Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle 4.5.2022

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

Vuosia 2023-26 koskeva julkisen talouden suunnitelma on jälleen kerran valmisteltu jokseenkin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Koronaepidemian merkittävimmät taloudelliset vaikutukset alkavat olla jo ohi, mutta Venäjän hyökkäys Ukrainaan kasvattaa epävarmuutta koko Euroopan osalta. Sodan laajeneminen Ukrainan ulkopuolelle muuttaisi radikaalisti koko Euroopan turvallisuustilannetta, mutta jo nykyisellä sotatilanteella on inhimillisten kärsimysten lisäksi myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Julkisen talouden suunnitelman pääasiallinen tarkoitus on kiinnittää talouspoliittiset tavoitteet lähivuosiksi pelkästään seuraavaa vuotta koskevaa budjettiprosessia pidemmällä 4 vuoden, yli hallituskauden ylittävällä periodilla. Samalla julkisen talouden suunnitelma on työkalu pitkäjänteisen talouspolitiikan harjoittamiseen ja hallitusohjelman tavoitteiden seurantaan.

Keskeinen osa tätä pitkäjännitteistä suunnittelua on julkisen talouden suunnitelman osana käsiteltävä hallituksen itselleen määrittämä menokehys, jolla julkisten menojen kasvua hallitaan koko hallituskauden mittaisena suunnitteluperiodina. Samalla useampivuotinen menokehys vähentää julkisten menojen riippuvuutta verotulojen kehityksestä ja siten vähentää julkisten menojen suhdanteita kärjistävää vaikutusta. Menokehyksestä onkin tullut tärkein suomalaisen talouspolitiikan finanssipolittiinen sääntö. Sen sijaan julkisen talouden suunnitelmassa asetettujen varsinaisten finanssipoliittisten sääntöjen – rakenteellista alijäämää koskevien tavoitteiden – käytännön merkitys on jäänyt paljon vähäisemmäksi ja ne on suhteellisen normaalin talouskehityksen aikaankin usein rikkoutuneet.

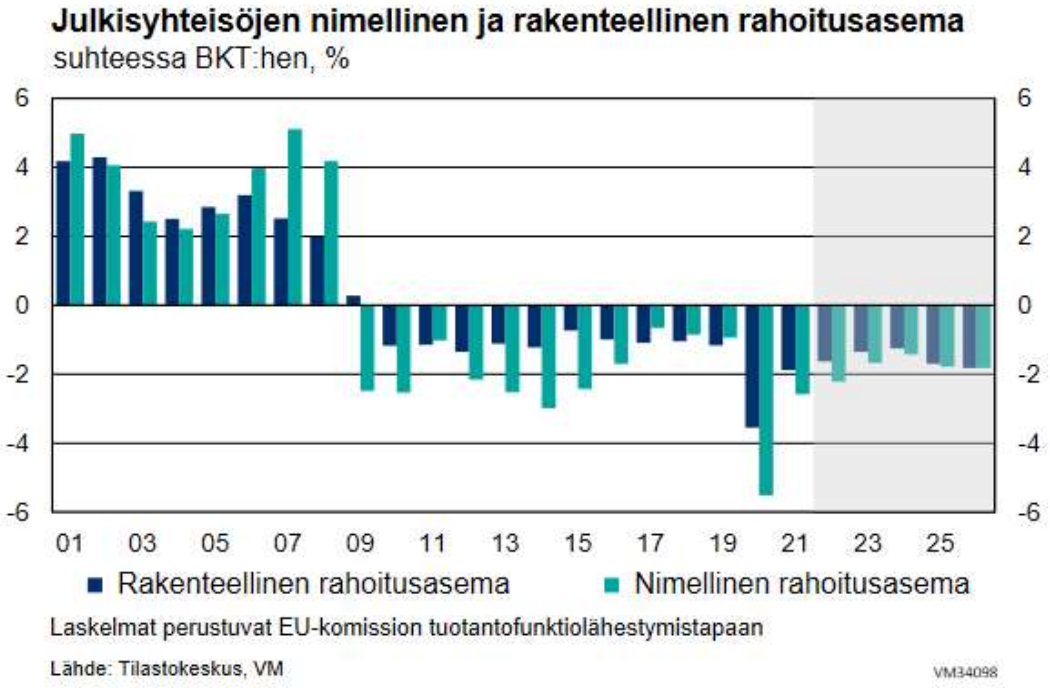
Päivänpolttavien kysymysten vuoksi nämä pitkän tähtäimen tavoitteet helposti unohtuvat. Hallitusohjelman mukaan hallituksen keskeisiä talouspoliittisia tavoitteita ovat kuitenkin edelleen julkisen talouden tasapainottaminen vuoteen 2023 mennessä ja tämän mahdollistamiseksi työllisyysasteen kasvattaminen 75 prosenttiin 15-64 vuotiaasta työikäisestä väestöstä.

Hallitusohjelman tavoitteet ovat ilman talouskriisejäkin kunnianhimoisia ja esimerkiksi työllisyystavoitteen saavuttaminen tarkoittaisi mittaushistorian korkeinta työllisyysastetta. Erityisesti lähellä eläkeikää olevien työllisyysasteen kasvun vuoksi tavoite ollaan mahdollisesti saavuttamassa. Maanantaina 2.5. julkaistun Työvoimatutkimuksen mukaan työllisyysasteen kausivaihtelusta puhdistettu trendiluku on 73,7%. Ottaen huomioon, että vuoden 2021 alussa käyttöön otettu Työvoimatutkimuksen uudistus pienensi arviota työllisyysasteesta vajaalla prosenttiyksiköllä, hallitusohjelman mukainen työllisyystavoite saattaa hyvinkin tulla hallituskauden loppuun mennessä saavutetuksi.

Työllisyystavoitteen saavuttamiseen on erityisesti vaikuttanut suotuisa talouskehitys. Edes koronakriisi ei hidastanut talouskasvua niin paljoa, että työllisyyskehitys olisi merkittävästi hidastunut. Myös hallituksen työllisyyttä edistävät toimenpiteet, erityisesti työttömyyseläkeputken poisto vaikuttavat todennäköisesti positiivisesti työllisyyteen, mutta näiden vaikutus ei vielä tähän mennessä raportoiduissa työllisyysluvuissa voi näkyä.

Vaikka työllisyyden kehitys on ollut positiivista, ei vastaavaa positiivista kehitystä julkisen talouden tasapainossa ole näkyvissä. Julkinen talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Valtionvarainministeriön taloudellisessa katsauksessa tämä julkinen alijäämä jaetaan nimelliseen alijäämään ja suhdannekehityksestä puhdistettuun ns. rakenteelliseen alijäämään. Kumpikin mittari on osoittanut julkisen talouden alijäämää vuodesta 2009 lähtien. Rakenteellinen alijäämä on kasvanut hallituskauden alun eli vuoden 2019 jälkeen.

Tämä julkisen sektorin alijäämä ei siis johdu Ukrainan sodasta, koronaepidemiasta tai suhdanneluonteisesta verotulojen pienenemistä vaan pysyvästä julkisen sektorin tulojen ja menojen erotuksesta. Samalla tämän rakenteellisen alijäämän supistaminen ei voi tapahtua talouskasvua kiihdyttämällä vaan pysyviä menoja supistamalla tai pysyväisluonteisia verotuloja kasvattamalla.



Julkisen alijäämän ja velan kasvusta huolimatta velanhoitokustannukset ovat laskeneet korkotason laskun vuoksi. Suomen valtio on saanut lainaa lähes nollakorolla tai jopa sen alle olevalla korolla. Korkotason kasvu kasvattaa valtion velan hoidon kustannuksia ja siten vauhdittaa julkisen alijäämän kasvua.

Korkotason kasvusta huolimatta reaaliset korot (eli korkotaso – inflaatiovauhti) on edelleen negatiivinen. Negatiivinen reaalikorko on periaatteessa velallisen kannalta edullinen tilanne, kun inflaatio pienentää velan reaaliarvoa. Tällä hetkellä tosin inflaation kiihtyminen liittyy lähinnä raaka-aineiden hintojen muutokseen. Palkkainflaatiota ei vielä ole näkyvissä vaan työehtosopimusten palkankorotukset ovat olleet noin kahden prosentin luokkaa. Samalla tämä tarkoittaa, että valtion nimelliset verotulot nousevat samaa vauhtia ja että kiihtynyt inflaatiovauhti ei vastaavassa määrin alenna valtion efektiivistä reaalikorkotasoa. Toisaalta koko julkisen sektorin kannalta korkotason nousulla on myös positiivisia vaikutuksia pitkällä aikavälillä kun eläkeyhtiöiden korkosijoitusten tuotto paranee.

Koronaepidemian ja Ukrainan sodan aiheuttamien kustannusten sovittaminen menokehyksiin on vaikeaa ja ainakin johonkin mittaan asti tarpeetonta. Poikkeuksellisessa tilanteessa on hyödyllistä, että julkinen

sektori voi ylläpitää kysyntää ja siten ehkäistä yksityisen kysynnän romahduksesta johtuvaa talouskehityksen hidastumista tai talouden supistumista. On myös hyödyllistä, että julkinen sektori voi tukea yrityksiä selviämään kriisin yli ja siten ehkäistä ilman julkisen sektorin tukea uhkaavasta konkurssiaallosta johtuvia taloudellisia menetyksiä ja tuotantokapasiteetin tuhoutumista, joilla esimerkiksi 1990-luvun laman aikaan oli pitkäaikaisia taloudellisia seurauksia. Täten menokehyksistä luopuminen vuonna 2020 oli koronaepidemian aikaan järkevää politiikkaa.

Toisaalta taloudelliset kriisit ja niiden vaikutukset myös peittävät alleen julkisen sektorin rahoitusasemaan liittyviä pysyviä ongelmia, joilla ei ole varsinaisesti tekemistä akuuttien kriisien kanssa. Väestön ikääntymisen, työikäisen väestön pienenemisen, hidastuneeseen talouskasvun, ja pitkäaikaisten julkisten menojen kasvun vuoksi julkinen sektori on ollut alijäämäinen jo vuodesta 2009 lähtien. Nykyisten ennusteiden mukaan julkinen talous pysyy alijäämäisenä myös seuraavien vuosien aikana. Esimerkiksi nykyisten finanssipoliittisten tavoitteiden mukainen korkeintaan puolen prosentin suuruinen suhdannekorjattu rakenteellinen alijäämä edellyttäisi miljardiluokan veronkiristyksiä tai julkisten menojen leikkauksia. Hiukan pidemmällä aikavälillä tilanne heikkenee edelleen, kun väestön ikääntymisen vuoksi pitkäaikaishoidon ja eläkkeiden kustannukset edelleen kasvavat.

Nykyisessä suhdannetilanteessa ei tarvetta elvyttävälle kysyntää kasvattavalle talouspolitiikalle ole. Työllisyys on historiallisella ennätystasolla, työvoimapulaa esiintyy eri aloilla, ja inflaatio on kiihtynyt (joskin toistaiseksi lähinnä raaka-aineiden hintojen kasvun vuoksi). Myöskään yritysten tukeminen tavalla, jolla koronaepidemian aikaan pyrittiin estämään konkursseja, ei enää ole ajankohtaista. Konkurssien määrä on jopa hieman pienempi kuin koronaa edeltävänä aikana. Kustannustukijärjestelmän voimassaolon jatkaminen osoittaakin lähinnä, miten vaikeaa on leikata julkisia menoja edes tilanteessa, jossa niille ei enää ole niitten käyttöönottohetkellä voimassa olleita perusteita.

Pitkän aikavälin menopaineiden vuoksi olisikin syytä pikaisesti palata menokehyksiin ja finanssipoliittisten sääntöjen mukaiseen pitkäjänteiseen talouspolitiikkaan. Koronaepidemian tai Ukrainan sodan kaltaisten poikkeustilanteiden aiheuttamia menopaineita voidaan edelleen hoitaa kehyksen ulkopuolisilla poikkeusjärjestelyillä, jos muut julkiset menot saadaan sovitettua menokehykseen ja julkisten menot ja tulot parempaan tasapainoon finanssipoliittisten sääntöjen mukaisesti.