Vesa Vihriälä 2.5.2022

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Talousvaliokunnalle

Pyydetty lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026 (VNS 2/2022 vp)

Julkisen talouden suunnitelma 2023-2026 sisältää hallituksen talouspolitiikkatavoitteiden toteutumista koskevien arvioiden ohella aitoja politiikkalinjauksia vain vuotta 2023 koskien. Suunnitelman myöhempien vuosien osalta kyse on lähinnä teknisestä julkisen talouden ennakoitua kehitystä kuvaavasta asiakirjasta.

Hallituksen talouspolitiikkatavoitteet

Hallitusohjelmassa esitetyt keskeiset talouspolitiikkatavoitteet olivat:

- (15-64-vuotiaiden) työllisyysaste nousee 75 prosenttiin ja työllisten määrä kasvaa hallituksen toimenpiteiden seurauksena laskennallisesti (”päätösperäisesti”) vähintään 60 000 henkilöllä normaalin kansainvälisen ja sitä heijastavan kotimaisen talouskehityksen oloissa
- julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023 normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa
- eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät hallituksen päätöksillä
- hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Vuoden 2021 keväällä hyväksytyssä ”kestävyystiekartassa” asetettiin uusia työllisyyttä ja julkista taloutta koskevia tavoitteita:

- työllisyysasteen nostaminen 75 % vuosikymmenen puolivälissä
- työllisten määrän lisääminen 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä hallituksen työllisyystoimenpiteiden seurauksena ja
- julkisentalouden velkasuhteen kasvun taittaminen 2020-luvun puolivälissä

Työllisyystavoitteen toteutuminen

Hallitusohjelman työllisyysastetavoite on toteutumassa hyvin. Työllisyysasteen trendi oli kuluvan vuoden helmikuussa 74 %. Tämä vastaa aiemman, hallitusohjelman laatimisen aikana käytetyn laskentatavan mukaan lähes 75 %. JTS:n sisältämä nykyperusteinen työllisyysastearvio 73,6 % vuodelle 2023 on tuoreinta kehitystä vasten arvioiden varovainen, mutta ei liioin tarkoittaisi toteutuessaankaan suurta eroa alkuperäiseen tavoitteeseen nähden.

Työllisten määrä puolestaan kasvanut vuoden 2019 helmikuusta kuluvan vuoden helmikuuhun noin 90 000 henkilöllä eli jo selvästi enemmän kuin hallitusohjelmassa mainittu työllisten määrää koskeva luku. On kuitenkin hankalampi sanoa, missä määrin työllisten määrän kasvu on seurausta istuvan hallituksen toimista ja missä määrin muista seikoista. Oma käsitykseni on, että hallituksen politiikka on tukenut työllisyyden kasvua eniten koronakriisin terveyshaittojen onnistuneella rajoittamisella ja yritysten ja kotitalouksien suhdanneluonteisella tuella. Tämä tarkoittanut oikeaoppisesti tuntuvaa, joskin EU-maiden vertailussa pienehköä päätösperäistä elvytystä (vuosien 2020-22 alijäämä keskimäärin 3 % BKT:sta suurempi kuin vuonna 2019, mistä noin puolet suhdanneautomatiikkaa).

Hallituksen päättämät ns. rakenteelliset työllisyyttä vahvistavat toimet eivät ole vielä ehtineet merkittävästi vaikuttamaan kehitykseen. Näiden rakenteellisten toimien ajan mittaan toteutuviin työllisyysvaikutuksiin

liittyy huomattavaa epävarmuutta. Valtiovarainministeriön tutkimustietoon varsin tiukasti ankkuroituneiden laskelmien perusteella arvioisin rakenteellisten toimien yhteisvaikutukseksi noin 40 000 työllistä, mikä vaikutus on siis pääosin vasta tulossa. Työllisyyden hyvä kehitys hallituskauden aikana näyttäisikin johtuneen pääosin kohentuneista ulkoisista oloista, aiemmin tehdyistä työllisyyttä tukeneista politiikkatoimista sekä istuvan hallituksen edellä todetusta suhdannepolitiikan onnistumisesta.[1] Joka tapauksessa, kun otetaan huomioon koronakriisin aiheuttamat aivan poikkeukselliset olot, hallituksen voi todeta onnistuneen työllisyyden lisäämisessä hyvin suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin.

Myös suhteessa kestävyystiekartan työllisyysastetavoitteeseen näköpiirissä oleva kehitys voi hyvinkin toteutua. JTS:n arvio työllisyysasteen noususta 73,0 prosentista kuluvana vuonna 74,3 prosenttiin vuonna 2025 vastaa likimain em. hallituksen rakenteellisten toimien arvioitua 40 000 työllisen lisäystä. Sen sijaan kestävyystiekartan tavoite työllisten määrän kasvusta 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä istuvan hallituksen toimenpiteiden seurauksena on paljon epätodennäköisemmin saavutettavissa. Se edellyttäisi joko päätettyjen toimien selvästi suurempia vaikutuksia kuin mitä VM on arvioinut tai mittavia uusia toimia. Uusia toimia ei kuitenkaan ole nähdäkseni suunnitteilla. Maahanmuuton merkittävä lisäys ja muuttajien nopea työllistyminen toki voi merkitä työllisyyden lisäystä kymmenillä tuhansilla ennakoituun verrattuna. Työperäisen maahanmuuton lisäämistä koskevien suunnitelmien tehokas toteuttaminen olisikin työllisten määrää koskevan tavoitteen kannalta tärkeää.

Julkisen talouden tasapainoa ja velkaa koskevat tavoitteet

Hallitusohjelman julkisen talouden tasapainoa koskeva tavoite jää saavuttamatta selvästi. JTS arvioi julkisen talouden nettoluotonannon -4,6 miljardiksi euroksi eli -1,7 % BKT:sta vuonna 2023. Alijäämäisyyden ennakoidaan myös jatkuvan tällä suhteellisella tasolla koko kehyskauden.

Vuoden 2023 osalta on ilmeistä, että Venäjän hyökkäyssodasta syntyvät talousvaikutukset ovat tärkeä julkista taloutta heikentävä seikka. Tämä perustuu sekä negatiiviseen suhdannevaikutukseen ja sen perusteella syntyvään budjettiautomatiikkaan että syntyneisiin tarpeisiin lisätä päätösperäisiä menoja.

Alijäämän jakaminen suhdanneluonteiseen ja muuhun alijäämään on vaikeaa. Suomi on toipunut hyvin koronataantumasta ja syksyn 2021 ennusteessa EU-komissio arvioi Suomen saavuttavan potentiaalisen tuotannon tason vuonna 2023. Laaja-alaiset työvoiman saatavuusongelmat viittaavat toisaalta siihen, että olisimme ilman uusia sokkeja saavuttaneet potentiaalin jo viimeistään kuluvan vuoden aikana.

Vuotta 2023 koskeva kasvuarvio on kuitenkin nyt heikentynyt lähinnä Venäjän hyökkäyksen takia. VM:n viime syksyisen ja kevään ennusteiden vertailun perusteella tuotannon taso olisi hieman yli prosentin alempi vuonna 2023 kuin ilman uusia sokkeja. Tämän perusteella tuotantokuiluksi vuonna 2023 voisi olettaa noin 1 % BKT:sta. Tällöin ehkä 0,6 prosenttiyksikköä vuoden 2023 alijäämästä olisi suhdanneluonteista ja loppu noin 1 % BKT:sta muuta.[2] Toisaalta VM itse näyttää arvioivan rakenteelliseksi jäämäksi tuoreimmassa talouskatsauksessaan 1,4 % vuonna 2023. Joka tapauksessa vähintään 2/3 ennakoidusta 1,7 % alijäämästä vuonna 2023, eli 2,5-4 mrd. euroa olisi tällaisen haarukoinnin perusteella muuta kuin suhdanneluonteista.

Suuruusluokkaa 2,5-4 mrd. oleva muu kuin suhdanneluonteinen alijäämä vuonna 2023 sopii huonosti yhteen hallitusohjelman tasapainotavoitteen kanssa. Osaa tällaisesta alijäämästä voidaan perustella Venäjän hyökkäyksen edellyttämillä tilapäisillä (mutta taloussuhdanteesta riippumattomilla) menotarpeilla. Tällaisina voidaan pitää JTS:ssä mainittuja puolustukseen, rajavartiointiin ja kyberturvallisuuteen tehtäviä

[1] Olen tarkastellut työllisyyskehitystä ja sen syitä lähemmin täällä: https://www.vesavihriala.fi/2022/03/tyollisyyden-hyvat-ja-hankalammat-uutiset/.

[2] Alijäämän BKT-suhteen ns. puolijousto BKT:n kasvun suhteen on Suomelle arvioitu 0,5-0,6 tasolle.

yhteensä ehkä 1,7 mrd. euron kertaluontoisia menoja, joista kaikki tuskin kuitenkaan ajoittuvat vuoteen 2023. JTS:ssä todetaan myös puolustusvoimien toimintamenojen lisäys 130-200 miljoonalla eurolla vuotta kohti koko kehyskaudella. Lisäksi todetaan pysyvinä, hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen syntyneitä menolisäyksinä yhteensä 0,8 mrd. euroa vuonna 2023. Nämä sisältävät mm. rahapelituotoilla toistaiseksi rahoitettujen menojen siirtämisen budjettiin ja T&K-rahoituksen lisäyksen. Etenkin jälkimmäinen on myös nousevalla vuotuisella uralla niin, että hallitusohjelman jälkeen päätetyt lisämenot ovat kaikkiaan 1,6 mrd. euroa vuonna 2026.

Se, että osa ei-suhdanneluonteisesta alijäämästä on perusteltavissa tilapäisinä ennen kaikkea turvallisuustilanteen muutoksesta johtuvien lisämenojen aiheuttamaksi, ei kuitenkaan ole hyvä peruste koko kehyskaudelle ulottuvalle alijäämälle. Talous ei lähtökohtaisesti ole kaukana tuotantopotentiaaliltaan ja on luontevaa olettaa tuotantokuilun sulkeutuvan kokonaan kehyskauden aikana. Siten suhdanne-elvytystä ei ole perustetta ottaa kehyskauden politiikan tavoitteeksi. Toisaalta kestävyysvaje puoltaa alijäämien supistamista mahdollisimman pian. Siten, jos muuttuneet olosuhteet perustelevat lisämenoja koko kehyskaudelle, ne olisi syytä kattaa joko muista menoista tinkimällä tai kiristämällä verotusta.

Julkisen velan kehitys on kaksijakoinen. Vuonna 2021 sekä valtion että koko julkisen sektorin sulautetun velan suhde BKT:hen aleni BKT:n vahvan kasvun ansiosta. Toisaalta velkataso kääntyy JTS:n mukaan uudelleen hitaaseen kasvuun jo kuluvana vuonna. Julkista velkaa koskeva kestävyystiekartan tavoite velkasuhteen taittamisesta 2020-luvun puoliväliin mennessä ei tarkkaan ottaen toteudu, jos tavoitteella tarkoitetaan velkasuhteen laskua. Toisaalta velkaantumisen ennakoitu kasvu ei ole nopeaa eikä taso (alle 70 %) korkea EU-maiden tai euroalueen keskiarvoihin (90 ja 100 %) verrattuna. Velkataso on kuitenkin korkea muihin laajan hyvinvointivastuun ja korkean verotason Pohjoismaihin verrattuna ja sen ennakoitu nousu heijastaa nähtävissä jo olevia julkisen talouden kasvavia, väestön ikääntymisestä johtuvia alijäämiä. Velan kasvu ei toisaalta pidä sisällä uusien sokkien aiheuttamia mahdollisesti isojakin kertaluonteisia velkatason nousuja.

Julkinen talous suhteessa finanssipolitiikan sääntöihin

Valtiontalouden kehykset ovat olleet keskeinen osa Suomen kansallista julkisen talouden hoitoa tukevaa kehikkoa. Kyse on ollut hallituksen sitoumuksesta noudattaa itselleen hallituskauden alussa asettamaa menojen kattouraa. Menokehys on lähes 20 vuoden ajan pitänyt hyvin, vaikka hallitukset ovatkin osin kiertäneet kehystä käyttämällä budjetin ulkopuolisia rahastoja ja veronalennuksia tavalla, joka on heijastunut alijäämiin ja velkaan.

Kuluneella hallituskaudella menokehykseen luotiin poikkeuslauseke, joka mahdollisti menokehyksen ylityksen 1 mrd. eurolla poikkeuksellisen heikossa kansainvälisen talouden tilanteessa. Tätä voi pitää järkevänä varaventtiilinä. Koronakriisi aiheutti kuitenkin suuria menotarpeita, jotka eivät sopineet tämän poikkeuslausekkeen laajentamaankaan kehykseen. Kehyksen toteutunutta ylitystä vuosina 2020 ja 2021 voi kuitenkin pitää hyvin perusteltuna koronasokin syvyyden ja luonteen takia. Ehkä myös sitä, että vielä 2022 koronan hoidon aiheuttamia lisämenoja katetaan alijäämää kasvattamalla, voi perustella epidemian sitkeydellä ja syntyneillä – tilapäisillä – mutta merkittävillä jälkihoitotarpeilla. Mutta keväällä 2021 tehty päätös kehyksen venyttämisestä noin 500 miljoonalla eurolla vielä 2023, jolloin tuotannon tason arveltiin jo jokseenkin varmasti saavuttavan potentiaalinsa, oli huonommin perusteltu. Koronalisämenot olisi tällaisessa tilanteessa ollut syytä kattaa muita menoja leikkaamalla. Se, että näin ei tehty, on heikentänyt menokehyksen uskottavuutta julkisen talouden kurinalaisuutta tukevana instituutiona.

Venäjän hyökkäyksen aiheuttamien suhdanneluonteisten tulonmenetysten ja kertaluonteisten menojen lisäystarpeen kattaminen alijäämärahoituksella ja siis lisävelalla on jälleen hyvin perusteltua. Kertaluonteisten lisämenojen jättäminen kehyksen ulkopuolelle ei ole ongelma. Mutta, kuten edellä on

todettu, pysyväisluonteiset, koko kehyskaudelle ulottuvat lisämenotarpeet tulisi jälleen kattaa muuten kuin alijäämää kasvattamalla.

EU:n finanssipoliittiset säännöt eivät hallituskaudella ole rajoittaneet Suomen finanssipolitiikan hoitoa. Suomi täytti vakaus- ja kasvusopimuksen ns. ennalta ehkäisevän osan vaatimukset ennen koronakriisiä. Kriisin aikana säännöstön määräyksiä ei ole sovellettu. Näyttää myös ilmeiseltä, että Venäjän hyökkäyksen aiheuttaman tilanteen takia poikkeusmenettelyä jatketaan tavalla tai toisella vuonna 2023. EU-säännöstö ei siten aiheuta Suomen finanssipolitiikalle välittömiä rajoituksia.

Ns. finanssipoliittinen sopimus, joka sisältää pitkälti vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia vaatimuksia julkisen talouden hoidolle, voi periaatteessa olla VKS:ää sitovampi rajoitus. Käytännössä näin tuskin kuitenkaan on. Siinäkin tapauksessa, että sopimuksen noudattamista valvova Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoisi sopimuksen edellyttävän alijäämien supistamista JTS:n ennakoimista, ei ole olemassa mitään hallitusta tähän pakottavaa mekanismia.

Tuloerot ja hiilineuraalisuus

Hallituksen kaikkien politiikkatoimien yhteisvaikutuksesta tuloeroihin ei käsittääkseni ole olemassa tutkimustietoa. Tuloeroja ja pienituloisuuden yleisyyttä koskevat tilastotiedot ulottuvat tällä hetkellä vuoteen 2020. Niiden perusteella käytettävissä olevien tulojen erot ovat pienentyneet vuosien 2018 ja 2020 välillä (eri tavoin määriteltyjen tulojen ginikerroin on pienentynyt noin 0,5 prosenttiyksiköllä). Toisaalta tuotannontekijätulojen ginikerroin kasvoi vastaavana aikana noin 0,5 prosenttiyksiköllä. Tämä tukee käsitystä, että vero- ja etuusjärjestelmiin tehdyt muutokset ovat pienentäneet tuloeroja hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti. Myös pienituloisten kotitalouksien osuus on pienentynyt jonkin verran.

Tehdyt päätökset tukevat siirtymää kohti hyvin kunnianhimoista pyrkimystä hiilineutraalisuuteen vuonna 2035. JTS:ssä todetaan kuitenkin, ettei tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä ole mahdollista ilman ainakin jonkinasteisia lisätoimia.

Kokonaisarvio

Koronakriisi ja Venäjän hyökkäyssodan vielä monelta osin epäselvät vaikutukset ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat merkittävästi hallituksen talouspolitiikkaan ja julkisen talouden hoitoon. Koronakriisi johti poikkeuksellisiin talouden tukitoimiin samalla kun myös budjettiautomatiikka tuki talouskasvua vuonna 2020. Tässä yhteydessä oli hyvin perusteltua poiketa valtiontalouden menokehyksestä ja sallia velkaantumisen kasvu.

Yhdessä Suomen ulkopuolella toteutettujen, hyvin laajojen elvytystoimien ja epidemiatilanteen kokonaisuutena katsoen onnistuneen hallinnan kanssa talous toipui viime vuonna hyvin ja oli vahvalla kasvu-uralla myös vuodelle 2022. Onnistunut suhdannetasaus yhdessä aiempien työllisyyttä tukevien politiikkatoimien kanssa on johtanut hyvään työllisyyskehitykseen. Hallitus on myös toteuttanut merkittäviä työllisyyttä rakenteellisesti vahvistavia toimia, joiden vaikutukset eivät kuitenkaan vielä juurikaan näy toteutuneissa työllisyyskuvuissa.

Koronasokki ja sen vaatimat politiikkatoimet ovat kuitenkin heikentäneet julkisen talouden tasapainoa ja lisänneet valtion velkaa merkittävästi. Tämä on toteutuneen kehityksen osalta ollut väistämätöntä järkevän koronapolitiikan hinta. Ongelmallisempaa sen sijaan on, että tilanteessa, jossa talous oli jo ennusteiden mukaan saavuttamassa potentiaalinsa tason, julkisentalouden alijäämät pysyivät merkittävinä hallituksen omienkin ennusteiden mukaan, vaikka tavoite oli tasapaino normaaleissa oloissa. Tähän liittyy valtiontalouden kehyksen rikkominen vuoden 2021 päätöksillä vielä vuonna 2023, mikä on heikentänyt kehysjärjestelmän uskottavuutta.

Venäjän hyökkäyssodalla on samanlaisia seurauksia kuin koronakriisillä, vaikka vaikutusten suuruutta ei vielä kovin hyvin voidakaan arvioida. Alijäämä kasvaa aiemmin ennustetusta sekä suhdanneautomatiikan että päätösperäisten menojen lisäysten takia. Alijäämän ja velan lyhytaikaista kasvua ei tässäkään tilanteessa ole järkeä yrittää välttää. Tämä koskee etenkin vuoden 2022 julkista taloutta mutta näillä näkymin myös vuotta 2023. Kun osa lisämenoista näyttää kuitenkin koskevan koko kehyskautta, olisi perusteltua pyrkiä kattamaan tämä osa menojen lisäyksestä muita menoja supistamalla tai verotusta kiristämällä.