Helsinki 3.5.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta VNS 2/2022 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Julkisen talouden suunnitelman tavoitteena on nähdäkseni edesauttaa pitkäjänteisen talouspolitiikan valmistelua antamalla selkeä kuva julkisen talouden tilanteesta ja siihen merkittävästi vaikuttavista hallituksen päätöksistä ja tavoitteista. Käsillä oleva selonteko on nähdäkseni realistinen, kattava ja pääosin selkeästi kirjoitettu dokumentti.

Käsittelen seuraavassa ensin lyhyesti julkisen talouden toteutunutta kehitystä ja näkymiä selonteon perusteella. Teen samalla joitakin täydentäviä huomioita eräisiin selonteossa esiin tuotuihin asioihin. Lopuksi kommentoin hieman kriittisesti julkisen talouden hoitamiseen liittyvien sääntöjen ja tavoitteiden käsittelyä selonteossa.

Julkisen talouden viimeaikainen kehitys

Julkinen talous on kehittynyt koronapandemian alkamisen jälkeen selvästi paremmin kuin mitä pandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 usein arvioitiin. Esimerkiksi julkinen velka suhteessa BKT:hen nousi vuodesta 2019 vuoteen 2021 noin 6 prosenttiyksiköllä (noin 66 prosenttiin). Valtiovarainministeriö ennusti keväällä 2020 sen nousevan samalla aikavälillä noin 12 prosenttiyksiköllä. Myös julkisen talouden alijäämä on ollut selvästi ennakoitua pienempi.

Käsillä olevassa selonteossa ei juuri tarkastella odotettua myönteisemmän kehityksen taustalla olevia tekijöitä. Oman käsitykseni mukaan hyvin tärkeä tekijä on ollut ennakoitua selvästi parempi kansainvälisen talouden suhdannetilanne. Erityisesti Yhdysvaltojen poikkeuksellisen voimakas finanssipoliittinen elvytys 2020 ja 2021 sekä Euroopan keskuspankin rahapoliittiset toimet pandemian aikana ovat nostaneet vientikysynnän kautta kokonaiskysyntää myös Suomessa. Kokonaiskysynnän kasvu on puolestaan näkynyt työllisyyden ja tuotannon nopeana kasvuna pandemian alkuvaiheen jälkeen, mikä on tietenkin vahvistanut julkista taloutta.

Kansainvälinen suhdannetilanne on jo johtanut inflaation voimakkaaseen kiihtymiseen erityisesti Yhdysvalloissa mutta myös euroalueella, Suomi mukaan lukien. Inflaation kiihtyminen on osaltaan hillinnyt velkasuhteen kasvua pienentämällä julkisen velan reaaliarvoa. Inflaation kiihtyminen viittaa kuitenkin myös siihen, että osaavaa työvoimaa ja muuta resursseja ei ole enää maailmantaloudessa kovin paljon vapaana, eikä tuotanto voi siksi jatkossa kasvaa yhtä nopeasti. Tämä tulee arvattavasti heikentämään myös Suomen talouden kasvunäkymiä.

Julkisen talouden lähivuosien näkymät

Suunnitelmassa esitetyt makrotaloutta ja julkista taloutta koskevat arviot perustuvat valtiovarainministeriön 13.4. julkaisemaan talousennusteeseen. Niiden mukaan julkinen talous on perusjäämällä (tulojen ja menojen erotus ilman korkomenoja) lähivuosina noin 1,5 % alijäämäinen suhteessa BKT:hen.

Myös julkisen velan ennustetaan lähivuosina kasvavan suhteessa BKT:hen. Velkasuhde kasvaa ennusteessa noin prosenttiyksikön vuodessa. Matalan reaalikorkotason ansiosta velkasuhde kasvaa kuitenkin perusjäämään nähden melko hitaasti, eli noin prosenttiyksikön vuodessa.

Kuten selonteossakin tuodaan esiin, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja siihen liittyvät pakotteet sekä inflaation kiihtyminen monissa länsimaissa tekevät lähivuosien talousnäkymistä poikkeuksellisen epävarmoja.

Venäjän hyökkäyssodan seurauksena hallitus myös päätti varsin mittavista lähinnä maanpuolustukseen liittyvistä menolisäyksistä. Näiden menolisäysten jättäminen menokehysten ulkopuolelle on mielestäni perusteltua, sillä sotaa voi pitää hyvin poikkeuksellisena ja yllättävänä tapahtumana, johon on perusteltua reagoida myös valtion budjetissa.

Julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät

Väestön ikääntymiseen liittyvä pitkän aikavälin kestävyysvaje on selonteossa esitetyn arvion mukaan 2,5 % prosenttia BKT:sta. Toisin sanoen, velkasuhteen vakauttaminen nykytasolle edellyttäisi julkisen tulojen välitöntä ja pysyvää kasvattamista tai menojen leikkaamista summalla, joka vastaa 2,5 % BKT:sta.

Tämän suuruista kestävyysvajetta luonnehditaan selonteossa ”mittavaksi”. Tämä luonnehdinta on minusta perusteltu, sillä näin suuri kestävyysvaje vaarantaa pitkäjänteisen talouspolitiikan harjoittamisen. Sen paikkaaminen esimerkiksi arvonlisäverotuksen avulla edellyttäisi staattisesti laskien (ilman käyttäytymisvaikutuksia) kaikkien arvonlisäverokantojen korottamista reilusti yli viidellä prosenttiyksiköllä. Tämä laskelma vähättelee ongelman suuruutta, sillä näin raju verotuksen kiristäminen arvattavasti pienentäisi veropohjia erilaisten käyttäytymisvaikutusten kautta.

Selonteossa ei käsitellä kestävyysvajeen, tai sitä koskevien arvioiden, aikaisempaa kehitystä. Arvio kestävyysvajeesta on pienentynyt suhteessa siihen, mitä se oli vielä esim. 10 vuotta sitten. Yksi selitys tälle on työllisyysasteen nousu erityisesti yli 50-vuotiaiden keskuudessa. Tämän kehityksen taustalla puolestaan on todennäköisesti 2000 luvulla toteutetut eläkeuudistukset, joiden koko vaikutus työllisyyteen toteutuu vasta suhteellisen pitkän ajan kuluessa. Esim. vuoden 2017 eläkeuudistuksen voi olettaa kohentaneen työllisyyttä myös kuluvan hallituskauden aikana.

Kestävyysvajetta koskevat laskelmat ovat luonnollisesti epävarmoja, sillä niissä joudutaan tekemään hyvin pitkälle tulevaisuuteen katsovia oletuksia. Toisaalta se, että julkisessa taloudessa on pieni alijäämä jo nykyisessä hyvin vahvassa suhdannetilanteessa, on nähdäkseni jo itsessään selvä osoitus siitä, että julkinen taloutemme ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Väestörakenne kuitenkin kehittyy ainakin lähivuosikymmeninä hyvin todennäköisesti tavalla, joka edelleen heikentää julkista taloutta.

Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt ja tavoitteet

Finanssipolitiikkaan liittyviä sääntöjä ja tavoitteita käsittelevä selonteon luku 2 on mielestäni selvästi vaikeaselkoisempi kuin muut luvut. Tämä johtuu epäilemättä ennen kaikkea siitä, että EU:n finanssipoliittinen sääntökehikko itsessään on perin monimutkainen kokonaisuus. Julkisen talouden kehityksen arviointia suhteessa sääntöihin vaikeuttaa nyt myös epätietoisuus siitä,

jatketaanko siihen liittyvä poikkeuslauseketta ”epätavallisten tapahtumien” perusteella vielä ensi vuonna.

Olisin silti toivonut selonteolta selkeämpää kuvausta siitä, miltä julkisen talouden suunnitelma näyttäytyy finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen valossa. Selonteossa olisi minusta esimerkiksi perusteltua esittää arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta päätekstissä (luvussa 2), eikä vain varsin teknisessä liitteessä 6.

Myös julkisen talouden monivuotisten tavoitteiden käsittely saattaa hämmentää selonteon lukijaa. Selonteon mukaan keväällä 2021 asetettu julkista taloutta koskeva nimellisen alijäämän tavoite vuodelle 2023 pidetään ennallaan. Taulukossa 1 esitetyt numeeriset tavoitteet näyttävät kuitenkin olevan täsmälleen taulukossa 3 esitetyn ennusteen (julkisyhteisöjen menot ja bruttovelka) mukaisia. Tämä tuntuu oudolta yhteensattumalta, sillä taulukossa 3 esitetyt luvut vastaavat valtiovarainministeriön tänä keväänä julkaistua talousennustetta. Taulukossa 1 esitettyjen tavoitteiden ja taulukossa 3 esitettyjen ennusteiden yhteys olisi hyvä selittää paremmin.

Kunnioittavasti,

Niku Määttänen

Professori, Helsingin yliopisto ja Helsinki Graduate School of Economics