Pellervon taloustutkimus

Lausunto

22.10.2019

Valtiovarainvaliokunnalle
VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023
HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Yhteenveto lausunnosta:

- Valtion talouden alijäämä kasvaa hallituksen menonlisäysten myötä selvästi ensi vuonna. Etupainotteinen menojen lisäys tasapainottaa heikkenevää yksityistä ja vientikysyntää.
- Koko julkisen sektorin alijäämä jää kuitenkin luultavasti talousarvioesitystä pienemmäksi, koska kuntien verotulojen lasku, johtuu pääosin teknisistä ongelmista.
- Hallitus on asettanut itselleen kovan haasteen tekemällä menojen lisäykset etupainotteisesti. Talousarvioon sisältyy vasta ensimmäisiä toimia työllisyysasteen nostamiseksi. Merkittävin niistä on työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajaa korottaminen.
- Tulevaisuusinvestoinnit ovat periaatteessa hyvä ajatus. Niiden tavoitteet ja vaikuttavuus jäävät kuitenkin hämärän peittoon. Varsinkin hiilineutraaliuden saavuttamiseen tähtäävät toimet jäävät vaatimattomiksi tavoitteiden kunnianhimoon nähden.

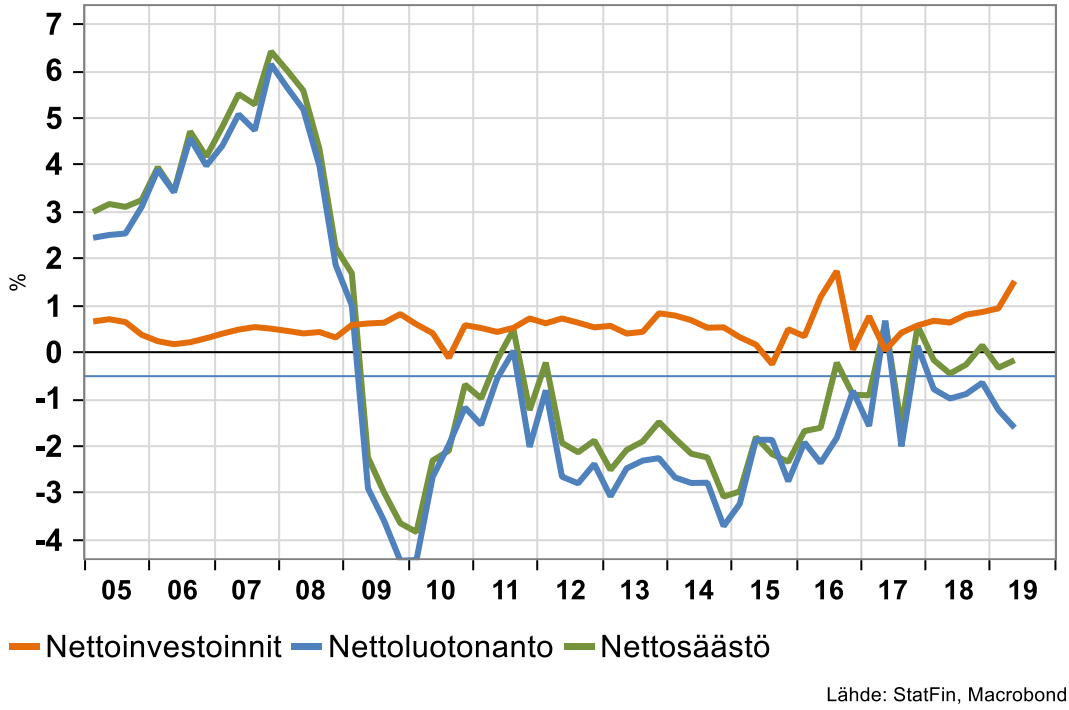
Hallituksen valtion talousarvioesityksen mukaan julkisen sektorin nettoluotonanto on vuonna 2020 -1,4 prosenttia suhteessa BKT:seen. Nettoluotonanto on heikentynyt tasaisesti vuodesta 2017, jolloin nettoluotonanto oli -0,7 prosenttia. Julkisen talouden suunnitelman mukaan ilman uusia toimia julkisen talouden nettoluotonanto myös pysyy noin -1,4 prosentissa vuoteen 2023. Julkisen sektorin rahoitusaseman pysyessä negatiivisena myös vuodesta 2016 lähtien alentunut julkisen talouden velkasuhde kääntyy nousuun ja ylittää uudelleen 60 prosentin velkarajan ollen vuonna 2023 61,6 prosenttia suhteessa BKT:seen.

VM:n arvio julkisen talouden kehityksestä perustuu talouskasvuennusteelle, jonka mukaan tämän vuoden 1,5 prosentista kasvu hidastuu ensi vuoden 1,0 prosenttiin ja edelleen kohti 0,7 prosenttia vuonna 2032. Veroasteen arvioidaan nousevan hieman ensi vuonna, mutta olevan nykyisellä tasolla vuonna 2023. Pysyviä menoja lisätään n. 1,4 mrd ja julkisen talouden suunnitelmassa on mukana lisäksi 1,4 mrd verran ns. tulevaisuusinvestointeja, joita on mahdollisesti tulossa vielä 1,6 mrd lisää, mikä heikentäisi nettoluotonantoa hallituskauden aikana vielä lisää.

Julkisen talouden lähtötilanne

Talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma antavat varsin synkän kuvan julkisen talouden lyhyen aikavälin näkymistä todeten, että edes nousukaudella julkinen sektori ei ole päässyt tasapainoon. Julkisen sektorin rahoitusasema onkin heikentynyt ja ensi vuoden talousarvion

nettoluotonanto -1,4 prosenttia suhteessa BKT:seen alittaakin selvästi keskipitkän aikavälin tavoitteen -0,5 prosenttia suhteessa BKT:seen.



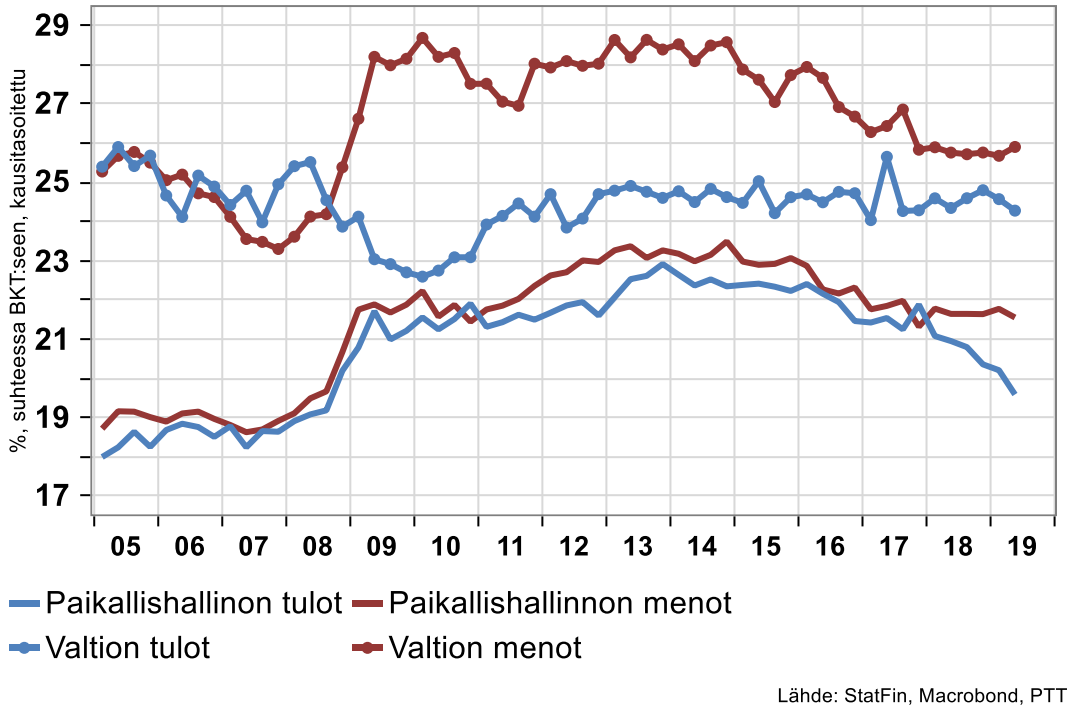
Lähde: StatFin, Macrobond

Kuvio 1. Julkisen sektorin säästäminen, investoinnit ja nettoluotonanto suhteessa BKT:seen kausitasoitettuna.

Julkisen sektorin nettoluotonanto on kuitenkin ollut vuosina 2017 ja 2018 hyvin lähellä keskipitkän aikavälin tavoitetta ja julkisen sektorin velkasuhde on laskenut vuosina 2016-2018. Viimeaikainen julkisen talouden tilan heikkeneminen on ollut seurausta nettoinvestointien kasvusta ja kuntasektorin verotulojen laskusta.

Julkisen sektorin nettosäästäminen, joka on käytettävissä olevien tulojen sekä kulutuksen ja pääoman kulumisen erotus, on ollut vuodesta 2017 suurin piirtein tasapainossa eikä se ole heikentynyt nettoluotonannon tavoin. Koko julkisen sektorin tasolla nettoluotonannon heikkeneminen onkin ollut seurausta nettoinvestointien kasvusta.

Kuntasektorin alijäämä on sen sijaan kasvanut selvästi verotulojen laskun myötä samaan aikaan kuin menot ovat pysyneet vakaina suhteessa BKT:seen. Kuntasektorin verotulojen lasku on kuitenkin luultavasti väliaikainen ja johtuu teknisistä ennakonperinnän muutoksista ja tulorekisterin käyttöönotosta, jotka ovat vaikuttaneet verotulojen tilitykseen. Tilanteen pitäisi korjaantua viimeistään ensi vuonna.



Lähde: StatFin, Macrobond, PTT

Kuvio 2. Valtion ja kuntien kokonaistulot ja -menot suhteessa BKT:seen kausitasoitettuna.

PTT:n arvio koko julkisen sektorin nettoluotonannosta ensi vuonna onkin hieman parempi kuin talousarvion, -1,1 prosenttia suhteessa BKT:seen. Ero tulee selvästi pienemmästä kuntatalouden rahoitusalijäämästä. Valtion talouden rahoitusalijäämä on PTT:n arviossa ensi vuodelle hieman talousarvioesityksen arviota suurempi, -1,4 prosenttia.

Talousnäkymät

Kuluvan ja ensi vuoden talousnäkymistä VM:n ja PTT:n näkemys on hyvin samankaltainen. PTT:n ennuste vuoden 2019 BKT:sta on 1,3 ja ensi vuoden 1,2 prosenttia. Talousnäkymiin liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta. Maailmatalouden kasvuvahti on selvästi hidastunut ja teollisuustuotanto on selvässä laskussa Suomen päävientimarkkinoilla euroalueella. Toisaalta Suomen talouskasvu on piristynyt kansainvälisen suhdanteen vastaisesti kesän aikana. On todennäköistä, että kansainvälisen talouden heikkeneminen tullaan näkemään myös Suomen taloudessa nykyistä paljon selvemmin.

Finanssipolitiikan näkökulmasta hallituksen linja lisätä menoja etupainotteisesti sopii suhdannemielessä hyvin. Koska talouskasvun heikkenemisen taustalla on maailmantalouden heikon kysynnän lisäksi myös suomalaisten kotitalouksien säästämisen lisääntyminen, julkisen sektorin alijäämän kasvu korvaa hiipunutta yksityistä kulutusta. Finanssipolitiikan mielessä myöhempien vuosien menojen lisäykset, ennen muuta vielä allokoimatta jätetyt 1,6 mrd ns. tulevaisuusinvestoinnit voivat olla paljon haastavampia toteuttaa. Niiden suunniteltuna toteutusajankohtana muun kysynnän tilanne ei välttämättä ole yhtä heikko kuin nyt.

Pitkänaikavälin näkymät

Julkisen talouden suunnitelma perustuu varsin heikkoon talouskasvuun, vuoden 2020 jälkeen talouskasvun oletetaan olevan alle prosentin. Ennustelaitokset arvioivat kesällä seuraavan 10 vuoden työn tuottavuuden kasvun olevan keskimäärin 1,2 prosenttia[1]. VM:n näkemys työn tuottavuuden kasvusta on selvästi heikompi ja siten myös arvio BKT:n kasvusta. Jos työllisyysasteen halutaan nousevan ja työllisten määrän kasvavan, täytyy BKT:n kasvaa työn tuottavuuden kasvua nopeammin.

Julkisen talouden arvioita julkisen sektorin rahoitusalijäämän pysymisestä ensi vuoden tasolla ilman uusia työllisyystoimia ja heikon talouskasvun oletuksella voikin pitää optimistisena.

Julkisen talouden suunnitelman arvioon julkisen sektorin nettoluotonannosta sisältää yli prosentin rahoitusalijäämän keskimäärin vuosille 2020-2023. Tämä ei kuitenkaan tule toteutumaan, sillä kunnilla on lakisääteinen velvollisuus tasapainottaa taloutensa. Joko kuntien rahoitusalijäämä siirtyy valtion rahoitusalijäämäksi, tai kunnat tasapainottavat talouttaan menoja karsimalla tai veroja korottamalla.

Talousarvioesityksen työllisyystoimien vaikuttavuudesta

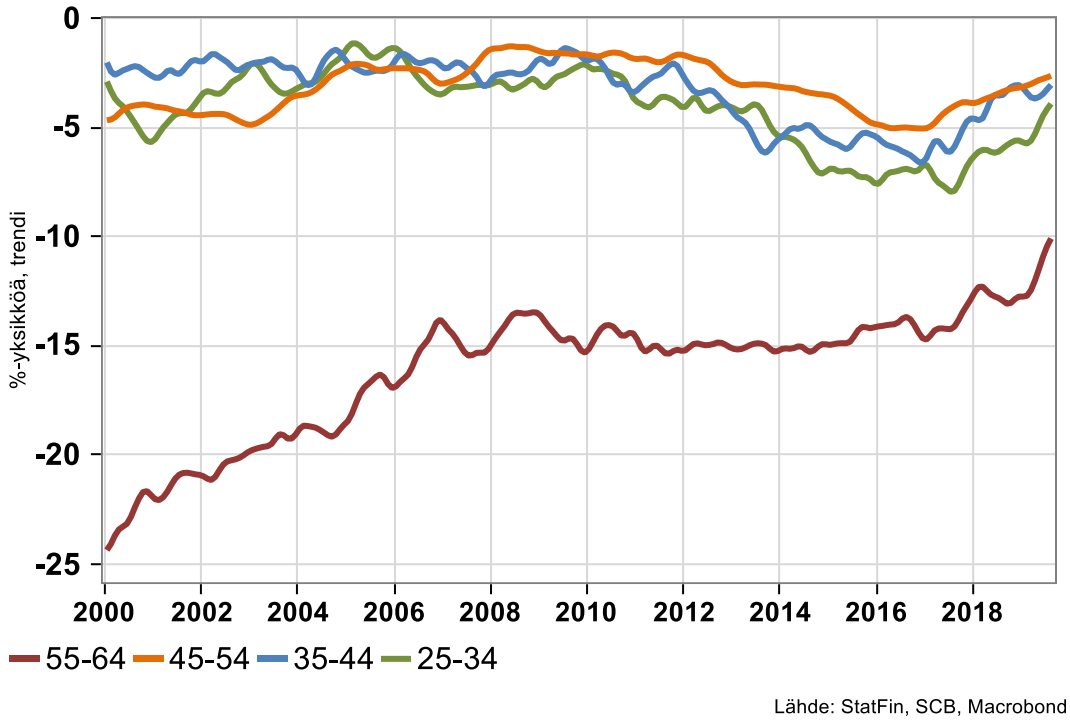
Hallituksen keskeisenä tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Myös hallituksen tavoite tasapainottaa julkinen talous pysyvien menonlisäysten jälkeen on jätetty työllisyysasteen nousun varaan. Hallitus onkin asettanut itselleen kovan haasteen kasvattamalla pysyviä menoja etupainotteisesti ja lupaamalla tehdä rakenteellisia uudistuksia, joilla menonlisäykset rahoitetaan.

Talousarvioissa esitetään hallituksen ensimmäisiä työllisyyden paranemiseen tähtääviä toimia. Pääosa toimista on kuitenkin luvattu vasta seuraavaan budjettiin, joten hallituksen toimien riittävyyttä ei voi vielä arvioida.

Talousarviossa ensimmäiset työllisyystoimenpiteet on esitetty yleisellä tasolla. Toimenpiteitä ei ole avattu tarkemmin ja samoin arviot niiden vaikuttavuudesta puuttuvat. Olisi toivottavaa, että toimenpiteistä olisi vähintään taloustieteelliset selvitykset siitä, miten toimenpiteet vaikuttavat työllisyyteen sekä niiden kustannus-hyötyanalyysit.

Vaikuttavin ilmoitettu toimi on työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajaa korottaminen yhdellä vuodella vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä. Ikääntyneiden, 55-64-vuotiaiden työllisyysaste Suomessa on Pohjoismaiden alhaisin. Siitä näkökulmasta katsottuna korotus on perusteltu. Suomessa tarvitaan edelleen varhaisten poistumisreittien vähentämistä, sillä se edesauttaa työllisyysasteen nostoa, kuten naapurimaassa Ruotsissa on käynyt[2]. Työllisyyden koheneminen yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä vaatii myös koulutuksen ja osaamisen kehittämistä sekä työkyvyn ylläpitoa.

[1] Heimonen ja Lehkonen (2019) Talousennustajien näkemykset talouskasvusta vuosina 2019-2039, KAK 3/2019.
[2] STM&VM (2019). Ikääntyneiden työllisyyden edistämiskeinoja valmistelevan työryhmän loppuraportti.



Kuvio 3. Suomen ikäluokittaisten työllisyysasteiden ero verrattuna Ruotsiin.

Hallituskaudella julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahoja lisätään yhteensä 51 miljoonan eurolla. Määrärahojen lisäys on tervetullutta, mutta todelliseen tarpeeseen nähden lisäys on todennäköisesti liian pieni. Moni työtön työnhakija tarvitsee laadukasta, henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa julkisiin työvoimapalveluihin käytetään selvästi enemmän rahaa suhteessa bruttokansantuotteeseen kuin Suomessa[3].

Hallitus lisää palkkatukeen kohdistuvia määrärahoja. Tutkimusten mukaan palkkatuki yksityisellä sektorilla lisää työllistyvyyttä ja ansiotuloja, mutta vaikutukset ovat pieniä. Julkisen ja kolmannen sektorin palkkatuet puolestaan eivät lisää työllistyvyyttä. Palkkatuella ei yksittäisenä toimenpiteenä ole merkittäviä vaikutuksia kokonaistyöllisyyteen. Palkkatuen kustannushyötyvaikutuksia ei ole myöskään kaikilta osin tutkittu (esim. syrjäyttämisvaikutukset). Mikäli määrärahoja kuitenkin lisätään palkkatukeen, tulisi sen tutkimusnäytön perusteella painottua yksityiselle sektorille.

Hallitus on esittänyt, että palkkatukea uudistetaan siten, että työtön työnhakija saa palkkatuen lisäksi yksilöllisesti tarvitsemansa palvelut. Uudistuksen vaikuttavuutta ei tietääksemme ole arvoitu, mutta osaltaan tämä lisää työvoimapalvelujen jo olemassa olevaa resurssitarvetta.

[3] Eurostat (2014). Labour market policy – expenditure and participants. Data 2011.

Positiivista hallituksen talousarviossa ovat myös panostukset työperäisen maahanmuuton lisäämiseen. Suomi tarvitsee työvoimaa, erityisesti osaavaa työvoimaa ulkomailta. Hallitus tavoittelee työperäisten oleskelulupien käsittelyajan lyhentämistä kuukauteen, johon tulisi päästä.

Tulevaisuusinvestoinnit

Hallitus on ilmoittanut tekevänsä enintään 3 mrd euron tulevaisuusinvestoinnit. Julkisen talouden suunnitelmaan näistä sisältyy 1,4 mrd ja ensi vuoden talousarvioon noin 750 miljoonaa euroa. Tulevaisuusinvestoinnit aiotaan rahoittaa pääosin valtion omaisuuden myynneillä. Rahoitustapa ei kuitenkaan vaikuta kansantalouden tilinpidon mukaiseen nettoluotonantoon. Rahoittaminen omaisuuden myynneillä ei ole myöskään millään tavalla parempi tapa kuin lainanotolla rahoittaminen. Valtion nettovarallisuuteen niillä on sama vaikutus.

Periaatteessa tulevaisuusinvestoinnit ovat hyvä ajatus. Varsinkin kun valtio saisi tälle hetkellä markkinoilta todennäköisesti lainaa erittäin edullisin ehdoin. Niillä valtio voisi tehdä merkittäviä investointiluonteisia panostuksia, jotka lisäävät talouden tuotantopotentiaalia, hillitsevät menojen kasvu tai edistävät merkittävän yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamista. Osa tulevaisuusinvestoinneista luultavasti toimii myös näin. Julkisen talouden suunnitelman ja budjetin perusteella on kuitenkin vaikea arvioida mihin tulevaisuusinvestoinneilla pyritään ja mitkä ovat niiden vaikutukset. Osa tulevaisuusinvestoinneista on myös tavallista menojen lisäystä, eivätkä ne edes todennäköisesti jää kertaluonteisiksi.

Hiilineutraaliuden saavuttaminen 2035

Julkisen talouden suunnitelman mukaan yhtenä hallituskauden keskeisenä tavoitteena on hiilineutraaliuden saavuttaminen 2035 mennessä. Suunnitelmassa mainitaan, että ”hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä ja hiilinieluja vahvistettava nopeasti.” Talousarvioesityksessä vuodelle 2020 on useita toimenpiteitä, joiden voi arvioida edistävän tavoitteen saavuttamista. Toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole kuitenkaan esitetty arvioita, joiden perusteella toimenpiteiden riittävyyttä voisi arvioida. Tavoitteen kunnianhimoon nähden hiilineutraaliuden saavuttamiseen tähtäävät sekä pysyvät menojen lisäykset että tulevaisuusinvestoinnit vaikuttavat vaatimattomilta.

Ilmastonmuutoksen torjuminen olisi erittäin hyvä tulevaisuusinvestointien kohden. Siinä voisivat yhdistyä sekä kasvihuonepäästöjen vähentäminen että teknologian kehityksen edistäminen heikentyneen tuottavuuden kasvun nopeuttamiseksi.

Kestävyysvaje

Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden tasapaino on hallinnassa, jos hallitus saa toteutettua luvatut työllisyysastetta nostavat uudistukset. Julkisen talouden kestävyysvajetta ei kuitenkaan ratkaista pelkästään työllisyysastetta nostamalla, varsinkaan kun niillä rahoitetaan pysyvät menojen lisäykset.

Kestävyysvajetta ei pidä sekoittaa tavoitteeseen julkisen talouden tasapainosta. Ikääntymisestä aiheutuvat paineet julkiselle taloudelle ovat pitkäaikaisia ja rakenteellisia. Niitä ei ole syytä

ratkaista julkisen talouden säästämisellä, vaan kestävyysvajetta täytyy kuroa umpeen pidemmällä aikavälillä rakenteellisilla uudistuksilla.

Parhaiten kestävyysvajetta korjataan talouden kasvuedellytysten parantamisella ja työllisyysasteen nostolla. Viime vuosien investointien kasvusta huolimatta Suomessa tuotannolliset investoinnit ovat euroalueen keskimääräistä tasoa alhaisemmat, investoinnit tutkimus- ja tuotekehitykseen ovat olleet pitkään laskussa, ja nuorten koulutusasteen nousu on pysähtynyt.

Menopuolella kestävyysvajetta voidaan helpottaa puuttumalla suoraan ikäsidonnaisten menojen kasvuun parantamalla julkisen sektorin tuottavuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella oli tarkoitus olla merkittävä rooli ikäsidonnaisten menojen kasvun hillinnässä. Talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa konkreettisen sote-uudistukseen tähtäävät toimet loistavat poissaolollaan.

Lisätietoja:

Janne Huovari
040 164 8141
janne.huovari@ptt.fi
@jhuovari