

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntönnä 12.5.2021

Viite: VNS 3/2021 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022-2025

Tiivistelmä lausunnosta

Julkisen talouden tilannekuva on heikentynyt huomattavasti kahden viime vuoden aikana. Koronaepidemian myötä julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin haasteet ovat kasvaneet ja ennusteiden valossa julkinen talous vaatii lisäsopeutusta vuoden 2023 jälkeen.

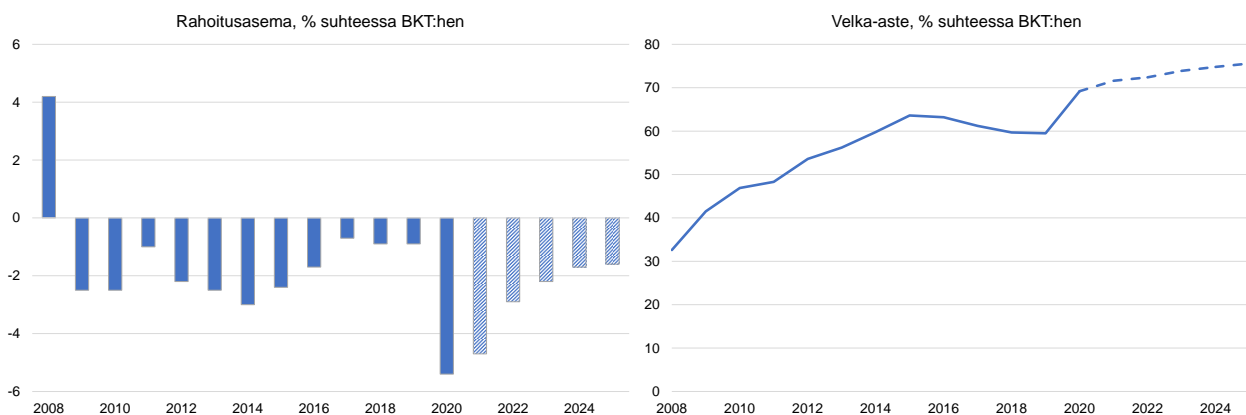
Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus on pitäytynyt edellisten vuosien meno- ja tulopolitiikassaan. Tämän lisäksi hallitus on päättänyt kasvattaa valtionhallinnon menoja 2022-2023 osalta yli vuonna 2019 päätetyn kehystason. On otettava huomioon, että tämä ylitys tapahtuu yli ns. joustavuuslausekkeen, joka sallii 500 miljoonan euron lisäyksen kehysten rajoittamatta. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022-2025 ei siten vastaa julkisen talouden sopeutustarpeeseen suunnitelman ajanjaksolla. Hallitus on laatimassa julkisen talouden vahvistamiseksi toimenpiteitä kestävyystiekartan muodossa, mutta toimenpiteet eivät ole vielä konkreettisia tai ne vaativat myös menolisäyksiä.

Arvio talouspolitiikan linjasta

Julkisen talouden tilannekuva

Vuonna 2020 koronavirusepidemian heikensi loppukysyntää ja vaikeutti tuotantoa niin Suomessa kuin vientimaissakin. Bruttokansantuote supistui ennakoitua vähemmän, mikä on parantanut julkisen talouden näkymiä suhteessa viime keväällä vallinneeseen kuvaan. Epidemian hoidon, tuotannon ja loppukysynnän tukemisen myötä koko julkisen talouden alijäämä on vuosina 2020 ja 2021 kasvanut huomattavasti ja velka-aste on ylittänyt 60% kynnyksarvon, ks. Kuvio 1.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman ja velka-asteen ennustettu kehitys.

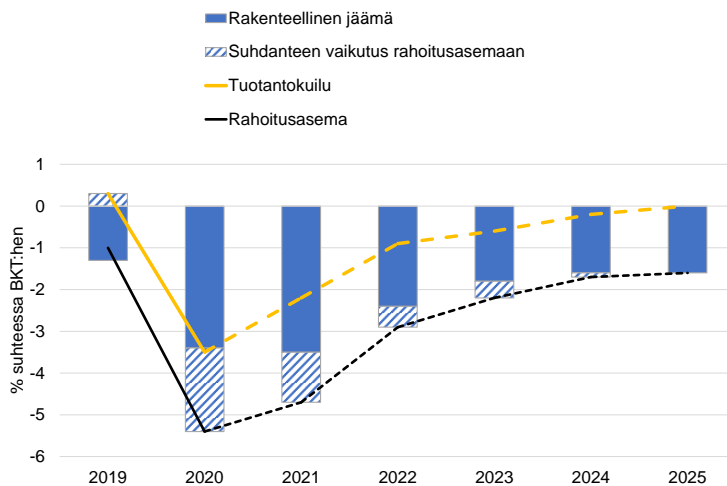


Lähteet: Tilastokeskus ja VM:n kevään 2021 ennuste.

Julkisen talouden alijäämä on ylittänyt sille asetetun kynnyksarvon, -3% suhteessa BKT:hen, mutta tilanteen odotetaan helpottuvan kuluvan vuoden jälkeen, kun talouden tukemiseksi tehdyt väliaikaiset menolisäykset päättyvät ja suhdannetilanne kohenee.

Valtiovarainministeriön talousennusteen perusteella Suomen talous elpyy nopeasti ja vuosina 2022 ja 2023 talouskasvun odotetaan olevan tavanomaista nopeamman kasvun aikaa, minkä jälkeen taloudessa odotetaan vallitsevan normaali suhdannetilanne. Ennusteen mukaan Suomen julkinen talous on alijäämäinen noin 1,5% suhteessa BKT:hen vielä tulevassa normaalissa suhdannetilanteessa, mikä tarkoittaa julkisen talouden velka-asteen jatkuvan kasvuaan keskipitkällä aikavälillä. Vaikka EU:n sopimusten mukaiset julkisentalouden säännöt ovat väliaikaisesti pois käytöstä, niihin tullaan palaamaan vuonna 2023. Sääntöjen mukaan julkisen talouden ns. rakenteellinen alijäämä tulisi olla enintään 0,5% suhteessa BKT:hen, mikä nykyennusteiden valossa tarkoittaisi julkisen talouden sopeutuksen jatkumista vuoden 2023 jälkeen, ks. Kuvio 2.

Kuvio 2. Julkisyhteisöjen rahoitusasema, rakenteellinen jäämä ja tuotantokuilu.



Lähteet: VM:n kevään 2021 ennuste, omat laskelmat.

Suomen julkinen talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 alkaen, mikä korostaa julkisen talouden sopeutuksen vaikeutta samaan aikaan kun väestön ikääntyminen kasvattaa julkisen talouden menoja. Kun velka- ja alijäämänsäännöt tulevat voimaan vuonna 2023, tulisi niiden mukaan julkista taloutta vahvistaa siten, että rakenteellinen alijäämä kohentuisi sääntöjen mukaista minimivauhtia. Tähän vaikuttavat sekä talouden suhdannetilanne ja julkisen talouden velka-aste. Samalla velka-asteen kehityksen tulisi kääntyä kohti 60% raja-arvoa.

Julkisen talouden tasapainon lyhyen ja keskipitkän aikavälin kestävyysongelmien lisäksi julkisessa taloudessa vallitsee väestön ikääntymisestä aiheutuva pitkän aikavälin kestävyysvaje, mikä tarkoittaa, että ilman pysyviä muutoksia julkisen talouden tulo- tai menorakenteeseen ja toimintaan julkisyhteisöjen velka-asteen kasvu kiihtyy tulevien vuosikymmenten aikana.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022-2025

Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus on pitäytynyt edellisten vuosien meno- ja tulopolitiikassaan. Tämän lisäksi hallitus on päättänyt kasvattaa valtionhallinnon menoja 2022-2023 osalta yli vuonna 2019 päätettyjen kehystason. On otettava huomioon, että tämä ylitys tapahtuu yli ns. joustavuuslausekkeen, joka sallii 500 miljoonan euron lisäyksen kehysten rajoittamatta. Kehysjärjestelmä ja sen noudattaminen on keskeinen osa pohjoismaista esimerkilliseksi katsottua kestävä ja vakaata julkisen talouden pitoa. Talouspolitiikan arviointineuvosto otti vuoden 2020 raportissaan esiin kehysjärjestelmän tärkeyden ns. alijäämäharhan torjunnassa. Kehystasossa pitäytymisellä pyritään estämään verorasituksen kasvua esimerkiksi tilanteissa, joissa menoja halutaan kasvattaa kesken vaalikauden tiettyjen intressiryhmien tarpeiden vuoksi tai esimerkiksi poliittisen kannatuksen

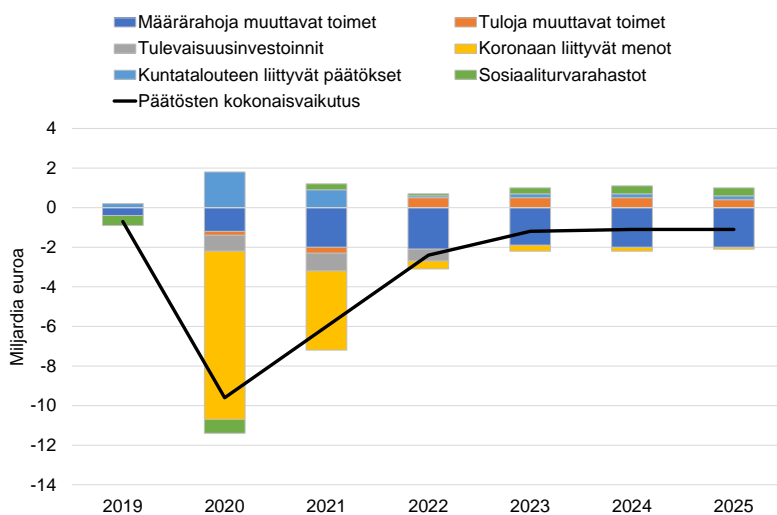
muuttuessa. Kehysjärjestelmään tulisikin palata mahdollisimman pian ja se tulisi pitää osana suomalaista valtiontaloudenpitoa myös jatkossa.

On osin ymmärrettävää, että koronan vuoksi ja mm. Veikkauksen rahatilanteen muuttuessa julkisen talouden tarpeet ovat muuttuneet verrattuna tilanteeseen hallituksen aloittaessa. Julkisen talouden suunnitelmasta puuttuvat kuitenkin riittävät perustelut esitetyn suuruisille kehystason korotuksille. Tätä ongelmaa korostaa se, että käytössä on kriisistä palautumista tukeva ja kehysäännön mukainen kriisilauseke, mikä jo mahdollistaa kehysten korottamisen 500 miljoonalla eurolla vuoden 2022 osalta. Uudet menolisäykset olisi voitu toteuttaa myös alentamalla enemmän joitakin muita menoja puuttumatta kehykseen. Esimerkiksi hallituksen aiemmin ilmoittama pyrkimys yhteensovittaa EU:n elpymisvälineen mukaiset menot ja tulevaisuusinvestoinnit antaisi tähän mahdollisuuden.

Hallituksen harjoittama talouspolitiikka on ollut vahvasti kysyntää lisäävää, so. ekspansiivista eli elvyttävää. Elvyttävää vaikutusta ovat lisänneet erityisesti koronaepidemiaan liittyvät toimet, mutta kysyntää ovat kasvattaneet myös hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet, pysyvien menojen kasvattaminen noin 1,4 miljardilla eurolla sekä niin sanotut tulevaisuusinvestoinnit vuosina 2020-2022. Menoja ovat hallitusohjelman päätösten yli kasvattaneet niin sanotun poikkeusolojen mekanismin käyttöönotto vuosille 2021–2022, mikä mahdollistaa valtion menojen kasvattamisen 500 miljoonalla eurolla kahden vuoden ajaksi vakavan laskusuhdanteen sattuessa, sekä valtion menokehysten ylittäminen.

Finanssipolitiikan linjana on menotasojen pienenentäminen asteittain vuosien 2020-2021 poikkeuksellisen korkealta tasolta. Lisäksi hallitus on ilmoittanut valmistelevalsa valtiontaloutta 100-150 miljoonalla eurolla vahvistava veroratkaisu päätettäväksi syksyn 2021 budjettineuvottelujen yhteydessä. Laskevasta menotasosta huolimatta vaalikaudella tehdyt päätökset heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa noin 1 miljardin euron verran vuodesta 2023 eteenpäin, ks. kuvio 3. Tähän suhteutettuna Julkisen talouden suunnitelmassa valmisteltavaksi ilmoitettu veroratkaisu on pieni.

Kuvio 3. Vaalikaudella päätettyjen toimien vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan.



Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022-2025.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022-2025 ei esitä suunnitelmaa julkisen talouden tilan kohentamiseksi vuoden 2023 jälkeen. On totta, että voimakkaammalla julkisen talouden sopeutuksella olisi negatiivisia vaikutuksia kasvuun ja työllisyyteen varsinkin vallitsevassa suhdannetilanteessa. Voidaan myös katsoa, että nykyinen matala korkotasoa antaa lisää aikaa

tarvittavien sopeutustoimien suunnitteluun. Poikkeuksellisen matala korkotaso antaakin aikaa etsiä ja toteuttaa suuriakin uudistuksia, jotka voisivat astua voimaan viipeellä vuodesta esim. 2023 lähtien ja joiden voimaantumoon yritykset ja kotitaloudet ehtisivät sopeutua ennakolta. Hallitus on valmistellut ns. kestävyystiekarttaa, mutta sen sisältämät toimet eivät ole vielä sillä tasolla, että se vaikuttaisi yksityisten talouden pitäjien toimintaan tai antaisi tarvittavan konkreettista osviittaa vajeen supistumiseen.

Arvioiden mukaan tuotantokuilu on vielä negatiivinen vuosina 2022-23. Tällaisessa tilanteessa ei välitön raju budjetin sopeutus ole toivottavaa. Sen sijaan talouskasvu on tulevina vuosina ennusteiden mukaan voimakkaampaa kuin keskipitkällä aikavälillä. Tämä puoltaisi näkemyksemme mukaan sopeutustoimien varovaista aloittamista jo tämän hallituskauden aikana. Tämä myös lisäisi luottamusta julkisen talouden vakauteen. Sopeutuksen tulisi olla voimakkaampaa sitten kuin tuotantokuilu on umpeutunut.

Hallituksen kestävyystiekartta

Hallituksen kestävyystiekartta tavoittelee julkisen talouden vahvistamista noin 3,5 - 5,5 miljardilla eurolla kuluvan vuosikymmenen aikana. Toimenpiteet on jaettu seuraaviin kokonaisuuksiin: työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen, talouskasvun edellytysten vahvistaminen, julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen sekä kustannustehokkuutta tukevat toimet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.

Talouskasvun edellytyksiä on tarkoitus vahvistaa kohottamalla Suomen T&K menojen BKT-osuutta 4 prosenttiin, joka olisi kansainvälisestikin katsottuna korkea taso. Kasvutoimet vaativat lisäpanostuksia, joiden rahoitus on hallituksen mukaan tarkoitus toteuttaa osin EU-elpymisvälineen kautta. Talouspolitiikan arviointineuvosto korostaa, että T&K menojen yleisen kasvattamisen lisäksi tulee kiinnittää erityistä huomiota T&K menojen yleiseen kohdentumiseen.

Kestävyystiekartan mukaan hallitus tavoittelee työllisyystoimenpiteillään 80 000 lisätyöllistä vuosikymmenen loppuun mennessä ja 75 prosentin työllisyysastetta vuonna 2025. Työllisyyden lisäämisellä tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista 1-2 miljardilla eurolla pitkällä aikavälillä.

VM on arvioinut hallituksen tehneen ennen puoliväliriihtä päätökset, joilla voidaan saavuttaa 31 000-33 000 henkilön työllisyyden lisäys ja 300 miljoonan euron vahvistuminen julkisessa taloudessa vuoteen 2029 mennessä. Talouspolitiikan arviointineuvoston tammikuussa 2021 esittämän arvion mukaan, hallituksen toteuttamat veromuutokset ja muutokset sosiaaliturvassa ovat vähentäneet työn tarjontaa 2 800-8 500 henkilöllä ja edellisen hallituksen toteuttaman ns. aktiivimallin osittainen kumoaminen on heikentänyt työllisyyttä 2 000-5 000 henkilöllä.

Kehysriihessä hallitus sopi edelleen toimenpiteistä, joilla tavoitellaan työllisyyden nostoa 40 000-44 500 henkilöllä. Kuitenkin VM:n alustavien arvioiden mukaan toimilla voitaisiin saavuttaa 11 000 lisätyöllistä ja julkisen talouden vahvistumista 150 miljoonalla eurolla pitkällä aikavälillä. Yhteenlaskettuna aiemmat ja puoliväliriihessä sovitut toimenpiteet voisivat yhdessä tuottaa VM:n laskelmien mukaan siis reilun 40 000 henkilön työllisyyden kasvun ja 450 miljoonan euron julkista taloutta vahvistavan vaikutuksen. Lisäksi hallitus on puoliväliriiheen yhteydessä ilmoittanut, että se tekee hallituskauden loppuun mennessä päätökset työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla.

Työllisyystoimien arvioinnissa keskeistä on verrata ehdotetun politiikan suorien, toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden työllisyyteen vaikuttavien tekijöiden lisäksi politiikan mahdollisia epäsuoria vaikutuksia muiden ryhmien työllisyyteen, jotta arvio kokonaisvaikutuksista olisi realistinen. Arviointineuvosto on aiemmin nostonut esiin sen, että

hallituksen toimien työllisyysvaikutusten arvioinnin olisi oltava kattavaa; hallituksen toimenpiteistä johtuvan työllisyyden kasvun pitäisi olla pysyvää tai ainakin hyvin pitkäkestoista; työllisyyden kasvun laadusta olisi keskusteltava fiskaalisen hyödyn näkökulmasta; useiden toimien työllisyysvaikutuksia yhteen laskettaessa tulisi näiden vaikutusten mahdollinen päällekkäisyys ottaa huomioon ja politiikkatoimien vaikutuksista muuhun toimintaan olisi keskusteltava ja pohdittava aina, kun se on mahdollista. Lisäksi Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota eräiden aiempien politiikkamuutosten mahdollisiin negatiivisiin työllisyysvaikutuksiin.

Hallituksen työllisyystoimet eivät ole vahvistamassa julkista taloutta julkilausuttujen tavoitteiden mukaisesti. Laskettuna yhteen hallituskauden aikana päätetyt toimenpiteet ja puoliväliriihen yhteydessä ilmoitettu 110 miljoonan euron tavoite loppukaudelle, olisi julkinen talous vahvistumassa työllisyyspäästösten kautta yhteensä noin 560 miljoonalla eurolla, kun julkilausuttu tavoite on ollut 1-2 miljardia euroa. Julkisen talouden näkökulmasta on huomioitava, että jotkin työllisyystoimenpiteistä vaativat julkisten menojen lisäystä toteutuakseen, minkä vuoksi osa työllisyystoimenpiteistä on VM:n arvion mukaan vaikutuksiltaan budjettineutraaleja. Vaikka näillä toimenpiteillä ei vahvistettaisikaan julkista taloutta, niillä voidaan edistää muita tavoitteita, kuten sosiaalista hyvinvointia ja oikeudenmukaisuutta. Tällaiset toimenpiteet kannattaa toteuttaa, vaikka julkinen talous ei niiden ansiosta vahvistuisikaan. Olisi kuitenkin selkeämpää, jos tällaisista toimista ei puhuttaisi budjettivajetta parantavien työllisyystoimien yhteydessä.

Suomen työmarkkinoilla vallitsee korkea rakenteellinen työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys on kasvanut viime vuoden aikana. Näitä ongelmia olisi syytä ratkoa työllisyyspolitiikan avulla.

Lähteet:

[Hallituksen kestävyystiekartta, \(2021\), Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.](#)

[Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022-2025.](#)

[Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2020 rapotti.](#)

Lisätietoja: Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806, jouko.vilmunen@utu.fi
Seppo Orjasniemi, p. 0295 519 412, seppo.orjasniemi@vatt.fi