

Valtiovarainvaliokunnalle Pellervon taloustutkimus PTT:n lausunto

**HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion
talousarvioksi vuodelle 2021**

Yhteenveto:

- Julkisen talouden kestävyyttä ei erityisesti uhkaa koronakriisin aikana otettu velka. Oleellimpia ovat talouden tuleva kasvu ja julkisen talouden tila pidemmällä aikavälillä.
- Jotta julkinen talous saataisiin pidemmällä aikavälillä kestäväksi, työllisyystoimien kunnianhimosta on pidettävä kiinni ja talouskasvun edellytysten parantamiseksi on tehtävä enemmän.
- Julkiset investoinnit ovat epävarmassa taloustilanteessa erityisen tehokas elvytystapa.
- Parasta elvytystä on edelleen taudin leviämisen saaminen kuriin.

Talouden tila

Hallituksen esityksen mukaan Suomen bruttokansantuotteen ennustetaan supistuvan 4,5 prosenttia vuonna 2020 ja kasvavan 2,6 prosenttia vuonna 2021. Tämä vastaa varsin hyvin PTT:n kasvuennustetta, -4 prosenttia tänä vuonna ja 3 prosenttia ensi vuonna. Talouden epävarmuus on kuitenkin edelleen erittäin suuri, ja varsinkin ensi vuoden kasvu saattaa poiketa ennustetusta paljonkin kumpaan suuntaan tahansa.

Tuotannon voimakas lasku on vähentänyt julkisen sektorin tuloja ja lisännyt menoja. Menoja ovat kasvattaneet myös koronakriisin hoidon aiheuttamat ylimääräiset menot. Talousarvioesityksessä julkisen sektorin alijäämän arvioidaan olevan vuonna 2020 n. 18 mrd. euroa, eli 7,7 % suhteessa BKT:seen ja vuonna 2021 n. 12 mrd. eli 5 % suhteessa BKT:seen. Talousarvioesityksen mukaan vuonna 2021 valtiontalous on 10,8 mrd. euroa alijäämäinen. Kansantalouden tilinpidon käsittein valtiontalouden alijäämän arvioidaan olevan n. 4,4 % suhteessa BKT:hen. Julkisen sektorin velka on talousarvion mukaan nousemassa ensi vuoden lopulla noin 56 prosenttiin ja koko julkisen sektorin 73 prosenttiin suhteessa BKT:seen.

PTT:n ennusteen mukaan julkisen sektorin alijäämä on jäämässä hieman talousarvioesityksen arviota pienemmäksi, eli noin 6 prosenttia tänä vuonna ja noin 4 prosenttia ensi vuonna. Julkisen sektorin velkasuhde nousisi PTT:n ennusteen mukaan noin 68 prosenttiin vuonna 2021. PTT:n ennuste poikkeaa talousarviosta, koska arvio talouden kasvusta on hieman positiivisempi ja arviomme alkuvuoden tietojen pohjalta, että koronakriisin hoitoon tarkoitettujen menojen käyttö jää budjetoitua vähäisemmäksi. Kuten koko talouden ennusteeseen, myös julkisen talouden ennusteeseen liittyy suurta epävarmuutta.

Finanssipolitiikan linja

Valtion talouden alijäämän voimakas kasvu ja velkaantuminen ovat olleet väistämättömiä koronakriisin oloissa. Talouden supistumista seuranneen verotulojen laskun ja normaalien menojen kasvun lisäksi alijäämää ovat kasvattaneet koronaviruksen aiheuttaman terveyskriisin hoidon kulut ja talouden tukemiseksi tehdyt tukipaketit.

Tukipaketit tukevat talouden elpymistä ja auttavat yrityksiä selviämään yli pahimman kriisivaiheen. Koronakriisistä palautuminen tulee kuitenkin vaatimaan aikaa. Talouden tukeminen on luultavasti tarpeen myös tämän vuoden jälkeen, eikä kireään finanssipolitiikkaan tulisi palata liian aikaisin. Julkisen talouden tasapainottaminen on syytä aloittaa vasta kuin talous on toipunut kunnolla ja päässyt uudelleen kasvuun. Epävakaassa taloustilanteessa toteutetut kiristystoimet heikentävät talouskasvua ja kohdistuvat yleensä jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ihmisiin. Liian aikaisilla kiristystoimilla olisikin pidemmällä ajalla suuria negatiivisia vaikutuksia.

Talousarvioissa palataan ensi vuoden osalta kehysmenettelyyn, tietyin poikkeuksin. Koronakriisin suorien menojen lisäksi talousarvioissa varataan ylimääräinen 500 miljoonaa euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Toisaalta hallitus varautuu kiristämään finanssipolitiikkaa, mikäli Suomen talous elpyy ennakoitua nopeammin.

Tautitilanteen ja talouden kehitykseen liittyvän erittäin suuren epävarmuuden vallitessa on hyvä varautua muuttamaan finanssipolitiikan linjaa tarvittaessa. Hallitus jättää kuitenkin itselleen varsin pienen lisäelvytysvaran ensi vuodelle. 500 miljoonaa voi osoittautua riittämättömäksi, jos talous kehittyy ennakoitua heikommin.

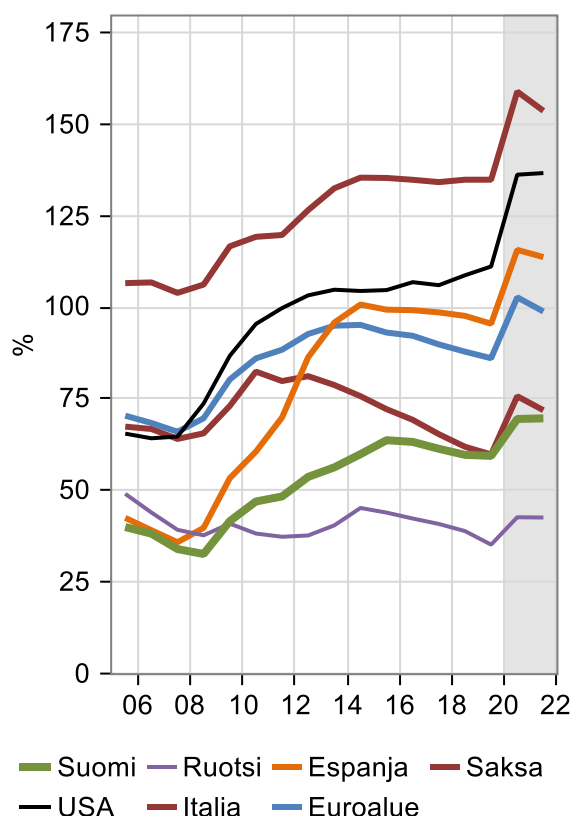
Onneksi talous saa kuitenkin lisäelvytystä EU:n elpymisvälineestä. Vaikka välineeseen liittyy monia ongelmia, on se hyvin tervetullut lisä kysynnän lisäämiseksi ja investointien vauhdittamiseksi koronakriisin jälkeen. Suomen osuus elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) avustuksista on arvioilta 2,3 mrd. euroa ja koko välineen (NGEU) avustuksista kokonaisuudessaan noin 3 mrd. euroa.

Ensi vuodelle osuvan rahoituksen osuus on kuitenkin epäselvä. Periaatteessa ensi vuoden hankkeiden osuus voisi olla 1 mrd. euroa, mutta rahoituksen käyttö ulottuu kuitenkin aina vuoteen 2026 asti, joten ensi vuonna käytettävä osuus on luultavasti huomattavasti pienempi. Talousarvioesityksen perusteella on myös epäselvää missä määrin EU-rahoitus lisää panostuksia nettomääräisesti.

Julkisen talouden kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä

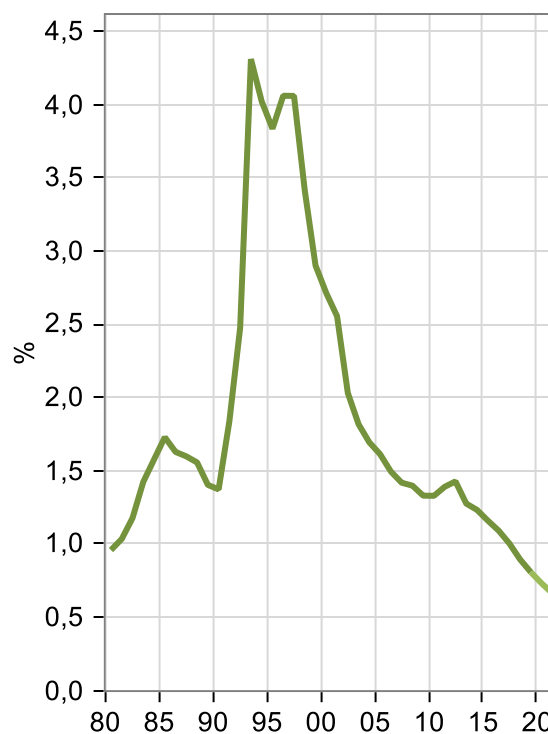
Elvytyspaketit lisäävät julkista velkaa nopeasti. Monessa maassa velkasuhde tulee kasvamaan 10–20 prosenttiyksikköä koronaviruksen seurauksena. Suomessa velkasuhde nousee ensi vuonna 70 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen. Akuuttia huolta velkaantuminen ei kuitenkaan aiheuta. Suomi on samassa veneessä muiden maiden kanssa, eikä Suomen velka-aste ole kansainvälisesti erityisen korkea koronaviruksen jälkeenkään. Hyvin kevyen rahapolitiikan ansiosta valtioiden lainanhoitokulut pysyvät alhaisella tasolla vielä pitkän aikaa. Suomen lainanhoitokulut jopa alenevat kasvavasta velasta huolimatta, ja ovat hyvin alhaiset suhteessa BKT:seen.

Julkisen velka suhteessa BKT:seen



Lähde: DG ECFIN, Macrobond, PTT

Julkisen sektorin korkomenot suhteessa BKT:seen



Lähde: StatFin, Macrobond, PTT

Julkisen talouden kestävyyttä ei erityisesti uhkaa koronaviruksen aikana otettu velka. Oleellisempaa ovat talouden tuleva kasvu ja julkisen talouden tila pidemmällä aikavälillä, erityisesti väestön ikääntymisen aiheuttaman menopaineen hallinta.

Talousarvioesityksessä vastataan julkisen talouden kestävyysaasteeseen kestävyystiekartalla. Siinä päätavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:seen vuosikymmenen loppuun mennessä. Keskeiset keinot ovat työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen, talouskasvun edellytysten vahvistaminen, julkisenhallinnon tuottavuuden vahvistaminen sekä kustannustehokkuutta lisäävät toimet, ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.

Hallitus on nostanut työllisyystavoitteensa 80 000 lisätyölliseen ja budjettiriihessä esitetyillä toimilla arvioitiin saavutettavan näistä 31 000–36 000. Vaikka toimien vaikuttavuuteen ja laskentatapaan on esitetty kritiikkiä, on hallitus kuitenkin esittänyt konkreettisia toimia, joilla työllisyyttä saadaan luultavasti parannettua, kun kysyntä palaa talouteen. Paljon on kuitenkin vielä tehtävänä työllisyystoimienkin osalta. Budjettiriihessä esitetty alustava lista mahdollisista tulevista toimista sisältää lisää toimia, joilla on työllisyysvaikutuksia, ja ne pitäisi saada toteutettua seuraavassa vaiheessa.

Vaikka työllisyystoimet ovat saaneet paljon kritiikkiä, ovat ne kuitenkin selvästi konkreettisin osa kestävyystiekarttaa. Muut sen osat ovat valitettavasti selvästi heikompia ja vähemmän konkreettisia.

Talouskasvun edellytyksiä kerrotaan tuettavan mm. vahvistamalla tutkimus- ja kehitystoiminnan edellytyksiä osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Tämä on erittäin tärkeää, mutta konkreettiset toimet jäävät vähäisiksi. Suomi on jo pitkään jäänyt jälkeen sekä nuorten koulutusasteessa että tutkimus- ja tuotekehityspanostuksissa, ja lisäksi myös kone- ja laiteinvestointien taso on matala.

Julkisen hallinnon tuottavuutta ja kustannustehokkuutta aiotaan vahvistaa julkisia hankintoja, tilahallintoa ja digitalisaatiota koskevin toimenpitein. Kannatettavia toimenpiteitä, mutta niiden vaikutus julkisen talouden kestävyteen jää parhaassakin tapauksessa varsin pieneksi.

Lisäksi sote-palvelujen kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta aiotaan parantaa. Kustannusten kasvun hillintä on kuitenkin jäänyt taka-alalle sote-uudistuksessa, joten täältäkin suuria säästöjä tuskin on tiedossa.

Jotta julkinen talous saataisiin pidemmällä aikavälillä kestäväksi, työllisyystoimien kunnianhimoista on pidettävä kiinni ja talouskasvun edellytysten parantamiseksi on tehtävä enemmän. Tämän lisäksi tulevana vuosina voidaan hyvin tarvita myös menojen karsintaa ja/tai verojen korotuksia.

Arvio tehokkaimmista elvytyskeinoista kasvun aikaansaamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi

Aktiivisessa tautivaiheessa työttömyysturvan laajentaminen ja yrityksille tarjotut tuet ja lainat ovat olleet tärkeitä kantamaan taloutta pahimman yli. Tautitilanteen ollessa päällä taloutta on

hankala ja osin turha yrittää varsinaisesti elvyttää. Valitettavasti olemme edelleen aktiivisessa tautivaiheessa emmekä myöskään tiedä, koska pääsemme tautitilanteen yli. Parasta elvytystä on edelleen taudin leviämisen saaminen kuriin.

Julkiset investoinnit ovat epävarmassa taloustilanteessa erityisen tehokas elvytystapa. Niiden tehoon tautitilanteella on myös pienempi vaikutus. Ensimmäisessä vaiheessa tulisi tehdä ylläpitoinvestointeja, jotka ovat työvoimaintensiivisiä ja nopeita aloittaa. Myöhemmin voidaan toteuttaa investointeja, jotka tukevat talouden rakennemuutoksessa, kuten EU:n elpymisvälinettä onkin tarkoitus käyttää.

Epidemia jättää myös pysyviä muutoksia talouteen ja samoin epidemiasta riippumaton talouden rakennemuutos etenee. Kumpikin luo tarpeen työvoimaresurssien siirtymiseen. Tässä työpaikan löytämistä nopeuttavat työllisyystoimet, ja osaamista päivittävä koulutus, ovat tärkeitä. Rakennemuutosta edistää myös yksityisten investointien kannustaminen ja yritysten lainoituksen turvaaminen.

Erityisesti epidemiavaiheessa laaja-alainen elvytys esimerkiksi veronalennuksilla ei ole tehokasta, se luultavasti ohjautuu suurelta osin säästämiseen tai tuontitavaroihin. Epidemian jälkeen myös ostovoiman tukeminen voi tulla ajankohtaiseksi, mutta sen pitäisi olla hyvin kohdennettua. Epidemia on vaikuttanut kotitalouksien ostovoimaan hyvin epätasaisesti. Suurella osalla kotitalouksia tulot eivät ole vähentyneet ja kulutuksen vähentyessä säästäminen on kasvanut. Tämän vuoden aikana säästämisaste onkin kasvanut erittäin paljon. Yleisillä veronalennuksilla olisikin luultavasti vain pieni vaikutus kulutukseen. Pienituloisille suunnatulla veronalennuksella tai tulonsiirroilla olisi selvästi suurempi vaikutus kulutukseen.

Lisätietoja:

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