

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntönnä 28.9.2018

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto vuoden 2019 talousarvioesityksestä

Tiivistelmä lausunnosta

Talousarviossa hallitus esittää valtion vuoden 2019 määrärahoiksi 55,3 miljardia euroa. Määrärahojen noin 500 miljoonan euron vähenemisen taustalla ovat hallituksen aiemmat päätökset, mutta myös kohentunut työllisyystilanne. Valtion verotulojen arvioidaan kasvavan veropohjien kasvun myötä, mutta valtion muiden tulojen pieneneminen johtaa kokonaistulojen noin prosentin alenemiseen. Kokonaisuudessaan talousarvioesitys vuodelle 2019 on 1,4 mrd. euroa alijäämäinen.

Vuosille 2017 ja 2018 ajoittuvat veronkevennykset sopivat elvyttävänä finanssipolitiikkana huonosti yhteen suhdannetilanteen kanssa. Vuonna 2019 finanssipolitiikka on lievästi kiristävää, mikä sopii paremmin vallitsevaan suhdannetilanteeseen. Taloustilanteen ja erityisesti työllisyystilanteen kohentuminen ei ole kuitenkaan vielä muuttanut talouden rakenteita pysyvästi. Julkisen talouden ennustetaan pysyvän rakenteellisesti alijäämäisenä yli noususuhdanteen.

Julkisen talouden taakkana ovat yhä rakenteellinen alijäämäisyys ja väestön ikääntymisestä johtuva menojen kasvu tulevana vuosikymmeninä. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys näkökulmasta finanssipolitiikan tulisi olla kiristävämpää.

Julkisen talouden tilannekuva

Taloukasvun huomattava nopeutuminen on kohentanut julkisen talouden tuloja merkittävästi vuosina 2017 ja 2018. Suotuisan talouskehityksen ennustetaan jatkuvan myös tulevana vuosina. Suomen julkisen talouden tilanne vastaa kehitystä euroalueella. Julkisen talouden rahoitusjäämät ovat kohentuneet erityisesti suhdannetilanteesta johtuen, minkä lisäksi laskeva korkotaso vähentää velanhoidokustannuksia (kuvio 1).

Hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2019 on 1,4 miljardia euroa alijäämäinen (kuvio 2). Kansantalouden tilinpidon mukaisilla käsitteillä valtiontalouden alijäämä on vuonna 2019 valtiovarainministeriön syksyn 2018 ennusteen mukaan 1,8 miljardia euroa, koko julkisen talouden ollessa vain 0,2 miljardia euroa alijäämäinen.

Valtion ja koko julkisen talouden rahoitusasemat ovat kohentuneet yhtäjaksoisesti vuodesta 2015 lähtien. Kohentumisen taustalla ovat yhtäältä säästötoimet ja toisaalta taloustilanteen kohentumisesta seurannut verotulojen kasvu. Taloustilanteen kohentuminen on myös pienentänyt suhdanneriippuvaisia menoja. Kokonaistuotantoon suhteutetut valtionhallinnon menojen ennakoitaan pienentyvän vuosien 2015-2019 välillä noin 3,1 prosenttiyksikköä, josta lähes kaksi prosenttiyksikköä voidaan katsoa olevan suhdanteen kohentumisen seurausta.

Ennustelaitosten antama kuva tulevasta talouskehityksestä niin Suomessa kuin euroalueella on yhtenäinen; elämme parhaillaan nousukautta ja suhdannehuippu saavutetaan tulevien vuosien aikana. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisen talouden suhdannekorjattu nettoluotonanto ei tulevan nousukauden aikana muutu positiiviseksi. Suomen julkinen talous on siis rakenteellisesti alijäämäinen. Julkiseen talouteen ei siten synny liikkumavaraa, jolla voidaan varautua tuleviin taantumiin.

Valtiontalouden alijäämäisyys kasvattaa julkisen talouden velan määrää edelleen, mutta bruttokansantuotteeseen suhteutettuna julkisen talouden velka-asteen odotetaan laskevan selvästi alle 60% raja-arvon. Velka-asteen madaltumisesta huolimatta Suomen julkista taloutta painaa kestävyysvaje, jonka valtiovarainministeriö arvioi olevan hieman yli 3% suhteessa kokonaistuotantoon. Suhdannetilanteen kohentuminen ei ole pienentänyt kestävyysvajetta, sillä kestävyysvajeen laskennassa tarkastellaan julkisen talouden kehitystä pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön ennusteessa BKT:n ennustetaan olevan potentiaalista tuotantoa korkeammalla kestävyysvajelaskennan lähtötilanteessa. Tätä ei kuitenkaan huomioida kestävyysvajearviossa – kestävyysvaje olisi menetelmäkuvausta tarkkaan noudattaen noin 0,5 prosenttiyksikköä suurempi.¹ Kestävyysvajearvion epävarmuus liittyy ensisijaisesti kestävyysvajeen tarkkaan arviointiin, ei suuruusluokkaan eikä olemassaoloon.

Ohjelmassaan hallitus asetti julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille alijäämätavoitteet, jotka näyttävät ennusteiden valossa, valtiontalouden alijäämää lukuun ottamatta, toteutuvan (kuvio 3). Hallitus tarkensi tavoitteitaan vuonna 2017 julkaistussa Julkisen talouden suunnitelmassa asettamalla julkisyhteisöjen nettoluotonannolle, bruttovelalle, menoille ja rakenteelliselle jäämälle tavoitteurat. Näistä bruttokansantuotteeseen suhteutetut tavoitteet näyttävät toteutuvan kohentuneen talouskehityksen ansiosta. Rakenteelliselle jäämälle asetettu tavoite ei kuitenkaan täyty, mikä korostaa julkisen talouden kohentumisen johtuvan suotuisasta suhdannekehityksestä (kuvio 4). Keskeinen syy rakenteellisen jäämän tavoiteurasta heikompaan kehitykseen on veroasteen madaltuminen erityisesti vuonna 2018 ja veroluonteisten maksujen pienentyminen vuonna 2019.

Valtiovarainministeriön kasvuennuste vuodelle 2019 on hiukan pessimistisempi kuin muiden ennustelaitosten ennusteet. On syytä kuitenkin muistaa ennusteisiin luonnollisesti liittyvä epävarmuus. Valtiovarainministeriön tulevaa vuotta koskevien ennusteiden virhemarginaaliksi voidaan arvioida noin ± 2 prosenttiyksikköä.

Työllisyysaste

Työllisyyden parantaminen on hallituksen tärkeimpiä tavoitteita. Ennusteiden mukaan työllisyysaste nousee yli hallituksen asettaman tavoitteen vuonna 2019. Säästöjen ohella työllisyysasteen nostolla on merkittävä osa hallituksen julkisen talouden tasapainottamisohjelmassa. Viime vuosikymmenten valossa nykyinen työllisyysaste on korkea - vastaava työllisyysaste on saavutettu edellisen kerran vuonna 1990.

¹ Valtiovarainministeriön ennusteessa laskelmien lähtövuonna, 2022, vallitsee positiivinen suhdannetilanne. Kestävyysvajelaskelmat perustuvat oletukselle, että lyhyen aikavälin suhdannevaihtelu on tasaantunut ja lähtövuoden kokonaistuotanto vastaa potentiaalista tuotantoa, jolloin julkisen talouden rahoitusjäämälle ei tarvitse tehdä suhdannekorjausta. Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmissa nimelliselle perusjäämälle ei tehdä suhdannekorjausta. Jos se tehtäisiin, kestävyysvaje olisi suhdannekorjauksen verran suurempi.

Työllisyysaste tulisi saada nousemaan yli nykyisten tavoitteiden, sillä ilman työllisyysasteen tuntuva ja pysyvää nousua, väestön ikääntymiseen liittyvät menot vaarantavat julkisen talouden kestävyden tulevina vuosikymmeninä. Tilastojen mukaan vuoden 2017 lopulla alkanut työllisyyden nopea kasvu on aitoa – työllisten jakautuminen täysipäiväisiin ja osa-aikaisiin ei ole muuttunut - mutta määräaikaisten työsuhteiden osuus on hiukan kasvanut.

Talousarvioesitys

Vuoden 2019 talousarvioesityksessä koko valtion hallinnon menot ovat 55,3 miljardia euroa, mikä on 467 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2018 talousarviossa. Ilman hinta- ja rakennemuutoksia määrärahojen kokonaismäärä vähenee noin 2 prosenttia.

Kehyksiin kuuluvien menojen supistuminen johtuu hallituksen kärkihankkeiden päättymisestä ja jo ennalta päätetyistä menoleikkauksista. Hallitusohjelmassa mainitut kärkihankkeet loppuvat pääosin vuonna 2018, mikä pienentää valtion menoja 740 miljoonalla eurolla. Vuoteen 2018 talousarvioon verrattuna, ennalta sovittujen säästöjen vaikutus kasvaa 300 miljoonalla eurolla. Menot puolestaan kasvavat 300 miljoonalla eurolla, syynä ovat lähinnä palkankorotukset ja eläkemenojen kasvu.

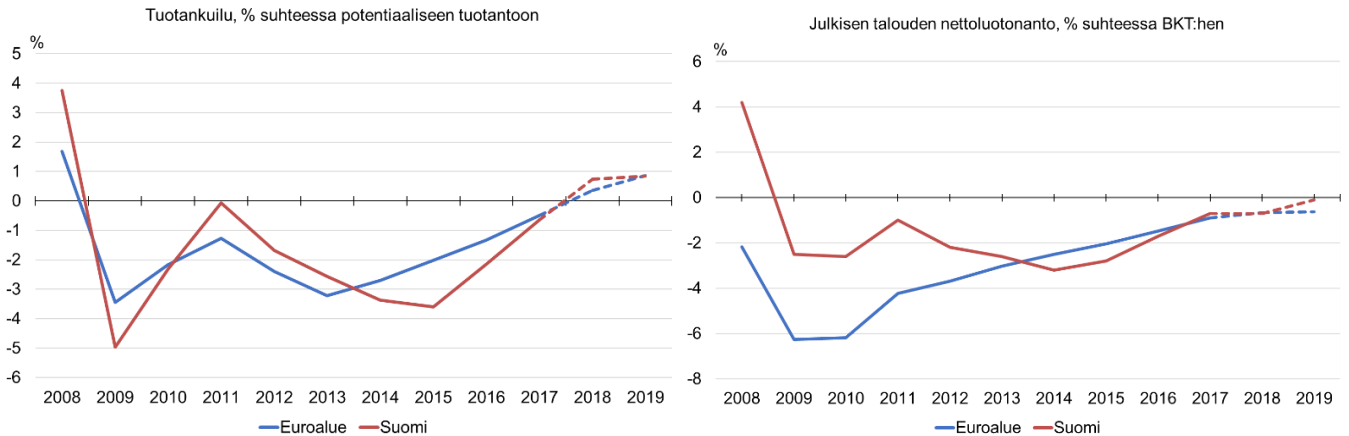
Talousarvioehdotus sisältää joitakin pieniä muutoksia valtion menojen rakenteessa. Valtiovarainministeriön määrärahoja lisätään 277 miljoonalla eurolla, mikä johtuu pääasiassa eläkemaksujen kasvusta ja Euroopan unioniin suuntautuvista tulonsiirroista. Puolustusministeriön määrärahoja lisätään 266 miljoonalla eurolla strategisten suorituskykyhankkeiden rahoittamiseksi. Näitä ja muita vähäisiä määrärahojen lisäyksiä kompensoidaan määrärahan vähennyksillä työ- ja elinkeinoministeriön (290 miljoonaa euroa) ja liikenne- ja viestintäministeriön (530 miljoonaa euroa) ja opetus- ja kulttuuriministeriön (201 miljoonaa euroa) hallinnonaloilla. Suurin osa näistä leikkauksista liittyy valtion kärkihankkeiden päättymiseen ja parantuneeseen työllisyystilanteeseen.

Vuoden 2017 raportissaan Talouspolitiikan arviointineuvosto totesi finanssipolitiikan olevan liian ekspansiivista vuonna 2018. Ekspansiivisen finanssipolitiikan taustalla olivat erityisesti verotuksen kevennykset, joilla on pyritty tukemaan suomalaisen työn kysyntää. Tutkimuslaitosten arvioiden perusteella työn kysynnän kasvu ei riitä kompensoimaan veronkevennyksistä julkiselle taloudelle aiheutuvaa verotulojen vähentymistä pitkällä aikavälillä.

Valtion ja kuntien rahoitusasemat kohenevat voimakkaasti vuonna 2019. Koko julkisyhteisöjen tasolla vuoden 2019 finanssipolitiikka on lievästi kiristävää, sillä erityisesti työttömyysvakuutusmaksuprosentin madaltaminen pienentää sosiaaliturvarahastojen ylijäämää. Lievästi kiristävä finanssipolitiikka on linjassa suhdannekuvan kanssa. Talouden rakenteellisen alijäämäisyyden korjaaminen ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysaasteisiin vastaaminen vaativat julkista taloutta tasapainottavia ja rakenteita uudistavia toimenpiteitä myös tulevina vuosina.

Kuviot

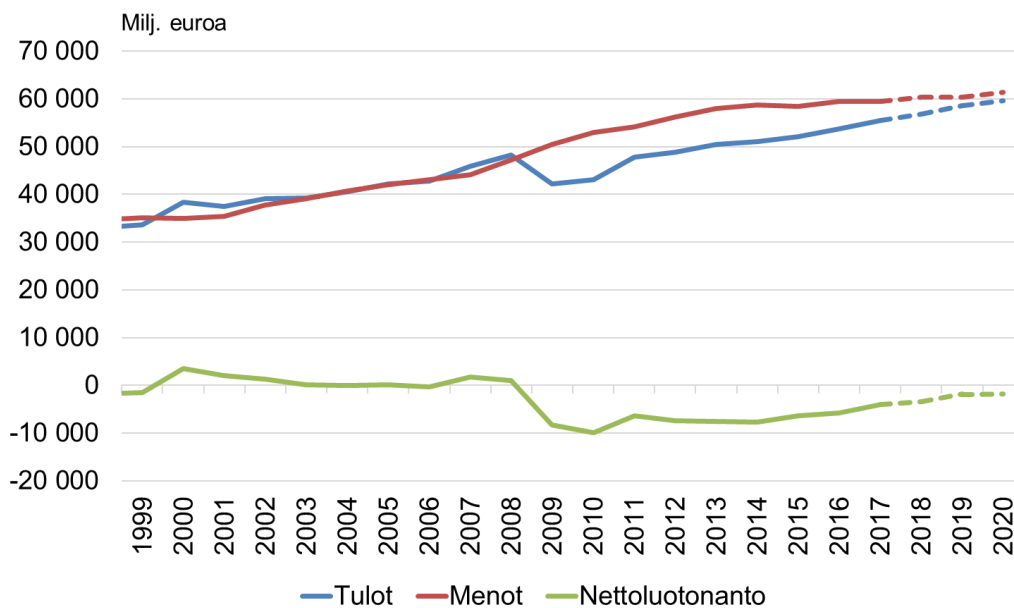
Kuvio 1. Suomen talouden tilanne ei poikkea euroalueen yleisestä kehityksestä tulevina vuosina



Lähteet: Tilastokeskus, Euroopan komissio ja VM.

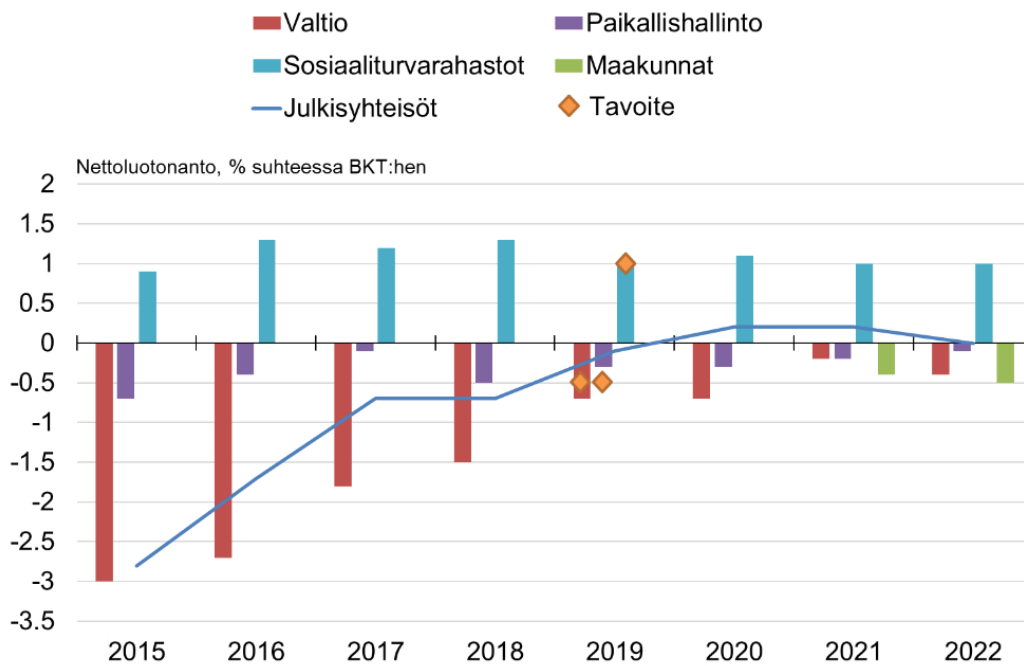
Kuvio 2. Valtion talous lähes tasapainottuu.

Valtion tulot, menot ja nettoluotonanto



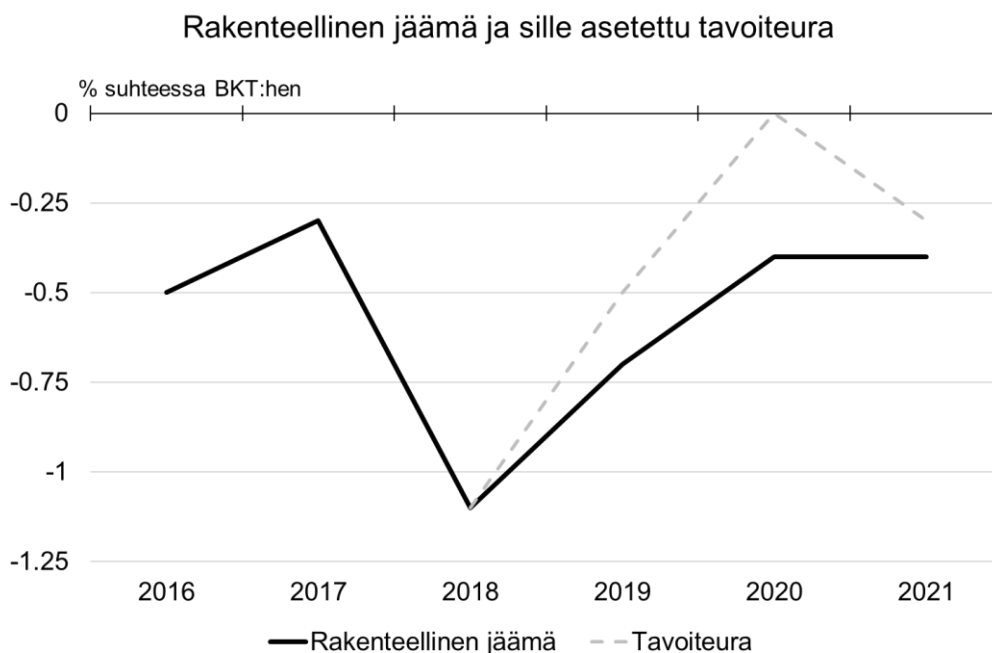
Lähteet: VM ja Tilastokeskus.

Kuvio 3. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman kehitys ja sektorikohtaiset tavoitteet.



Lähteet: VM ja Tilastokeskus.

Kuvio 4. Rakenteellinen jäämä jää tavoiteurastaan.



Lähde: VM.

Lisätietoja: Puheenjohtaja, prof. Roope Uusitalo, p. 040 805 4863, roope.uusitalo@helsinki.fi

Pääsihteri, Seppo Orjasniemi, p. 0295 519 412, seppo.orjasniemi@vatt.fi