

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntönnä 9.10.2019

Asia: VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto vuoden 2020 talousarvioesityksestä ja Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023

Tiivistelmä lausunnosta

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt talouspolitiikan arviointineuvostolta arviota sekä finanssipolitiikan linjasta että mahdollisuuksista ja keskeisistä toimenpiteistä hallituksen asettaman työllisyystavoitteen saavuttamisessa.

Hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin, tasapainottaa julkinen talous ja lisätä pysyviä julkisen talouden menoja 1,4 miljardilla eurolla vuoteen 2023 mennessä. Vuoden 2020 talousarvioesityksessä hallitus nostaa pysyviä menoja etupainotteisesti noin miljardilla eurolla. Tämän lisäksi hallitus on päättänyt yhteensä 1,8 miljardin euron kertaluonteisista menolisäyksistä vuosina 2020–2022.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus ei saavuta tavoitteitaan ilman uusia politiikka toimia. Mahdolliseksi politiikkatoimiksi hallitus esittää Vakausohjelmassaan julkisten menojen voimakasta leikkausta vuodesta 2021 lähtien. Työllisyysastetavoitteen saavuttamiseksi ei ole vielä esitetty toimenpiteitä. Kokonaisuudessaan talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa sangen epävarmalta.

Julkisen talouden suunnitelman perusteella näyttää olevan mahdollista, että Suomi rikkoo Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa vuonna 2020. Menosäännön mukaista menojen kasvuvauhtia nopeampi menojen kasvu johtuu sekä etupainotteisesta pysyvien menojen lisäyksestä että kertaluonteisista menoista. Nettovarallisuusasemaa heikentävän julkisten menojen kasvun on tarkoitus osaltaan auttaa työllisyystavoitteen saavuttamisessa. On kuitenkin ongelmallista, että hallituksella ei ole uskottavaa suunnitelmaa julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Arvio finanssipolitiikan linjasta

Julkisen talouden tilannekuva

Kuluvan vuoden aikana talouskasvu näyttää hidastuneen. Hidastumisen taustalla ovat yhtäältä kotimaiset resurssirajoitteet, kuten työvoiman kohtaanto-ongelmat, ja toisaalta luottamusilmapiin heikentyminen kansainvälisessä taloudessa. Lähivuosina talouskasvun ennakoitaan hidastuvan kohti pitkän aikavälin keskimääräistä vauhtiaan, mikä hidastaa julkisen talouden tulojen kasvua. Julkisen talouden menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin vuodesta 2018 lähtien. Taustalla on erityisesti paikallishallinnon ja työeläkelaitosten menojen kasvu. Kuluvana vuonna koko julkisen talouden ennustetaan päätävän noin 2,5 miljardia euroa alijäämäiseksi. Kehityksen ennakoitaan jatkuvan myös tulevana vuosina pääministeri Rinteen hallituksen suunnitelmien mukaan.

Menojen ennakkoidaan kasvavan tuloja nopeammin myös keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ikäsidonnaisten menojen kasvun myötä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ns. kestävyysvaje, eli velka-asteen tasapainoiselle kasvu-uralle saattava lyhyen aikavälin sopeutustarve, on noin 4½ prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen taloudessa vallitseva alijäämä välittyy suoraan kestävyysvajeeseen.

Talousarvioesitys

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä koko valtionhallinnon menot ovat 57,5 miljardia euroa, mikä on noin 2 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2019 talousarvioissa.

Valtionhallinnon tulojen, pl. velanotto, odotetaan olevan vuonna 2020 noin 55,6 miljardia euroa. Kokonaisuudessaan talousarvioesityksen velanottotarve on noin 310 miljoonaa euroa suurempi kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarvioesityksessä.

Vuodelle 2020 asetettava kehystaso on noin 2,9 miljardia euroa korkeampi kuin edellisen hallituksen keväällä tekemässä ns. teknisessä kehyksessä. Muutos aiheutuu pääosin hallitusohjelman mukaisista pysyvistä menolisäyksistä, n. 1 miljardia euroa, ja kertaluontoisista menoista, n. 0,7 miljardia, sekä kehyksiin tehtävistä teknisistä muutoksista, n. 0,7 miljardia euroa. Lisäksi kehystasoon jätetään 300 miljoonan euron käyttämätön varaus ja 150 miljoonan euron varaus ennakkoimattomiin menotarpeisiin.

Talousarvioesityksen mukaan veroperusteiden muutokset, pl. ansiotuloverotuksen indeksitarkistus, lisäävät budjettitalouden verokertymää ensi vuonna 227 miljoonalla eurolla. Keskeisiä verotuloja lisääviä päätöksiä ovat solidaarisuusveron voimassa olon jatkaminen sekä valmisteverojen korotukset.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023

Julkisen talouden suunnitelma antaa tarkan kuvan hallituksen talouspolitiikasta yli vaalikauden sekä kertoo hallituksen talouspolitiikalleen asettamat tavoitteet. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman liitteenä oleva vakausohjelma kertoo hallituksen suunnitelmista toimista em. tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallitus lisää pysyviä julkisen talouden menoja n.1,4 miljardilla eurolla vuoden 2023 tasolla, minkä lisäksi hallitus on päättänyt kertaluonteisista menoista vuosina 2020-2022. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään, kuinka merkittävä osa pysyvistä menolisäyksistä toteutetaan jo vuonna 2020. Noin puolet pysyvistä menolisäyksistä on tarkoitus rahoittaa verotusta lisäämällä ja noin puolet on tarkoitus rahoittaa työllisyyden kasvun avulla.

Hallitus asettaa julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Vuoden 2018 raportissaan Talouspolitiikan arviointineuvosto suosittelee MTO-tavoitteen kiristämistä. Suosituksen perusteena oli varautuminen julkisen talouden pitkän aikavälin haasteisiin. Haasteet eivät ole lievittyneet. Rakenteellisen rahoitusaseman kehitys riippuu sekä nimellisen nettoluotonannon että tuotantokuilun kehityksestä. Tuotantokuilu mittaa bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon eroa, joista jälkimmäisen arviointiin liittyy epävarmuutta. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella rakenteellinen rahoitusasema poikkeaa MTO-tavoitteesta 0,9 prosenttiyksiköllä vuonna 2020 (kuvio 1). Tämän lisäksi Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan menosäännön mukaiset menot kasvavat liian nopeasti.¹ Näyttää siis siltä, että ennaltaehkäisevään osaan on syntymässä merkittävä poikkeama vuoden 2020 osalta.

¹ Vakaus ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion avulla pyritään ehkäisemään liiallisen alijäämän ja velan syntyminen. Jos rakenteellisen rahoitusasemalle asetettu MTO-tavoite on saavutettu, menosäännön mukaan, menot voivat kasvaa potentiaalisen tuotannon 10 vuoden

Hallitus asettaa julkisen talouden alasektoreille MTO:n kanssa sopusoinnussa olevat, vuotta 2023 koskevat, rahoitusasematavoitteet. Tavoitteiden mukaan, sekä valtiontalouden että paikallishallinnon alijäämä on korkeintaan ½% ja työeläkelaitosten ylijäämä n. 1% suhteessa BKT:hen (kuvio 2). Muiden sosiaaliturvarahastojen osalta tavoitellaan rahoitusaseman tasapainoa. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella alasektorikohtaiset rahoitusasemat jäävät selvästi alle tavoitteiden, pl. muut sosiaaliturvarahastot, ja kokonaisuudessaan tavoitteiden saavuttaminen vaatisi noin 3,8 miljardin euron sopeutusta.

Julkisyhteisöjen nimelliselle rahoitusasemalle, menoille ja bruttovelalle asetetaan myös monivuotiset tavoitteet vuosille 2020-2023 (taulukko 1). Tavoitteiden ja ennusteen vertailu osoittaa, että julkisen talouden kehitys ei ole vielä tavoiteuralla. Tavoiteuran perusteella hallitus tavoittelee menoasteen, so. julkisyhteisöjen menot suhteutettuna BKT:hen, merkittävää pienentämistä. Tavoiteskenaariossa on merkillepantavaa, että tavoitellun menokehityksen toteutuminen johtaisi nimellisen rahoitusaseman tavoiteltua parempaan lopputulokseen – toisaalta rahoitusasematavoitteen toteutuminen ei takaa menotavoitteen toteutumista.

Julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen tähtäävät toimet ja niiden tarkka ajoitus on tarkoitus sopia vuosina 2020–2022 julkaistavissa julkisen talouden suunnitelmissa, sekä hallituksen puolivälitarkastelussa syksyllä 2021. Vaikuttaa siltä, että hallitus ei ole sitoutunut Julkisen talouden suunnitelmassa esitettyyn tavoiteuraan, joten tavoiteuraa on hankala pitää uskottavana.

Taulukko 1. Julkiselle taloudelle asetetut monivuotiset tavoitteet ja Valtiovarainministeriön ennuste.

	%, suhteessa BKT:hen			
	2020 [ENNUSTE]	2021 [ENNUSTE]	2022 [ENNUSTE]	2023 [ENNUSTE]
Nimellinen rahoitusasema	-1,4 [-1,4]	-1,0 [-1,5]	-0,6 [-1,5]	0,0 [-1,4]
Menot	53,1 [53,1]	52,1 [53,0]	51,4 [52,9]	50,7 [52,9]
Bruttovelka	58,8 [58,8]	58,7 [59,7]	58,6 [60,6]	58,1 [61,6]

Arvio finanssipolitiikan linjasta

Tehtyihin valtionhallinnon menopäätöksiin ja veroperustepäätöksiin perustuen finanssipolitiikka on elvyttävää vuonna 2020 ja säilyy neutraalina vuosina 2021-2022. Kertaluonteisten menojen päätyttyä hallituksen finanssipolitiikka muuttuu kiristäväksi. Koko julkisentalouden rakenteellinen rahoitusasema heikkenee vuonna 2020 vain hieman, viitaten lähes neutraalin finanssipolitiikkaan. Tarkempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, kokonaisuudessaan muutokset julkisessa taloudessa ovat olleet elvyttäviä vuonna 2019, johtuen paikallishallinnon alijäämän kasvusta (kuvio 3). Vuonna 2020 valtionhallinnon rahoitusasema heikkenee, mutta paikallishallinnon rahoitusaseman kohentumisen odotetaan kompensoivan tämän pitäen finanssipolitiikan kokonaisuudessaan neutraalina.

Hallituksen finanssipolitiikan linjaa voidaan pitää elvyttävänä. Hallitus ei perustele elvyttävää finanssipolitiikka suhdannetilanteella, eikä käsitys tämän hetkisestä suhdannetilanteesta anna perusteita elvytykselle. Julkisentalouden suunnitelman perusteella elvyttävä finanssipolitiikka on tarkoitus rahoittaa nettovarallisuutta vähentämällä ja kasvattamalla työllisyyttä ja edelleen verotuloja.

keskimääräistä kasvuvauhtia. Jos MTO-tavoitteesta poiketaan merkittävästi, menojen sallittu kasvuvauhti lasketaan siten, että se tukee MTO:n saavuttamista.

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan myös, että ”Hallituksen 75 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vahvistaisi julkista taloutta niin, että osa vahvistumisesta voitaisiin kohdentaa lisämenoihin.”

Pitkällä aikavälillä Suomen taloudessa vallitsee tulojen ja menojen epätasapaino. Ilman politiikkamuutoksia julkisen talouden ikäsidonnaisten menojen kasvu tulee pitkän aikavälin ennusteiden mukaan johtamaan velka-asteen nopeaan kasvuun. Tätä ns. kestävyysvajetta voidaan korjata sopeuttamalla julkisen talouden menoja ja tuloja tai pyrkimällä talouden kasvattamiseen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa verotulojen kasvu korjaisi epätasapainoa ilman veroasteen kohoamista. Hallituksen tavoite työllisyysasteen nostamisesta on linjassa kestävyysvajeen korjaamisen kanssa, mutta työllisyyden kasvusta kertyvien lisätulojen käyttö menojen pysyvään kasvattamiseen ei pienennä julkisen talouden kestävyysvajetta.

Arvio työllisyystavoitteen saavuttamisesta

Työllisyystavoite

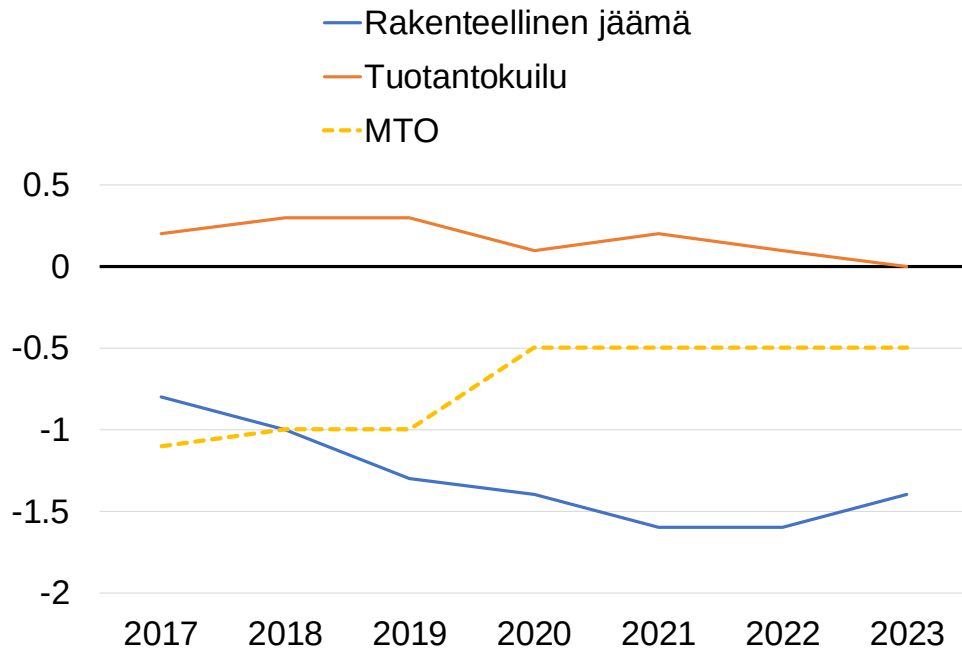
Hallitus on asettanut työllisyystavoitteeksi työllisyysasteen noston 75 prosenttiin vuoden 2023 loppuun mennessä. Työllisyyttä nostavien toimenpiteiden suunnittelu on vielä kesken, joten työllisyyspolitiikan vaikutuksia ja tehokkuutta on mahdotonta arvioida. Valtiovarainministeriön ennuste, joka sisältää julkisen kysynnän lisäyksen vaikutuksen työvoimaan, ennakoii työllisyysasteen nousevan noin 73 prosenttiin.

Vuoden 2017 alusta lähtien avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut nopeasti. Työttömyysaste on laskenut, mutta on selvää, että taloudessa vallitsee suuri kohtaanto-ongelma. Pulaa on erityisesti sosiaalialan, palvelualan ja rakennusalan työntekijöistä. Avointen työpaikkojen suuresta määrästä voidaan päätellä, että voimakasta tarvetta työn kysyntää kasvattavalle politiikalle ei ole. Sen sijaan tulisi etsiä toimia, jotka helpottavat kohtaanto-ongelmaa tai kasvattavat työvoimaa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto keskittyy arvioimaan tehtyä talouspolitiikkaa ja pidättäytyy esittämästä ja suosittelemasta uusia toimenpiteitä.

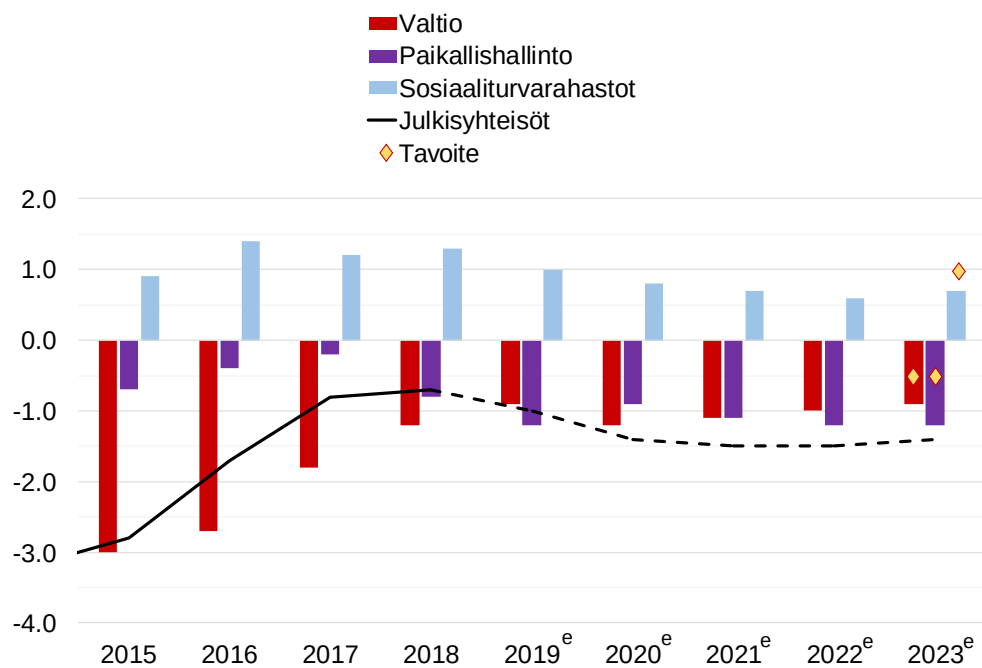
Kuviot

Kuvio 1. Rakenteellisen jäämän ennustetaan poikkeavan merkittävästi tavoitteestaan



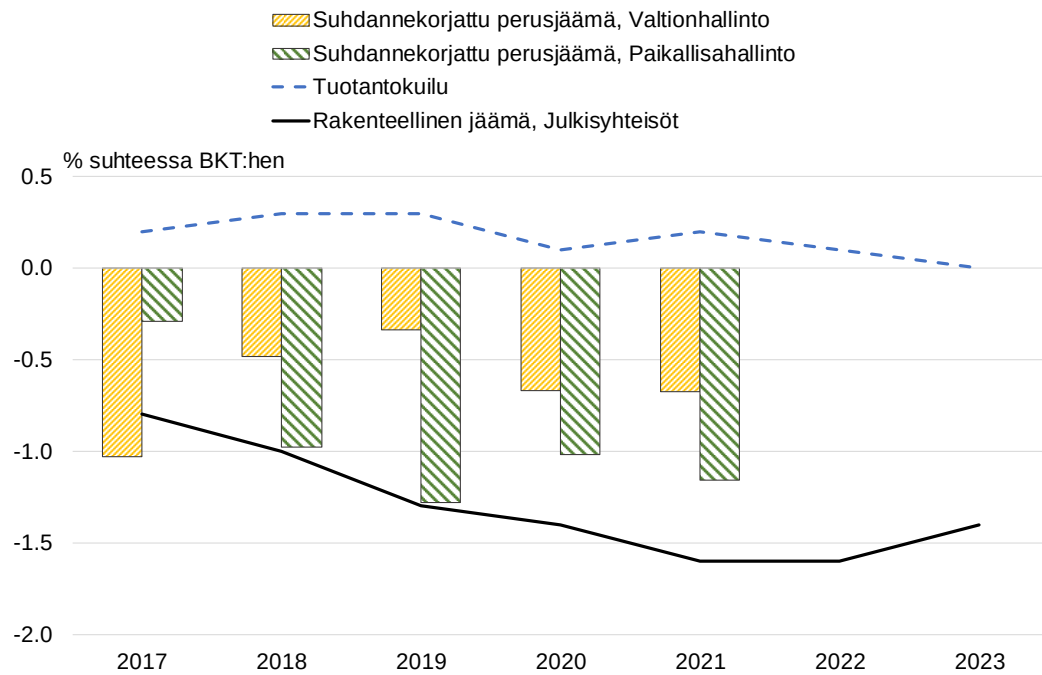
Lähteet: VM, Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Kuvio 2. Julkisen talouden alasektoreille asetetut rahoitusasematavoitteet



Lähteet: VM, Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Kuvio 3. Muutokset valtionhallinnon ja paikallishallinnon rahoitusasemissa kumoavat toisensa vuonna 2020



Lähteet: VM, Talouspolitiikan arviointineuvosto

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