Lausunto
VATT/375/07.01//2021

7.10.2021

Eduskunnan talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

Asia: HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Lausunto Eduskunnan Talousvaliokunnalle

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen lausunnossa tarkastellaan talousarvioesitystä yleisesti, ja julkisen talouden kestävyyden kannalta erityisesti.

Talousarvioesityksen määrärahoiksi vuodelle 2022 ehdotetaan 64,8 mrd euroa. Esitys on 6,9 mrd euroa alijäämäinen. Alijäämän arvioidaan olevan vuonna 2022 noin 2,8 % suhteessa BKT:hen. Alijäämän määrä on pienempi kuin edeltävänä vuonna, jos kohta absoluuttisesti tarkasteltuna suuri.

Suomen talouden näkymät ja kansainvälisen talouden epävarmuus

Talousarvioesityksessä arvioidaan, että Suomen BKT kasvaa kuluvana vuonna 3,3 % ja kasvu jatkuu 2,9 % tasolla vuonna 2022. Työllisyysasteen arvioidaan nousevan yli 73 %:n. Näillä mittareilla tarkasteltuna talous kehittyy positiivisesti vuonna 2022.

Suomen talouskasvun kehitykseen vaikuttaa yhä voimakkaasti se, miten kansainvälinen talous toipuu koronapandemiasta ja miten eräissä suurissa kansantalouksissa nähtävä inflaatiokehitys ja talouden muu suorituskyky kehittyvät. Kuluttajahintaindeksin muutoksen odotetaan nousevan vuonna 2021 +1,8 %:iin ja olevan vuonna +1,6 %. Nämä pitkän aikavälin tarkastelussa matalat luvut ovat kuitenkin korkeampia kuin mitä muutamina viime vuosina on nähty. On syytä tarkkailla inflaatiokehitystä tarkasti sekä peilata korkokehitystä kansantalouden kehittymiseen ja julkisen velan korkotaakkaan kriittisesti, vaikka vaikutus julkisen sektorin korkomenoihin tulisikin viiveellä.

Maailmanpankki arvioi kehittyneiden talouksien osalta kansantuotteen saavuttavan ja ylittävän pandemiaa edeltävän tason kahdessa vuodessa (World Bank, 2021). Näkymä on positiivisempi BKT-tason palautumisen suhteen kuin mitä aiemmin on esitetty (Ifo World Economic Survey, Boumans ja Garnitz, 2019). Suomessakin palautuminen on ollut nopeaa (Taulukko ”Kansantalouden kehitys”, s. Y13), mikä heijastuu myös arvioituihin ansio- ja pääomaverotulojen sekä yhteisöveron muutoksiin (+13 % ja +19 %). Lisävelan määrä on suuri, mutta arvioitu velkaantumisaste tasaantuu (Kuvio 1, Y12). Palautuminen pandemian aiheuttamasta talouden taantumasta on ollut nopea, mutta se ei poista rakenteellisten Suomen julkisen talouden haasteiden olemassaoloa.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Digitalisaatio ja vihreä siirtymä

Pandemian seurauksena lisääntynyt etätyöskentely on edesauttanut ymmärrystä digitalisaation tuomista tuottavuuden parannuksista. Toisaalta on tullut esiin myös digitalisoituneen yhteiskunnan riippuvuus toimivista tietoverkoista ja järjestelmistä. Digitalisaatio tuo mukanaan uudenlaisia digiriskejä, jotka pahimmillaan saattavat lamaannuttaa työnteon ja aiheuttaa huomattaviakin kustannuksia. Havainnot tukevat panostuksia, joita ollaan tekemässä luotettavaan ja turvalliseen ICT-infrastruktuuriin.

Niihin digitalisaatiohankkeisiin, joilla pyritään tehostamaan SOTE-sektorin tuottavuutta ja hallittavuutta on syytä kiinnittää erityistä huomiota erityisesti tietoarkkitehtuurien standardoinnin ja kerättävän tiedon (data) standardien sekä käyttäjä- sekä ohjelmointirajapintojen (API) osalta. Mikäli standardointi ja rajapintojen yhdenmukaistaminen epäonnistuvat, on todennäköistä, että hankkeiden jälkeen suoritettava jälkikäteinen yhdenmukaistamis- ja rajapintakehitystyö kantavat mukanaan verraten suuria jatkuvia kustannuksia. Epäonnistumiset olisivat omiaan johtamaan myös kustannustehokkuuden parantamiseen tähtäävien arkkitehtuurimuutosten kallistumiseen ja aiheuttaisivat vaikeuksia mm. terveydenhuollon analytiikan kehittymiselle, joka on yksi potentiaalinen kustannuksia voimakkaasti tulevaisuudessa laskeva kehityssuunta.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että digitalisaatio- ja muiden tehostamishankkeiden mittaristo ei yksinomaan keskity käytetyn rahan määrään, vaan muihin kuin rahamääräisiin tehostamistuloksiin. On vaadittava onnistuneita käytännön tekemisen tehostamistuloksia, ei onnistunutta rahan käyttöä. On merkittävää suorittaa mittauksia nykytilan tehokkuudesta ja verrata näitä toimenpiteiden jälkeiseen tilanteeseen muutosten todellisten vaikutusten selvittämiseksi. Tietovirrat on valjastettava ohjauksen välineeksi.

Investointien ohjauksessa eri ministeriöiden välinen yhteistyö tulisi olla vahvaa ja perustua kustannuksista ja tehokkuudesta kertovaan faktatietoon, jota on saatavissa tietojärjestelmistä. Tiedon hyötykäyttöön ottaminen on avainasemassa, kun tehokkuutta haetaan niin investointien paremman kohdistamisen, kuin päätettyjen investointien toteutuneen tehokkuuden arvioinnissakin. Julkisella sektorilla tulee jatkossa kiinnittää enenevässä määrin huomiota hukan poistamiseen ja prosessien tehostamiseen.

Siinä missä tehdään investointeja ”vihreään” talouteen ja infrastruktuuriin on merkittävää valvoa kuluttajan etua ja kiinnittää huomiota mm. monopoliasemassa toimivien infrastruktuuria ylläpitävien toimijoiden tuottotasoon ja regulaation toimivuuteen. Mikäli kuluttajien ja asiakasyritysten käytettävissä olevien tulojen määrä olennaisesti laskee investointien tai politiikkatoimien johdosta, on vaarana, että syntyy vähintäänkin väliaikaista maantieteellistä eriarvoisuutta kuluttajien ja yritysten kesken maamme sisällä. Vihreä siirtymä vie aikaa ja näin ollen talouden rakenteiden liian nopea muuttaminen ei palvele vihreän siirtymän päämääriä. Erityisesti olisi merkittävää ymmärtää muutosten vaikutuksia kilpailukykyyn suhteessa suomalaisen vientiteollisuuden tärkeimpiin kilpailijamaihin. Tärkeää on myös, että tehdyt toimet on suunniteltu hyvin ja niiden vaikutus on mahdollisimman ennakoitavaa ja selkeää. Erityisesti on pyrittävä siihen, että vihreään siirtymään liittyvät toimenpiteet eivät jatkuvasti muutu (poliittinen riski pysyy matalana), sillä vain toiminnan ennakoitavuus luo edellytyksiä pitkäjänteisille investoinneille ja sitä kautta mm. uusien vihreän siirtymän mahdollisesti luomien modernin teknologian työpaikkojen synnylle maahamme.

Julkisen talouden kestävyys ja pitkän aikavälin kasvu

Julkisen sektorin kulupuolen hillitsemiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelu ja käyttöönotto tulisi olla jatkuva prosessi, joka tasapainottaa leikkaustarpeita silloinkin, kun mahdollinen ulkoinen talouden shokki pakottaa nopeisiin voimakkaisiin toimenpiteisiin. Projektimuotoinen tehokkuudenparantamishankkeiden jatkumo tulisi murtaa ja tilalle tuoda jatkuvan parantamisen kulttuuri, tehostamisen asiaa jatkuvasti edistävine julkisten organisaatioiden sisällä toimivine ”omistajineen”. Digitalisaatiolla on asiassa merkittävä rooli.

On tärkeää lähteä hyvissä ajoin kokonaisvaltaisesti priorisoimaan julkisen sektorin tuottamia palveluita ja kriittisesti tarkastelemaan mitkä palvelut, suoritteet ja tehtävät kuuluvat ja mitkä eivät kuulu julkisen sektorin (erityisesti Valtion) tehtäväkenttään. Kyseisen kaltainen keskustelu on julkisen sektorin kestävyyden kannalta avainasemassa. Kun tarkastelu ja sen perusteella tehtävät toimenpiteet aloitetaan ja toteutetaan aikaisessa vaiheessa ja luodaan jatkuvan parantamisen toimintatapa kustannusten alentamiseksi valtionhallintoon, voidaan saavuttaa positiivinen kierre, joka ei ole luonteeltaan erityisen painostava eikä ole ns. juustohöylämäinen toimintatapa. Työvoiman ikääntyminen voidaan tässä yhteydessä kääntää muutoksen kannalta positiiviseksi voimaksi kustannustehokkuutta lisättäessä, tehtävien karsimisen ja voimavarojen uudelleenallokaation kautta – luonnollisen poistuman kautta kustannusten lasku voidaan toteuttaa pienemällä tuskalla. Mikäli halutaan pitkällä tähtäimelle saavuttaa tilanne, jossa julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen ei nouse ennakoidulla tavalla (Valtionvarainministeriö 2021, s. 96) on tarkastelu, tarveharkinta ja toimenpiteet aloitettava ajoissa.

Rakenteellisten uudistusten, kuten hyvinvointialueiden luomisen onnistuminen kustannusten hillitsemisessä on merkittävää. Mikäli hyvinvointialueilla ei onnistuta uudistamaan ja tehostamaan tekemistä eri keinoin, vaan ne osoittautuvat vain uudeksi tavaksi hallinnoidan vanhaa, on uudistuksen todettava epäonnistuneen ja sen olevan omiaan luomaan lisäkustannuksia. Siksi tavoiteasetannan täytyy olla selkeää ja kunnianhimoista ja onnistumisen mittaristo luotava sellaiseksi, että se mittaa muutosta eikä pelkästään rahan käyttöä. Hyvänä ohjenuorana on, että rahoituksen saamisen ehtona tulisi olla kustannustehokkuutta lisäävä mitattava ja todennettava muutos. Ei ole selvää tulisiko hyvinvointialueille luoda verotusoikeus, vaikka tähänkin liittyviä hyötyjä on tutkimuskirjallisuudessa selvästi havaittu.

Yritystuista ja tukiluontoisista muista yrityksille kohdennetuista eduista aiemmin käyty keskustelu on viime aikoina vähentynyt. Olisi syytä jatkuvasti arvioida yritystukien vaikutuksia ja pyrkiä havaitsemaan mitkä tuista ovat ”säilyttäviä” eli kustannustehokkuutta heikentäviä, pyrkiä ajamaan haitallisia tukia alas ja kohdistamaan tukia paremmin. Ajankohtaista tutkittua tietoa yritystukien toimivuudesta ei Suomessa ole liikaa. Jatkossa voisi olla ajankohtaista pohtia yhteisveron voimakastakin alentamista ja vastaavasti yritystukien voimakasta vähentämistä tavalla, joka olisi julkisen talouden tasapainon kannalta kustannusneutraali tai jopa positiivinen, mutta joka olisi omiaan vähentämään säilyttäviä tukia ja tukemaan markkinoiden toimivuutta ja uusiutumista. Yksinkertaistettu järjestelmä vapauttaisi myös yhteiskunnan resursseja.

Työperäinen korkeasti koulutettujen henkilöiden maahanmuutto ja sen kautta tapahtuva verotulojen kasvu on mahdollinen osaratkaisu julkisen sektorin krooniseen alijäämään, mutta isossa kuvassa ei ole kestävää laskea yksinomaan sen varaan. Ratkaisuja mahdollisesti jatkuvaan työvoimapulaan on lähdettävä ensisijaisesti hakemaan kotimaisen työvoiman mobilisoinnista ja työn vastaanottamiseen voimakkaasti kannustavasta työvoimapolitiikasta, pitkäjänteisesti tulevina vuosikymmeninä. Evidenssiä mm. siitä minkälaiset aktiiviset työllisyystoimet toimivat on löydettävissä ja olisi tärkeää kehittää mm. pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työttömien työllistymiseen tähtääviä

toimenpiteitä edelleen (Card et. al., 2018). Erilaisilla hyvin suunnitelluilla kokeiluilla voidaan saada tarkkaa ja tutkittua lisätietoa päätöksenteon tueksi. Koulutus ja uudelleenkoulutus ovat osaltaan merkittäviä työllisyyden kehittymisen kannalta, koulutuksen määrärahoja, ja sitä kautta valmistuvien koulutettujen henkilöiden lukumäärää, tulee kuitenkin ohjata aloille, joilla työllisyys on voimakasta ja joita uhkaa työvoimapula.

Viitteet

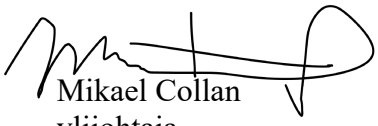
Boumans, D. ja Garnitz, J. (2019) Ifo World Economic Survey Database – An International Economic Expert Survey. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 237, 71-80.

Card, D., Kluve, J., and Weber, A. (2018), What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, Journal of the European Economic Association, 16, 3, 894-931

Valtionvarainministeriö, Taloudellinen katsaus, Valtionvarainministeriön julkaisuja, 2021:51

World Bank, Global Economic Prospects, June 2021 (s. 12)
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT



Mikael Collan
ylijohtaja