Vesa Vihriälä 12.10.2022

Talousvaliokunnalle

Pyydetty lausunto valtion vuoden 2023 talousarviosta

Talouden toimintaympäristö

Talousarvioesitys ja siihen sisältyvä valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus kuvaavat Suomen taloudellisen toimintaympäristön ja siihen liittyvät riskit realistisesti.

Pandemia ja sen torjumiseksi eri puolilla maailmaa toteutetut toimet ovat luoneet erilaisia kitkoja globaaleihin tarjontaketjuihin ja osin vähentäneet työn tarjontaa samalla kun elvytystoimet ovat monissa isoissa maissa luoneet talouksiin paljon ostovoimaa. Näiden seurauksena toimeliaisuus toipui hyvin viime vuonna ja kuluneen vuoden alkupuoliskolla vuoden 2020 notkahduksesta. Törmääminen tarjonnan asettamiin rajoituksiin alkoi voimistaa inflaatiota viime vuoden puolella. Kuluvan vuonna inflaatio saanut ratkaisevan ison sysäyksen Venäjän käynnistämästä hyökkäyssodasta, joka on nostanut energian ja osin raaka-aineiden ja elintarvikkeiden hintoja tuntuvasti.

Inflaatio on nopeasti noussut ennätyskorkeaksi ja samalla ovat lisääntyneet viitteet siitä, että niin Euroopassa kuin muuallakin ollaan siirrytty pysyvämmin korkean inflaation maailmaan. Odotukset tulevasta inflaatiosta ovat nousseet, joillakin mittareilla hyvinkin selvästi EKP:n ja useiden keskuspankkien asettaman inflaatiotavoitteen yläpuolelle.

Suomelle ja muille energiaa nettomääräisesti tuoville maille energian hinnannousu merkitsee vaihtosuhteen heikkenemistä ja koko kansantalouden tulotason laskua. Yhdistyneenä absoluuttisiin vaikeuksiin hankkia aikaisempaa kulutusta vastaavia kaasumääriä useissa maissa, tämä tulee heikentämään kysyntää ja on hyvin mahdollista, että EU-alueen talous ajautuu taantumaan. Tämä tulee ajan mittaan hillitsemään inflaatiota, mutta odotusten muutosten takia tämä prosessi voi olla hidas.

Tällaista stagflaatiotilannetta on vaikea hallita kysynnänsäätelypolitiikalla. Todennäköisesti paras makropolitiikan yhdistelmä on kiristää rahapolitiikkaa etupainotteisesti inflaatio-odotusten saamiseksi kuriin samalla kun kohdennetuin finanssipolitiikan toimin tuetaan inflaation suhteen haavoittuvimmassa asemassa olevia kotitalouksia ja talouden kannalta keskeisten yritysten toimintaedellytysten säilymistä. Tukitoimien ei kuitenkaan tulisi poistaa kannustimia energian säästöön ja tuotantotapojen muutokseen kestävämmiksi (sekä geopoliittisen painostuksen että ympäristön suhteen). Finanssipolitiikan kokonaisuuden ei myöskään tulisi tehdä tyhjäksi rahapolitiikan toimia inflaation hillitsemiseksi.

Ehdotuksen lyhyen ajan politiikka

Kun rahapolitiikka määräytyy Suomen ulkopuolelta, lyhyen ajan makropolitiikan kysymys koskee finanssipolitiikan viritystä, jonka siis ei pitäisi tehdä heikentää EKP:n rahapolitiikan kiristämisellä tavoiteltua inflaation rauhoittumista myös Suomessa. Suomen politiikka ei luonnollisestikaan vaikuta paljon koko euroalueen inflaatioon, mutta sillä on vaikutusta Suomen tuotannon kilpailukykyyn euroalueen sisällä.

Talousarvioesitys sisältää yhtäältä aiemmin, ennen kaikkea kevään julkisen talouden suunnitelman mukaisten linjausten toimeenpanoa ja toisaalta Venäjän hyökkäyssodan aikaansaaman energiakriisin takia päätettyjä toimia. VM:n laskelmien mukaan julkinen talous on rakenteellisen alijäämän muutoksella

mitattuna lievästi elvyttävä vuonna 2023. Päättyvät ja uudet tilapäistoimet saattavat hieman lisätä tätä elvyttävyyttä, mutta asiaa ei ole helppo päätellä budjettikirjan sisällöstä.

Taloudellisen katsauksen mukaan BKT:n kasvu alenee 0,5 prosenttiin mutta työllisyys ja työttömyys pysyvät ensi vuonna likimain vuoden 2022 tasoilla. Tämän toteutuessa budjettiesitys on tarpeettoman elvyttävä, etenkin kun otetaan huomioon, että lähtötilanteessa toimeliaisuus on likimain potentiaalinsa tasolla ja julkisessa taloudessa on rakenteellinen alijäämä. Jos sen sijaan riskit selvästi huonommasta kasvusta toteutuvat, budjetti voi osua suhdannepoliittisesti paremmin kohdalleen.

Energianhintojen nousun vaikutuksia pyritään lieventämään kolmella toimella tai toimien kokonaisuudella: erilaisilla kohdennetuilla, osin suoraan sähkölaskusta riippuvilla tuilla pienituloisille (syyskuun alussa esitetyn arvion mukaa yhteensä noin 300 m€; talousarvioehdotuksessa kokonaisarviota ei taida olla), verotuksen kotitalousvähennykseen sisällytettävällä sähkökulujen osittaisella vähennysoikeudella (myös noin 300 m€) sekä sähkön arvonlisäveron alennuksella. Kaikki toimet ovat tilapäisiä ja päättyvät viimeistään huhtikuussa 2023. Mittakaavaltaan (0,3 % BKT:sta) ne ovat maltillisia, jos vertailukohtana ovat useissa EU-maissa päätetyt toimet. Ne saattavat ulottua 3-5 % BKT:sta.

Rakenteellisesti toimenpidepaketti ei kuitenkaan ole paras mahdollinen. Suorat tuet pienituloisille palvelevat tarkoitustaan parhaiten. Myös verovähennys kohdistuu tehokkaasti korkeiden sähkökulujen kotitalouksiin. Sen kannustinvaikutukset voisivat kyllä olla paremmat, jos tuki ei riippuisi tukiperiodin sähkökuluista vaan esimerkiksi aiemmasta sähkön käytöstä. Omavastuu, osittaisuus ja katto lieventävät toki tätä kannusteongelmaa. Ongelmallisin on sähkön ALV:n alennus. Se ei vaikuta euromääräisesti sanottavasti sähkönkäyttäjien kokonaiskustannukseen niillä, joiden kulut ovat korkeat. Toiseksi siitä hyötyvät myös kotitaloudet, jotka eivät helpotusta tarvitse. Tuki on myös omiaan lisäämän sähkön kysyntää aiempaan verrattuna niillä kotitalouksilla, joiden veroton hinta on kiinteä. Tämä pahentaa huippukulutusajankohtien hintaongelmaa.

Kasvupolitiikka

Hallituksen yleislinjaus taloudellisen kasvun edistämiseksi painottaa koulutuksen sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan vahvistamista. Koulutuksen osalta suurin hallituskauden uudistus on toisen asteen koulutuksen ottaminen oppivelvollisuuden piiriin ja sen muuttaminen maksuttomaksi. Sen vaatima noin 100 miljoonan euron lisäys vuoden 2023 menoihin sisältyy ehdotukseen.

Hallitus on asettanut jo hallitusohjelmassa talouden T&K-rahoituksen tavoitteeksi 4 % BKT:sta vuoteen 2030 mennessä. Parlamentaarinen työryhmä on hyväksynyt saman tavoitteen ja sen toimeenpanon tueksi on valmisteilla puitelaki. Tavoitteen saavuttamiseksi julkisen rahoituksen tulisi nousta 1,2-1,3 prosenttiin BKT:sta vuoden 2021 0,89 prosentista.

Kuluvana vuonna valtion T&K rahoitus lisääntynee noin 250 m€. Tämä nostaa BKT-suhteen 0.93:een. Lisäys johtuu pääosin EU:n elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) kautta tulleesta lisärahoituksesta. Tämä rahoitus supistuu vuonna 2023. Niinpä vaikka kansallinen rahoitus lisääntyy, kokonaisvaltuus pienenee noin 110 m€ ja rahoituksen BKT-osuus alenee arviolta 0,85 prosenttiin BKT:sta. Pienennys kohdistuu lähinnä Business Finlandin kautta jaettavaan rahoitukseen. Vaikutusta kompensoi jossain määrin vuoden 2023 alusta käyttöön otettava T&K-menojen verovähennysjärjestelmä, jonka kautta arvioidaan tuettavan yritysten T&K-menoja noin 100 miljoonalla eurolla. Tämä tuki leviää kuitenkin laajalle, eikä voi korvata Business Finlandin kautta keskeisille ekosysteemeille suunnattua tukea.

T&K-rahoituksen lisääminen kohti 1,2-1,3 % tavoitetta lähtee siis ontuen liikkeelle. Tämä on uskottavan kasvupolitiikan kannalta huono asia.

Julkisen talouden tasapaino

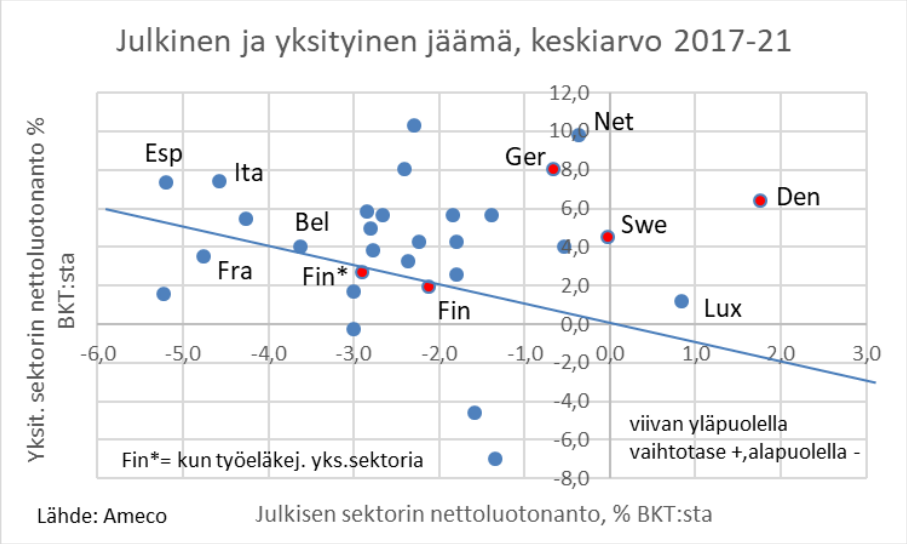
Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on budjettiesityksen mukaan 1,5 % BKT:sta vuonna 2023. Tämä vastaa hallituskauden alussa, syksyllä 2019 vuodelle 2023 arvioitua rakenteellista jäämää, 1,4 %. Näin arvioiden julkisen talouden keskipitkän ajan tasapaino ei olisi heikentynyt, vaikka menoja on koronasokin ja Venäjän hyökkäyssokin seurauksena jouduttu lisäämään tilapäisesti paljon ja myös pysyvän luonteisten menojen taso ylittää noin 800 miljoonalla eurolla hallitusohjelman menotason vuonna 2023. Velan BKT-osuuden arvioidaan itse asiassa laskevan lievästi kuluvana vuonna ja nousevan vain vähän vuonna 2023.

Vuoden 2023 arvioidun rakennejäämän muuttumattomuus vuodesta 2019 ja velka-asteen suhteellinen vakaus kuluvana ja ensi vuonna on kuitenkin puutteellinen kuva keskipitkän ajan tasapainosta. Tehtyjen päätösten nojalla rakenteellinen alijäämä on VM:n arvion mukaan nousemassa 2,4 prosenttiin BKT:sta vuonna 2026. Tämän taustalla on keskeisesti pysyväisluonteisten menojen nousu arviolta 1,6 mrd. eurolla vuoden 2019 hallitusohjelma implikoimasta menotasosta vuonna 2026.

Julkisen sektorin sisällä on lisäksi viime vuosina tapahtunut rahoitusasemassa rakennemuutos, joka vielä jatkuu ennusteen mukaan saman suuntaisena. Sosiaaliturvarahastojen (lähinnä työeläkerahastojen) ylijäämä on noussut ja nousee vielä hieman lähivuosina. Vastaavasti valtion, kuntien ja vuoden 2023 alussa aloittavien hyvinvointialueiden alijäämä kasvaa. Työeläkejärjestelmän voimavarat eivät suoraan ole käytettävissä muun julkisen sektorin rahoitukseen. Tämä tarkoittaa, että valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden menot rahoitetaan kasvavasti (myös suhteessa BKT:hen) velalla. Vuonna 2026 valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden alijäämä on VM:n laskelmien mukaan 4 % BKT:sta.

Julkisen velan taso – 72,7 % BKT:sta – ei edelleenkään ole (tilastointimuutoksen tuomasta lisäyksestä huolimatta) poikkeuksellisen korkea EU-maiden joukossa. Korkoerojen maltillisuus kertoo myös, että Suomen julkisen sektorin kykyyn huolehtia veloistaan luotetaan. Suomen julkiseen talouteen ei välittömästi kohdistu markkinoilta tulevaa painetta velkaantumiseen nopeaan rajoittamiseen.

Suomen julkinen talous on kuitenkin selvästi alijäämäisempi ja velkaantuneempi kuin julkiset setkorit ovat samanlaisen laajan julkisen hyvinvointilupauksen Pohjoismaissa. Huomionarvoista myös on, että Suomen heikompaa julkisen talouden tasapainoa ei kompensoi muita Pohjoismaita ylijäämäisempi yksityinen sektori. Päinvastoin myös yksityisen sektorin rahoitustasapaino on ollut muissa Pohjoismaissa vahvempi (Kuvio). Koska yksityisen sektorin ylijäämä on suhteellisen pieni, verotuksen kiristäminen julkisen talouden tasapainon parantamiseksi tai menojen lisäämiseksi johtaa – ilman tulonmuodostuksen samanaikaista vahvistumista – mitä todennäköisimmin yksityisen kulutuksen ja/tai investointien supistumiseen.



Lähde: Ameco