Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 6.10.2021

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

Talouspolitiikan arviointineuvoston kirjallinen lausunto vuoden 2022 talousarvioesityksestä

Tiivistelmä lausunnosta

Koronaviruksen aiheuttama taantuma on väistymässä ja tuotanto kasvaa nopeasti. Julkisten menojen kasvattaminen kansalaisten terveyden ja Suomen talouden tukemiseksi vuosina 2020 ja 2021 oli tarkoituksenmukaista vastasyklistä, suhdannevaihtelua tasoittavaa talouspolitiikkaa. Hallitus on vuosina 2020–2021 tehdyillä päätöksillään kasvattanut valtion vuoden 2022 menotasoa yli miljardilla eurolla yli hallituskauden alussa julkaistun julkisen talouden suunnitelman, eli vuoden 2022 finanssipolitiikka on elvyttävää. Korona- ja suhdannetilanteen vakauduttua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin perusteet ekspansiiviselle finanssipolitiikalle vuonna 2022 ovat vähentyneet nopeasti.

Syvän taantuman ja talouden tukitoimien myötä julkisyhteisöjen velka-aste on noussut nopeasti. Matala korkotaso on kuitenkin pitänyt julkisen talouden korkomenot pienenä. Tukitoimien ja kertaluonteisten menojen lisäksi hallitus on kasvattanut pysyviä menoja noin 1,3 miljardilla eurolla; päätökset vastaavasta pysyvästä lisärahoituksesta ovat yhä kesken. Hallituksen tulisi nopeuttaa julkisen talouden vahvistamista tulevina vuosina talouskasvun ollessa nopeaa ja työllisyyden kohentuessa. Hallitus on asettanut julkisen talouden kestävyystiekartassaan tavoitteeksi taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä. Talouspolitiikan arviointineuvosto pitää tiekartan tarkentamisen jatkamista ja tarvittavien toimenpiteiden valmistelua julkisen talouden kestävyyden varmistamisen ja ennakoitavuuden kannalta olennaisena.

Talousarvioesitys

Talousarvioesityksen määrärahoiksi ehdotetaan 64,8 mrd. euroa, mikä on noin ½ mrd. euroa vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa. Hallinnonalojen menotasoa vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna laskee erityisesti koronavirustilanteeseen liittyvien kustannusten laskeminen ja kertaluonteisten finanssisijoitusten poistuminen. Toisaalta kehyksen sisältyvät menot kasvavat vuonna 2022 mm. hyvinvointialueiden perustamisesta ja peruspalveluiden valtionosuuksien kasvusta johtuen. Poimintoja keskeisistä menomuutoksista vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna:

- koronavirustilanteen terveysturvallisuuteen liittyvät menot n. -1 600 milj.€
- työttömyysturvamenot n. -300 milj.€
- VNK:n finanssisijoitukset n. -350 milj.€
- peruspalveluiden valtionosuudet n. +300 milj.€
- valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä n. +300 milj.€
- hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän tukeminen n. + 900 milj.€
- sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus n. +200 milj.€
- Euroopan unionille suoritettavien maksujen kasvu n. +200 milj.€
- valtionvelan korkomenot n. -200 milj.€

Valtion budjettitalouden tuloiksi ilman nettolainanottoa arvioidaan 57,9 mrd. euroa v. 2022. Verojen ja veroluontoisten maksujen osuus on 48,7 mrd. euroa, mikä on 9 % enemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa odotettiin kertyväksi. Myös valtion muut tulot kasvavat. Vuonna 2022 nettolainanottotarve on 6,9 mrd. euroa.

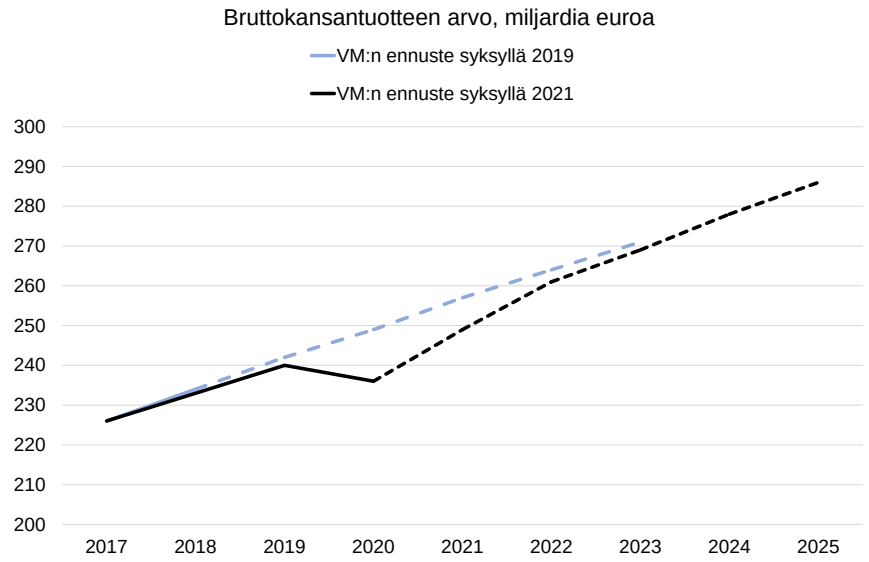
Keväällä 2021 hallitus päätti nostaa vuoden 2022 kehystasoa 900 miljoonalla eurolla ja vuoden 2023 kehystä 500 miljoonalla eurolla. Normaalien rakennemuutosten **lisäksi** kehystasoa nostavat kehyssääntöön sisältyvä, kertaluonteisiin menoihin tarkoitettu poikkeusolojen mekanismi, joka mahdollistaa kehystason korottamisen vuonna 2022 500 milj. eurolla. Vuoden 2022 kehystasoa nostaa myös hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän tukemiseen käytettävien menojen aikaistaminen vuoden 2023 kehyksistä joulukuuhun 2022. Vastaavasti vuoden 2023 kehystasoa on laskettu 880,5 miljoonalla eurolla.

Kaikki edellä mainitut tarkistukset mukaan lukien vuoden 2022 kehystaso on 53 178 milj. euroa. Talousarvioesityksen kehykseen luettaviksi määrärahoiksi ehdotetaan 52 760 milj. euroa, joten vuoden 2022 jakamaton varaus on 117 milj. euroa. Lisäksi vuodelle 2022 on kehyksessä varattu 300 milj. euroa lisätalousarvioita varten.

Kehysten ulkopuolisia menoja kasvattavat muun muassa tietyt poikkeustekijät. Koronaan liittyvät välittömät kustannukset katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina vuosina 2021—2023. Kevään 2020 kehyspäätöksessä kehyksen ulkopuolelle luokiteltiin myös Finnveran Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostoon liittyvät arvioidut tappiokorvausmenot sekä pk-yritysten tukien määrärahavaikutukset jatkovuosille. Kokonaisuuteen kohdistuvat määrärahat ovat 200 milj. euroa vuonna 2022. Myös EU-elpymisvälineen tuloilla rahoitettavat menot ovat kehyksen ulkopuolella ja vuoden 2022 osalta näitä menoja on 0,5 miljardia euroa. Menokohteiden joukossa on hallituksen aikaisemmin tulevaisuusinvestointeihin suunnittelemia hankkeita ja tältä osin ko. välineen vaikutuksen tulisi heijastua vastaavana kehysmenojen laskuna.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan koko julkisen talouden rahoitusasema on vuonna 2022 hieman yli 7 miljardia euroa alijäämäinen eli -2,8 % suhteessa BKT:hen. Samalla julkisyhteisöjen velka-asteen ennakoidaan nousevaan liki 71,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Talouskasvun vahvistumisen ansiosta julkisyhteisöjen alijäämä ei enää ylitä EU-sääntöjen -3 % kynnysarvoa tulevina vuosina. Ennusteen mukaan julkisyhteisöjen velka-aste jatkaa kuitenkin kasvuaan. Talousennusteiden mukaan talous on kääntynyt voimakkaaseen elpymisvaiheeseen vuonna 2021 ja talouskasvun ja työllisyyden kohentumisen odotetaan pysyvän vahvana ainakin vuonna 2022. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan BKT:n arvo saavuttaa vuonna 2019 ennustetun kasvu-uran keskipitkällä aikavälillä, ts. talouden rakenteeseen ei ennakoida jäävän merkittäviä pitkäkestoisia ongelmia, ks. kuvio 1.

Kuvio 1. Bruttokansantuotteen arvon odotetaan palaavan vuonna 2019 ennustetulle uralle.



Lähteet: VM:n ennusteet, Tilastokeskus.

Talouspolitiikan arviointineuvosto katsoo, että julkisten menojen kasvattaminen kansalaisten terveyden ja Suomen talouden tukemiseksi vuosina 2020 ja 2021 oli tarkoituksenmukaista vastasyklistä, suhdannevaihtelua tasoittavaa, talouspolitiikkaa. Koronaviruksen vaikutus talouteen näyttää jääneen taakse vuoden 2021 aikana, jolloin talouden lisätukeminen vuonna 2022 ei ole perusteltua suhdannenäkökulmasta; ts. kehysjärjestelmän joustavuuslausekkeen 500 milj. euron korotusta ja vuosien 2022 ja 2023 kehystason nostojen luomaa tilaa menojen kasvulle ei suhdannenäkökulmasta tulisi käyttää kokonaisuudessaan.

Talouspolitiikan linja

Hallituksen finanssipolitiikan linja rakentuu siten, että valtiontalouden menot alenevat asteittain vaalikauden loppua kohden poikkeuksellisen korkealta vuosien 2020—2021 tasolta jatkaen laskua edelleen vaalikauden päättymisen jälkeenkin. Osana kevään 2021 ratkaisuja hallitus päätti korottaa vuosien 2022—2023 kehystasoa sekä vuoden 2021 varausta kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin.

Hallitusohjelman mukaiset pysyvät menolisäykset ovat n. 1,3 mrd. euroa vuonna 2022 verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Lisäksi hallitus on lisännyt julkisia menoja väliaikaisin toimin vuosina 2020—2022. Pysyvät menolisäykset on tarkoitus kattaa päätösperäisin pysyvin lisätuloin ja uudelleenkohdennuksin, ml. päätösperäinen työllisyyden lisäys. Hallituksen alkuperäinen tavoite oli tasapainoinen julkinen talous vuonna 2023 kotimaan- ja kansainvälisen talouden normaalitilanteessa. Keväällä 2021 hallitus päivitti julkiselle taloudelle asettamansa sektorikohtaiset tavoitteensa. Nykyinen tavoite, julkisen talouden alijäämä -1,75 % suhteessa BKT:hen vuonna 2023, näyttää ennusteiden valossa toteutuvan.

Talouspolitiikan arviointineuvosto muistuttaa, että tarve julkisen talouden sopeuttamiselle on kasvanut velka-asteen kohottua ja alijäämäisyyden kasvettua. Hallituksen päätös julkisen talouden tasapainotavoitteen merkittävästä löysentämisestä ei ole sopusoinnussa tämän tavoitteen kanssa. Vuonna 2020 arviointineuvosto suositteli, että hallitus aloittaisi sopeutusohjelman valmistelun, jotta se voidaan käynnistää talouskasvun alkaessa. Tarve

ohjelmalle on ilmeinen, ja sen puuttuminen voi itsessään lisätä talouteen haitallista epävarmuutta keskipitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden kestävyys

Pitkällä aikavälillä Suomen taloudessa vallitsee huomattava julkisen talouden kestävyysvaje. Kestävyysvaje syntyy, kun ikäsidonnaisten menojen ennakoidaan kasvavan suhteessa muuhun talouteen tulevina vuosikymmeninä ilman, että niiden rahoittamiseksi on päätetty uusia tuloja velkarahoituksen sijasta. Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden tila on vakaampi, velka-asteen ennakoidaan kasvavan hitaasti ja lähivuosina Suomen julkisen talouden tasapainoa edesauttaa matala korkotaso.

Vuoden 2019 raportissaan Talouspolitiikan arviointineuvosto katsoi päätöksen kasvattaa valtiontalouden pysyviä menoja ilman tarkkaa suunnitelmaa toimenpiteistä valtiontalouden tulojen kasvattamisesta vastaavasti olevan julkisen talouden pitkän ja keskipitkän aikavälin kestävyyden kannalta haitallista. Neuvosto suositteli, että kestävyysvajeen hoitamiseksi tulisi olla uskottava keskipitkän aikavälin suunnitelma.

Hallituksen valmistelema tiekartta pitkän aikavälin toimista julkisen talouden kestävyyden vahvistamiseksi tähtää velka-asteen kasvun taittamiseen vuosikymmenen puolessa välissä. Kestävyystiekartan mukaan hallitus tavoittelee työllisyystoimenpiteillään 80 000 lisätyöllistä vuosikymmenen loppuun mennessä ja 75 prosentin työllisyysastetta vuonna 2025. Kokonaisuudessaan hallituksen kestävyystiekartta tavoittelee julkisen talouden vahvistamista noin 3,5-5,5 miljardilla eurolla kuluvan vuosikymmenen aikana. Toimenpiteet on jaettu seuraavin kokonaisuuksiin: työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen, talouskasvun edellytysten vahvistaminen, julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen sekä kustannustehokkuutta tukevat toimet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Työllisyyden lisäämisellä tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista 1–2 miljardilla eurolla pitkällä aikavälillä.

Talouspolitiikan arviointineuvosto pitää tärkeänä, että hallitus jatkaa kestävyystiekartan täsmentämistä ja suosittelee, että hallitus ryhtyy valmistelemaan kestävyystiekartan mukaisia toimia mahdollisimman laajasti.

Talouskasvun ja työllisyyden edistämiseksi tehdyt toimet

Koronakriisin akuutissa vaiheessa hallitus on tukenut yrityksiä sekä tukenut kotitalouksia mm. helpottamalla lomautusjärjestelmää. Toimilla voidaan olettaa olleen positiivinen vaikutus yritysten selviämiseen taantuman yli ja ne ovat edesauttaneet sekä työpaikkojen että tuotantopääoman säilymistä. Vaikka julkisen kulutuskysynnän kasvu väliaikaisten toimenpiteiden myötä kasvattaa kokonaistuotantoa lyhyellä aikavälillä, sen vaikutukset pitkän aikavälin kasvuun ja BKT:n tasoon eivät ole merkittäviä. Hallituksen linjaamat tavoitteet kasvattaa T&K-investointiastetta, investoida vihreään siirtymään sekä lisätä väestön osaamista ja koulutustasoa sekä ulkomaisen työvoiman saatavuutta voivat vaikuttaa talouskasvuun ja kokonaistuotannon tasoon myös pitkällä aikavälillä.

Hallitus on päättänyt rakenteellisista työllisyyttä vahvistavista toimista, jotka valtiovarainministeriön arvion mukaan kasvattavat työllisten määrää n. 31 000—33 000 henkilöllä vuoteen 2029 mennessä, vahvistaen samalla julkista taloutta n. 300 milj. eurolla vuonna 2029 kun huomioidaan myös työllisyystoimista aiheutuneet kustannukset.

Keväällä 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti lisäksi toimenpiteistä, joilla tavoitellaan 40 000—44 500 lisätyöllistä. Valtiovarainministeriön alustavan ennakkoarvion mukaan toimet vahvistavat julkista taloutta n. 150 milj. euroa. Hallitus on sitoutunut tekemään

hallituskauden loppuun mennessä lisäksi päätökset työllisyystoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 milj. eurolla.

Hallituksen työllisyystoimet lisäävät työllisyyttä, mutta 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 työllisyyspäätösten 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.

Sikäli kun työllisyystoimien taustalla on julkisen talouden vahvistaminen hallituksen työllisyyspolitiikassa ja siitä käytävässä julkisessa keskustelussa olisi neuvoston mielestä kiinnitettävä enemmän huomiota toimenpiteiden vaikutuksiin julkiseen talouteen täsmällisten työllisyyslukujen sijaan.

Lisätietoja:

Talouspolitiikan arviointineuvoston jäsen, Jukka Pirttilä, p. 029 412 8728, jukka.pirttila@helsinki.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja, Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806, jouko.vilmunen@utu.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri, Seppo Orjasniemi, p. 029 551 9412, seppo.orjasniemi@vatt.fi