

Talousarvioneuvottelut 16.9.2020

Marinin hallituksen julkisen talouden kestävyystiekarttaa koskeva kannanotto

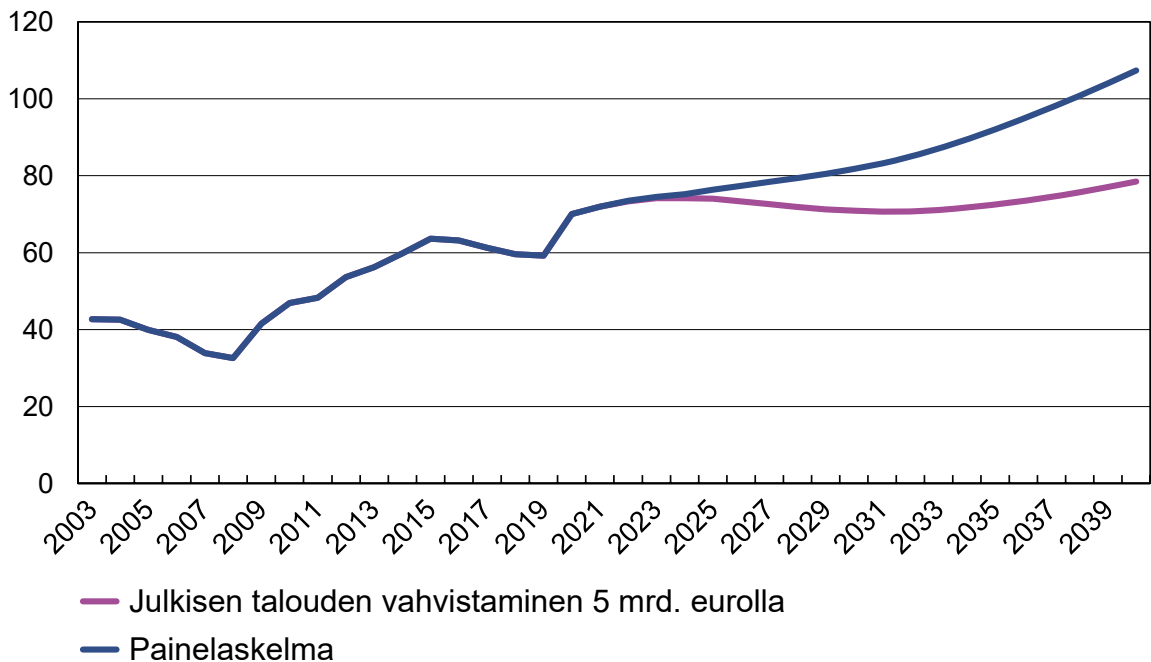
A. Kestävyystiekartan perusteet

- Talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Se tarkoittaa ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä talouskasvusta, korkeaa työllisyyttä ja kestävästä julkisesta taloudesta. Talouden vakauden ansiosta vältetään yllättävät, hyvinvointia heikentävät muutokset ihmisten elämässä.
- Hallitus on 4.2.2020 sitoutunut laatimaan tiekartan pitkän aikavälin toimista, joilla julkisen talouden kestävyystietä vahvistetaan (*julkisen talouden kestävyystiekartta*).
- Koronaviruksen aiheuttama kriisi vauhdittaa valtion velkaantumista ja loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman tavoitteita julkisen talouden pidemmän aikavälin vakauttamisesta. Hallitus linjasi kesäkuussa 2020, että tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:een vuosikymmenen loppuun mennessä. Hallitus tiedostaa, että tavoite on vaativa ja edellyttää mittavia toimenpiteitä.
- Kriisin jälkeisen elvytyksen ja jälleenrakentamisen rinnalle on haettava toimet, joilla julkinen talous pysyy vakaalla ja tasapainoisella uralla. Tämä on välttämätöntä ottaen huomioon tavoitteet ekologisesta ja sosiaalisesta kestävydestä sekä hallituksen lupaus sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta.
- Julkisen velan kasvun pitäminen hallinnassa mahdollistaa myös sen, että tuleviin kriiseihin voidaan reagoida niiden edellyttämällä tavalla.
- Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyystietä arviointiin liittyy monia epävarmuuksia. Siitä huolimatta on tarpeen linjata toimia, joilla julkisen talouden kestävyystietä vahvistetaan.
- Jotta luottamus Suomen julkisen talouden hoidon vastuullisuuteen säilyisi, on tarpeen päivittää talouspolitiikan keskeiset tavoitteet kestävyystiekartan muodossa. Luottamuksen ylläpitämisellä varmistetaan valtion velan kustannusten pysyminen mahdollisimman alhaisella tasolla.

B. Julkisen talouden kestävyystavoitteena velkasuhteen vakauttaminen

- 2.6.2020 hallitus määräsi kestävyystiekartan ensimmäisessä vaiheessa julkisen talouden vahvistamisen päätavoitteeksi: Hallituksen tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:een vuosikymmenen loppuun mennessä.
- Alla olevassa kuviossa on kuvattu valtiovarainministeriön tuorein arvio velkasuhteen kehityksestä sekä laskelma, jossa julkisen talouden velkasuhde vakautetaan 2020-luvulla vahvistamalla julkista taloutta yhteensä noin 5 mrd. eurolla.

Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:een, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

- Velkasuhteen vakauttamisen saavuttaminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista. Yhden vaalikauden mittaisen tavoiteasettelun sijaan on syytä linjata julkisen talouden kestävyydestä useamman vaalikauden tähtäimellä. Näin ollen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä turvaavia toimia tulee jatkaa myös kuluvan vaalikauden jälkeen.
- Hallitus tarkastelee julkisen talouden kestävyyttä säännöllisesti. Tarkastelun lähtökohtana on arvio siitä, että Suomen julkisen velan BKT-suhde säilyy euroalueen alhaisimpien joukossa ja suhteellinen asema näin ollen hyvänä rahoituksen saatavuuden näkökulmasta.

Julkisen talouden kestävyystiekartan valmisteluprosessista ja toimenpiteiden ajoituksesta

- Hallitus valmistelee tavoitteeseen pääsemiseksi toimenpiteitä, jotka vahvistavat työllisyyttä, talouskasvun edellytyksiä ja kilpailukykyä sekä hillitsevät julkisten menojen kasvua.
- Rakenteelliset toimenpiteet vaikuttavat viiveellä, joten uudistuksista on tarpeen päättää budjettiriihessä sekä tulevilla kehys- ja budjettiriihissä. Mitä paremmin julkista taloutta onnistutaan vahvistamaan rakenteellisilla uudistuksilla, sitä vähäisemmäksi jää menoleikkausten ja veronkorotusten tarve.
- Kestävän kasvun kannalta erityisen tärkeitä ovat uudistukset, jotka lisäävät tuotantopotentiaalia. Sosiaalisen kriisin torjunnassa ja syrjäytymisen ehkäisyssä onnistuminen vahvistavat työllisyyden kasvun ja talouskasvun edellytyksiä. Työelämän laatu ja työhyvinvointi ovat tärkeä osa työllisyyttä vahvistavaa politiikkaa. Ekologisen kriisi

riipeä ja johdonmukainen torjunta on myös talouskasvun ja julkisen talouden kestävyyskannalta välttämätöntä.

- Kestävyystiekartan toteutumista seurataan ja sitä päivitetään säännöllisesti julkisen talouden suunnitelmasta ja valtion talousarvioesityksestä päätettäessä. Kyse on uusimman tiedon valossa päivittyvästä pitkäjänteisestä prosessista.
- Osa kasvua, työllisyyttä ja sosiaalista sekä ekologista kestävyyttä koskevista toimenpiteistä voi olla mahdollista sisällyttää Suomen kestävä kasvun ohjelmaan. Alustava suunnitelma toimitetaan Euroopan komissioon syksyn kuluessa, ja lopullinen suunnitelma on toimitettava 30.4.2021 mennessä. Budjettiriihessä on linjattu myös Suomen kestävä kasvun ohjelman painopisteistä. Selonteko ohjelmasta annetaan eduskunnalle syysistuntoaikana.
- Hallitus huomioi, että jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti, joudutaan toteuttamaan uusia toimenpiteitä tai turvautumaan myös julkisiin tuloihin ja menoihin nopeasti vaikuttaviin toimiin.
- Globaali koronaepidemia on ajanut Suomen talouden voimakkaaseen laskusuhdanteeseen, jonka vaikutuksia hallitus on lievittänyt monin mittaluokaltaan merkittävillä toimin. Hallitus katsoo perustelluksi tukea työllisyyttä, tuotantoa ja talouden ja toimeliaisuutta vielä laskusuhdannetta seuraavassa hauraan elpymisen vaiheessa ainakin vuonna 2021. Tulevien vuosien finanssipolitiikan peruslinjaukset päätetään kehysriihessä 2021 samalla kun julkisen talouden kestävyystiekartta viimeistellään.
- Hallitus ajoittaa rakenteelliset uudistukset niin, että ne eivät kärjistä koronaepidemian aiheuttamaa laskusuhdannetta. Uudistuksista päätetään sekä budjettiriihessä 2020 että kehysriihessä 2021 kuitenkin ajoittaen toimenpano suhdannetilanteen mukaisesti.
- Hallitus ei laske sen varaan, että kansainvälisen suhdanteen paraneminen johtaisi odotuksia nopeampaan talouskasvuun. Koronaviruspandemia voi viedä maailmantalouden pitkäaikaiseen hitaan kasvuun jaksoon.
- Uskottavina ja kustannustehokkaina rakenteellisina uudistuksina ei voida pitää sellaisia toimia, joilla pyritään kasvattamaan työllisyyttä ja talouskasvua pelkästään julkisia panostuksia lisäämällä tai veronalennuksin.
- Mikäli Suomen talous kuitenkin elpyy ennakoitua nopeammin koronaepidemian aiheuttamasta shokista, hallitus varautuu kiristämään finanssipolitiikkaa. Hallitus on sitoutunut mitoittamaan finanssipolitiikan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla hallitusohjelman mukaisesti. Hallitus tavoittelee tilannetta, jossa työn riittämätön kysyntä ei rajoita työllisyyden kasvua.
- Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys turvaaminen edellyttää toimien jatkamista myös kuluvan vaalikauden jälkeen. Perimmäisenä tavoitteena on julkisen talouden kriisinsietokyvyn ja kestävyys vahvistaminen.

- Hallitus toteaa, että velkasuhde on jäämässä aiemmin ennakoitua korkeammalle ja se ylittää EU:ssa yhteisesti sovitun viitearvon 60 prosenttia suhteessa BKT:een useimpien muiden maiden tavoin. Julkinen talous jäisi siten aikaisempaa selvästi haavoittuvammaksi tuleville kriiseille.

C. Julkinen talouden vahvistamisen potentiaali

Hallitus on linjannut 4.2.2020 keskeiset keinot päästä kestäväen julkisen talouden tielle eli turvata pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskuntamme rahoitus sekä määrittänyt alustavasti 2.6.2020 eri toimien potentiaalia vahvistaa julkista taloutta.

Nyt hallitus täsmentää julkisen talouden vahvistamisen potentiaalia ja sen jakautumista eri toimenpidekokonaisuuksiin seuraavasti:

Mahdollisuudet vahvistaa julkista taloutta rakenteellisin uudistuksin 2020-luvun loppuun mennessä		
Toimenpidekokonaisuus	Vaikutuskanava	Mahdollinen vaikutus julkiseen talouteen
Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen	Päätökset kustannustehokkaista toimista, jotka tuottavat riittäväällä varmuudella 80 000 uutta työllistä	n. 2 mrd. euroa
Taloukasvun edellytysten vahvistaminen	Suomalaisen tuotannon kilpailukyvyn vahvistaminen (palkkamallit, investointiympäristön kehittäminen, osaaminen)	n. 1 mrd. euroa
Julkinen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen sekä kustannustehokkuus – toimet (kunta ja valtio)	1. Digitalisaation parempi hyödyntäminen, hankintaosaaminen, tilaratkaisut 2. Sote- palveluiden kustannustehokkuus –toimet	n.1 mrd. euroa
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus	Nyt suunnitellun rahoitusmallin mahdollisuudet hillitä kustannusten kasvua v. 2029 mennessä	n. ½ mrd. euroa
YHTEENSÄ		4,5 mrd. euroa

Uskottavilla, kunnianhimoisilla, vaikuttavilla ja kustannustehokkailla rakenteellisilla uudistuksilla on mahdollista valtiovarainministeriön arvion mukaan vahvistaa julkista taloutta jopa noin 4½ mrd. eurolla. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen tarkoittaisi sitä, että uudistusten valmistelussa mitään yksittäistä keinoa ei voi sulkea tarkastelun ulkopuolelle.

D. Julkisen talouden vahvistamisen keinojen kriteerit

Hallitus asettaa seuraavat kriteerit keinoille, joilla julkista taloutta pyritään vahvistamaan

- **Kustannustehokkuus:** toimenpide vahvistaa julkista taloutta mahdollisimman paljon suhteessa siitä mahdollisesti aiheutuvaan kustannukseen.
- **Vaikuttavuus:** toimenpide on tutkimustiedon valossa vaikuttava ja saa aikaan tavoitellun vaikutuksen.
- **Yhteensopivuus:** toimenpide on yhteensopiva muiden valittujen toimenpiteiden kanssa ja parhaassa tapauksessa toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, jossa yhteisvaikutus on isompi kuin osiensa summa.
- **Varmuus:** toimenpiteen vaikutukset ovat mahdollisimman varmoja, eikä siihen sisälly merkittävää kustannusriskiä
- **Nopeus:** toimenpiteen vaikutukset alkavat näkyä kohtuullisessa ajassa. Hallitus kiinnittää huomiota myös toimiin, joiden julkista taloutta vahvistava vaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä.
- **Linkki EU:n elpymisvälineeseen:** toimenpiteen mahdolliset kustannukset voi olla mahdollista sisällyttää EU:n elpymisvälineestä haettavaan kestoltaan väliaikaiseen rahoitukseen.
- **Vähäiset haitat:** toimenpiteellä on mahdollisimman vähän ei-toivottuja haittavaikutuksia.

E. Julkisen talouden vahvistamisen toimenpiteet

Hallitus on linjannut tässä yhteydessä työllisyystoimista, jotka on kuvattu erillisessä työllisyyspöytäkirjassa.

1. Talouden kasvun edellytyksiä vauhdittavat toimet

Taloukasvua ja tuottavuuskehitystä voidaan ensisijaisesti edistää huolehtimalla siitä, että Suomi on houkutteleva investointiympäristö. Monien toimenpiteiden vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Siksi erityisesti lyhyellä aikavälillä tulisi huolehtia Suomen kansainvälisen kilpailukykyyn kohenemisesta ja säilymisestä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomi ei ole onnistunut houkuttelemaan tuotannollisia investointeja yhtä hyvin kuin verrokkimaat. Voimakas aineettomien ja aineellisten investointien kasvu toisi maahan uutta teknologiaan ja osaamista. Ilman sitä elinkeinoelämän uudistuminen on vaikeampaa ja hitaampaa.

Talous- ja työmarkkinapolitiikan toimiva koordinaatio on makrotalouden vakauden ja julkisen talouden kestävyyskannalta olennaista. Palkanmuodostus on työmarkkinaosapuolten vastuulla. Palkkaratkaisuilla on vaikutusta avoimen sektorin toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn, ja näin ollen talous- ja työmarkkinapolitiikan kokonaisuuteen ja julkiseen talouteen.

Yritysten kilpailukykyä on kohennettava vahvistamalla tutkimus- ja kehitystoiminnan edellytyksiä – tätä vauhditetaan osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Linjaukset päätetään syksyllä eduskunnalle annettavassa selonteossa.

Globaali koronapandemia sekä Ison-Britannian brexit ovat lisänneet Suomen houkuttelevuutta turvallisenä ympäristönä asua, elää ja tehdä työtä. Suomen innovaatioympäristö voi vahvistua olennaisesti huippututkijoiden ja osaajien maahanmuuton kautta.

2. Julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen sekä kustannustehokkuus – toimet

Julkisen hallinnon toiminnan kehittämiseen sisältyy merkittävää tuottavuuspotentiaalia kaikilla hallinnonaloilla ja -tasoilla ja poikkihallinnollisesti. Toimet koskevat sekä kuntia että valtiota. Parhaimmillaan toimet voivat vahvistaa julkisen talouden rahoitusasemaa ja pienentää kestävyysvajetta 2030 mennessä 1 miljardilla.

Toimenpiteitä on valmisteltu osana COVID 19 -jälleenrakennustyötä. Toimenpiteet on esitelty hallituksen iltakoulussa 26.8.2020. Toimenpiteet toteutetaan ja johdetaan iltakoulussa esitetyn mukaisesti.

Toimenpiteet ovat luonteeltaan kahdenlaisia

- 1) julkisia hankintoja, tilahallintoa ja digitalisaatiota koskevat toimenpiteet koskevat sekä valtion että kuntien hallintoa ja edellyttävät tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen ja tasojen välillä

- 2) Sote-palveluiden kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta lisäävät toimet vahvistavat kuntataloutta jo ennen sote-maakuntauudistusta.

Monet toimista vaikuttavat myös kuntatalouteen myönteisesti jo ennen sote-uudistuksen toteuttamista. Niiden seurauksena nykyisillä määrärahoilla saataisiin aikaan enemmän hyvinvointia ja terveyttä. Lisäksi tavoitteet edistävät sote-uudistuksen tavoitteena olevan kustannusten kasvun hillintää.

Potentiaalın saavuttaminen edellyttää määrätietoista johtamista sekä eri ministeriöiden ja hallinnon tasojen yhteistyötä. Tätä tukee myös työn alla oleva julkisen hallinnon strategia.

Kustannusvaikuttavuusnäkökulman tulee olla jatkossa keskeinen kehittämishankkeiden valintaa ja toimeenpanoa ohjaava tekijä, ja julkisen sektorin tulisi välttää päällekkäisiä ratkaisuja ja kyetä mahdollisimman laaja-alaisesti omaksumaan uusia ratkaisuja ja toimimaan innovatiivisesti.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa, sillä kyse on kansalaisille tärkeistä peruspalveluista. Lisäksi toimet eivät aina johda siihen, että tehtävästä luovuttaisiin kaikissa kunnissa. Toteutuessaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus parantaa kuntatalouden ennustettavuutta ja hallittavuutta merkittävästi.

Käynnistetään virkatyönä syksyn 2020 aikana kokonaistarkastelu kuntien rahoituksesta, tehtävistä, kuntien välisestä yhteistyöstä ja rakenteesta sekä eri kokoisten kuntien roolista tulevaisuudessa.

Tavoitteena on varmistaa kuntien mahdollisuus järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla, edistää asukkaiden hyvinvointia ja alueen elinvoimaa, sekä samalla vahvistaa koko julkisen talouden kestävyttä. Parlamentaarista työskentelyä päätetään myöhemmin.

3. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeva lakiesitys annetaan eduskunnalle joulukuussa 2020 ja se sisältää myös linjaukset kustannusten kasvun hillitsemisestä.

Hallituksen tavoite on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus niin että se tulee voimaan 1.1.2023. Uudistuksen vaikutus julkisen talouden kestävyteen riippuu siitä, missä määrin valtio pystyy ohjaamaan sote-maakuntia kustannustehokkaaseen toimintaan.

Enimmillään rahoitusmalli voi hidastaa sote-menojen kasvua nykyrahassa noin 0,5 mrd. eurolla vuoteen 2029 mennessä suhteessa valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelman perusuraan.

Tämä edellyttää, että sote-maakunnat eivät lainkaan ylittäisi niille etukäteen myönnettyä rahoitusta ja että sote-maakunnille ei lisättäisi uusia tehtäviä tai velvoitteita. Säästöjen syntyminen 2020-luvun aikana on epävarmaa, sillä uudistukseen sisältyy merkittäviä muutuskustannuksia. Menojen kasvun hillintä toteutuu todennäköisemmin vasta 2030-luvulta alkaen.