3.10.2022 VATT/403/07.01/2022

Eduskunnan Valtiovarainvaliokunnalle
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Lausunto Eduskunnan Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen lausunnossa tarkastellaan talousarvioesitystä yleisesti, ja julkisen talouden kestävyyden kannalta erityisesti.

Talousarvioesityksen määrärahoiksi vuodelle 2023 ehdotetaan 80,5 mrd euroa. Esitys on 8,0 mrd euroa alijäämäinen. Alijäämän arvioidaan olevan vuonna 2023 noin 3,0 % suhteessa BKT:hen. Alijäämän määrä on suurempi kuin edeltävänä vuonna, ja absoluuttisesti tarkasteltuna suuri.

Suomen talouden näkymät ja kansainvälisen talouden epävarmuus

Talousarvioesityksessä arvioidaan, että Suomen BKT kasvaa kuluvana vuonna 1,7 % ja kasvu jatkuu alhaisemmalla 0,5 % tasolla vuonna 2023. Työllisyyden kasvun odotusarvo on korkealla, mutta mikäli talouskasvu hidastuu ja erityisesti mikäli osa eurooppalaisista talouksista joutuu vaikeuksiin, ei ole realistista odottaa työllisyyden kasvua ja sitä kautta syntyvää talouden elpymistä.

Suomen talouskasvun kehitykseen vaikuttaa voimakkaasti se, miten eurooppalainen talous isossa kuvassa reagoi mm. alkaneeseen energiakriisiin ja erityisesti se, miten suomalaisen vientiteollisuuden tärkeimpien kohdemaiden taloudet kehittyvät. Inflaatiokehityksen arvioidaan olevan korkeimmillaan vuonna 2022 ja hidastuvan n. 3.2 prosenttiin vuonna 2023 (Valtionvarainministeriö, 2022). Tämä arvio vaikuttaa optimistiselta, erityisesti ottaen huomioon energiantuotannon jatkuvat haasteet ja energiahintojen voimakas nousu Euroopassa sekä se, että palkkainflaatio ei ole vielä nostanut päätään.

Erityisen merkittävää huomiota on kiinnitettävä teollisuuden energiakustannusten kehitykseen – mikäli eurooppalainen kilpailukyky energiakriisin tuloksena rapautuu nopeasti suhteessa tärkeisiin kilpailijamaihin voivat tulemat olla arvaamattomia. Venäjän kaupan kuihtuminen tulee omalta osaltaan vaikuttamaan negatiivisesti talouteen, vaikka vaikutus ei nähtävästi tule olemaan erityisen suuri muuten kuin energian tuonnin osalta. Riski siitä, että suuret eurooppalaiset taloudet syöksyvät lamaan on kasvanut, mikäli näin käy lähtökohtaisestikin suuri alijäämä uhkaisi kasvaa suunniteltuakin suuremmaksi. Varautuminen talouden hidastumiseen, kulutuksen hillitsemisen kautta, jollaista talousarvioesitykseltä olisi voinut odottaa, ei ole nähtävissä.

Kansalaisten kannalta inflaation merkitystä lisää hintojen nousun osuminen erityisesti välttämättömyystuotteisiin, kuten energiaan ja ruokaan. Korkojen nousu syö asuntovelkaisten kotitalouksien ostovoimaa. Kotitalouksien kulutuksen kasvun ja ostovoiman reaalikasvun voidaan nykytiedon valossa odottaakin pysyvän negatiivisena myös vuonna 2023. Detaljina todettakoon, että tässä tilanteessa on vaikea nähdä miten verotettavien uusien henkilöautojen määrä voisi nousta vuonna 2023 lähes 30 prosenttia suhteessa vuoden 2022 arvioon verrattuna (s. Y28).

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Julkisen talouden kestävyys ja pitkän aikavälin kasvu

Jo krooniseksi muodostunut valtiontalouden alijäämä on seurausta pitkään jatkuneesta kyvyttömyydestä mitoittaa valtion ja muun julkisen sektorin kokoa sopivaksi suhteessa kansantalouden kokoon ja tuotantokykyyn. Ilman päättäväisiä julkisten menojen merkittäviin pienennyksiin ja talouden tasapainottamiseen (selvästi ylijäämäinen budjetti) tähtääviä toimenpiteitä riski talouden haaksirikkoutumisesta kasvaa. Tältä pohjalta onkin hämmästyttävää, että talouspolitiikan nimetty päämäärä, kestävä julkinen talous, ei näy budjetissa sellaisina olennaisina toimenpiteinä, jotka merkittävästi tasapainottaisivat julkisen talouden tilannetta. On merkillepantavaa, että kohdatuista kriiseistä huolimatta ei ole ryhdytty toimiin.

Olisi tärkeää lähteä kokonaisvaltaisesti priorisoimaan julkisen sektorin tuottamia palveluita ja kriittisesti tarkastelemaan mitkä palvelut, suoritteet, tulonsiirrot ja tehtävät kuuluvat ja mitkä eivät kuulu julkisen sektorin (erityisesti Valtion) tehtäväkenttään. Priorisoinnin jälkeen täytyisi tehdä päätöksiä siitä mikä ei kuulu tärkeimpien tehtävien joukkoon ja mitä julkisrahoitteisia toimintoja lopetetaan. Talousarviossa ei näy viitteitä priorisointiin eikä kulujen karsimiseen. Kyseisen kaltainen keskustelu, analyysi ja päätöksenteko ovat julkisen sektorin kestävyyden kannalta avainasemassa, kun lähdetään kohtaamaan heikkenevää eurooppalaista taloustilannetta. On huomattava, että talouskasvu ei lyhyellä aikavälillä yksistään riitä kuromaan alijäämää kiinni, siksi julkisen sektorin kustannuksia laskevat toimenpiteet ja päätökset ovat välttämättömiä. On merkittävää huomata, että mikäli talous kehittyy negatiivisesti, vaarantuu myös talouspolitiikan lausuttu ensisijainen päämäärä, hyvinvoinnin lisääminen, kestävästi ja pitkällä tähtäimellä.

Jos priorisointi ja sen perusteella tehtävät toimenpiteet aloitetaan ja toteutetaan riittävän aikaisessa vaiheessa ja luodaan jatkuvan parantamisen toimintatapa kustannusten alentamiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi valtionhallintoon, voidaan saavuttaa positiivinen kierre, joka ei ole luonteeltaan 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. Priorisoinnin ja vähemmän tärkeämpien tehtävien karsimisen sekä muiden 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. Varoja ei talousarviossa ole erityisesti ohjattu toiminnan tehostamiseen. Talous on kohdannut useita peräkkäisiä shokkeja, jotka eivät ole sanottavassa määrin laukaisseet rakenteellisia uudistuksia, jotka olisivat tarpeen myös uusien shokkien kestämisen kannalta. Shokkeihin on vastattu lisävelalla, joka on ollut omiaan kiihdyttämään velkaantumista ja heikentämään kykyä kestää uusia shokkeja.

Rakenteellisten uudistusten, kuten hyvinvointialueiden luomisen onnistuminen kustannusten hillitsemisessä on merkittävää. Budjetin alijäämäisyys ei salli hyvinvointialueiden massiivista lisäresursointia, vaan alueiden toimintaa on järkeistettävä ja sitä kautta niiden kustannuksia saatava ajettua alas. Mikäli hyvinvointialueilla ei onnistuta priorisoimaan, 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 tehtävän 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. Digitalisaatiolla ja tehostetulla hoitoon ohjauksella sekä toimintatapojen ja järjestelmien valtakunnantason standardisoimisella voidaan saavuttaa paljon. 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 ja julkisen sektorin laajuisten standardien luomiseen.

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. On myös syytä pohtia kriittisesti tulonsiirtojen vaikutusta työllisyyteen ja havaita, että kohdatut kriisit eivät ole olennaisesti vaikuttaneet tulonsiirtoja nauttivien suhteelliseen elintasoon. On nähtävä, että taloustilanteen heikentyessä kaikkien on osallistuttava taakanjakoon ja velan avulla saavutetusta elintasosta on tingittävä, jos näkymä ei anna muuta mahdollisuutta.

Digitalisaatio ja vihreä siirtymä

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 talouden rakenteiden liian nopea muuttaminen ei palvele myöskään vihreän siirtymän päämääriä vaan päinvastoin luo ja vahvistaa siirtymään liittyviä riskejä. Kustannuskilpailukyky ja kannattavuus ovat avainasemassa, kun siirtymää tehdään. Mikäli kilpailukyky ja kannattavuus vaarantuvat, kasvaa riski kotimaisten yritysten markkinoilta poistumiseen ja sitä kautta tuottavan toiminnan vähenemiseen maassamme. Erityistä tarkkaavaisuutta on kiinnitettävä aloihin, jotka ovat huoltovarmuutemme kannalta merkittäviä. Asiaan liittyy myös näkökulma, joka keskittyy sukupolvenvaihdoksiin – vaihdoksia ei tule, mikäli näköala on kannattamattomuuden ja heikon kilpailukyvyn näköala. Erityisesti olisi merkittävää ymmärtää muuta Eurooppaa nopeamman siirtymän aiheuttamien muutosten vaikutuksia kilpailukykyyn suhteessa suomalaisen vientiteollisuuden tärkeimpiin kilpailijamaihin. Tärkeää olisi, 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.

Digitalisaatiolla on pystyttävä luomaan säästöjä eikä vain luomaan manuaalisten järjestelmien ohessa toimivia järjestelmiä, jotka luovat lisäarvoa, mutta eivät vähennä kustannuksia. Olisi syytä edistää isossa kuvassa päätöksenteon automatisointia sekä erityisesti tehtyjen linjausten mukaista automatisoitua toimeenpanoa. Lisäksi ja erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota hyvinvointialueiden aloittamisessa digitaalisuuden lisäämiseen mm. hoitoon ohjauksessa ja palvelujen järjestämisessä. On hämmästyttävää, että yksityisellä puolella ollaan digitalisaatiossa paljon julkista sektoria pidemmällä, vaikka toiminnan ala on käytännössä sama ja kehitys on jatkunut jo vuosikymmeniä – tämä viittaa siihen, että julkinen toimintaympäristö on jäykempi ja hitaampi tehostamaan toimintaansa. Vahvoja kannusteita toiminnan tehostamiseen täytyisi luoda.

Lopuksi

Toinen toistaan seuranneiden kriisien värittämä näkymä ei saisi hämärtää sitä tosiasiaa, että julkisen sektorin asteittainen tehostaminen tai positiivinen työllisyyskehitys eivät yksin riitä julkisen talouden ripeään tasapainottamiseen, vaan olisi tärkeää aloittaa rakenteellisten uudistusten tekeminen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sen määrittelemistä, mitkä tehtävät kuuluvat julkiselle sektorille ja mitkä eivät. Koska kansantaloutemme ei nykytilassa pysty ylläpitämään nykyisenlaajuista julkista sektoria ilman voimakasta velanottoa, on pystyttävä tekemään päätöksiä siitä, että mistä tingitään. Nyt lausuntokierroksella olevassa talousarviossa ei ole viitteitä siitä, että tarpeellisia rakenteellisia uudistuksia oltaisiin aloittamassa.

Viitteet

Valtionvarainministeriö, Taloudellinen katsaus, Syksy 2022, Valtionvarainministeriön julkaisuja, 2022:58

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

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja