Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle 21.5.2021

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

Asia: VNS 3/2021 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tuke pitkäjänteisen talouspolitiikan harjoittamista asettamalla monivuotiset tavoitteet julkisen talouden rahoitusasemalle, julkiselle velalle ja julkisille menoille. Tämänvuotinen julkisen talouden suunnitelma on valmisteltu poikkeuksellisissa olosuhteissa ja on sisällöltään poikkeuksellinen.

Julkisen talouden suunnitelma on pitkä asiakirja, mutta sen keskeisin sisältö tiivistyy muutamaan lukuun. Näistä oleellisin on vakaus- ja kasvusopimuksen edellyttämä keskipitkän aikavälin tavoite koko julkisen sektorin suhdannekorjatusta rakenteellisesta alijäämästä eli ns. MTO.

Asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan tämän koko julkista sektoria koskevan tavoitteen lisäksi alijäämätavoitteet myös julkisen talouden alasektoreille eli valtiolle, kunnille, työeläkelaitoksille ja muille sosiaaliturvarahastoille.

Julkisen talouden suunnitelman arviota vaikeuttaa se, että näiden vakaus- ja kasvusopimuksen sekä fipo-lakien mukaisten tavoitteiden lisäksi JTS sisältää myös hallituksen kansallisia tavoitteita eikä nämä hallituksen tavoitteet välttämättä ole linjassa fipo-lakien mukaisten tavoitteiden kanssa.

Hallitusohjelmassaan, ennen koronaepidemiaa, hallitus asetti tavoitteeksi julkisen talouden rakenteellisen alijäämän pitämisen 0,5 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Samaan aikaan hallitus asetti ohjelmassaan kansallisen tavoitteen, jonka mukaan normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa v. 2023

Kumpikin tavoite oli jo asettamishetkellään kunnianhimoinen. Syksyllä 2019 tehdyn ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämän odotettiin olevan hallituskauden lopussa noin 1,4 prosenttia BKT:stä eli n. 3,8 miljardia. Tämä oli 2,4 miljardia hallituksen asettamaa julkisen talouden rahoitusasematavoitetta suurempi. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus suunnitteli tekevänsä silloin vielä tarkemmin määrittelemättömiä päätöksiä työllisyyden edistämiseksi julkisen talouden tilannetta kohentavalla tavalla.

Koronapandemia hidasti talouskasvua ja oli julkisen talouden kannalta valtava sokki. Julkisen talouden sokista suurimman osan kantoi valtio, joka velkaantui vuonna 2020 ja 2021 voimakkaasti. Valtionhallinnon (ja samalla koko julkisen sektorin) alijäämä oli sekä vuonna 2020 että 2021 noin 5% suhteessa BKT:een.

Koronaepidemian vuoksi EU:n finanssipoliittisten sopimusten poikkeuslausekkeet otettiin käyttöön maaliskuussa 2020. Nämä poikkeukset ovat voimassa edelleen v. 2021 ja todennäköisesti myös v. 2022. Yleinen poikkeuslauseke antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Hallitus on myös luopunut ohjelmansa mukaisista kansallisista finanssipoliittisista tavoitteista. Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus esittää ns. kestävyystiekartan tavoitteista, jolla julkisen talouden tilanne voidaan vakauttaa. Tavoitteena ei enää ole hallitusohjelman mukainen julkisen talouden tasapaino hallituskauden lopussa, vaan tavoitteena on julkisen talouden velka/BKT -suhteen kasvun taittuminen vuosikymmenen puolivälissä.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan julkisen talouden rakenteellista alijäämää koskevaan tavoitteeseen palataan poikkeusajan jälkeen, viimeistään vuonna 2023. Mikäli vakaus- ja kasvusopimus sekä Suomen tekemät sitoumukset ovat silloin edelleen voimassa, on tavoitteena siis puristaa julkisen talouden alijäämä 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:een.

Nyt julkaistussa julkisen talouden suunnitelmassa koko julkisen sektorin alijäämätavoitteeksi vuodelle 2023 on asetettu 2,1 prosenttia BKT:sta. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tavoite ollaan todennäköisesti suurin piirtein saavuttamassa.

Rahoitusasematavoite perustuu siihen, että poikkeuslausekkeet ovat edelleen voimassa vuonna 2022. Poikkeusajan jälkeen Suomen pitää finanssipoliittisen sopimuksen mukaan sopeuttaa julkisen sektorin rakenteellista alijäämää 0,5 prosenttiyksiköllä vuodessa. Ennusteen mukaan alijäämä on pienenemässä 2,4 prosentista (vuonna 2022) 1,8 prosenttiin (vuonna 2023), joten tässä vaiheessa Suomi noudattaisi vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä. Vuonna 2024 rakenteellinen alijäämä pienenee ennusteen mukaan enää 0,2 prosenttiyksiköllä, joten tavoitteen saavuttamiseen tarvittaisiin lisäsopeutuksia. Julkisen talouden suunnitelmassa tosin aiheellisesti huomautetaan, että rakenteellisen alijäämän arvioiminen suhdannekäänteissä on vaikeaa ja arviot suhdannetilanteesta ja siksi suhdannekorjatusta alijäämästä tulevat todennäköisesti vielä muuttumaan. Joka tapauksessa rakenteellista alijäämää koskevia keskipitkän aikavälin tavoitteita ei tulla ennusteen mukaan saavuttamaan tällä vaalikaudella.

Hallituksen oma kansallinen tavoite velka/BKT-suhteen vakauttamisesta vuosikymmenen puolivälissä on sekin vaativa. Julkisen talouden suunnitelman mukaan, velkasuhteen kasvu taittuu, jos julkisen talouden rahoitusasema vahvistuu nettomääräisesti n. 2—2,5 mrd. eurolla.

Huomionarvoista on, että finanssipoliittisen sopimuksen mukaiset alijäämätavoitteet eivät ole sopusoinnussa hallituksen velkaantumisen vakauttamistavoitteen kanssa. Looginen tapa alijäämätavoitteen asettamiseksi olisi ollut lähteä liikkeelle velkaantumisen vakauttamistavoitteesta ja johtaa tästä julkisen

sektorin alijäämän sopeutumisura, joka tavoitteen toteuttaisi. Samalla tavalla voitaisiin sen jälkeen verotuloennusteen ja alijäämätavoitteen avulla laskea budjettikehykselle julkisen talouden pitkän aikavälin tavoitteiden kanssa sopusoinnussa olevat taso.

Nopea velkaantuminen ja elvyttävä finanssipolitiikka kriisin aikana oli sekä väistämätöntä että tarpeellista. Samaan aikaan on välttämätöntä onnistua palautumaan koronakriisistä ja saada julkisen sektorin alijäämä takaisin kestävälle uralle.

Vaikka koronapandemia kasvatti julkista velkaa, julkisen talouden ongelmat eivät kuitenkaan varsinaisesti johdu koronaepidemiasta. Julkisen talouden suunnitelman ja samaan aikaan julkaistun valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen mukaan talous kasvaa lähivuosina suhteellisen nopeasti.

Ennusteen mukaan työllisyysaste ylittää vuoden 2019 tason vuonna 2022 ja markkinahintainen BKT jo vuonna 2021. Ns. tuotantokuilu on edelleen negatiivinen eli tuotannon volyymi on potentiaalisen tuotannon alapuolella, mutta vuoteen 2024 mennessä tuotantokuilun odotetaan sulkeutuvan eikä silloin julkisen talouden alijäämää enää selitä poikkeuksellinen suhdannetilanne.

Hallitus lisäsi ohjelmassaan pysyviä menoja ja kertoi rahoittavansa ne edistämällä työllisyyttä tavalla, joka kohentaa julkisen talouden tasapainoa. Työllisyyspäätösten tekeminen on osoittautunut vaikeaksi ja tämän vuoksi julkisessa taloudessa on pysyväisluonteinen alijäämä, jonka ratkaiseminen on jäänyt koronakriisin varjoon mutta joka tulee vastaan viimeistään seuraavan hallituskauden alussa.