KAUPPAKAMARI

9.5.2022

Eduskunnan talousvaliokunta
VNS 2/2022 vp

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON SELONTEOSTA EDUSKUNNALLE JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2023-2026

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Keskuskauppakamarilta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023-2026. Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavan.

YLEISTÄ

Pääministeri Marinin hallitus asetti keväällä 2021 tavoitteekseen taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä. Keinoina tavoitteen saavuttamiseksi nähtiin työllisyystoimet, talouskasvun edellytysten vahvistaminen, julkisen hallinnon tuottavuuden parantaminen ja sosiaali- ja terveyshuolloin uudistus. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 ei kuitenkaan esitetä näköalaa velkasuhteen taittumisesta.

Velkaantuminen on erittäin huolestuttavalla tasolla. Hallitukselta puuttuu uskottava keskipitkän aikavälin suunnitelma julkisen talouden kestävyyden parantamiseksi. Valtion ennakoidaan ottavan vuonna 2022 lisää velkaa 7,6 miljardia euroa. Julkisen talouden suunnitelman mukaan velanottotarpeen ennakoidaan jatkuvan lähivuosina noin 7 miljardin euron vuosittaista tahtia. Näköpiirissä ei ole julkisen talouden alijäämän paranemista enää jatkossa.

Lisäksi on tiedossa, että velkasuhteeseen kohdistuva paine nousee entisestään 2020-luvun jälkipuoliskolla ikäsidonnaisten menojen kasvun seurauksena. Suomen väestönkehityksen ennustetaan jatkuvan erittäin heikkona myös pitkällä aikavälillä. Menojen lisääntymisen ohella väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia eli menojen rahoituspohjaa.

VALTIONVELKA

Valtion velkaantuminen koronakriisin aikana on ollut suurelta osin perusteltua. Velkakehitys ei myöskään ole ollut niin synkkää kuin aluksi pelättiin. Vuonna 2021 julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen itse asiassa laski 65,8 prosenttiin edellisen vuoden 69 prosenttista. Hyvän suhdannekehityksen lisäksi velkakehitykseen on teknisesti vaikuttanut se, että vuonna 2020 velkaa otettiin varmuuden vuoksi liikaa, mikä mahdollisti viime vuonna valtion menojen kattamisen supistamalla kassavaroja noin 2,5 miljardilla eurolla. Myönteistä kehitystä on lisäksi avittanut hintojen nousu, sillä velkasuhde on nimellinen suure, jossa velan määrä suhteutetaan käypähintaiseen bruttokansantuotteeseen.

Kyse ei kuitenkaan ole sellaisesta pysyvämmästä velkasuhteen taittumisesta kuin mitä hallitus on tavoitellut. Velkasuhteen nimittäin ennakoidaan kääntyvän takaisin

kasvuun jo 2022. Vuosille 2023–2026 esitetyn julkisen talouden suunnitelman mukaan velkasuhde jatkaa kasvuaan koko ennustejakson. Pääasiallinen julkiseen talouteen kohdistuva huoli liittyykin siihen, ettei näköpiirissä ole julkisen talouden alijäämän paranemista enää jatkossa. Lisäksi on tiedossa, että velkasuhteeseen kohdistuva paine nousee entisestään 2020-luvun jälkipuoliskolla ikäsidonnaisten menojen kasvun seurauksena.

Jo ennen kevään 2022 kehysriihessä päätettyjä, suurelta osin Ukrainan sotaan liittyviä, lisämenoja velkasuhteen ennakoitiin kääntyvän takaisin nousuun 2020-luvun toisella puoliskolla. Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa tammikuussa julkaistussa raportissaan, että ilman muita toimia velkasuhteen odotetaan myös keskipitkällä aikavälillä jatkavan kasvuaan. Velkasuhteen vakauttaminen edellyttäisi julkisen talouden sopeuttamista vuosittain noin 0,2–0,4 prosentilla suhteutettuna BKT:hen. Näissä arvioissa ei ole vielä huomioitu Ukrainan sodan synnyttämiä lisämenoja.

Kevään 2022 kehysriihessä päätettiin merkittävistä menolisäyksistä, jotka tulevat jatkossa heikentämään julkisen talouden rahoitusasemaa. Valtion ennakoidaan ottavan vuonna 2022 lisää velkaa 7,6 miljardia euroa. Velanottotarpeen ennakoidaan jatkuvan lähivuosina noin 7 miljardin euron vuosittaista tahtia. Edelleen vuonna 2026 valtion alijäämän arvioidaan olevan 6,7 miljardia euroa. Minkäänlaista näköalaa ei ole siitä, että alijäämä poistuisi myöskään vuoden 2026 jälkeen, sillä väestön ikääntyminen pikemminkin kasvattaa menopaineita. Osa kehysriihen päätöksistä on tilapäisiä, mutta on todennäköistä, että esimerkiksi puolustusmäärärahojen lisäys muodostuu pikemminkin pysyväksi.

KEHYSMENETTELY

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn. Kehyksiä on kuitenkin muutettu kesken hallituskauden ja niiden ohi on lisäksi tuotu menoja kehysten ulkopuolelle. Menettelyä voi osin puolustaa poikkeuksellisilla olosuhteilla hallituskaudella. Selvää kuitenkin on, etteivät kehykset ole käytännössä sitoneet hallituksen toimintaa. Jatkossa on tärkeää palauttaa kehysmenettelyn uskottavuus ja välttää tilanne, jossa kehysten muuttelemisesta ja ohittamisesta kesken hallituskauden muodostuu maan tapa.

Uusia keväällä 2022 tehtyjä päätöksiä kehyksen ulkopuolelta rahoitettavista menoista ovat esimerkiksi Ukrainan sotaan liittyvät maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja kyberturvallisuuden menolisäykset, Ukrainaan annettu apu, sotaa pakenevien ukrainalaisten auttaminen sekä vuosien 2022—2023 määräaikaisia huoltovarmuuteen liittyviä toimia. Lisämenojen aiheuttama korotus vuodelle 2023 on noin 2 miljardia euroa. Monet näistä menolisäyksistä ovat todennäköisesti välttämättömiä. Sen sijaan on vaikeampi nähdä, miksi sekä vuoden 2022 että 2023 kehyksiä oli tarpeen korottaa jo viime vuonna talouden korkeasuhdanteesta huolimatta. Lisäksi on syytä korostaa jatkon osalta, että myös poikkeustilanteessa täytyy varmistaa, että kaikki muuttuneella turvallisuuspoliittisella tilanteella perustellut lisämenot ovat tarpeellisia ja tehokkaasti organisoituja.

9.5.2022

KESTÄVYYSVAJE

Kestävyysvaje on mittari sille, kuinka paljon julkista taloutta olisi vahvistettava, jotta se olisi pitkän aikavälin tasapainossa. Tasapainolla tarkoitetaan sitä, ettei ole lisäpainetta sen enempää veronkorotuksille kuin menoleikkauksille.

Valtiovarainministeriö arvioi julkisen talouden suunnitelmassa kestävyysvajeen olevan noin 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli noin 7 miljardia euroa vuoden 2026 tasossa. Näkymä kestävyysvajeesta on viime vuosina parantunut jonkin verran. Paraneminen liittyy sekä laskentateknisiin muutoksiin että aidosti odotuksia parempaan talouskehitykseen, erityisesti työllisyyden paranemiseen vanhemmissa ikäryhmissä.

Kestävyysvajeen tarkka arvo on hyvin altis tehdyille oletuksille, eikä siihen kannata suhtautua orjallisesti. Vajeen laskeminen edellyttää ennustetta sekä julkisen sektorin tuloista että menoista usealle vuosikymmenelle eteenpäin. Tuloja ja menoja ei pystytä tarkasti ennustamaan edes vuoden päähän, joten puolen vuosisadan päähän ulottuva laskelma on väkisinkin epävarma. Käytännössä arviot kestävyysvajeesta ovat vaihdelleet eri aikoina välillä 3–5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Oleellisesti tilanne on silti säilynyt ennallaan, eikä perusviestiin ole muuttunut: huoltosuhteen heikkenemisestä syntyvän hoiva-, terveys- ja eläkemenojen kasvun johdosta julkisen talouden menot ja tulot eivät ole pitkällä aikavälillä tasapainossa. Kestävyysvaje kumpuaa Suomen väestöennusteesta, eikä siinä ole tapahtunut isoja muutoksia. Suurin paine tulee jatkossa juuri pitkäaikaishoivan kasvusta, kun ikäluokat ovat yhä vanhempia.

TYÖLLISYYSTOIMET

Keskeisenä keinona julkisen talouden tasapainottamiseksi ja velkasuhteen taittamiseksi hallitus näkee työllisyystoimet, joiden osalta on esitetty kaksi erillistä tavoitetta. Alkuperäisen tavoitteen mukaan pyrittiin saavuttamaan normaalin talouskehityksen oloissa 75 prosentin työllisyysaste ja 60 000 työllisen lisäys 2023 mennessä. Keväällä 2021 uudeksi tavoitteeksi asetettiin nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä. Jälkimmäisessä tavoitteessa keskitytään laskennallisiin arvioihin työllisyystoimien rakenteellisista vaikutuksista, ei tiettynä ajanhetkenä mitattuun työllisten määrään. Se on periaatteessa oikeaoppisempi lähestymistapa, joskin samalla syntyy merkittävää epävarmuutta työllisyystoimia koskevista arvioista.

Ensimmäinen tavoite on toteutunut toistaiseksi hyvin, ja työllisyyskehitys on ollut jopa erinomaista talouden elpyessä koronakuopasta. Sen sijaan jälkimmäinen pidempivaikutteinen tavoite on edelleen kaukana, jos tavoitteen arvioimisessa rajoitutaan muihin kuin toimenpiteitä valmistelevien ministeriöiden omiin optimistisiin arvioihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston joulukuussa 2021 tekemän koonnin mukaan realistinen arvio ennen vuotta 2022 päätettyjen työllisyystoimien kokonaisvaikutuksesta on noin 24 500–36 500 työllistä. Luvussa on huomioitu myös hallituksen tekemien kielteisten työllisyystoimien vaikutus.

Monet toteutetut työllisyystoimet tuovat lisäksi merkittäviä kustannuksia, joten niiden nettovaikutus julkiseen talouteen on heikko. Valtion talouden tarkastusviraston arvion mukaan paketin kokonaisvaikutus on välillä -222- +502 miljoonaa euroa. Lavea vaihteluväli kertoo vaikutusten arvioimisen vaikeudesta. On kuitenkin merkillepantavaa, että edes kokonaisuuden etumerkki ei ole varmuudella selvillä.

Lisäksi hallitus toteutti helmikuussa 2022 viime vuoden kehysriihen yhteydessä sovitun lisätyöllisyyspaketin, jolla tavoitellaan 110 miljoonan euron myönteistä vaikutusta julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan tavoite täyttyy. Paketin työllisyysvaikutukseksi arvioidaan 5100 henkeä.

Jos uusi paketti yhdistettään VTV:n arvioon, saadaan työllisyysvaikutuksia koskevaksi arvioksi 29 600–41 600 ja julkiseen talouteen kohdistuvaksi vaikutukseksi -112- +612 miljoonaa euroa. Työllisten määrän osalta kokonaisvaikutusta voidaan pitää kohtalaisen suurena. Se ei kuitenkaan kata hallituksen omasta tavoitteesta kuin korkeintaan puolet. Jos tavoitteen halutaan katsoa täyttyneen, on välttämätöntä nojata toiveikkaisiin arvioihin, jotka on tehty muualla kuin valtiovarainministeriössä.

Julkisen talouden osalta tilanne on vieläkin epäselvempi. Paketin vaikutukset ovat siinä määrin tulkinnanvaraiset, ettei edelleenkään voida olla varmoja edes etumerkistä. Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa (s. 5) esitetyn arvion mukaan hallitus on tähän mennessä päättänyt työllisyyttä vahvistavista toimista, jotka vuoden 2029 tasolla arvioituna vahvistavat julkista taloutta 560 miljoonalla eurolla. Vaikka tämä lähtökohta hyväksyttäisiin, voidaan todeta, että ollaan edelleen kaukana kestävyysvajeen vaatimasta mittaluokasta tai hallituksen vuoden 2021 kestävyystiekartan työllisyystoimilta edellyttämästä 1–2 miljardin euron tavoitteesta.

RISKIT

Talouskasvun näkymät ovat heikentyneet merkittävästi Ukrainan sodan takia. Valtiovarainministeriö ennustaa 1,5 prosentin kasvua kuluvalle vuodelle, mikä vastaa likimain nollakasvua vuoden sisällä, kun huomioidaan kasvuperintö viime vuodelta. Myös pidemmän aikavälin kasvunäkymä on vaisu. Kokonaisuudessaan julkisen talouden suunnitelmaa ei siis voi pitää yltiöoptimistisena, vaan realistisena kuvauksena julkisen talouden kehityksestä lähivuosina. Siitä huolimatta on olemassa myös riski ennustettua heikommasta kehityksestä. Itse asiassa myös julkisen talouden suunnitelmassa 2023–2026 todetaan (s. 84), että ennusteeseen liittyy suuria alasuuntaisia riskejä kansainvälisen talouden kehityksen osalta.

Ennustettua heikomman suhdannekehityksen lisäksi on syytä huomioida ennusteeseen liittyvä korkoriski. Valtiovarainministeriön ennusteessa Suomen 10-vuotisen joukkovelkakirjan koron ennakoidaan olevan 0,4 prosenttia vuonna 2022 ja edelleen 0,9 prosenttia vuonna 2026. Laskelmassa oletetaan korkojen siis olevan nousevalla uralla, kuten todennäköistä onkin. Ennuste on silti optimistinen, sillä jo toukokuun 2022 alussa Suomen 10-vuotisen joukkovelkakirjan korko oli noussut 1,4 prosenttiin, mikä heijastelee ensisijaisesti näkymää rahapolitiikan kiristämisestä euroalueella. On

siis todennäköistä, että korot nousevat ennustejaksolla laskelmissa oletettu enemmän. Korkojen nousu lisää velanhoitokuluja ja pienentää valtion talouden liikkumavaraa. Korkojen nousun kaikki vaikutukset julkiselle taloudelle eivät ole negatiivisia, sillä pitkällä aikavälillä myös työeläkejärjestelmän saamat korkotulot voivat nousta. Kun kuitenkin puhutaan valtiontaloudesta, johtaisi korkojen nousu merkittäviin vuosittaisiin lisämenoihin valtionvelan hoitamisessa ja vaikeuttaisi tavoitetta velkasuhteen taittamisesta.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Jukka Appelqvist
Pääekonomisti