Lauri Kajanoja
Jarkko Kivistö

20.5.2021

SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

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

1 Julkisen talouden tila ja näkymät heikentyneet

Suomen julkinen talous kohtasi koronakriisin selvästi heikommassa asemassa kuin finanssikriisin vuonna 2008. Vaikka Suomi selvisi koronakriisistä pienemmin vaurioin kuin moni muu maa, sen jäljiltä julkisen talouden tila on lähivuosina tuntuvasti heikompi kuin ennen pandemiaa odotettiin.

Julkinen velka on kasvanut aiempaa suuremmaksi. Lisäksi vielä silloinkin, kun koronakriisin akuutti vaihe on ohi, julkisen talouden ennustetaan pysyvän alijäämäisenä ja julkisen velan kasvavan suhteessa BKT:hen.

Julkisen talouden tilan heikkenemisen seurauksena sen pitkän aikavälin kestävyyden saavuttaminen vaatisi aiemmin arvioitua mittavampia toimenpiteitä. Suomen Pankin joulukuussa 2020 julkaiseman arvion mukaan kestävyysvaje syveni verrattuna joulukuun 2019 arvioon.

2 Suhdannetilanne paranee

Suomen kokonaistaloudellinen kehitys kohenee ennusteiden mukaan tämän vuoden mittaan. Kun BKT vuonna 2020 supistui noin 3 %, sen ennustetaan kasvavan 2,5–3 % sekä vuonna 2021 että 2022 valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin uusimpien ennusteiden mukaan. Työllisyysaste nousee näiden ennusteiden mukaan vuonna 2022 jo hieman vuoden 2019 tason yläpuolelle.

Elpymisvaiheeseen ennustettu 2,5–3 prosentin kasvu on ripeämpää kuin arvioitu pidemmän aikavälin keskimääräinen 1–1½ prosentin vauhti. Talous on siis nousemassa syvästä taantumasta nopeasti, joskin bruttokansantuotteen taso jää yhä hieman pienemmäksi kuin mitä ennen koronakriisiä ennustettiin. Ennustettua suhdannetilannetta ei voi enää pitää kovin huonona vuonna 2022 eikä varsinkaan vuonna 2023.

3 Julkisessa taloudessa syytä ottaa huomioon suhdannetilanne ja kestävyysvaje

Julkisen talouden suuri alijäämä oli koronakriisin akuutin vaiheen aikana erittäin perusteltu. Poikkeuksellisessa tilanteessa oli tarve käyttää runsaasti julkisia varoja. Välittömästi akuutin terveyskriisin hellittäessäkään ei

Lauri Kajanoja
Jarkko Kivistö

20.5.2021

SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

ole syytä kiristää finanssipolitiikkaa nopeasti, jos talous vielä tarvitsee tukea.

Ennusteiden mukaan vuodesta 2022 lähtien talous on kuitenkin sellaisessa tilassa, jossa se ei enää tarvitsisi merkittävää päätösperäistä finanssipoliittista tukea, vaan niin sanottujen automaattisten vakauttajien – kuten työttömyysturvan – antama tuki riittäisi. Siten vuodesta 2022 lähtien olisi perusteltua palata eduskuntavaalikauden alussa asetettuun valtiontalouden menokehykseen, jota jo kasvatettiin hallitusohjelmaan kirjatun poikkeusolojen mekanismin kautta vuosille 2021 ja 2022.

Julkisen talouden vahvistaminen on tarpeen. On syytä ottaa huomioon Suomen mittava pitkän aikavälin kestävyysvaje sekä tarve varautua tuleviin matalasuhdanteisiin. Jos hyvinä aikoina säästetään, on huonoina aikoina varaa tukea taloutta julkisin varoin.

Talouden kasvuedellytyksiä ja julkista taloutta vahvistavia rakenteellisia uudistuksia tarvitaan koronakriisin jälkeen entistäkin enemmän. Niiden vaikutukset kuitenkin koetaan usein pitkällä viipeellä, ja vaikutuksiin liittyy tyypillisesti epävarmuutta. Uudistusten lisäksi julkisen talouden alijäämää onkin syytä pienentää tuntuvasti jo lähivuosina.

4 Finanssipolitiikan säännöistä saatavat hyödyt ja säännöistä poikkeaminen

Koronakriisissä oli perusteltua poiketa eduskuntavaalikauden alussa asetetusta valtion menokehyksestä. Julkisen talouden kestävän hoitamisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että kun poikkeuksellinen tilanne taloudessa loppuu, poikkeuksista luovutaan myös finanssipolitiikan sääntöjen soveltamisessa. Menokehystä voidaan pitää keskeisenä finanssipolitiikan sääntönä Suomessa.

Finanssipolitiikan säännöillä, joita käytetään monissa maissa, pyritään vaimentamaan julkisen talouden taipumusta alijäämiin, vahvistamaan julkisen talouden hoitoon kohdistuvaa luottamusta, pitämään julkisen velanoton kustannukset pieninä ja varmistamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Taipumus alijäämiin tarkoittaa sitä, että monissa maissa julkinen talous on usein ollut keskimäärin alijäämäisempi kuin pitkän aikavälin näkökulmasta olisi ollut perusteltua.

Lauri Kajanoja
Jarkko Kivistö

20.5.2021

SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Alijäämätaipumuksen taustalla voi nähdä pitkälti sen, että monessa tilanteessa alijäämän syventäminen piristää taloutta väliaikaisesti lyhyellä aikavälillä, kun taas siitä seuraavan velkaantumisen haitalliset vaikutukset tuntuvat vasta pidemmällä aikavälillä. Alijäämätaipumus näkyy usein siinä, että hyvinä taloudellisina aikoina ei säästetä heikompia aikoja varten.

Kansainvälisten kokemusten perusteella finanssipolitiikan säännöt auttavat julkisen talouden pitkäjänteisessä hoidossa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan niissä maissa, joissa finanssipolitiikan sääntöjä on noudatettu täsmällisesti, on julkisen talouden tasapaino saavutettu verraten hyvin ja velanoton hinta ollut pienempi. Tällaisissa maissa julkinen talous oli tyypillisesti verraten hyvässä kunnossa ennen kansainvälistä finanssikriisiä sillä seurauksella, että julkisilla varoilla pystyttiin yleensä tukemaan talouskehitystä kriisin aikana enemmän. Sama tilanne toistui koronakriisin alla.

Jotta finanssipolitiikan säännöistä saadaan hyötyä, niitä on syytä noudattaa johdonmukaisesti. Säännöistä poikkeaminen koronakriisin tapaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa on perusteltua. Jos kuitenkin poikkeaminen muodostuu säännöksi, uhkana on, että säännöistä muuten koituvat hyödyt menetetään. Sääntöperusteisen finanssipolitiikan uskottavuuden rakentaminen voi kestää kauan, mutta uskottavuus voidaan epäilemättä menettää lyhyessä ajassa.

Jotta säännöstä poikkeaminen ei uhkaisi sen uskottavuutta ja siten siitä saatavia hyötyjä, on tärkeää, että päätös poikkeamisesta tehdään läpinäkyvästi ja perustellusti. Sama koskee säännöstä poikkeamisen kestoa. Tällaisessa tilanteessa uskottavuutta voi kohentaa riippumattomien asiantuntijatahojen vahvistukset sille, että päätös poikkeamisesta ja sen kestosta on tehty hyvin perustein.

5 Kehysmenettely koronakriisissä ja sen jälkeen

Menosäännöt on havaittu tehokkaimmiksi julkisen talouden hoitoa ohjaaviksi finanssipolitiikan säännöiksi.[1] Suomessa käytössä oleva valtiontalouden kehysmenettely voidaan luokitella yhdenlaiseksi menosäännöksi, vaikka sen asettamiseen liittyy numeerista sääntöä enemmän poliittista harkintaa. Kehysmenettelyn on yleisesti todettu toimineen Suomessa verrattain hyvin, ja se on kehittynyt ajassa. Koronakriisi pakotti luopumaan

[1] Belu Manescu, C. and Bova, E.: National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance, European Economy, Discussion Paper 124, April 2020.

Lauri Kajanoja
Jarkko Kivistö

20.5.2021

SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

kehyksen rajoista vuonna 2020 ja osin myös vuonna 2021. Pandemian hoitoon ja osin tukitoimiin kohdistetut panostukset tehtiin kehysten estämättä ja niiden ulkopuolella.

Hallitusohjelmassa kirjattiin kehysjärjestelmään poikkeusmenettely vakavia talouden häiriötilanteita varten. Tämä menettely aktivoitiin koronapandemian vuoksi kesäkuussa 2020, kun valtiovarainministeriön lisäksi taloudelliset tutkimuslaitokset ja Suomen Pankki olivat todenneet, että talous oli vakavassa häiriötilassa.

Poikkeusmenettely antaa mahdollisuuden lisätä valtion menoja yhteensä 1 mrd. eurolla kahden vuoden aikana. Näin ollen vuosien 2021–2022 aikana on mahdollisuus lisätä menoja 500 milj. euroa vuodessa. Poikkeusmenettelyn käyttöönotto osoittautui siis sinänsä tarpeelliseksi, vaikka sen ennalta asetettu mitoitus ei varsinaisesti perustunut poikkeusolojen vakavuuteen. Jo vuoden 2021 talousarviossa mekanismin salliman 500 milj. euron kehysylityksen lisäksi kehystä laajennettiin 500 milj. eurolla.

Nyt julkaistussa julkisen talouden suunnitelmassa vuonna 2022 kehysmenoja kasvatetaan poikkeusmenettelyn lisäksi vielä 900 milj. eurolla. Lisäksi vuonna 2023 kehystasoa korotetaan edelleen 500 milj. eurolla.

Kehystason korottaminen kesken vaalikauden on hyvin poikkeuksellista ja se voi vaarantaa menokehysjärjestelmän uskottavuuden, kun se koskee ajanjaksoa, jolloin talous ei enää ole akuutissa kriisissä. Sen vuoksi julkisen talouden suunnitelmassa olisi syytä perustella tarkemmin, miksi kehyksen rajoissa ei voida pysyä. Myös poikkeusolojen mekanismin kautta kohdennettujen menojen tarkempi erittely olisi hyödyllistä. Kehysjärjestelmän uskottavuuden kannalta riittävä läpinäkyvyys on välttämätöntä.

On kuitenkin syytä huomata, että kehystason julkilausuttu korottaminen on parempi vaihtoehto kuin kehyssäännön kiertäminen esimerkiksi kasvattamalla kehysten ulkopuolisia menoja ilman perusteltua tarvetta. Näin vahinko kehysjärjestelmän läpinäkyvyydelle ja uskottavuudelle on pienempi.

6 Finanssipolitiikan tavoitteet

Valtioneuvosto jätti keväällä 2020 edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden numeeriset keskipitkän aikavälin tavoitteet asettamatta poikkeuksellisten olojen ja niihin liittyneen epävarmuuden vuoksi.

Lauri Kajanoja
Jarkko Kivistö

20.5.2021

SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Nyt käsillä olevassa julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteet vuosille 2021–2024 on jälleen asetettu. Tavoitteiden asettelussa on otettu huomioon muuttunut lähtötilanne, ja tavoitteet on siksi asetettu vaalikauden ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa heikommalle tasolle.

Huomionarvoista on, että vaikka julkisen talouden suunnitelmassa asetettu velkatavoite ollaan riippumattoman ennusteen perusteella saavuttamassa vuonna 2024, velkasuhteen kasvu jatkuu edelleen vuonna 2025 ja sen jälkeen, eikä kriisiä edeltävää rakenteellisen jäämän tasoa saavuteta vuoteen 2025 mennessä.

Finanssipolitiikan tavoitteet tähtäävät 3 prosentin alijäämärajan alittamiseen vuonna 2022, ja sen jälkeen rakenteellisen jäämän vahvistamiseen EU:n vakaus- ja kasvuohjelman ennaltaehkäisevän osan vaatimusten mukaisesti 0,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2023. Tämä strategia on sinänsä selkeä ja johdonmukainen, vaikka EU:n velkakriteerin ylitys voi edelleen johtaa liiallisen alijäämän menettelyyn. Seuraavalla vaalikaudella rakenteellisen jäämän vahvistamista tulisi jatkaa niin, että Suomen asettama keskipitkän aikavälin tavoite saavutettaisiin. Keskipitkän aikavälin tavoitteessa pysyminen tukisi Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.