Aki Kangasharju, Tero Kuusi ja Päivi Puonti 20.5.2021

Lausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta VNS 3/2021 vp

Julkisen talouden suunnitelma 2022–2025 pitää sisällään Suomen vakausohjelman sekä EU:n vaatiman keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelman. Arvioimme seuraavassa suunnitelmaa erityisesti finanssipolitiikan ja sitä koskevien sääntöjen sekä hallituksen omien tavoitteiden näkökulmasta.

Suunnitelma on näkemyksemme mukaan ongelmallinen. Sen mukaan Suomi poikkeaa menokehyksistä ja EU:n rakenteellisista alijäämätavoitteista koko loppuvaalikauden, huolimatta kestävyysvajeesta ja koronaa vastaan jo syksyyn mennessä saavutettavasta laumaimmuniteetista. Jo alkaneelle nousukaudelle suunnitellaan lisävelkaantumista, vaikka tiedossa on, että pian odotettavissa oleva ikääntymismenojen kasvu tulee painamaan julkista taloutta entistä alijäämäisempään suuntaan.

Suunnitelma sisältää sinänsä hyviä pyrkimyksiä. Hallituksen toimet tavoitteiden saavuttamiseksi eivät kuitenkaan ole kaikilta osin riittäviä. Suunnitelmassa Suomi ennakoi paluuta EU-sääntöihin ja tavoittelee pääsyä takaisin alle 3 prosentin alijäämätavoitteen ensi vuodesta alkaen. Ensi vuodelle tosin marginaalia ei ole paljoa, sillä ennuste on -2,9 %. Ennuste tuleville vuosille lupaa kuitenkin alijäämän pienenemiselle jatkoa.

EU:n finanssipoliittiseen säännöstöön tehdyn poikkeuslausekkeen voimassaolo päättynee vuodesta 2023 alkaen, jolloin Suomi pyrkii jälleen palauttamaan tavoitteenasettelun julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (KAT) saavuttamiseen eli rakenteellisen alijäämän painamiseen alle 0,5 prosenttiin BKT:sta. Tavoitetta ei tulla kuitenkaan tämän vaalikauden aikana saavuttamaan. Vaikka julkisen talouden tervehdyttämistä tuetaan vuonna 2023 tietyillä kehysleikkauksilla ja veronkorotuksilla, rakenteellinen rahoitusasema jää selvästi tavoitteesta. On huomionarvoista, että KAT-tavoitetta olisi rikottu jo vuonna 2020 ilman koronaakin, ja siten nyt palataan finanssipolitiikassa tilanteeseen ennen koronaa.

Julkinen velka jatkaa kasvuaan yli 75 prosenttiin vuonna 2025, reilusti EU:n velkakriteerin yläpuolelle. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaankin, että Suomi voi joutua liiallisten alijäämien menettelyyn velkakriteerin rikkomisen vuoksi. Riskiä lisää se, että Suomen julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat edelleen korkealla tasolla.

Hallitus ei esitä riittäviä toimia finanssipoliittisten tavoitteidensa saavuttamiseksi

Suunnitelman (s. 11) mukaan *Hallitus on sitoutunut valtiontalouden **kehysmenettelyyn**, joka rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Säännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärä*ä. Edelleen suunnitelman (s. 15) mukaan *Tulevina vuosina*

julkisen velkasuhteen kasvu hidastuu, mutta jatkuu edelleen nousten yli 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Velkasuhteen kasvun arvioidaan jatkuvan myös vuoden 2025 jälkeen.

Valtion menojen kasvattamista nousukaudella ei voida pitää "vastuullisena ja taloudellista vakautta edistävänä politiikkana", kun se johtaa velkaantumisen jatkumiseen nousukaudella. Velasta suurin osa on valtion budjettitalouden velkaa. Julkista velkaa kasvattaa siis pääasiassa alijäämäinen valtio, jonka vakautta kehysmenettelyllä pyritään edistämään. Tältä osin kehysmenettely siis epäonnistuu sille asetetussa tavoitteessa.

Hallitus on asettanut julkisen talouden alasektoreille **nimelliset alijäämätavoitteet** siten, että koko julkisen sektorin nimellinen alijäämä on alle perussopimuksen viitearvon -3 % BKT:sta. Tarkoituksena on, että Suomi ei joudu liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP), joka voidaan käynnistää myös yleisen poikkeuslausekkeen voimassaollessa (s.10).

Taulukon 1 perusteella sekä alasektoreiden että EU:n perussopimuksen nimelliset alijäämäkriteerit täyttyvät. Sen sijaan hallituksen suunnitelmassa (s. 81) julkinen **velkasuhde** ei käänny alenevalle uralle vuoteen 2025 mennessä. Näin ollen velkakriteeri ei täyty, ja Suomi voikin joutua EDP-menettelyyn velkakriteerin rikkomisen vuoksi. Julkisen velkasuhteen taittaminen v. 2025 mennessä on myös hallituksen oma tavoite. Nyt hallitus kuitenkin esittää suunnitelmaa, jossa velkasuhde jatkaa kasvuaan vielä vuoden 2025 jälkeenkin.

Hallituksen tavoitteena on myös vastuullisen kuuloisesti 75 prosentin työllisyysaste vuonna 2025. Suunnitelmasta käy ilmi, että työllisyystoimet eivät riitä työllisyysastetavoitteen saavuttamiseen. Valtiovarainministeriö arvioi työllisyysasteen nousevan 73,8 prosenttiin v. 2025 mennessä eli vain runsaan prosentin vuodesta 2019, ajalta ennen pandemiaa.

Työllisyystavoitetta ei myöskään edistetä niin, että julkinen talous kohenisi lainkaan tarpeeksi. Hallitus nosti puoliväliriihessä työllisyystavoitettaan 80 000 uuteen työlliseen, mutta ei työllisyydellä tavoiteltavia julkisen talouden säästöjä. Niitä pikemminkin laskettiin aiemman 2 mrd. euron sijaan 1-2 mrd. euroon. Työllisyyden aikaansaamilla tuloilla oli tarkoitus rahoittaa hallitusohjelman pysyviä menolisäyksiä, mutta puoliväliriihen päätösten jälkeen toimien yhteisvaikutus on vain -30 – +350 milj. euroa eli 0 % – 17 % tavoitteesta (Etla 2021).

Hallituksen finanssipolitiikan linja tällä vaalikaudella

Suomi on tähän saakka pysynyt EU:n sääntökehikossa hyvin verrattuna EU-maihin keskimäärin. Nyt Suomen linja on lipsumassa. Tähän saakka Suomi ei ole kertaakaan rikkonut 3 prosentin alijäämä- tai 60 prosentin velkarajaa, tosin se on ollut vuodesta 2008 alkaen lähes poikkeuksetta rakenteellisesti alijäämäinen ja lisännyt julkisia menoja menosääntöä nopeammin (Larch ja Santacroce 2020). Nämä poikkeamat eivät ole tarkoittaneet virallisesti EU-sääntöjen rikkomista niihin kuuluvien lukuisten poikkeusten vuoksi.

Heikkenevästä säännöstön kunnioittamisesta huolimatta riittäviä julkista taloutta kohentavia toimia ei ole näköpiirissä, vaikka hallitusohjelmassa ja syksyn 2021 budjettiriihessä niihin sitouduttiin, jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti. Hallitus on myös luopunut aikeestaan perua pysyvät menolisäykset julkista taloutta parantavan työllisyystavoitteen epäonnistuessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston (2020) finanssipolitiikan tarkastuskertomus viime vuodelta toteaa, että ”kehyssääntöön palaaminen vuodesta 2021 eteenpäin on tärkeää, jotta kehyssäännön uskottavuus säilyy”. Vuoden 2021 kehystä kuitenkin nostettiin sekä kehyssääntöön kuuluvan joustavuuden avulla että kertaluonteiseksi luonnehditulla 0,5 miljardin euron korotuksella. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle siirrettiin koronaan liittyviä välittömiä kustannuksia lähes 1,7 miljardia euroa, jolloin menorajoite ei niitä koske. Näitä päätöksiä voi ainakin jossain määrin pitää tarpeellisina.

Sen sijaan kehysten nostamista myös lopuille hallituskauden vuosille on vaikea perustella. Kehyksiin palaaminen olisi koronatilanteen perusteella täysin mahdollista ensi vuonna, vaikka niin sanottu poikkeusolojen mekanismi onkin vielä nimellisesti käytössä. Rokotusten avulla saavutetaan näillä näkymin laumasuoja jo syksyyn 2021

mennessä, ja talouskasvu on käynnistymässä voimakkaana. Hallitus kuitenkin nostaa aiemmin sovittua julkisten kehysmenojen tasoa ensi vuonna peräti 0,9 mrd. eurolla ”ennakoimattomien menomuutosten” ja ”hallituksen tarpeelliseksi katsomien uudistusten toteuttamisen” takia. Ennakoimattomat menot eivät liity koronaan, sillä koronan hoito ja muut suhdanneluonteiset menot ovat kehyksen ulkopuolella ja poikkeusolojen mekanismi sallii vain 0,5 miljardin euron kehysylityksen. Kehyksiä nostetaan myös vuodelle 2023, jolloin noususuhdanne on jo pitkällä.

Ilman kestävää rahoituspohjaa pysyvät menolisäykset joudutaan rahoittamaan velalla pysyvästi, eivätkä päätökset edistä hallituksen tavoitetta taittaa velkasuhde vuoteen 2025 mennessä. Koska Rinteen-Marinin hallitus ei ole kautensa puoliväliin mennessä valmistellut riittäviä rakenteellisia uudistuksia, näyttää se valinneen julkisten tulojen ja menojen sopeuttamisen tien.

Finanssipolitiikan tavoitteita on paljon, mutta ne ovat osin toisistaan irrallisia

Hallituksella on lukuisia sääntöjä ja tavoitteita, joiden avulla se pyrkii vastuulliseen ja vakaaseen finanssipolitiikkaan. Tavoitteet eivät kuitenkaan parhaalla mahdollisella tavalla edistä finanssipolitiikan vastuullisuutta, koska ne ovat osin toisistaan irrallisia. Myös hallituksen toimet niiden saavuttamiseksi näyttävät suunnitelmassa esitettyjen lukujen valossa riittämättömiltä.

Lähteet

Etla (2021). Suhdanne 1/2021. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Larch, M. & Santacroce, S. (2020). Tracking Compliance with EU Fiscal Rules: A New Database of the Secreteriat of the European Fiscal Board.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2020 VP.