Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

3.5.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle asiaan VNS 2/2022 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Julkisen talouden suunnitelma on laadittu jälleen hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa, minkä vuoksi valtion menokehysten tasoa korotetaan runsaat 2 mrd. euroa vuonna 2023. Vaikka tilanteen vaatimien kertaluontoisten menolisäysten velkarahoitus voi olla perusteltua, pysyvät menolisäykset tulisi pyrkiä kattamaan muita menoja karsimalla. Suunnitelman taustalla olevaan talousennusteeseen liittyy toistaiseksi suurta epävarmuutta. Julkisen talouden tulisi kestää paitsi väestön ikääntymisen kustannukset, myös mahdolliset tulevat kriisit, minkä vuoksi julkisen talouden liikkumavaraa olisi hyvä pyrkiä vahvistamaan pysäyttämällä velkaantumiskehitys mahdollisimman pian.

1 Talouden näkymät ja julkisen talouden tila

Venäjän hyökkäys Ukrainaan muuttaa olennaisesti kuvaa Suomen lähivuosien talouskehityksestä. Se hidastaa talouskasvua ja nopeuttaa inflaatiota. Sota vaikuttaa Suomen talouteen ulkomaankaupan supistumisen, epävarmuuden lisääntymisen, energia- ja raaka-ainehintojen nousun sekä tuotantoketjujen häiriintymisen kautta.

Suomen Pankki arvioi maaliskuussa talouden kasvuvauhdin jäävän tänä vuonna sodan ja sen vaikutusten kestosta ja laajuudesta riippuen 0,5–-2,0 prosenttiin. Inflaatio kiihtyy 4–5 prosenttiin vuonna 2022. Suomen Pankki julkaisee kesäkuussa uuden suhdanne-ennusteen, jossa sodan vaikutuksia Suomen talouteen arvioidaan perusteellisesti.

Talousvaikutusten suuruusluokka riippuu viime kädessä sodan ja pakotteiden laajuudesta ja kestosta, joita ei vielä tiedetä, sekä siitä, kuinka nopeasti menetettyä Venäjän Venäjän-kauppaa ja liiketoimintaa saadaan korvattua muilla markkinoilla. Talouskehitykseen vaikuttaa myös se, pyritäänkö talouspolitiikalla pienentämään sodan talousvaikutuksia. Talous ei alustavien arvioiden perusteella ole vajoamassa taantumaan, vaikka kasvu hidastuukin. Inflaatio on kiihtynyt odotettua enemmän tuotantokapeikkojen sekä energia- ja raaka-ainehintojen nousun vuoksi. Tässä tilanteessa julkisen kysynnän kasvattaminen saattaisi voimistaa hintojen nousua.

Julkisen talouden suunnitelman taustalla olevaan Suomen talouden ennustekuvaan liittyykin tällä hetkellä poikkeuksellista epävarmuutta. Valtiovarainministeriön ennusteessa Suomen talouskasvu hidastuu kuluvana vuonna 1,5

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

3.5.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

prosenttiin, mutta heikompikin skenaario on mahdollinen, jolloin kasvu jäisi vain 0,5 prosenttiin.

Ennen sodan alkamista koronapandemian pahimman vaiheen aiheuttama taantuma oli Suomessa pitkälti selätetty, mutta julkinen talous oli koronakriisin jäljiltä aiempaa heikompi. Julkisen velan BKT-suhde nousi pandemian alussa 10 prosenttiyksikköä 69 prosenttiin. Velkasuhde on sittemmin pienentynyt talouden kasvukäänteen tuottamien vero- ja maksutulojen sekä valtion kassavarojen käytön ansiosta. Lisäksi nimellisen bruttokansantuotteen nopea kasvu on sieventänyt suhdelukua.

Julkisen talouden alijäämä on pysytellyt kuitenkin suurena. Suomen julkisen talouden velkaantuminen jatkuu, jos rakenteellista alijäämää ei pystytä korjaamaan samalla, kun ikäsidonnaiset menot kasvavat väestörakenteen mukaisesti tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Julkisen talouden kestävyysvajearviot vaihtelevat 2,5–3,5 prosentin välillä suhteessa BKT:hen.

2 Vaalikauden viimeisen vuoden menokehys

Vaalikauden alussa kehysmenojen tasoa korotettiin pysyvästi noin 1,4 mrd. eurolla. Hallitusohjelmassa täydennettiin myös kehyssääntöä ottamalla käyttöön mekanismi poikkeuksellista suhdannetilannetta varten. Poikkeusmekanismi tulikin heti tarpeeseen pandemian vuoksi, ja mekanismi aktivoitiin vuonna 2020. Se mahdollisti kehystason korotuksen 500 milj. eurolla vuosiksi 2021–2022.

Puoliväliriihessä keväällä 2021 hallitus päätti edelleen korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022 ja 2023. Kehystä korotettiin 900 milj. euroa vuodelle 2022 ja 500 milj. euroa vuodelle 2023, koska hallitus katsoi olevansa tilanteessa, jossa kehyksen liikkumatila ei antanut mahdollisuutta ottaa huomioon ennakoimattomia menomuutoksia ja toteuttaa kaikkia hallituksen tarpeelliseksi katsomia uudistuksia. Samalla sovittiin 370 milj. euron menojen uudelleen kohdentamisesta vuonna 2023. Käsillä olevassa tuoreessa julkisen talouden suunnitelmassa menoleikkaukset kohdennettiin hallinnonaloittain uudelleen ja osa leikkauksista toteutetaan kehyksen hintakorjausta pienentämällä.

Venäjän hyökkäyssodan vuoksi julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 päätettiin tehdä jälleen uusi kehyspoikkeus. Tilanteen vuoksi tehtävät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja kyberturvallisuuden sekä ukrainalaisten auttamiseen ja huoltovarmuuden vahvistamiseen liittyvät välttämättömät menolisäykset päätettiin toteuttaa korottamalla kehystasoa rakennekorjauksen kautta. Tilanteen poikkeuksellisuuden vuoksi menojen kattaminen

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

3.5.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

kehyksen ulkopuolelta voi olla lyhyellä aikavälillä perusteltua. Sikäli kun menot ulottuvat useammalle vuodelle ja ovat pysyväisluontoisia, ne olisi kuitenkin perusteltua kattaa muista kehysmenoista siten, että menokehitys johtaisi jo lähivuosina lähemmäs valtiontalouden tasapainoa.

Vaalikaudelle 2019–2023 on osunut poikkeuksellisia tapahtumia, joilla on merkittävä vaikutus kansantalouteen ja julkiseen talouteen. Koronapandemialla ja Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia julkiseen talouteen. Sikäli kun kyse on kriisin edellyttämien välittömien toimien rahoituksesta, velkaantuminen on ollut perusteltua. Kun kriisin yli on päästy, mahdollisesti vähemmin vaurioin kuin ilman julkista panostusta, velkasuhdetta pitäisi pyrkiä jälleen pienentämään. Sikäli kun kriisit jättävät pysyvämpiä jälkiä ja julkisia menotarpeita, menolisäysten ohella olisi syytä tarkastella niiden rahoitusta muita menoja vähentämällä tai tuloja lisäämällä.

Hallitusohjelmaan kirjattu poikkeuslauseke osoittautui tarpeelliseksi pandemian aiheuttaman taantuman vuoksi. Koska sen lisäksi tehtiin kuitenkin muitakin jopa suurempia kehyspoikkeuksia, poikkeuslausekkeen merkitys jää avoimeksi. Poikkeuslausekkeen etuna oli sen aktivointiin liittyvä riippumaton lausuntokierros. Vastaavaa menettelytapaa ei käytetty muista kehystason korotuksista sovittaessa. Näitä menettelytapoja ja poikkeuslausekkeen tarvetta on syytä arvioida seuraavan vaalikauden kehyssääntöä laadittaessa.

3 Julkisen talouden tavoitteet keskipitkällä aikavälillä

Hallitusohjelmassa tavoiteltiin julkisen talouden tasapainoa ja laskevaa velkasuhdetta vuonna 2023. Julkisen talouden tasapainoa tavoiteltiin veronkorotusten ja rakenteellisten uudistusten avulla, ja erityisesti työllisyystavoitteen kautta. Pandemian vuoksi tavoitteita ja niiden saavuttamisen aikataulua arvioitiin uudelleen. Vuonna 2021 julkisen talouden tasapainottamisen tavoitteesta luovuttiin, ja velkasuhteen taittamista tavoiteltiin vasta vuosikymmenen puolivälissä. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet rahoitusasemalle, menoasteelle ja velkasuhteelle asetettiin ennusteen mukaiselle uralle. 75 prosentin työllisyysastetavoitteen tähtäintä siirrettiin vuosikymmenen puoliväliin, ja työllisten määrää koskevaa tavoitetta kasvatettiin 80 tuhanteen henkilöön vuosikymmenen loppuun mennessä.

Vaalikauden jokaisessa julkisen talouden suunnitelmassa hallitus on ilmoittanut sitoutuvansa tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Käytännössä tällainen tarkastelu, jos sitä on tehty, ei

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

3.5.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

näytä johtaneen menolisäysten perumiseen. Sen sijaan julkisen talouden tavoitteita väljennettiin merkittävästi vuonna 2021.

Kun velka- ja työllisyystavoitteet on asetettu vaalikauden yli vuosikymmenen puoliväliin tai loppuun, niiden saavuttamista on vielä vaikea arvioida vaalikauden taitteessa. Normaalioloissa julkisen talouden tavoitteiden saavuttamista pitäisi voida arvioida vaalikauden lopussa.

Vaalikauden taitteesta huolimatta voisi olla hyödyllistä asettaa tarvittaessa ennusteurasta poikkeavat julkisen talouden monivuotiset tavoitteet, ja arvioida, minkä mittaluokan toimilla tavoitteita kohden olisi mahdollista edetä. Nykyisellään julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnittelusta puuttuu vaalikausien yli menevä tavoitteenasettelu. Hallituksen vaihtuessa voidaan valita keinot, joilla tavoitteita kohti edetään, mutta itse tavoitteiden suhteen pitäisi olla finanssipolitiikan sääntöihin perustuva yhteisymmärrys.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on edelleen voimassa vuonna 2022. Lausekkeen perusteella julkisen talouden tavoitteiden asettelu voi poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen (MTO) tähtäävältä uralta. Kotimaista lainsäädäntöä on nyt tarkennettu vastaavasti.

Poikkeuslausekkeen voimassaolon odotetaan päättyvän vuoden 2022 lopussa, kun kaikki jäsenmaat ovat saavuttaneet pandemiaa edeltävän bruttokansantuotteen tason. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa saattaa vaikuttaa päätökseen luopua poikkeuslausekkeen soveltamisesta, ja asiaa arvioidaan vielä komission kevätennusteen valossa. Samalla EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistamista pohditaan.

Julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto vahvistaa Suomen julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteeksi 0,5 prosentin alijäämän. Julkisen talouden suunnitelmassa ja Suomen vakausohjelmassa esitetyn tavoiteuran perusteella Suomen keskipitkän aikavälin tavoitetta rakenteelliselle rahoitusasemalle ei tulla saavuttamaan seuraavan neljän vuoden aikana.

Vaikka keskipitkän aikavälin tavoitteeseen ei poikkeuksellisina aikoina pyrittäisikään, olosuhteiden normalisoituessa tavoitetta kohti pitäisi ryhtyä etenemään. Neljän vuoden suunnitteluhorisontin aikana voi olettaa, että olosuhteet vakiintuvat sillä tavoin, että julkisen talouden tunnusluvuissa pitäisi pyrkiä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Käsillä olevassa julkisen talouden suunnitelmassa ja vakausohjelmassa julkisen talouden rakenteellinen alijäämä

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

3.5.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

kohenee 1,9 prosentista vuonna 2021 vain noin puoli prosenttiyksikköä vuoteen 2024 ja heikkenee vuosina 2025–2026 jälleen 1,7–1,8 prosenttiin. Julkinen velkasuhde kasvaa ennusteen mukaan koko suunnitteluperiodin ajan lähes 70 prosenttiin.

4 Kohti tasapainoisempaa julkista taloutta

Julkisen talouden haasteet liittyvät sekä vakaan tulopohjan ylläpitoon että menojen hallintaan eri suunnista tulevien paineiden lisääntyessä. Tarvitaan kasvua tukevia T&K-investointeja sekä investointeja vihreään siirtymään ja digitalisaatioon, ja samalla pitää pystyä vastaamaa ikääntymisen aiheuttamaan hoito- ja hoivatarpeen kasvuun. Pandemiaan ja geopoliittiseen kehitykseen liittyvä epävarmuus on vielä suuri. Tässä tilanteessa julkisen talouden liikkumavarasta olisi hyvä pyrkiä huolehtimaan pysäyttämällä velkaantumiskehitys mahdollisimman pian. Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisen rahoitusaseman saavuttaminen riittäisi velkasuhteen vakauttamiseen, mutta ei sen selvään pienentämiseen.

Julkisen talouden kestävyyden varmistaminen edellyttää myös pitkäjänteisempää julkisen talouden suunnittelua ja tavoitteenasettelua. Ikäsidonnaisten menojen kasvupaineessa julkisten menojen vaikuttavuuden kriittinen tarkastelu olisi tarpeen, koska menorakennetta uudistamalla voidaan löytää tilaa välttämättömille lisämenoille. Kattava ja säännöllinen, esimerkiksi vaalikauden taitteessa tehtävä menokartoitus on yksi tapa löytää tilaa priorisoiduille menoille.

Valtion menokehykset ovat tällä vaalikaudella joutuneet poikkeukselliseen paineeseen. Tilanteen selkiydyttyä on tarpeen palata sellaiseen menokehykseen, joka johtaa lähemmäs valtiontalouden ja julkisen talouden tasapainoa. Kehysmenettely on Suomessa toiminut aiemmin verrattain hyvänä finanssipolitiikan sääntönä, josta on syytä pitää kiinni.

Vuodesta 2023 lähtien menokehykseen lisätään hyvinvointialueiden rahoitus. Jatkossa siis entistä suurempi osa julkisista menoista kuuluu kehysmenettelyn piiriin. Muutos korostaa kehysmenettelyn merkitystä julkisen talouden ohjauksessa.