

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 (VNS 1/2018 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 18.5.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Veliarvo Tamminen, valtiovarainministeriö
- apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
- ennustepäällikkö Janne Huovari, Pellervon taloustutkimus PTT
- pääekonomisti Eugen Koev, Akava ry
- ekonomisti Simo Pinomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääekonomisti Ilkka Kaukoranta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- pääekonomisti Ralf Sund, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Julkisen talouden suunnitelman mukaan Suomen talous kasvaa ripeästi ja kasvu on laaja-alaista. Työllisyys kasvaa ja työttömyys alenee. Talouden ja työllisyyden kasvu vahvistavat siten myös julkista taloutta. Näin ollen hallitus on nykytiedoilla saavuttamassa keskeiset talouspoliittiset tavoitteensa, vaikka tavoitteiden saavuttaminen vielä vuosi sitten näytti hyvin epätodennäköiseltä. Talouden hyvä suhdanne kuitenkin peittää alleen julkista taloutta heikentävät rakenteelliset tekijät. Valtiovarainministeriön arvion mukaan suhdannesyklin tasaannuttua talouskasvu uhkaa jälleen hidastua. Myös työmarkkinoilla on haasteita, joita myönteinen suhdannekehitys ei korjaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto TrVL 8/2018 vp

Finanssipolitiikan mitoitus

Valiokunta kiinnitti mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista (TrVM 2/2018 vp) huomiota siihen, että vaikka hyvä talouskehitys saa julkisen talouden alijäämän supistumaan nopeasti, on tärkeää huolehtia myös riittävästä puskureista mahdollisia tulevia taantumia varten. Väestön ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun sekä työikäisen väestön supistumisen vuoksi julkisen talouden alijäämä ja velka uhkaavat jälleen kasvaa 2020-luvulla. Esimerkiksi Euroopan komission arvion mukaan suunnitelluista uudistuksista huolimatta väestön ikääntymisestä johtuva kustannuspaine pitää keskipitkän aikavälin velkaennusteet nousu-uralla. Potentiaalinen kasvu on kiihtynyt, mutta sen ei odoteta palaavan kriisiä edeltäneelle tasolle keskipitkällä aikavälillä. Tämä tarkoittaa sitä, että elpymisestä huolimatta kasvun oletetaan olevan hitaampaa kuin mihin ennen taantumaa totuttiin, joten ennakoitavissa olevan talouskasvun ei voi odottaa korjaavan julkisen talouden pidemmän aikavälin ongelmia.

Valiokunnan saamat asiantuntija-arviot finanssipolitiikan mitoituksesta vaihtelevat jonkin verran. Mitoitusta pidetään joissakin arvioissa suhdannetilanteeseen nähden sopivana, mutta enemmistö katsoo, että finanssipolitiikkaa tulisi kiristää. Toisaalta on huomattava, että finanssipolitiikan mitoitusta on reaaliaikaisesti vaikea arvioida, sillä kaikkiin lähestymistapoihin sisältyy menetelmällistä epävarmuutta ja lisäksi arvio suhdanteesta päivittyy ennusteiden mukana. Esimerkiksi PTT:n arvion mukaan finanssipolitiikan mitoitus on valtiovarainministeriön luvuilla laskettuna suhdannetilanteeseen nähden sopiva, mutta PTT:n omilla luvuilla laskettuna löysä eli taloutta elvyttävä. Tässä on osaltaan taustalla PTT:n myönteisempi arvio kuluvan ja tulevan vuoden kasvusta kuin valtiovarainministeriön kevään 2018 ennusteen mukainen kasvu.

Tarvetta tukea kokonaiskysyntää elvyttävällä finanssipolitiikalla ei asiantuntijoiden mukaan siis ole. Suotuisan suhdanteen myötä syntyvät tulot pitäisi sen sijaan käyttää vahvistamaan julkista taloutta, sillä hyvä suhdannetilanne ei korjaa julkisen talouden kestävyysvajetta. Julkisen talouden kestävyyttä arvioivien tahojen mukaan nyt nähtävissä oleva kasvu ei riitä rahoittamaan nykyisen lainsäädännön kansalaisille tarjoamia etuuksia ja palveluita pitkällä aikavälillä.

Elvyttävä finanssipolitiikka noususuhdanteen aikana voi lisäksi johtaa talouden ylikuumenemiseen. On kuitenkin huomattava, että elvyttävä finanssipolitiikka on osaltaan seurausta hyvinvointiyhteiskuntaan liittyvien menojen automaattisesta kasvusta. Väestön ikääntymiseen liittyvät menot kasvavat valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 0,2 prosenttia vuosittain. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka julkisia menoja on kuluvalle vaalikaudella päätösperäisin toimin leikattu, niin ikääntymiseen liittyvät menot jatkavat kasvua ilman eri päätöksiä. Tämän vuoksi rakenteelliset uudistukset julkisten palvelujen tehostamiseksi ovat välttämättömiä. Kun talous kasvaa nopeasti, talouden rakenteita on hyvät mahdollisuudet uudistaa laajemminkin, sillä voimakas kysyntä lieventää uudistusten mahdollisia lyhyen aikavälin epäsuotuisia vaikutuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota toisaalta myös siihen, että nykyinen nopea kasvu on seurausta hyvästä kansainvälisestä suhdannetilanteesta, johon Suomikin omilla toimillaan pääsi mukaan. Suomi on pieni avotalous, joten kansainvälisen talouden epävarmuudet vaikuttavat Suomen talouteen suoraan vientikysynnän kautta. Lisävaikutuksia syntyy valuuttakursseista sekä koroisista. Hyvistä näkymistä huolimatta maailmantaloudessa on yhä useita riskejä, joten riski kansainvälisen talouden kasvun vaimenemisesta on syytä ottaa huomioon. Tämä voi vaarantaa nyt käyn-

Valiokunnan lausunto TrVL 8/2018 vp

nistyneen kasvun jatkumisen. Tällöin tulee mahdollisesti tarve väliaikaisille elvyttävillä toimilla kotimaisen kysynnän tukemiseksi. Tarpeeseen tukea kotimaista kysyntää on hyvä varautua noususuhdanteen aikana uudistamalla talouden rakenteita ja vahvistamalla julkista taloutta.

Valiokunnan mielestä finanssipolitiikan valmistelussa on tärkeää huomioida talouskehitykseen liittyvien riskien vaikutukset Suomen talouskehitykseen ja julkisen talouden hoitoon.

Menokehitykseen liittyvät riskit

Julkisen talouden tulevaan menokehitykseen liittyy huomattavaa epävarmuutta meneillään olevien suurten uudistusten kustannusvaikutusten ja siten tulevan rahoitustarpeen arvioinnissa. Maakuntien rahoitus on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa eduskunnassa käsiteltävänä olevien hallitusten esitysten mukaisesti. Arviot aloitusvaiheen kustannuksista sekä siitä, kuinka suuri osa kustannuksista on pysyviä menonlisäyksiä, vaihtelevat kuitenkin suuresti. Näin ollen valiokunta kiinnittää huomiota julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden kehityksestä vuosille 2019—2022 annetun kuvan realismuuteen. Mikäli tuleva menokehitys on aliarvioitu, niin julkisen talouden tilasta annettu kuva voi muuttua huomattavasti. Menokehitykseen liittyvää riskiä ei valiokunnan arvion mukaan ole tuotu riittävästi esille julkisen talouden suunnitelmassa.

Julkisen talouden suunnitelmaan liittyvän kuntatalousohjelman mukaan kuntien ja kuntayhtymien talous pysyy vahvana kuluvana vuonna. Tässä taustalla ovat sekä odotettua nopeammin kasvaneet verotulot että maltillisesti kehittyneet toimintamenot. Vuonna 2019 kuntien talous kuitenkin heikkenee, kun toimintamenojen kasvu vauhdittuu ja valtionosuudet laskevat. Myös sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien tehtäviin ja talouteen. Julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntatalouden menot pienenevät noin 17,6 miljardilla eurolla vuodesta 2020 alkaen. Kuntatalousohjelman mukaisessa painelaskelmassa sote- ja maakuntauudistus vähentää kuntien toimintamenojen kasvupainetta, kun voimakkaasti kasvaneet sote-menot siirtyvät valtion ja maakuntien vastuulle. Arvioihin kuntien menojen laskusta liittyy kuitenkin riskejä. Valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan uudistuksen myötä kuntien henkilöstömenot eivät välittömästi supistu laskelmissa oletetun mukaisesti eivätkä ICT-menot puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyykin maakunnille. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi henkilöstöä ei voi järjestellä yhtä joustavasti kuin siirtolaskelmissa on oletettu. Näin ollen uudistuksen myötä kunnat joutuvat aktiivisesti sopeuttamaan toimintojaan.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt luvut eivät vielä kerro maakuntahallinnon rahoituksen riittävydestä. Suunnittelukaudella tullaan todennäköisesti tarvitsemaan selvästi suurempaa rahoitusta kuin mihin kehityksessä on keväällä 2018 varauduttu. Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteet tulisi purkaa riittävän konkreettiseksi toimenpiteiksi, jotta tulevia menopaineita voitaisiin realistisemmin arvioida. Toistaiseksi ei ole esitetty riittävän yksilöityä arviota siitä, kuinka eri toimenpiteillä aiotaan saavuttaa tavoitteeksi asetettu 3 miljardin euron kustannussäästö vuoteen 2030 mennessä. On myös huomattava, että suuria kokonaisuuksia ja niiden vaikutuksia talouteen on vaikeaa arvioida. Lisäksi uudistuksella tavoiteltujen tehostamisten myötä tulevien kustannussäästöjen realisoituminen vie aikaa, ja niitä on odotettavissa vasta pitkällä aikavälillä. Euroopan komission arvion mukaan Suomen julkisessa taloudessa on suuri kestävyysriski keskipitkällä aikavälillä. Tärkein syy tämän taustalla on väestön ikääntymiseen liittyvät menopaineet. Siksi uudistukset tuottavuuden parantamiseksi näiden palveluiden tarjoamisessa ovat erityisen tärkei-

Valiokunnan lausunto TrVL 8/2018 vp

tä. Lisäksi on huomattava, että huoltosuhteen nopea heikkeneminen 2020-luvulla voi vaarantaa palvelujen saatavuuden, mikäli sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää ei uudisteta.

Työmarkkinat ja kasvu

Valiokunta korostaa kasvua ja työllisyyttä tukevien toimien merkitystä.

Parantuva työllisyys kohentaa julkista taloutta sekä menojen vähenemisen että tulojen kasvun kautta. Tärkeitä toimia ovat työvoiman tarjontaa lisäävät ja rakenteellista työttömyyttä vähentävät toimet. Rakenteellinen työttömyys on arvioiden mukaan Suomessa edelleen korkea, mikä viittaa ongelmiin työmarkkinoiden tehokkuudessa ja joustavuudessa. Toisaalta huomionarvoista on se, että kevään 2018 ennusteiden mukaan on mahdollista, että hallituksen vaalikaudelle asetama tavoite 72 prosentin työllisyysasteesta toteutuisi. Pitkällä aikavälillä työllisyysasteen tulisi asiantuntija-arvioiden mukaan kuitenkin nousta tätäkin tavoitetta korkeammaksi, jotta Suomen talouden pitkän aikavälin haasteisiin kyetään vastaamaan. On huomattava, että työllisyysaste on Suomessa edelleen alempi kuin muissa Pohjoismaissa, joissa julkiset menot ovat suuret suhteessa talouden kokoon, aivan kuten Suomessakin.

Suomessa on valtiovarainministeriön arvion mukaan tällä hetkellä paljon avoimia työpaikkoja suhteessa työttömiin työnhakijoihin. Osa työttömistä on siten sellaisia, joiden on vaikea työllistyä noususuhdanteesta huolimatta. Tämä viittaa asiantuntijoiden mukaan siihen, että työvoiman tarjonta ja kysyntä eivät kohta. Suomen työmarkkinoiden keskeisenä ongelmana onkin kohtaanto-ongelma sekä alueellisesti että osaamisessa, sillä työttömien työnhakijoiden osaaminen ei aivan vastaa työmarkkinoiden tarpeita. Asiantuntija-arvioiden mukaan kohtaanto-ongelmat ovat vaikeutuneet ja työvoiman puute voi olla osaltaan kasvun jatkumisen uhkana.

Julkisen talouden suunnitelman päivittämisen yhteydessä hallitus teki uusia työllisyyteen ja työelämään liittyviä päätöksiä, joilla pyritään lisäämään työmarkkinoiden joustavuutta ja lisäämään työvoiman tarjontaa. Näitä ovat mm. päätökset 25 vuotta täyttäneiden lyhytkestoisesta opiskelusta mahdollistamisesta työttömyyden aikana, päätökset aktiivimallin korjaamisesta, päätökset työaikalain uudistamisesta, päätös yksilöperusteisen irtisanomisen helpottamisesta pienissä yrityksissä sekä päätös alle 30-vuotiaiden määräaikaisten työsuhteiden päättämisen mahdollisuudesta ilman perusteita. Tehdyistä päätöksistä valiokunta sai sekä myönteisiä että kielteisiä arvioita. Ikävimpinä päätöksinä pidettiin yksilöperusteisen irtisanomisen perusteiden helpottamista pienissä yrityksissä sekä työsuhteiden määräaikaistamista nuorten työttömien osalta. Tutkimustulokset tämännäntyyppisten toimien vaikutuksista työllisyyteen ovat ristiriitaisia. Tutkimusten mukaan vahva irtisanomissuoja vähentää sekä irtisanomisia että rekrytointeja, mutta nettovaikutusta kokonaisyöllisyyteen on kuitenkin hyvin vaikea tutkia ja tutkimustulokset ovat ristiriitaisia (Böckerman ym., Job Market (In)flexibility, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 2017).

Suomen työmarkkinat eivät valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan myöskään ole aivan niin jäykät kuin yleisesti ajatellaan. Tästä esimerkkinä nostettiin esiin se, että mahdollisuus tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanomiseen on Suomessa helpompaa kuin monissa muissa Euroopan maissa. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa kansainväliset suuryritykset karsivat toimintojaan Suomessa niiden kannattavuudesta huolimatta, koska tämä on Suomessa hel-

Valiokunnan lausunto TrVL 8/2018 vp

pompaa kuin monissa keskeisissä kilpailijamaissa. Toisaalta yksittäisen henkilön irtisanomissuoja on Suomessa erittäin vahva.

Valiokunta pitää tärkeänä toimia sekä työllistymisen että työllistämisen kannustimien lisäämiseksi. Tässä tulee kiinnittää huomiota myös mahdollisuuksiin uudistaa työmarkkinoita siten, että uudistukset on mahdollista toteuttaa kohtuullisilla julkisen sektorin lisäpanostuksilla. Julkisen talouden vahvistamisen näkökulmasta on tärkeää pyrkiä toteuttamaan uudistuksia, joilla saadaan mahdollisimman suuri kannustinvaikutus mahdollisimman pienin kustannuksin.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös tarpeeseen vahvistaa talouden kasvupotentiaalia ja vastata määrätietoisilla toimilla työvoiman kohtaanto-ongelmaan. Pitkän aikavälin kasvu riippuu keskeisesti kokonaistuottavuuden kehityksestä. Koulutus-, tutkimus- ja tuotekehitysinvestoinnit ovat siten tärkeitä talouden kasvupotentiaalın näkökulmasta. Euroopan komission arvion mukaan Suomessa investoinnit erityisesti tutkimukseen ja kehitykseen laahaavat kuitenkin jäljessä (Suomen maaraportti, 2018). Valiokunta katsoo, että on tärkeää huolehtia tulevaisuuden kasvupotentiaalista kasvua tukevilla investoineilla sekä huolehtimalla koulutuksesta ja osaamisen kehittämisestä. Tarpeeksi hyvä peruskoulutus mahdollistaa sopeutumisen tulevaisuuden vaatimuksiin. Hyvä koulutus on myös paras tapa torjua kasvavien tuloerojen ja eriarvoistumisen uhkaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Pia Viitanen sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.