

Tero Kuusi, tutkimusjohtaja, ETLA

Asia: HE 146/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

Valtiovarainvaliokunta: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Valtiovarainvaliokunta toivoo lausuntoja erityisesti julkisen talouden kestävydestä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä sekä tehokkaimmista elvytyskeinoista kasvun aikaansaamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi. elinkeinoelämän toimintaympäristön näkökulmasta.

Tausta

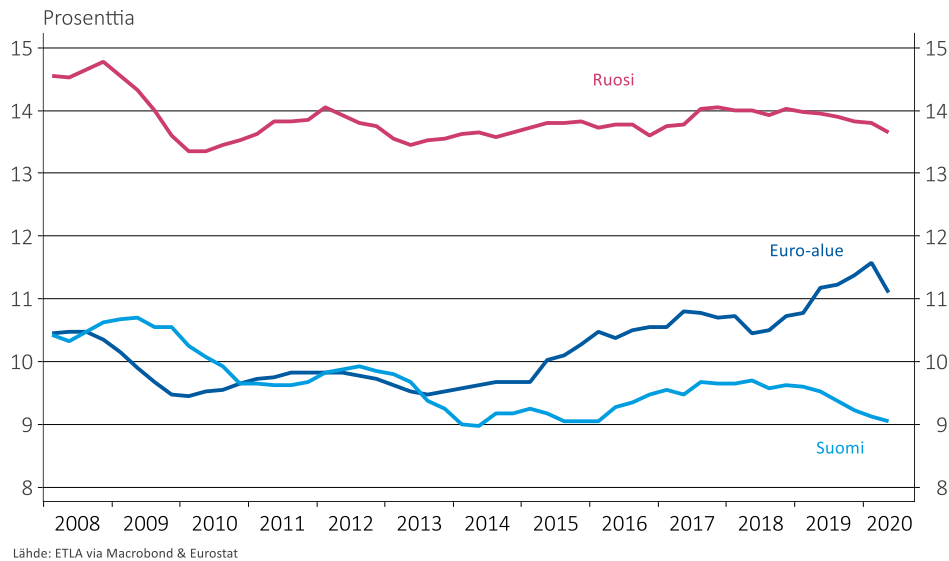
Suomi on selviämässä koronakriisin ensivaiheesta ennakoitua vähemmällä ja kriisin aikana tehty elvytyspolitiikka on ollut pääsääntöisesti kasvun edellytyksiä tukevaa. Jatkossa pandemian hoidon hybridistrategian toimivuus on varmistettava, ettei elvytykseen tarvitse turvautua viruksen uuden aallon uhatessa.

Kriisin jäljet julkisessa taloudessa ovat joka tapauksessa pitkät. Alijäämää jää julkiseen talouteen jopa vuosikymmeneksi, ja sen sulattamista vaikeuttavat ikääntymisen mukanaan tuomat menopaineet sekä EU:n budjetin ja elvytyspaketin maksut. Ilman ennakoitua nopeampaa talouskasvua tai miljardien eurojen julkisen talouden sopeutusta velka jatkaa kasvuaan vielä 2030-luvulla. Myös laina- ja takausvastuiden lisääntyminen on kasvattanut piilevää velkaa, joka voi realisoitua maksettavaksi lähivuosina.

On tärkeää palauttaa finanssipolitiikan linja vastuulliseksi. Enää ei ole varaa samaan nousukauden elvytykseen, mitä edellisellä hallituskaudella ja nykyisen kauden alussa noudatettiin.

On selvää, että nopeampi talouskasvu olisi sopeutusta mieltäisempi ratkaisu julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi. Pitkäaikainen talouskasvu vaatii kuitenkin pitkäjänteistä tuottavuuden kehitystyötä, joka syntyy osaamisesta ja tuotantorakennetta uudistavien teknologioiden kehittämisestä ja hyödyntämisestä. Taloutta uudistavat investoinnit ovat Suomessa olleet pitkään kilpailijamaita alhaisemmat. Ilman merkittäviä uusia toimia vuosikymmenen jatkunut ja viime vuosina pahentunut investointilama jatkuu (Kuvio 1). Tilastokeskuksen sektoritilinpäiden mukaan 2010-luvulla jalostuksen alan yritykset ovat investoineet Suomeen 3,5 miljardia euroa vähemmän kuin mitä pääoma on kulunut.

Tuotannolliset investoinnit / BKT



Kuvio 1. Tuotannollisten eli kone- ja laite- sekä aineettomien investointien määrä suhteessa talouden kokoon.

Heikosta tuottavuuskasvusta on tullut Suomen kansantalouden suurin ongelma. Lisäksi työikäisen väestön määrä on kääntynyt pysyvästi laskuun. Näiden talouskasvun jarrujen poistaminen edellyttää investointeja tukevaa politiikkaa, työperäistä maahanmuuttoa ja työllisyysasteen nostoa.

Julkisen talouden kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä

Jotta julkinen talous saadaan tasapainoon tulevina vuosina, sopeutustarve on suuri. Laiminlyönteihin ei ole enää tulevilla nousukaudella varaa. Mitä vähemmän saadaan aikaiseksi kasvua nopeuttavia toimia, sitä enemmän on sopeutettava.

Etlan arvioiden mukaan (Taulukko 1) nykyisen talouspolitiikan vallitessa julkisen talouden velkasuhde jatkaa kasvuaan lähivuosina ja velkasuhde yltää 73.7 prosenttiin vuonna 2022. Julkisyhteisöjen rahoitusaliijäämä säilyy korkeana. Vielä vuonna 2022 sen ennustetaan olevan 4.4 prosenttia kokonaistuotannon arvosta. Luvut ovat hyvin samansuuntaisia valtiovarainministeriön laskelmien kanssa.

Taulukko 1. Etlan arvio julkisen talouden tasapainosta ja EDP-velasta vuosina 2020–2022, % bruttokansantuotteesta.

	2020	2021	2022
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-7.8	-5	-4.4
Julkisyhteisöjen EDP-velka	70.7	72.6	73.7

Myös vuosien 2023–2024 osalta Etlan näkemys on, että julkisen talouden rahoitusasema ei merkittävästi parane nykyisellä talouspolitiikalla. Vaikka koronan vaikutus vähitellen poistuu,

rahoitusasemaa tulee edelleen heikentämään väestörakenteen muutos ja siitä juontuva palvelutarpeen kasvu, sekä päätösperäisinä toimina edelleen Rinne-Marinin hallituksen hallitusohjelman menolisäykset.

Työllisyyden kohentaminen on paras tapa kestävyysvajeen sulattamiseen. Hallitus ei voi työpaikkoja luoda, joten sen täytyy luoda olosuhteet, joissa yritykset työllistävät ja työnteko on aina kannattavaa esimerkiksi kehittämällä työnhaun tukea, työttömyysturvaa ja työkyvyttömyyteen liittyvää etuusjärjestelmää.

Rahoitustarpeiden hoitaminen työn verotuksen tai yritysverotuksen kiristyksillä sen sijaan heikentäisi mahdollisuuksia työllisyystavoitteiden saavuttamiseen. Kestävyysvajeen kannalta olennaista on myös saada julkisen sektorin tuottavuuskehitystä nopeutettua ja palvelutarpeen kasvua hidastettua. Sote-uudistus on menossa tältä osin väärään suuntaan. Kustannusten hillinnän sijaan soteuudistus uusine maakuntaveroineen nostaa veronkorotuspaineita. Veronkorotusten sijaan meillä on kuitenkin tarvetta yrittämisen verotuksen alentamiseen talouskasvun nopeuttamiseksi.

Etlä ei ole koronakriisin alkamisen jälkeen päivittänyt kestävyysvajelaskelmaa, mutta rakenteellisen alijäämän kasvu on suurentanut kestävyysvajetta. Joka tapauksessa on selvää, että julkisen talouden kurssin muuttaminen vaatii merkittäviä toimia, joiden mittaluokkaa valtiovarainministeriö (VM 2020) arvioi hyvin. Pelkästään velan määrän vakauttaminen suhteessa talouden kokoon 2020-luvun aikana edellyttäisi julkisen talouden vahvistamista noin 5 miljardilla eurolla eli noin 2 prosentilla suhteessa bkt:hen. Tällöin velkasuhteen kasvu pysähtyisi keskipitkällä aikavälillä noin 75 prosentin tuntumaan. Velkasuhteen painaminen takaisin 60 prosentin tasolle kohtuullisessa ajassa, esimerkiksi vuoteen 2035 mennessä, vaatisi puolestaan noin 4,3 prosentin sopeutusta suhteessa bkt:hen. Se on runsaat 11 mrd. euroa. Lisäksi Suomella on merkittävästi piilevää velkaa ehdollisista takaus- ja pääomavastuista. Takausvastuut olivat EU-maiden suurimmat jo ennen pandemiaa (Valtioneuvosto, 2020). Suomi lisäsi pelkästään vuoden neljännessä lisätalousarviossa näitä vastuuta 12 mrd. euroa.

Tehokkaimmat elvytyskeinot kasvun aikaansaamiseksi

Tänä vuonna elvytetään lisäbudjeteilla syystä, ja tukitoimet ovat olleet pääosin onnistuneita. Olennaista nyt on estää talouskasvun edellytysten pitkäaikainen heikkeneminen (ks. esim. Jordà ym., 2020). Yritysten konkurssiaalto ja massatyöttömyys voisivat alentaa talouden tuotantokapasiteettia pitkäksi aikaa (Portes, 2020). Ongelmien välittyminen rahoitusjärjestelmään voisi tuottaa häiriöitä yritysten ja kotitalouksien luotonsaantiin. Myös elvytyksen ja tukitoimien riskit ovat pienet Euroopan keskuspankin rahapolitiikan ansiosta.

Ensi vuonna on odotettavissa kansainvälisen kysynnän elpymistä, koska koronan kanssa opitaan elämään ja rokotteen ennustetaan valmistuvan. On erittäin tärkeää, että Suomi pääsee mukaan tähän kysynnän kasvuun, sillä elvytystä ei voi enää jatkaa suuren velkaantumisen vuoksi. Siksi kilpailukyky pitää palauttaa.

Ennusteet kilpailukyvyistä ensi vuodelle ovat huolestuttavia. Tämän vuoden kustannuskilpailukyvyistä ei vielä ole tilastotietoa tai näyttöä. Sekä Etlan että Suomen Pankin ennusteet viittaavat kilpailukyvyn heikkenevän ensi vuonna, ellei paikallista sopimista oteta laajassa mitassa käyttöön.

Hallitus pyrkii tukemaan ensi vuoden talouskasvua työllisyystoimilla ja talouskasvun edellytysten vahvistamisella. Päätetyt työllisyystoimet eivät kuitenkaan ehdi vaikuttaa ensi vuonna. Niitä on myös toistaiseksi tehty niin vähän, että ne eivät paranna työllisyyttä pitkälläkään aikavälillä. Julkisen talouden näkökulmasta toimissa on myös merkittävänä ongelmana, että ne tehdään julkista alijäämää kasvattamalla. Toistaiseksi nykyisen hallituksen rakenteelliset toimenpiteet nettomääräisesti heikentävät työllisyyttä.

Talouskasvun edellytyksiä pyritään hallituksen esityksessä parantamaan palkkamallilla sekä investointiympäristön ja osaamisen kehittämällä.

Osaamista kehitetään esimerkiksi oppivelvollisuusiän korottamisella, joskin sekin vaikuttaa vasta pitkällä aikavälillä. Palkkamalltiin hallitus ei pysty suoraan vaikuttamaan, eikä se pyri siihen epäsuorastikaan, koska talousarvioehdotuksessa ei ole tuloveron kevennyksiä, jotka olisivat johtaneet pienempiin palkankorotusvaatimuksiin ensi vuoden syksyllä käytävissä neuvotteluissa tai helpottaisivat tulevana talvena olemassa olevien työehtosopimusten avaamista. Investointiympäristöä kehitetään 43 miljoonalla eurolla, mikä koostuu sähköveron alennuksesta ja muista veromuutoksista. Summa on niin pieni, ettei se vaikuta kilpailukykyyn.

Suomessa onkin edelleen tarvetta yrittämisen verotuksen alentamiseen talouskasvun nopeuttamiseksi. Kasvua edistämään tarvittaisiin nykyistä vahvempaa innovaatiopolitiikkaa, joka mahdollistaa tutkimus- ja kehitysinvestoinnit ja korkean lisäarvon työpaikkojen säilymisen. Etenkin kannustimia tutkimus- ja tuotekehitykseen sekä kone- ja laiteinvestointeihin on parannettava. Myös asiantuntijoiden maahanmuuttoa on edistettävä määräaikaista verotukea laajentamalla.

Tällä hetkellä hallituksen toimenpiteitä jää liikaa jatkovalmisteluun. Onneksi kuitenkin hallitus on luvannut tehdä enemmän tulevaisuudessa, kuten

- tehdä omia toimia, jos työmarkkinajärjestöt eivät onnistu löytämään yli 55-vuotiaille työn tarjontaa lisääviä uudistuksia
- vahvistaa syksyllä annettavalla selonteolla tutkimus- ja kehitystoiminnan edellytyksiä
- ehdottaa lisää uudistuksia kevään kehysriihessä
- toteuttaa uusia toimenpiteitä tai turvautumaan ns. sopeutustoimiin, jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti.

Näitä toimia ei saisi missään tapauksessa haudata työryhmiin, vaan päästä nopeasti toimeenpanoon. Viimeistään kehysriihessä olisi päätettävä ensi vuonna käyttöön otettavista lisätoimista, jotka nostavat työllisyysastetta. Toimet eivät saa aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia julkiselle taloudelle.

Sen sijaan veronkorotuksia tulisi välttää ja yleisenä sääntönä olisi perusteltua panostaa julkisen talouden menojen sopeuttamiseen verokorotusten sijasta sitten, kun suhdanne on kääntynyt nousukaudelle. Veronkorotusten negatiiviset vaikutukset kasvuun ovat tyypillisesti menoleikkausten vaikutuksia suuremmat nousukaudella (Keränen ja Kuusi, 2016). Silloin julkisen kysynnän syrjäytysvaikutus on suurempi. Lisäksi veronkorotusten kielteiset vaikutukset korostuvat valmiiksi kireän verotuksen maassa, jossa veroilla rahoitettujen menolisäysten myönteiset vaikutukset törmäävät laskevaan rajatuottoon: mitä enemmän panostuksia julkiseen talouteen on jo tehty, sitä vaikeammaksi tulee löytää suuren yhteiskunnallisen tuoton tarjoavia menokohteita. Mahdollisuuksia veronkorotuksiin on vain ympäristö-, arvonlisä- ja kiinteistöverotuksessa. Jos veronkiristykseen on turvauduttava, näitä veroja voidaan korottaa aluksi alijäämän umpeen kuromiseksi ja myöhemmin haitallisempien verojen madaltamiseksi.

Julkisen talouden sopeuttamisen kannalta keskeisin hanke on SOTE-uudistus. Sosiaali- ja terveystalouden kustannukset ovat niin merkittävät ja ikääntymisen tuomat kustannuspaineet niin suuret, että sote-uudistusta ei saa tehdä ilman tuottavuutta parantavia ja kustannuksia säästäviä elementtejä. Hallitus ei ottanut huomioon lausuntokierroksella esiin nostettua ristiriitaa uudistuksen tavoitteiden ja esitettyjen keinojen välillä. Viime kädessä ristiriita palvelujen parantamisen ja kustannusten hillitsemisen välillä voidaan ratkaista tuottavuutta kasvattamalla. Sote ei kuitenkaan enää tavoittele tuottajien välistä kilpailua, jolloin keskeinen tuottavuuden parantamisväline jää pois käytöstä. Tällöin hankkeen keskeinen tavoite vaarantuu ja vastuu menojen kasvun rajoittamisesta siirtyy valtiolle, joka joutuu vuosittain päättämään siitä, kuinka suuri rahoitus tarvitaan palveluihin. Valtion kyky arvioida ja ohjata näin laajan kokonaisuuden tuottavuutta on kuitenkin hyvin rajallinen ja suuria panostuksia toiminnan ohjaamiseen, mm. tuottavuusmittareihin, tarvitaan. Hallituksen lupaaman epärealistisen perusterveydenhuollon hoitotakuun rahoitukseen on tarkoitus käyttää elvytysrahaa. Tämä tarkoittaa käytännössä rakenteellisen ongelman ratkaisuyritystä lisäämällä julkista velkaa.

Kirjallisuutta

Jordà, Ò., Singh, S. R. ja Taylor, A. M. (2020). Longer-Run Economic Consequences of Pandemics. Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers 1 (April 3): 1–15

Keränen, H. ja Kuusi, T. (2016). The EU's Fiscal Targets and Their Economic Impact in Finland. Etna Working Papers 33. Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2015 raportin taustamuistio.

Portes, J. (2020). The lasting scars of the Covid-19 crisis: Channels and impacts. VOX EU blogikirjoitus. <https://voxeu.org/article/lasting-scars-covid-19-crisis>

Valtioneuvosto (2020). Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024

VM (2020). Suomen julkisen talouden kestävyys. Talousnäkymät. Valtiovarainministeriön julkaisu, 2020:59.