vuoden 26.4.2019 tehdyn kehyspäätöksen jälkeen 962 miljoonalla erolla. Normaalien rakennemuutosten lisäksi kehystasoa nostavat kehysääntöön sisältyvä, kertaluonteisiin menoihin tarkoitettu poikkeusolojen mekanismi, joka korottaa vuoden 2021 menokehystä 500 milj. eurolla, sekä 500 miljoonan euron varaus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Vaalikauden kehys vuodelle 2021 on 51 975 milj. euroa, joista talousarvioesityksen kehukseen luettaviksi määrärahoiksi ehdotetaan 50 696 milj. euroa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto katsoo, että julkisten menojen kasvattaminen kansalaisten terveyden ja Suomen talouden tukemiseksi vuosina 2020 ja 2021 on tarkoituksenmukaista vastasyklissä, suhdannevaihtelua tasoittavaa, talouspolitiikkaa.

Poikkeuksellisten olojen vallitessa vuonna 2020 kehysmenettely ei rajoittanut valtion menoja, mikä mahdollisti menojen lisäyksen mm. koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjumiseksi. Kehysjärjestelmän poissaolo mahdollisti myös poikkeusolojen mekanismin mukaista 500 miljoonan euron suuruista liikkumavaraa suuremman talouden elvytyskokonaisuuden – valtiovarainministeriön mukaan koronavirustilanteen vuoksi tehdyt menopäätökset kasvattivat julkisyhteisöjen alijäämää vuonna 2020 noin 4,9 miljardilla eurolla. Tehdyistä elvytyskokonaisuudesta noin miljardi euroa on siirtynyt vuoden 2021 kehyksiin, ylittäen poikkeusolojen mekanismin mahdollistaman kehysmenojen lisäyksen. Kehysten sisältyvien menojen lisäksi koronaviruksesta aiheutuvia testaus- ja terveydenhoitokuluja on talousarvioesityksessä esitetty katettavan kehysten ulkopuolisin varoin. Kehysmenettelyn noudattamisen perinne on keskeinen osa pohjoismaista vakaan taloudenpidon perinnettä. Talouspolitiikan arviointineuvosto muistuttaa kehysmenettelyn tärkeydestä verotaakan kasvun hillitsijänä. Hallituksella on elvytystoimissaan ollut taipumus luottaa enemmän menolisäyksiin kuin veropolitiikkaan tai menojen uudelleen allokointiin.

Osa vuonna 2020 yritysten tukemiseksi tehdyistä toimista perustui valtion takausvastuiden kasvattamiseen. Talouspolitiikan arviointineuvosto on kiinnittänyt vuosiraporteissaan huomiota valtion takausvastuiden kasvuun ja

todennut, että talousarviossa tulisi varautua takauksista koituvaan riskiin muihin tukimuotoihin verrattavalla tavalla. Talousarvioesityksessä määrärahaa Finnveran tappiokorvauksiin ja korkotukeen on nostettu merkittävästi, mutta osin kehysten ulkopuolella.

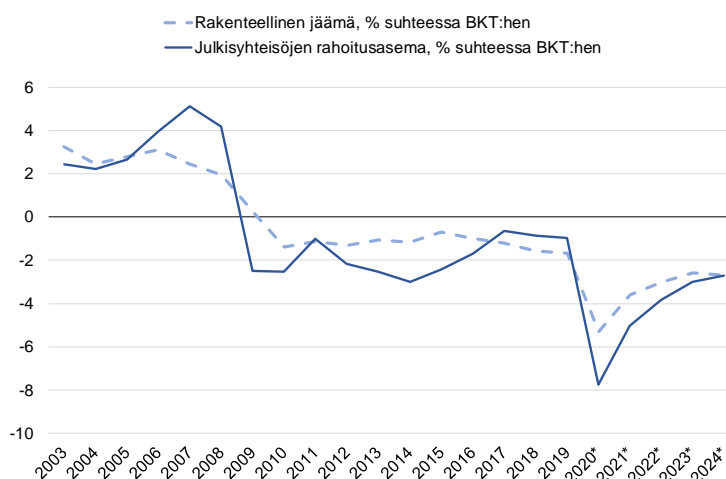
Talouspolitiikan linja

Budjettiesityksessä toistetaan talouspolitiikan linja ja hallituksen asettamat keskeiset talouspolitiikan tavoitteet:

- normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä,
- normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023,
- hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät,
- hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Koronaepidemiaa seurannut taloustaantuma on johtanut tilanteeseen, jossa tavoitteet ovat siirtyneet yhä kauemmas ennustetusta kehityksestä. Tavoitteet ovat sidottu normaaliin talouskehitykseen, joten niitä voidaan pitää ns. rakenteellisina eli suhdannevaihteluista puhdistettuna. Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteen mukaan sekä Suomen että maailmantalous on vuonna 2023 palautunut uuteen normaalitilanteeseen. Ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rakeenteellinen alijäämä on vuonna 2023 kaukana tasapainosta ollen 2,6 % suhteessa BKT:hen (kuvio 1).

Kuvio 1. Rakenteellisen alijäämän ei odoteta korjaantuvan hallituskauden aikana normaalille tasolle.



Lähteet: VM ja Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Syitä pysyvästi suureen rakenteelliseen alijäämään on useita. Talouden ei oleteta palautuvan entiselle kasvu-uralleen koronakriisin poistuttua, jolloin

myöskään julkisen talouden tulot eivät kasva kuten vuonna 2019 ennakoitiin. Toisaalta arvio vuoden 2023 rakenteellisesta alijäämästä on kasvanut noin prosenttiyksiköllä siitä mitä syksyllä 2019 annetussa talousarvioesityksessä ennakoitiin. Rakenteellisen rahoitusaseman arvioihin ja ennusteisiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Rakenteellisen rahoitusaseman tasapainon saavuttaminen hallituskauden lopulla vaatisi kuitenkin huomattavasti ennustettua nopeampaa talouskasvua vuosina 2021-2023. Hallitus ilmoittaa talousarvioesityksessä varautuvansa kiristämään finanssipolitiikkaa, mikäli Suomen talous elpyy odotettua nopeammin.

Talouspolitiikan arviointineuvosto kiinnitti vuoden 2019 raportissaan huomiota julkisessa taloudessa vallitsevaan pysyvään rakenteelliseen alijäämään ja siihen että hallitus ei ollut esittänyt toimia tai suunnitelmaa toimista julkisen talouden vahvistamiseksi tavoitteiden mukaiseksi. Vuonna 2019 hallitus teki päätöksen kasvattaa valtiontalouden pysyviä menoja ilman tarkkaa suunnitelmaa toimenpiteistä valtiontalouden tulojen kasvattamisesta vastaavasti. *Arviointineuvosto katsoi tämän olevan julkisen talouden pitkän ja keskipitkän aikavälin kestävyyskannalta haitallista.*

Talouspolitiikan arviointineuvosto katsoo, että hallituksen valitsema elvyttävä talouspolitiikka taantuma 2020 ja 2021 on perusteltu. Samalla arviointineuvosto muistuttaa, että tarve julkisen talouden sopeuttamiselle on kasvanut. Hallituksen tulisi aloittaa sopeutusohjelman valmistelu, jotta se voidaan käynnistää talouskasvun alkaessa. Tarve ohjelmalle on ilmeinen, ja sen puuttuminen voi itsessään lisätä talouteen haitallista epävarmuutta.

Julkinen talouden kestävyys

Valtiovarainministeriö arvioi ennusteessaan Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen olevan noin 3,5 % suhteessa BKT:hen, mikä tarkoittaa, että julkisyhteisöjen velka-asteen pitkällä aikavälillä tasapainottava sopeutustarve olisi noin 10 miljardia euroa. Laajemmin katsottuna julkisen talouden kestävyys voidaan käsittää kykyä ylläpitää valittua meno- ja tulopolitiikkaa ilman välitöntä tarvetta politiikkamuutoksille.

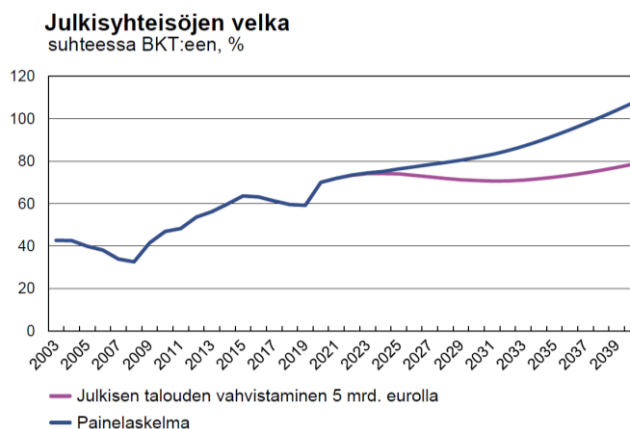
Koronaviruskriisin seurauksena julkisen talouden tulot ovat pienentyneet suhteessa menotasoon, mikä on kääntänyt velka-asteen kasvuun. Koska velka-aste on jo ylittänyt EU-sääntöjen mukaisen 60 % kynnyksen, on sen arvioituun kehitykseen kiinnitettävä erityistä huomiota. Talousennusteiden mukaan julkisyhteisöjen velka-aste ylittää 75 % rajan vuonna 2023 – politiikkamuutokset julkisen talouden sopeuttamiseksi lienevät tarpeen jo lähivuosina.

Vuoden 2019 raportissaan Talouspolitiikan arviointineuvosto muistutti julkisen talouden kestävyysvajeesta ja velka-asteen kasvusta jo lähivuosikymmeninä. Arviointineuvosto esitti, että keskeiset suuntaviivat pitkän aikavälin kestävyysongelman ratkaisemiseksi tulisi suunnitella parlamentaarisesti, jolloin ratkaisu toimisi ankkurina nykyiselle ja myös tuleville hallituksille.

Hallitus on laatinut tiekartan pitkän aikavälin toimista julkisen talouden kestävyysvajeen vahvistamiseksi. Päätavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuosikymmenen loppuun mennessä. Keskeisiksi

keinoiksi hallitus esittää työllisyyden lisäämisen ja työttömyyden vähentämisen, talouskasvun edellytysten vahvistamisen, julkisen hallinnon tuottavuuden vahvistamisen sekä kustannustehokkuutta lisäävät toimet, ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen. Hallituksen esittämän arvion mukaan velka-asteen vakauttaminen vaatii toimenpiteitä, jotka vahvistavat julkista taloutta noin 5 miljardilla eurolla (kuvio 2).

Kuvio 2. Jotta velka-aste kääntyy laskuun 2020-luvun puolivälissä, sopeutustoimien on tehtävä hallituskauden aikana.



Lähteet: Tilastokeskus, VM, Hallituksen kestävyystiekartta

Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa tiekartan tervetulleeksi, mutta katsoo sen sisällön vaativan vielä runsaasti tarkennusta. Luetelluista toimenpiteistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on pisimmällä. Työllisyyden kasvattaminen hallituksen päätöksillä, niin että fiskaalinen hyöty olisi 2 miljardia euroa, on haastavaa ilman leikkauksia tulonsiirtoihin. Talouskasvun edellytysten vahvistamisen ja julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattamisen voidaan ajatella osaksi normaalia politiikkaa, jolloin on vaikeaa sanoa, milloin on kyse varsinaisesta politiikkamuutoksesta. Tiekartassa ei yksilöidä ollenkaan tarvittavia menoleikkauksia tai veronkorotuksia. Lisäksi arviointineuvosto muistuttaa toimenpiteiden ajoituksen tärkeydestä. Jotta velka-aste vakautuu tiekartassa esitetyllä tavalla, julkisen talouden 5 miljardin euron sopeutuksen tulee olla valmiina jo hallituskauden lopussa. Hitaampi sopeutustahti kasvattaisi velka-astetta sekä myöhemmin tarvittavien sopeutustoimien kokoa. Laskelman mukaan 5 mrd. euron leikkauksista huolimatta velka-aste kuitenkin alkaisi taas kasvaa vuosikymmenen lopussa. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että velka-asteen pysyvästi vakauttava sopeutustarve – mistä kestävyysvaje kertoo – on kaksinkertainen.

Talouskasvun ja työllisyyden edistämiseksi tehdyt toimet

Koronakriisin akuutissa vaiheessa hallitus on tukenut yrityksiä sekä tukenut kotitalouksia mm. helpottamalla lomautusjärjestelmää. Toimilla voidaan olettaa olleen positiivinen vaikutus yritysten selviämiseen taantumasta yli ja ne ovat edesauttaneet sekä työpaikkojen että tuotantopääoman säilymistä.

Talousarvio esityksen yhteydessä hallitus julkaisi listan toimista, joiden tavoitteena on lisätä työllisyyttä yhteensä 31 000 – 36 000 hengellä. Työllisyyden kasvattamisen keskeisenä motiivina ovat julkisen talouden verotulojen kasvatus sekä julkisen talouden menojen pienentäminen, ts. julkisen talouden tasapainottaminen. Osa esitetyistä toimista vaatii onnistuakseen merkittäviä lisäpanostuksia mm. työvoimapalveluihin. Työllisyysvaikutusten ohella hallituksen tulisikin esittää arvio suunniteltujen toimien vaikutuksesta julkiseen talouteen.

Talouspolitiikan arviointineuvosto keskittyy mandaattinsa mukaan arvioimaan tehtyä talouspolitiikkaa ja siten pidättäytyy suosittelemasta yksittäisiä toimia. Taloustieteelliseen kirjallisuuden perusten voidaan kuitenkin todeta, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää toimialoihin, joilla tuottavuuden kasvu on nopeaa.

Suomessa tehtyjen eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia on tarkasteltu myös viimeaikaisessa kirjallisuudessa. Vaikka tulokset vaihtelevat, ne kaikki näyttävät viittaavan siihen, että tehdyillä uudistuksilla ei ollut suuria vaikutuksia työllisyyteen. Suurten työllisyysmuutosten saavuttaminen näyttää edellyttävän melko merkittäviä politiikkamuutoksia.

Lausuntopyyntössään valtiovarainvaliokunta esitti toiveen asiantuntijakommentille yritystukien kokonaisuudesta. Tässä asiassa pyydämme kääntymään työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimivan riippumattoman yritystukien tutkimuslautakunnan puoleen.

Lähteet:

[Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021, HE 146/2020 vp](#)

[Hallituksen työllisyystoimenpiteet budjettiriihessä 2020](#)

[Marinin hallituksen julkisen talouden kestävyystiekarttaa koskeva kannanotto](#)

Valtiovarainministeriö, [Taloudellinen katsaus: Syksy 2020](#)

[Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2019 raportti](#)

Lisätietoja:

Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja, Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806, jouko.vilmunen@utu.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston varapuheenjohtaja, Jukka Pirttilä, p. 050 477 4408, jukka.pirttila@helsinki.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri, Seppo Orjasniemi, p. 029 551 9412, seppo.orjasniemi@vatt.fi