Lausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026 (VNS 2/2022 vp)

Valtioneuvosto esitti huhtikuussa 2022 selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023-2026 (seuraavassa: selonteko). Suunnitelma sisältää myös Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Valtiontaloutta tasapainottavia toimia tarvitaan

Kuten selonteossa todetaan, pääministeri Marinin hallitus joutui muotoilemaan talouspolitiikan tavoitteensa uudelleen koronakriisin johdosta. Hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi mm. se, että julkinen talous olisi tasapainossa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa vuoteen 2023 mennessä. Koronakriisin aikana keväällä 2021 tavoitteeksi asetettiin velkasuhteen kasvun taittaminen 2020-luvun puoliväliin mennessä. Venäjän aloitettua hyökkäyksensä Ukrainaan jälkimmäinenkään tavoite ei vaikuta realistiselta mm. siksi, että Venäjän kanssa käytävän kaupan supistuminen ja talouskasvun hidastuminen Suomen muissa vientimaissa hidastavat myös Suomen talouskasvua.
Selonteon perustana toimiva arviossa Suomen talouskasvusta (selonteon taulukko 2 sivulla 12) vahvimman kriisin jälkeisen talouskasvun aika ajoittuu ensi vuoteen. Arvion mukaan vuonna 2023 Suomen bruttokansantuotteen volyymin kasvu olisi 1,7 prosenttia, minkä jälkeen se hidastuisi 1,2 prosenttiin vuoteen 2026 mennessä. Arviota voidaan pitää varsin pessimistisenä. Toisaalta optimistisemmatkin arviot Suomen pidemmän tähtäimen talouskasvusta tuottaisivat tuloksen, jonka mukaan Suomen julkisessa taloudessa tulee olemaan keskipitkällä ja pitkällä tähtäimellä huomattava alijäämä.
On myös huomattava, että Suomen valtionlainojen korot, jotka olivat vielä viime vuonna välillä negatiivisia, ovat kääntyneet kasvuun: esimerkiksi Suomen valtion kymmenvuotisten viitelainojen korot ovat nousseet viime vuoden lopulta kuluvan vuoden huhtikuun loppuun mennessä noin 1,2 prosenttiyksikköä. Valtionlainojen korot voivat nousta edelleen sekä inflaation kiihtymisen että poliittisen tilanteen arvaamattomuuden johdosta. Lisäksi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan motivoimat puolustusmenojen lisäykset (jotka ovat selonteon mukaan vuosina 2023–2026 keskimäärin vähän yli 0,5 miljardia vuosittain) eivät todennäköisesti rajoitu lähivuosiin, vaan uudessa kansainvälisessä tilanteessa puolustusmenoja joudutaan todennäköisesti pidemmälläkin tähtäimellä lisäämään huomattavasti.

Julkista taloutta jo keskipitkällä tähtäimellä tasapainottavat toimet

Suomen julkisen talouden kestämättömän velkaantumisen pysäyttäminen edellyttää siis luultavasti huomattavia korjaustoimia. Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän suuruuden ja tarvittavien toimien mittaluokan arviointi on kuitenkin vaikeaa. Tietämys tilanteen vakavuudesta, sen korjaamiseksi tehtävien toimien vaikuttavuudesta sekä toimien kielteisistä hyvinvointivaikutuksista tarkentuu ajan kuluessa. Lisäksi monet velkaantumista lyhyellä tähtäimellä supistavista toimista hidastavat pitkän tähtäimen talouskasvua. Velkaantumisen rajoittamiseksi ei olekaan syytä ottaa

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

käyttöön sellaisia tarpeettoman voimakkaita keinoja, joilla on kielteisiä vaikutuksia talouden toipumiseen tai jotka alentaisivat joidenkin yhteiskuntaryhmien hyvinvointia kohtuuttomalla tavalla.
Talouden suhdannetilanne on tällä hetkellä melko hyvä, ja sen voidaan ennakoida jatkuvan sellaisena lähivuosina. Vaikka yhtäkkinen velkaantumisen pysäyttäminen ei olekaan perusteltua, selonteossa tarkasteltu ajanjakso (2023–26) on oikea aika käynnistää velkaantumista rajoittavia toimenpiteitä. Tähän nähden selonteossa toteutettaviksi suunnitellut toimenpiteet ovat varsin vaatimattomia.
Selonteko viittaa Marinin hallituksen kestävyystiekarttaan, jossa esitetään jäsennys julkisen talouden kestävyyttä edistäville toimille. Jäsennyksessä mainittuja toimia ovat työllisyyttä edistävät ja työttömyyttä vähentävät toimet, koulutus- ja osaamistason nostaminen, kestävää talouskasvua edistävät toimet, julkisen hallinnon tuottavuutta ja kustannusvaikutusta edistävät toimet, sote-uudistus sekä muut toimet. Jäsennyksessä tarkoitettuja kestävään talouskasvua vahvistavat toimia ovat esimerkiksi riittävät T&K&I-menot sekä myönteinen väestökehitys syntyvyyden ja nettomaahanmuuton vaikutuksesta. Jäsennys ei sisällä verojen korotuksia. Julkista taloutta olisi kuitenkin syytä tasapainottaa myös harkituilla veronkorotuksilla ja esimerkiksi säilyttäviin, yrityssektorin dynamiikka heikentäviin yritystukiin kohdistuvilla leikkauksilla.
Kuten selonteossa todetaan, hallitus on asettanut tavoitteekseen saavuttaa toimillaan 80 000 lisätyöllistä. Esimerkiksi hallituksen 11.2. tekemien päätösten tavoitteena on työllisyystilanteen paraneminen pitkällä tähtäimellä 5100 työllisellä, ja selonteon mukaan ne vahvistaisivat julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla.
Työllisyysasteella ja työllisten lukumäärällä mitattu työllisyys näyttäisi kuitenkin kohonneen viime vuonna voimakkaasti myös hallituksen työllisyystoimista riippumattomista syistä. Muutos ei näyttäisi selittyvän yksinomaisesti koronakriisistä toipumisella: esimerkiksi kuluvan vuoden helmikuussa työllisten lukumäärä on noin 84 000 suurempi kuin vastaavana ajankohtana vuonna 2020, juuri ennen koronakriisiä. Työllisyysaste oli kausitasoitetuin luvuin viime helmikuussa 73,8 prosenttia eli 1,3 prosenttiyksikköä suurempi kuin kahta vuotta aiemmin, juuri ennen koronakriisiä.
Työllisyysasteen kohentuessa työttömien joukkoon jää keskimäärin entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, jolloin työllistämistoimien henkilöissä mitatut vaikutukset pienenevät. Hallituksen päätösperäisten työllisten lukumäärän kasvua ja vaikutusta koskevien tavoitteiden realistisuutta onkin syytä arvioida uudelleen, mikäli työllisyystilanteen hallituksen toimista riippumattomista syistä tapahtuva koheneminen jatkuu.

Julkista taloutta vasta pitkällä tähtäimellä tasapainottavat toimet

Kuten Marinin hallituksen hallitusohjelmakin toteaa, Suomessa talouskasvu perustuu ennen kaikkea *tuottavuuden kasvuun,* ja tuottavuuden kasvun tärkeimmät tekijät ovat osaaminen ja innovaatiot. Selonteon mukaan vuoden 2023 valtion T&K-panosten kokonaisuutta korotetaan 344 miljoonalla eurolla edelliseen kehykseen verrattuna. Määrärahalisäykset ovat perusteltuja, mutta T&K-panostusten määrällisten indikaattorien lisäksi hallituksen olisi syytä kiinnittää huomiota myös T&K-panostusten kohteisiin.
Yritykset ovat yleensä parhaita arvioimaan milloin niiden T&K&I-panostukset ovat kannattavia niiden omasta näkökulmasta, ja tällä hetkellä yritykset myös pääsääntöisesti saavat markkinoilta rahoitusta sellaisiin kehityshankkeisiin, jotka odotusarvoisesti ovat niille kannattavia. Julkisen sektorin suoran tuen sijasta toimivassa markkinataloudessa järkevästi määritellyt *immateriaalioikeudet* muodostavat ensisijaisen työkalun, jolla turvataan yritysten kyky saada voittoa omaan toimintaansa välittömästi

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

liittyvistä innovaatioista. Korkeakoulujen perusrahoituksen turvaamisen tulisikin yritysten tukemisen sijasta olla julkisessa tutkimusrahoituksessa keskeisellä sijalla.
Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksella tavoitellaan julkisen talouden parempaa tasapainoa. Nyt julkistettu selonteko on valtioneuvoston vastaavista vuosittaisista selonteoista ensimmäinen, joka sisältää yksityiskohtaisen arvion myös hyvinvointialueiden taloudesta.
Vaikka hyvinvointialueita johtavat vaaleilla valitut aluevaltuustot, niillä ei ole verotusoikeutta, vaan ne saavat rahoituksensa valtiolta. Rahoitusmalli on ongelmallinen. Valtiolta puuttuu kyky esittää uskottava uhkaus hyvinvointialueen rahoituksen keskeyttämisestä, sillä rahoituksen keskeyttäminen johtaisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kaltaisten, kansalaisten kannalta kriittisen tärkeiden palvelujen keskeytymiseen. Siksi hyvinvointialueiden rahoitusmalli tarjoaa aluevaltuustoille voimakkaat kannusteet budjetinylityksiin. Onkin perusteltua syytä epäillä, tulevatko hyvinvointialueet pysymään julkisen talouden suunnitelmassa esitetyissä budjettitavoitteissa lähivuosina ja voidaanko niiden avulla myöhemminkään saavuttaa tavoiteltuja kustannussäästöjä.

Helsingissä 3. päivänä toukokuuta 2022

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Mika Maliranta
johtaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE