Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 29.4.2022

Viite: VNS 2/2022 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Tiivistelmä lausunnosta

Julkinen talous on ollut viime vuosina suurten ulkoisten shokkien ja elvyttävän politiikan myötä suuresti alijäämäinen. Koronapandemian jälkeen julkisessa taloudessa on kuitenkin myös suurehko rakenteellinen alijäämä. Ilman korjaavia politiikkatoimia tulevina vuosina julkisen talouden tilanne uhkaa heikentyä nykyisestä. Hallituskauden viimeinen julkisen talouden suunnitelma ei vastaa lähivuosien sopeutustarpeeseen.

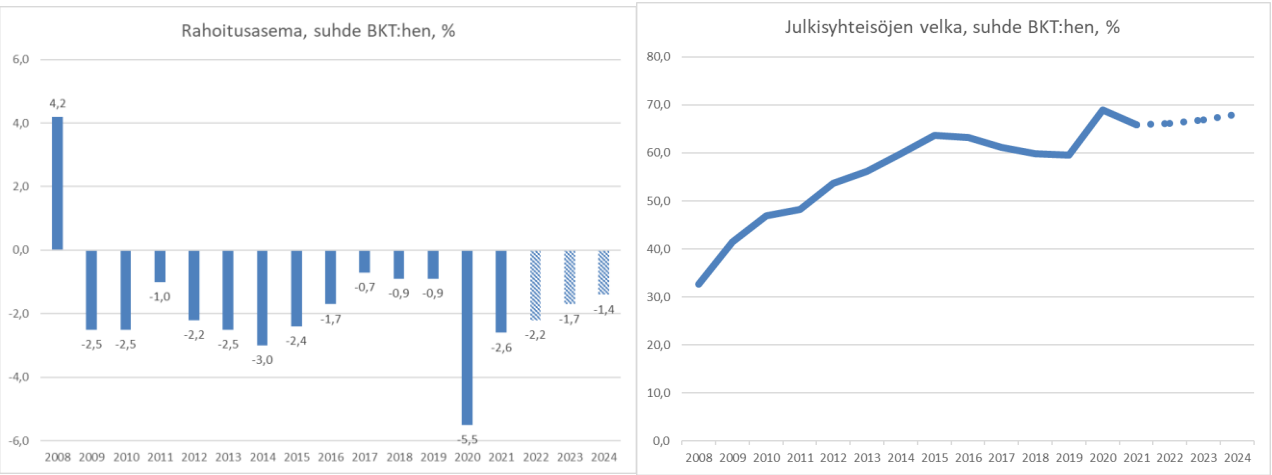
Arvio talouspolitiikan linjasta

Julkisen talouden tilannekuva

Julkista taloutta on viime vuosina painanut koronapandemian aikaansaama paine julkisten menojen ja alijäämän lisäämiseksi poikkeuksellisessa tilanteessa. Samaan aikaan kansantalous on kohdannut koronashokin myötä laskusuhdanteen, mikä on myös heijastunut julkiseen talouteen automaattisina tulonsiirtojen kasvuna ja verotulojen heikentymisenä. Suurin alijäämä, 5,5 prosenttia BKT:sta, koettiin vuonna 2020, jolloin myös velka-aste nousi lähelle 70 prosenttia kokonaistuotannosta (Kuvio 1).

Tuoreen VM:n ennusteen mukaan alijäämä pienenee lähivuosina reilusta kahdesta prosentista noin puoleentoista prosenttiin BKT:sta. Koska BKT kuitenkin kasvaa hitaasti, velka-aste jatkaa VM:n ennusteen mukaan kasvuaan vuosina 2022—2024. Mikäli VM:n ennusteessa kuvattu huonompi skenaario Venäjän hyökkäyssodan talousvaikutuksista toteutuu, ovat alijäämät tätä suurempia ja velan kasvu ennusteen perusskenaariota nopeampaa.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman ja velka-asteen ennustettu kehitys.

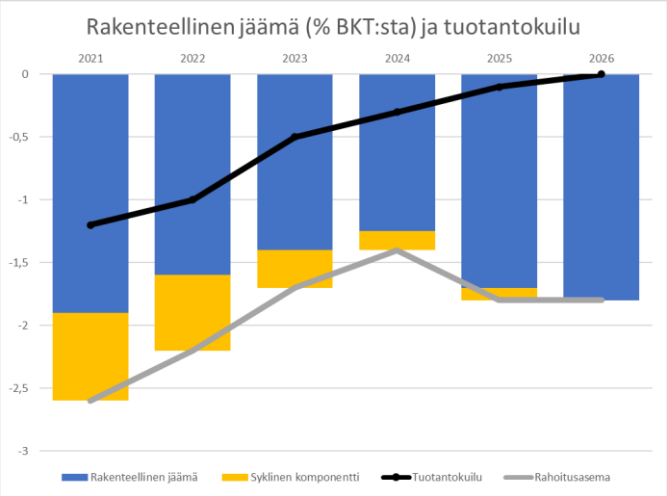


Lähteet: Tilastokeskus ja VM:n kevään 2022 ennuste.

Julkisen talouden alijäämä on luonteeltaan rakenteellista eli alijäämät eivät selity ainoastaan suhdanteella. Ministeriön ennusteen mukaan tuotantokuilun sulkeutuessa julkiseen talouteen

jäisi kuitenkin yli 1,5 % BKT:sta suuruinen alijäämä (Kuvio 2). Näin suuret alijäämät normaalisuhdanteessa tarkoittavat velka-asteen kasvua tilanteessa, jossa talouskasvu on maltillista, kuten sen ennustetaan tulevina vuosina olevan ikääntyvän väestön Suomessa.

Kuvio 2. Julkisyhteisöjen rahoitusasema, rakenteellinen jäämä ja tuotantokuilu.



Lähteet: VM:n kevään 2022 ennuste, omat laskelmat.

Suomen julkinen talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 alkaen, mikä korostaa julkisen talouden sopeutuksen vaikeutta samaan aikaan kun väestön ikääntyminen kasvattaa julkisen talouden menoja. Julkisen talouden tasapainon lyhyen ja keskipitkän aikavälin kestävyysongelmien lisäksi julkisessa taloudessa vallitsee väestön ikääntymisestä aiheutuva pitkän aikavälin kestävyysvaje, mikä tarkoittaa, että ilman pysyviä muutoksia julkisen talouden tulo- tai menorakenteeseen ja toimintaan julkisyhteisöjen velka-asteen kasvu kiihtyy tulevien vuosikymmenten aikana.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023—2026

Hallituksen finanssipolitiikkaa on luonnehtinut tarve vastata ulkoisiin negatiivisiin shokkeihin ja Marinin hallituksen finanssipoliittinen linja onkin ollut elvyttävä. Tämän lisäksi vaalikauden alussa sovittiin myös menonlisäyksistä, joiden julkista taloutta heikentävää vaikutusta on ollut tarkoitus kompensoida kasvavalla työllisyysasteella ja siihen tähtäävillä työllisyystoimilla. Kuviossa 3 on kuvattu hallituskauden aikana tehtyjen politiikkatoimien vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan.

Keskeisenä uutena politiikkamuutoksena tämän vuoden julkisen talouden suunnitelmassa voidaan nähdä turvallisuustilanteen muutoksen johdosta puolustukseen ja huoltovarmuuteen tehtävät lisäpanostukset. Menojen lisäys päätettiin tehdä kehysten ulkopuolelta. Valittu linja noudattelee koronapandemiassa noudatettua linjaa käsitellä odottamattomia menotarpeita kehyksen ulkopuolisina menoina. Näin suuren ulkoisen turvallisuusuhan takia kehyksistä on järkevä joustaa. Osa turvallisuustilanteen muutoksesta johtuvista menoista voidaan kuitenkin nähdä luonteeltaan pysyvämpinä, kuten lisääntyneet puolustusmenot. Samalla sota Euroopassa ei ainakaan paranna Suomen pidemmän ajan kasvumahdollisuuksia, kun Venäjän kaupan ja palveluviennin mahdollisuudet on rajattu toistaiseksi kokonaan pois.

Kyseessä on siis tilanne, jossa puolustus- ja muiden turvallisuusmenojen tasoa on kasvatettava, mutta pitkän ajan rakenteellinen vajeen takia niiden rahoitus pelkästään lisäämällä velanottoa ei ole suotavaa. Turvallisuusmenot olisi siis katettava ennen pitkää muita julkisia menoja leikkaamalla tai veronkorotuksilla. Se, millainen tasapaino näiden kahden sopeutuskeinon välillä valitaan, on myös poliittinen arvovalinta. Taloustiede liittyy siihen sitä kautta, että jo ennestään korkean kokonaisveroasteen korottamisella voi olla taloudellista

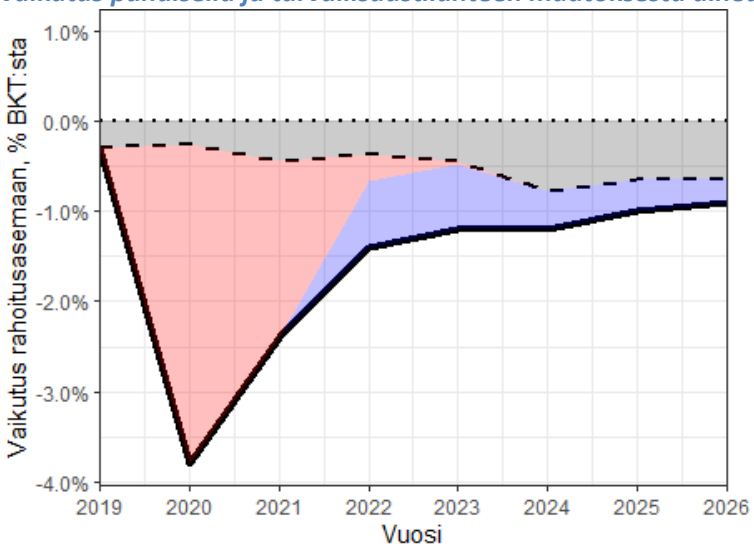
toimeliaisuutta heikentävä vaikutus, joskin vaikutuksen suuruus on epäselvä eikä välttämättä kovin suuri. Arviointineuvoston näkemys on, että olisi syytä ensi vuodesta alkaen kiristää finanssipolitiikkaa löytämällä sopiva kompromissi muiden julkisten menojen alentamisen ja mahdollisten veronkiristysten välillä. Veronkiristyksiä voisi suunnata esimerkiksi alennettujen arvonlisäveroasteiden poistamiseen samalla kompensoiden niiden aiheuttama kulujen nousu pienituloisille ja kiinteistöverotukseen. Sopeuttamisen suuruusluokka voisi edelleen olla tammikuun 2022 raportissamme kaavailtu 0,2—0,4 prosenttia BKT:stä vuosittain tämän vuosikymmenen ajan. Tavoitteen suuruutta on syytä tarkastaa vuosittain, kun lisäinformaatiota kansantalouden ja julkisen talouden kehityksestä saadaan. Tällaisen sopeutumisohjelman aikaansaaminen seuraavalle vaalikaudelle olisi ensiarvoisen tärkeää.

Vuodelle 2023 on suunniteltu menoja lisättäväksi jo ennen puolustusmenoja. Menotasoa ovat nostaneet myös hallituskauden alussa sovitut pysyvät menolisäykset. Ennusteiden mukaan ensi vuosi näyttäisi olevan kasvun suhteen jopa suotuisampi kuin sitä seuraavat vuodet. Finanssipolitiikan tavoiteltava viritys on aina tasapainoilua lyhyen aikavälin kasvun ja työllisyyden tukemisen sekä pitkän ajan tasapainon välillä. Jotta talouden tasapainottamisen vaikutuksia kokonaistaloudella voidaan pitää maltillisina, kannattaa finanssipolitiikan kiristys ajoittaa hyvään suhdannetilanteeseen. Ensi vuosi olisi jo siksi otollinen aika aloittaa finanssipolitiikan kiristys. Ei kuitenkaan kannata tavoitella suurta muutosta finanssipolitiikan linjassa liian nopeasti, sillä ennusteiden mukaan tuotantokuilu on vielä ensi vuonnakin negatiivinen, eli taloudessa olisi hiukan vapaata kapasiteettia.

EU:n vaatima keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) on asetettu Suomessa -0,5 % BKT:sta. MTO:n taso ei kuitenkaan ole omia tavoitteitamme ajatellen riittävän kunnianhimoinen, sillä ennemmin pitäisi pyrkiä kohti ylijäämiä, jos talous toimii lähivuosina normaalisti. Tämä olisi tärkeää kahdesta syytä. Kestävyysvajeen korjaaminen tarkoittaa – ja on tarkoittanut jo pitkään, että vajeen sijasta julkisen talouden tulisi kääntyä ylijäämäiseksi. Toinen, kenties uudempi syy on vuosina 2020—2022 kokemamme shokit, pandemia ja sota. On ollut olennaisen tärkeää, että julkisella taloudella on ollut varaa velkaantua ja pehmentää näiden kriisien vaikutuksia ja parantaa turvallisuustilannetta. Jotta tulevissa kriiseissä meillä olisi vastaava valmius reagoida ripeästi ja riittävän paljon, tarvitaan finanssipoliittista liikkumavaraa. Sitä ei ole, jollei normaalina aikoina huolehdita riittävän tiukasta finanssipolitiikasta. Tulevien kriisien hoitaminen paljon isomman velan päälle tulee todennäköisesti kalliimmaksi kuin nyt nousevien korkojen vuoksi.

Tulevien vuosien erityisen huomion kohteena tulee olla myös alue- ja paikallistalous. Kuntia koskien suunnitelmassa todetaan hyvin, että säästökohteet palveluista vähenevät, kun suuri osa niistä siirtyy hyvinvointialueille. Siksi hallinnolliset säästöt tulevat tarpeeseen. Hyvinvointialueiden kohdalla on olennaista seurata, miten niiden talousohjaus alkaa toimia. Koska alueilla ei ole verotusoikeutta, niillä ei itsellään ole asukkaitaan kohtaan kannustinta hillitä menokasvua. Menopaineita lisää henkilöstön palkkakehitys. Kaiken kaikkiaan paikallisen tason tasapainon säilymiseen sisältyy siis myös merkittäviä riskejä.

Kuvio 3. Vaalikaudella päätettyjen toimien vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan, koronatoimien vaikutus punaisella ja turvallisuustilanteen muutoksesta aiheutuvien toimien vaikutus sinisellä.



Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023—2026, omat laskelmat.

Lähteet:

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023—2026.

Lisätietoja: Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806, jouko.vilmunen@utu.fi