Vesa Vihriälä 27.5.2021

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Valtiovarainvaliokunnalle

Pyydetty lausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2022—2025 (VNS 3/2021 vp)

Julkisen talouden suunnitelma (JTS) kokoaa hallituksen finanssipolitiikkaa ja julkisen talouden hoitoa koskevat linjaukset yhteen dokumenttiin. Suunnitelma kattaa valtiontalouden menokehyksiä koskevan päätöksen ja myös EU:lle toimitettavan vakausohjelman. Suunnitelma käsittelee varsinaisesti pidemmän ajan tavoitteita julkisen talouden hoidolle, mutta siinä tulee esille myös hallituksen lyhyen ajan finanssipolitiikan linja.

Nyt esitetty julkisen talouden suunnitelma eroaa luonnollisesti merkittävästi hallituksen ensimmäisestä, lokakuussa 2019 julkistetusta JTS:stä koronataantuman takia. Sekä lyhyen ajan finanssipolitiikkaa että pidemmän ajan tavoitteita koskevat linjaukset ovat muuttuneet huomattavasti.

Lyhyen ajan finanssipolitiikan linja

Finanssipolitiikka muuttui viime vuonna hyvin elvyttäväksi. Erilaisten meno- ja veropäätösten perusteella arvioiden (ns. bottom-up-menetelmä), finanssipolitiikan elvytysimpulssi olisi vuonna 2020 ollut peräti 4 % BKT:sta. Kun monet menot kuitenkin siirtyvät vuodelle 2021, VM:n tuoreen ennusteen sisältämän suhdannekorjatun jäämän muutoksella mitattu elvytysimpulssi on uskottavampi arvio. Sen mukaan finanssipoliittinen impulssi olisi ollut runsaat 2 % BKT:sta. Myös tämä on suuri elvytystaso, suurempi kuin esimerkiksi vuonna 2009 globaalin finanssikriisin alkuvaiheessa, 1,7 % samalla mittarilla.

Suhdannekorjatulla jäämällä mitaten politiikka muuttuu kuluvana vuonna likimain neutraaliksi vuoteen 2020 verrattuna ja kiristyy vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna. Toisaalta kaikkina näinä kolmena vuonna politiikka on selvästi elvyttävää vuoteen 2019 verrattuna, suhdannekorjattu jäämä on keskimäärin 1,9 % pienempi kuin vuonna 2019.

		2019	2020	2021	2022	2023
Bootom-up arvio fiposta (VM)	% bkt:sta		-4,0	1,6	1,5	0,4
Suhd.korj. jäämän muutos (VM)	% bkt:sta		-2,2	-0,1	1,1	0,5
BKT:n kasvu (VM)	%		-2,8	2,6	2,5	1,5
Työllisyysaste (VM)	%	72,5	71,6	71,7	72,6	73,2
Työttömyysaste (VM)	%	6,7	7,8	7,8	7,2	6,9

Tällainen suhdannepoliittinen viritys sopi erinomaisesti vuoden 2020 tilanteeseen ja sen voi arvioida sopivan varsin hyvin myös kuluvana vuonna. Ennusteet, joissa päätetty politiikka on otettu huomioon, viittaavat kokonaistuotannon kasvavan kuluvana vuonna noin 2,5 % edellisvuodesta. Tämä kuroisi lähes

umpeen edellisen vuoden tuotannon menetyksen. Toisaalta työllisyysaste olisi edelleen noin prosenttiyksikön alempi ja työttömyysaste noin prosenttiyksikön korkeampi kuin vuonna 2019.

Kasvun ennustettu jatkuminen vuonna 2022 nostaisi BKT:n jo selvästi korkeammalle kuin 2019 ja työllisyysasteen samalle tasolle. Kun vuonna 2019 työvoimasta oli laajasti pulaa, voidaan arvioida, että talous olisi tällöin likimain potentiaalisen tuotantonsa tasolla. Ennusteiden mukainen finanssipolitiikan viritys voi istua kohtuullisen hyvin myös vuoteen 2022. Sen sijaan vuonna 2023 suunniteltu finanssipolitiikka on mitä todennäköisimmin tarpeettoman kevyttä, kun BKT:n ennustettu kasvu jatkuu potentiaalin arvioitua kasvua nopeampana. Kansainvälisen talouden nopeasti parantuvat näkymät saattavat toki tehdä finanssipolitiikan liian elvyttäväksi jo vuonna 2022.

Ottaen huomioon ennusteisiin, potentiaaliin ja finanssipolitiikan vaikutusarvioihin liittyvän epävarmuuden finanssipolitiikan viritys ei kaiken kaikkiaan näyttäisi olevan iso kysymys puoleen tai toiseen. Toisaalta, kun julkisen talouden vakauttamisessa on paljon tekemistä, ei mielellään erehtyisi ainakaan tarpeettoman elvyttävän politiikan suuntaan. Ja etenkin vuoden 2023 osalta hallitus ehtii tekemään tarpeellisia korjausliikkeitä tulevissa budjeteissa.

Julkisen talouden vakauttamistavoite

VM:n laskelmien mukaan julkinen talous on pysyvästi nousevan velka/BKT-suhteen uralla talouden suhdanneluonteisesta toipumisesta huolimatta. Kestävyysvajeen suuruudeksi VM arvioi nyt 3 % BKT:sta eli nykyrahassa tarvittaisiin noin 8 miljardin parannus julkisen talouden rakenteelliseen jäämään vajeen poistamiseksi, ts. velkasuhteen vakauttamiseksi pysyvästi.

Hallitus on asettanut tavoitteen pysäyttää velan BKT-suhteen nousu vuosikymmenen puoliväliin mennessä noin 75 % BKT:sta olevalle tasolle ainakin vuosikymmenen loppuvuosiksi.

Hallituksen asettamaa vakautustavoitetta voidaan pitää järkevänä, vaikka se ei poistakaan kestävyysvajetta (velkasuhde kääntyy väestön ikääntymisen vuoksi uudestaan nousevalle uralle 2030-luvulla) eikä johda EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen 60 % velkarajan saavuttamiseen. Korkotaso on alentunut selvästi ja pienentää velan aiheuttamaa rasitusta. VM:n arvion mukaan vuonna 2023 valtion korkomenot olisivat noin 0,7 mrd. € velkasuhteen ollessa noin 75 % BKT:sta, kun esimerkiksi vuoden 2019 JTS:ssä korkomenoiksi ao. vuonna arvioitiin 1,5 mrd. euroa 60 % velkasuhteella. Lisäksi 75 % velkataso on edelleen matala EU-vertailussa.

On kuitenkin tärkeää katkaista velkaantumisen kasvu lähivuosina. Ensinnäkin, vaikka korkotaso on todennäköisesti matala usean vuoden ajan, loputtomiin nykyinen taso ei voi säilyä. Emme tiedä, milloin merkittävä nousu alkaa. Ensimmäisiä merkkejä noususta joka tapauksessa jo on. Toiseksi, ei ole selvää, että valtionvelan korkotason nousuun liittyisi saman suuruinen julkisen sektorin rahoitustuottojen kasvu, mikä parhaimmillaan voi puskuroida korkotason vaikutusta kestävyysvajeeseen paljon. Kolmanneksi, kokemus osoittaa, että taloudet voivat kohdata isoja alijäämiä lisääviä sokkeja verraten usein. Suomen osalta näin on käynyt kolmesti 30 vuoden kuluessa. Ei ole myöskään itsestään selvää, että kaikki tällaiset sokit olisivat koko euroaluetta koskevia, jolloin EKP voisi reagoida korkoja alentamalla. Kun seuraava sokki iskee, on tärkeää, että valtiolla on hyvä velkaantumiskyky, ts. velkataso ei sitä rajoita.

Vakauttamistoimet

Velkatason vakauttaminen vuosikymmenen puoliväliin mennessä edellyttää VM:n arvion mukaan 2-2,5 mrd. euron (vajaat 1 % BKT:sta) parannusta rakenteelliseen jäämään ilman uusia, vielä päättämättömiä menojen lisäyksiä tai verojen alennuksia. Tämä on selvästi pienempi tarve kuin, mitä VM arvioi vielä viime syksynä (5 mrd.).

Toisaalta, jos lisäksi talouden T&K-menot pyritään nostamaan 4 prosenttiin BKT:sta vuosikymmenen loppuun mennessä, kuten (istuvakin) hallitus on asettanut tavoitteeksi, tarvitaan todennäköisesti julkisen T&K-rahoituksen BKT-osuuden nostamista runsaasta 0,8 prosentista noin 1,2 prosenttiin. Tämä merkitsee vuosikymmenen lopulla yli lähemmäs 1,5 miljardin vuotuista lisämenoa. Tämän rahoittaminen ilman isoa riskiä julkisen velan BKT-suhteen kasvusta, edellyttäisi, että kokonaisuutena julkista taloutta tulisi pystyä vahvistamaan 3,5-4 miljardilla eurolla.

Hallitus tavoittelee vakauttamisen saavuttamista oikeastaan yksinomaan toimenpiteillä, joita voi kutsua ”rakenteellisiksi” siinä mielessä, että niiden avulla pyritään vaikuttamaan yritysten, kotitalouksien ja myös julkisen sektorin toimijoiden käyttäytymiseen. Tavoitetta ei siis pyritä saavuttamaan menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla, pl. tällaiset toimenpiteet siltä osin kuin niillä pyritään juuri käyttäytymisen muuttamiseen. Samalla rakennepolitiikan painottaminen merkitsee, että tavoitteeseen voidaan päästä vain asteittain, koska uudistusten vaikutukset toteutuvat hitaasti, toisin kuin menoja leikatessa tai veroja korotettaessa.

Ns. kestävyystiekartassa hallitus määritti, aiemman vakauttamiseen tarvittavaa jäämän parantamista koskevan 5 mrd. tarpeen mukaisesti, että työllisyyden pysyvällä parantamisella julkista taloutta vahvistettaisiin 2 mrd. euron verran, kasvun (tuottavuuden) parantamisella 1 mrd. ja eri tavoin julkisen sektorin tehokkuutta lisäävin toimin (ml. sote-uudistus) 1,5 mrd. euron verran.

Rakennetoimien painottaminen on hyvä mutta samalla kunnianhimoinen linjaus. Toistaiseksi hallitus ei ole kyennyt antamaan konkreettista sisältöä eri uudistuksille niin, että vakauttamistavoitteen saavuttamiseen voitaisiin luottaa. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa julkista rahoitusta T&K-toimintaan lisätään em. tavalla, mutta myös vaatimattomampaa 2-2,5 mrd. sopeutustavoitetta.

VM:n arvioiden perusteella on pääteltävissä, että hallituksen toteuttamat työllisyystoimet parantavat pysyvämmin julkisen talouden tasapainoa vuositasolla 500-600 miljoonan euron verran, ml. kehysriihessä päätetty mutta spefioimaton 110 miljoonan vaikutuksen tuottava toimenpidekokonaisuus ja ne toimet, jotka heikentävät julkista taloutta. Tuottavuutta edistävistä tai julkisen sektorin tehokkuutta edistävien toimien vaikutuksista julkisen talouden tasapainoon ei ole esitetty vastaavia vaikutusarvioita. Tärkeä syy ilmeisestikin on, että monet näihin tähtäävät toimet ovat edelleen niin yleisellä tasolla, että luotettavien vaikutusarvioiden tekeminen on vaikeaa tai mahdotonta.

Vaikutusarvioiden puute ei tarkoita, etteivätkö erilaiset toimenpidekaavailut voisi tuottaa toivottuja tuloksia. Mutta ilman selkeitä ja kritiikille altistettavia vaikutusarvioita on mahdotonta uskottavasti päätellä, että tavoitteet tullaan suurella todennäköisyydellä saavuttamaan.

Uskottavuuden merkitys

Hallituksen valitsema linja tavoitella julkisen talouden vakauttamista rakenneuudistusten avulla ja samalla asteittain on lähtökohtaisesti järkevä. Parempi työllisyys, korkeampi tuottavuus ja suurempi julkisen sektorin tehokkuus tuottavat myös (ja jopa ensisijaisesti) muita hyötyjä kuin julkisen talouden tasapainon kohentuminen. Se on samalla vaativa tavoite, koska vaikuttavien rakenneuudistusten täsmentäminen on teknisesti vaikeaa ja monien uudistusten osalta poliittisesti vähintään yhtä hankalaa kuin menojen leikkaaminen tai verotuksen kiristäminen.

Erityinen rakenneuudistuksia koskeva ongelma liittyy aikajänteeseen. Uudistukset voidaan useimmiten panna toimeen vain hitaasti ja vaikutukset toisaalta riippuvat toimeenpanon yksityiskohdista. Niinpä vaikutukset realisoituvat hitaasti. Tällöin yleisellä tasolla asetetut tavoitteet rakenneuudistuksista eivät itsessään ole kovin uskottavia, erityisesti jos toimeenpano ulottuu hallituskauden ulkopuolelle.

Uskottavuus on kuitenkin tärkeä asia, koska se vaikuttaa siihen, millaiseksi julkisen talouden uran voidaan olettaa muodostuvan ja millaisia tulevia menojen leikkauspaineita tai verojen korotuspaineita jää jäljelle. Nämä ovat merkityksellisiä investointipäätöksiä tekeville yrityksille, koulutus- ja asuinpaikkavalintoja tekeville kotitalouksille kuin myös valtiolle rahaa lainaaville sijoittajille.

Uskottavuutta voidaan luoda usealla tavalla: aiemmin annettujen lupausten lunastamisella, tulevien toimien mahdollisimman täsmällisellä määrittämisellä ja siihen liittyen tutkimuspohjaisella vaikutusarvioinnilla sekä mahdollisimman aikaisella päätöksenteolla sellaisista toimista, jotka koetaan poliittisesti vaikeiksi. Hallituksen politiikassa on toivomisen varaa kaikissa näissä suhteissa.

Menokehyksen arvo

Suomessa on vuodesta 2003 lähtien noudatettu valtiontalouden menokehystä, joka on määrittänyt valtion menojen katon (pl. suhdannesidonnaiset erät) neljäksi vuodeksi eteenpäin ja siten hallituskauden alussa koko hallituksen ajaksi. Kehys on ollut varsin sitova. Kehyksestä ei ennen tätä hallituskautta ole poikettu, vaikka sitä on asiallisesti jonkin verran kierretty esim. turvautumalla kehyksen ulkopuolisten rahastojen kautta tapahtuneeseen menojen lisäykseen ja alentamalla verotusta tilanteissa, joissa menojen lisäys johonkin kohteeseen olisi ehkä ollut paremmin perusteltua. Kehys on joka tapauksessa pakottanut hankaliinkin menojen uudelleenkohdennuksiin. Siitä on tullut uskottava ankkuri menotaloudelle eikä se ole hallituskausien alussa estänyt menojen lisäystä silloin kun se on katsottu tarpeelliseksi ja on pystytty päättämään tarpeellisista verojen muutoksista.

Istuva hallitus joutui viime vuonna perustellusti ylittämään hallituskauden alussa sovitun menokehyksen koronakriisin takia. Myös kuluvan vuoden kehysylitys voidaan perustella samalla tavalla. Argumentti heikkenee vuoden 2022 osalta, koska tällöin koronaepidemian isoimmat vaikutukset ovat todennäköisesti ohi ja talous on ennusteiden mukaan likimain normaalitilassa. Koronakriisin aiheuttamat tarpeet esimerkiksi koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluiden tilapäiseen tehostamiseen voivat kuitenkin perustella kehyksen jopa vuonna 2022. Sen sijaan on vaikea pitää ehdottoman välttämättömänä 500 miljoonan kehysylitystä vielä vuonna 2023. Vain alle puolet tästä selittyy veikkausvoittovarojen korvaamisella suoralla budjettirahoituksella, jonka ehkä vielä voisi tulkita perustelluksi kehyksen ylitykseksi. Voisi kuvitella, että tällainen 0,5-1 % menokehyksestä oleva menojen uudelleen kohdennus olisi mahdollista päätetyn 370 miljoonan euron lisäksi.

Menokehyksen ylittäminen hallituskauden viimeisenä vuonna heikentää julkisen talouden vakauttamistavoitteen ja ylipäätään julkisen talouden vastuullisen hoidon uskottavuutta.

Summa summarum

Julkisen talouden suunnitelmassa määritelty lyhyen ajan finanssipoliittinen linja on jotakuinkin kohdallaan, joskin kauden loppua kohden finanssipolitiikka voi muodostua tarpeettoman elvyttäväksi.

Julkisen talouden vakauttamistavoite velkasuhteen vakauttamisena vuosikymmenen puoliväliin mennessä on järkevä linjaus. Tämän tavoittelu rakenteellisin toimin fiskaalisin tavoittein tehtyjen menoleikkausten ja veronkorotusten sijaan on hyvä mutta samalla hyvin kunnianhimoinen tavoite.

Hallitus ei ole toistaiseksi täsmentänyt toimia, jotka riittäisivät vakauttamistavoitteen saavuttamiseen. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa pyritään myös istuvan hallituksen tavoitteeksi asettamaan T&K rahoituksen nostoon 4 prosenttiin BKT:sta vuosikymmenen loppuun mennessä.

Julkisen talouden vakauttamistavoitteen uskottavuuden ja ylipäätään vastuullisen julkisen talouden hoidon kannalta on hyvin ongelmallista, että hallitus ei noudata hallituskautensa alussa asettamaansa valtiontalouden menokehystä viimeisenä toimintavuonnaan 2023, jolloin koronakriisin erityistarpeiden voi olettaa pääosin poistuneen.