

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntönnä 24.4.2020

Viite: VNS 1/2020 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024

Tiivistelmä lausunnosta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024. Talouspolitiikan arviointineuvosto käsitteli julkisen talouden suunnitelman kokouksessaan 29. huhtikuuta 2020.

Koronavirusepidemia on nopealla aikataululla muuttanut talouspolitiikan suunnitelmia. Kuten muissakin maissa, viruksen ja sen hillitsemiseksi asetettujen rajoitustoimien taloudellisia haittavaikutuksia on Suomessa erittäin perusteltua torjua valtion väliintulon avulla. Hallitus on toiminut kansainvälisten suositusten mukaisesti auttamalla yritysten maksuvalmiutta, tukemalla niitä suoraan sekä parantamalla työttömyysturvaa. Suomen tapaisessa hyvinvointivaltiossa suuri osa toimenpiteistä hoituu automaattisten vakauttajien (antamalla esimerkiksi työttömyysturvamenojen kasvaa ja antamalla veroasteen laskea tulojen alentuessa) kautta, mutta lukuiset päätösperäiset toimet ovat tarpeen, myös rahoitusvalvontaviranomaisen ja rahaviranomaisten taholta.

Varsinaista elvyttävää finanssipolitiikkaa ei ole järkevää käynnistää kriisin akuutissa vaiheessa, mutta kriisissä toipuessa on säilytettävä valmius tukea kasvua, jos se uhkaa jäädä tarpeettoman vaisuksi mm. yleisen epävarmuuden vuoksi. Rahallisen avun ohella loppukysyntää on pyrittävä tukemaan poistamalla epidemiatilanteeseen liittyvää epävarmuutta mahdollisimman paljon.

Taloustilanteen nopea ja voimakas heikentyminen on johtanut tilanteeseen, jossa julkisen talouden liikkumavara pienenee nopeasti ja pitkän aikavälin kestävyysvaje kasvaa. Akuutin epidemian jälkeen on toisaalta huolehdittava talouden käynnistymisestä ja sopeutettava julkista taloutta kansantalouden mahdollisten pysyvien muutosten mukaan. Julkisen talouden sopeuttaminen kannattaa ajoittaa useammalle vuodelle: olennaista on alkaa valmistella päätöksiä, jotka johtavat keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden tasapainon merkittävään kohentumiseen.

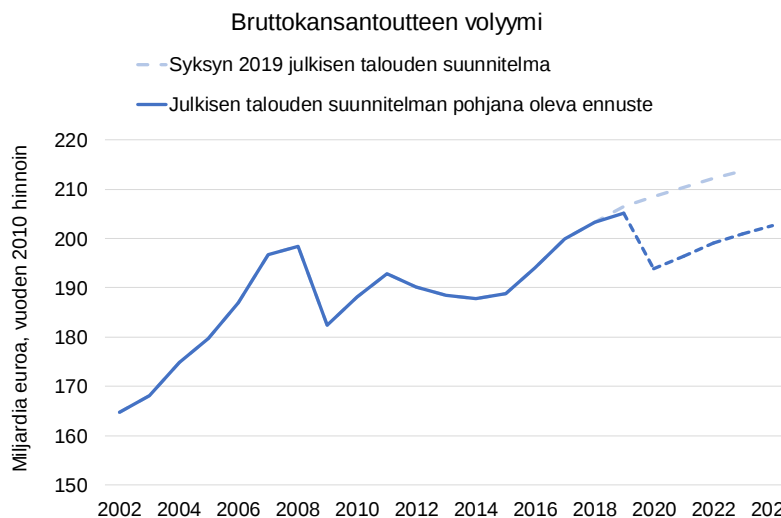
Arvio talouspolitiikan linjasta

Julkisen talouden tilannekuva

Alkuvuodesta Suomeenkin levinnyt koronavirusepidemia on muuttanut talouden tilannekuvaa nopeasti ja voimakkaasti. Virus ja sen leviämisen ehkäisemiseksi toteutetut sulkutoimet ja vapaaehtoinen varovaisuus ovat heikentäneet loppukysyntää ja vaikeuttaneet tuotantoa niin kotimaassa kuin vientimaissakin. Toisaalta taloudellisen aktiviteetin kasvu ilman kompensoivia käyttäytymismuutoksia johtaisi viruksen leviämistodennäköisyyden kasvuun. Epidemian vaikutus talouteen riippuu sekä sen kestosta että taloudellisen toimeliaisuuden sopeutumisnopeudesta. Epidemian kontrollointi ns. hybridistrategian avulla terveydenhoitojärjestelmän kantokyvyn rajoissa tekee kriisistä pitkän, vaikka terveydenhuollon kapasiteettia kasvatettaisiin merkittävästi.

Tässä uudenaikaisessa ympäristössä talousennusteissa on poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Julkisen talouden suunnitelman pohjana olevan valtiovarainministeriön ennusteen perusura perustuu siihen arvioon, että epidemian vaikutukset talouteen kestävät noin kolme kuukautta. Ennusteen mukaan talous ei kuitenkaan palaudu entiselle kasvu-uralleen vaan häiriöllä on pysyvä negatiivinen vaikutus tulevien vuosien kokonaistuotannon tasoon. Näillä oletuksilla kasvanut työttömyys muuttuu rakenteelliseksi työttömyydeksi ja valtion talouden alijäämä muuttuu rakenteelliseksi. Kriisin tässä vaiheessa talouden häiriöiden syvyydestä, talouden palautumisesta kriisin jälkeen tai toisaalta työpaikkojen pysyvästä tuhoutumisesta on luonnollisesti hankala muodostaa tarkkaa kuvaa. Monet muut talousennustajat arvelevat talouden toipuvan kriisistä nopeammin, ja Arviointineuvostonkin mielestä julkisen talouden suunnitelman skenaario tulevien vuosien kasvusta saattaa olla liian pessimistinen.

Kuvio 1. Kriisin ennakoitavan aiheuttavan pysyviä tuotannon menetyksiä



Lähteet: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023 ja Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021-2024.

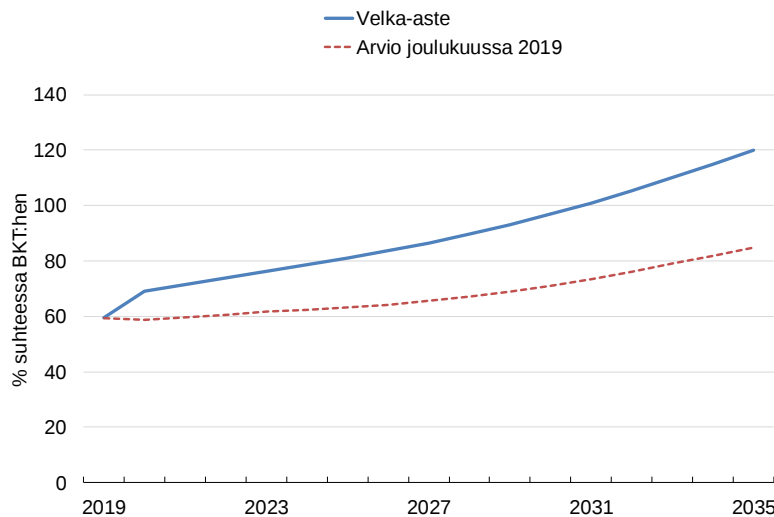
Kuluvana vuonna tulopohjan pienentymisen lisäksi julkista taloutta heikentävät terveydenhuoltomenojen ja työttömyysmenojen kasvu ja talouden tukitoimien menojen kasvu. Muiden menojen pysyessä suunnitellulla tasollaan tulevina vuosina ennustettu kokonaisveroasteen kehitys johtaa alijäämien kasvuun ja velkaantumisen kiihtymiseen.

Vaikka epidemian akuutti vaihe jäisi lyhyeksi on sillä merkittävä vaikutus julkiseen talouteen. Pitempikestoinen epidemia johtaisi syvään taantumaan ja suurempaan pysyvään tuotannon tason laskuun. Tilanteeseen liittyvän suuren epävarmuuden vuoksi useat kotimaiset ennustelaitokset ovat pidättäytyneet esittämästä yksittäisiä ennusteuria ja ovat ennemmin tarkastelleet tulevaa talouskehitystä erilaisten skenaarioiden kautta. Näihin skenaarioihin suhteutettuna ja ennusteiden välissä kertynyt informaatio huomioiden, julkisen talouden suunnitelman pohjana oleva kasvuennuste on tulevien vuosien osalta synkkä.

Ennusteen epävarmuus näkyy julkisen talouden suunnitelmassa kehysten ulkopuolisten menojen sekä verotulojen ja muiden tulojen kehitykseen liittyvänä epävarmuutena. Näin erityistä epävarmuutta liittyy julkisen talouden alasektoreiden rahoitusjäämlukuihin. Ennusteen mukaan julkisyhteisöjen nettoluotonanto on -7,2 % suhteessa BKT:hen ja vuonna 2024 vielä -3,7 % suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden rahoitusvajeen kasvu johtaa velka-asteen nousuun saavuttaen lähes 80 prosentin tason.

Ennustettuun kehitykseen perustuen sekä Talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristön laskelmien mukaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvaje on kasvanut noin 1,5-2 prosenttiyksikköä siitä, mitä sen arvioitiin olevan syksyllä, eli noin 6,5 prosenttiin vuoden 2024 BKT:hen suhteutettuna. Kestävyysvajeen kasvu johtuu pääasiassa lähtötilanteeseen, eli vuodelle 2024, ennustetun alijäämän kasvusta. Kriisin myötä julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin sopeutustarve on siis kasvanut voimakkaasti.

Kuvio 2. Lähivuosien alijäämät kohottavat velka-astetta ja jäädessään rakenteelliseksi saattavat sen nopeaan nousuun



Lähde: Talouspolitiikan arviointineuvoston laskelmat valtiovarainministeriön ennusteiden pohjalta.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021-2024

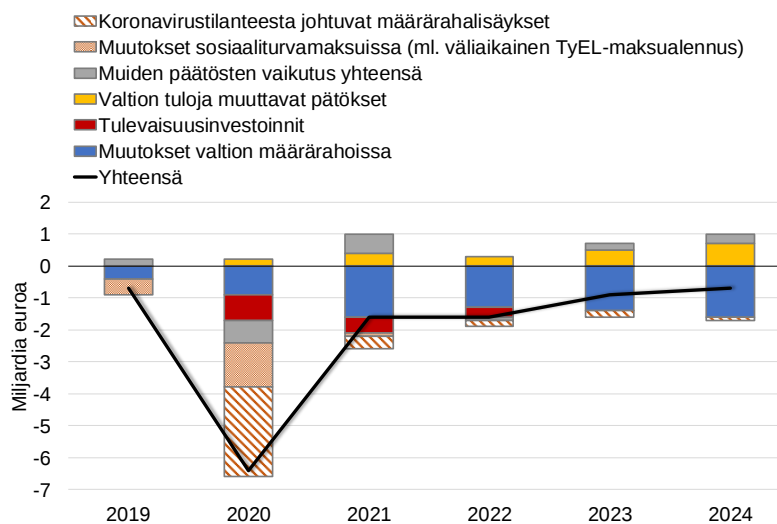
Maaliskuun 16. päivänä todettujen poikkeusolojen takia julkisen talouden sisältö on asetusten mukaista niukempi, ja siinä ei esitetä hallituksen tavoitteita tai suunniteltuja toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallitusohjelmassa asetettujen julkisen talouden tasapainotavoitteen sekä työttömyysasteen 73 % tavoitetasoon saavuttaminen vuonna 2023 ehdollistettiin kansainvälisen ja Suomen talouden normaalioloihin. Koska on hyvin perusteltua otaksua, että talous ei ole hallitusohjelmassa tarkoitetussa normaalitilassa vielä vuonna 2023, voidaan todeta, että talouspolitiikalle ei ole vielä määritelty uusia lyhyen aikavälin tavoitteita. Teknisempi, finanssipoliittisen lain 2 §:n mukainen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on asetettu, mutta sen saavuttamiselle ei ole poikkeusolojen aikaan velvoitetta.

Tammikuussa 2020 Talouspolitiikan arviointineuvosto esitti laadittavaksi suunnitelman julkisen talouden kestävyysvarmistamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto ilmoittaa aloittavan ns. kestävyystiekartan, jossa määritellään eri toimenpiteiden potentiaali pienentää kestävyysvajetta. Lisäksi talouspolitiikan kokonaisuus jätetään linjattavaksi syksyn 2020 budjettiriihessä. Nämä linjaukset eivät vielä ole, ymmärrettävistä syistä, kovin konkreettisia, ja täsmällisempiä toimia on hyvä alkaa valmistella heti tilanteen niin salliessa.

Vuoden 2019 raportissaan Talouspolitiikan arviointineuvosto huomautti, että ns. tulevaisuusinvestointien rahoittaminen omaisuustuloilla on huono lähtökohta rahoitusvarallisuuden hallinnalle. Hallitus on päättänyt pitäytyä rahoitusvarallisuuden myynnistä kuluvaan vuonna huonon markkinatilanteen takia.

Vuonna 2020 julkiseen talouden viritys on elvyttävä. Koko julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä heikkenee vuonna 2020 lähes kolme prosenttiyksikköä, mikä tarkoittaa voimakasta elvytystä. Julkisyhteisöjen menoja kasvattavat elvytystoimien ja ns. automaattisten vakauttajien toiminnan, esim. työttömyysturvamenojen ja tulonsiirtojen kasvu, lisäksi vuoden 2020 talousarvion mukainen pysyvien menojen kasvu ja ns. tulevaisuusinvestoinnit. Vuonna 2021 julkisen talouden viritys on kiristävä akuuttien elvytysmenojen väistyessä ja kokonaisveroasteen kiristyessä. Vuonna 2022 julkisen talouden viritys muuttuu jälleen elvyttäväksi. Vuosina 2021-2022 tapahtuvan julkisen talouden virityksen vaihtelun taustalla ovat ajoitukset veroperustemuutoksissa. Kertaluonteisten 'tulevaisuusinvestointien' päättymisen vuonna 2023 vähentää julkisen kysynnän elvyttävyyttä. Hallitus on ilmoittanut harkitsevansa lisäelvytystoimia vuodelle 2020 sekä tutkivansa mahdollisuutta kehysjärjestelmän joustavuuslausekkeen käyttöön tulevina vuosina. Näin ollen julkisen talouden viritys voi muuttua vielä elvyttävämmäksi.

Kuvio 3. Tehtyjen päätösten vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, kumulatiivinen



Lähteet: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021-2024 ja arviointineuvoston laskelmat.

Koronaepidemiasta huolimatta valtiontalouden kehystasosta onnistutaan pitämään kiinni. Yritysten avustamiseksi ja tukemiseksi nopeasti heikentyneessä markkinatilanteessa on tehty lukuisia toimia valmiina olevien rahoituskanavien kautta. Nämä Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta jaetut avustukset on päätetty kirjata valtiontalouden kehysten ulkopuolisiksi menoiksi erään poikkeusolojen vaikutukset. Näin rahoitus ei vie määrärahoja kehysten sisältä. Yrityksiä tuetaan myös kasvattamalla takausvaltuuksia, mikä kasvattaa julkisen talouden rahoitusriskiä. Rahoitusriskiä kasvattaa välillisesti myös päätös kasvattaa Valtion Eläkerahaston sijoituksia kotimaisiin yritystodistuksiin.

Arvio talouspolitiikan linjasta

Koronavirusepidemian ja talouden tukitoimien myötä Suomen julkisen talouden kustannukset ovat kasvaneet ja tulot vähentyneet. Talouden tukeminen lyhytaikaisen häiriön aikana on perusteltua ja sillä voidaan vähentää pysyviä muutoksia tuotantorakenteeseen. Talouden elvytykseen ja kotitalouksien tukemiseen on käytetty valmiina olleita kanavia, jotka eivät luonnollisesti ole olleet juuri nyt tarvittavia toimenpiteitä varten luotuja. Sosiaaliturvan ja erityisesti työttömyysturvan laajentaminen on ollut onnistunut toimenpide. Näyttää kuitenkin siltä, että epidemia aiheuttaa pidempikestoisia muutoksia kulutuskäyttäytymisessä ja

investointihalukkuudessa, jolloin haasteeksi muodostuu tukitoimien keston ja muodon valinta.

Kriisiä on päätetty hoitaa ns. hybridistrategialla, mikä johtaa varovaistukseen perustuvien käyttäytymismuutosten pitkittymiseen varsinaisten rajoitustoimien päättymisestä huolimatta. Tällaisessa tilanteessa sekä kansalaisten toimeentulon että yritystoiminnan tukeminen sopivilla tavoilla korostuu. Rahallisen avun ohella loppukysyntää on pyrittävä tukemaan poistamalla epidemiatilanteeseen liittyvää epävarmuutta mahdollisimman paljon.

Valtion menoja kasvattavat sekä pysyvien menojen kasvu että kertaluontoiset 'tulevaisuusinvestoinnit', ts. julkisen talouden viritys oli jo lähtökohtaisesti elvyttävä. Edellä mainituista menolisäyksistä kertaluonteiset menot sopivat heikentyvään kysyntätilanteeseen aiemmin arvioitua paremmin. Toisaalta taas aiemmin esitetty kritiikki kertaluonteisten menojen sisältöön pätee yhä. Pysyvien menojen kasvattamisen ajankohta sopii toisaalta suhdannetilanteeseen hyvin, mutta kokonaisuudessaan julkinen talous näyttää tehtyjen päätösten valossa jäävän voimakkaasti alijäämäiseksi.

Julkisen talouden kestävyysvaje on kasvanut valtiovarainministeriön ennusteeseen perustuvan arviomme mukaan 1,5-2 prosenttiyksiköllä ja velka-asteen ennakoidaan nousevan lähes 80 prosenttiin lähivuosina. Tämän vuoksi tarvitaan työllisyyttä ja kasvua tukevia toimia sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä. Koronakriisin tuoman lisävelan myötä kasvaneen kestävyysvajeen hoitoon tulee tarttua uskottavilla toimilla, joista päätetään viipymättä ja jotka kohentavat olennaisesti julkisen talouden tilaa keskipitkällä aikavälillä.

Hallituksen asettamien 73 % työllisyystavoitteen ja julkisen talouden tasapainotavoitteen saavuttaminen vuonna 2023 näyttää entistä epätodennäköisemmältä. Koska tavoitteiden saavuttaminen oli sidottu normaaliin taloustilanteeseen, voidaan olettaa, että em. tavoitteet eivät enää ole voimassa. Lisäksi meneillään oleva kriisi voi jättää jälkeensä pysyviä tuotannonmenetyksiä. Hallituksen tulisikin määritellä julkisen talouden hoidon tavoitteet uudelleen. Kriisin mittaluokan selvityksessä on syytä arvioida myös julkisen talouden sopeutuksen nopeutta. Arviointineuvosto suosittelee, että julkisen talouden tavoitteista käytäisiin parlamentaarinen keskustelu, jossa luotaisiin uskottava ja riittävän yksityiskohtainen keskipitkän aikavälin suunnitelma luomaan finanssipolitiikalle liikkumavaraa.

Lisätietoja:

Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja, Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806

Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri, Seppo Orjasniemi, p. 050 330 9506