Julkisen talouden arvio

Kriisien kuluttamaa julkista taloutta vahvistettava

Suomen talous | 16.12.2022

Julkinen talous on viime vuosina ajautunut kriisistä kriisiin. Pandemia, Venäjän hyökkäyssota, energiakriisi ja voimakas hintojen nousu ovat jo pidempään jatkuneen hitaan talouskasvun ohella muuttaneet talouden toimintaympäristöä rajusti. Silmiinpistävää on Suomen velkakehitys pandemiaa edeltävänä aikana. Vuosi 2023 on 15. vuosi peräkkäin, kun Suomen julkinen talous on alijäämäinen. Vaikka Suomen julkinen velkasuhde ei vielä poikkea euroalueen keskimääräistä vähemmän velkaantuneista maista, sen ennustettu suunta herättää huolta. Velkaantumisen suunta muistuttaakin kehitystä euroalueen eniten velkaantuneissa maissa, joissa finanssikriisin ja Euroopan velkakriisin jäljet ovat syvällä. Pandemia jatkuu samalla kun Venäjän hyökkäyssota ja energiakriisi luovat epävarmuutta talouteen ja finanssipolitiikkaan vaalikauden lähestyessä loppuaan. Kriisit ovat osoittaneet, että julkiseen talouteen tarvitaan riittävää liikkumavaraa tulevaisuudessakin.



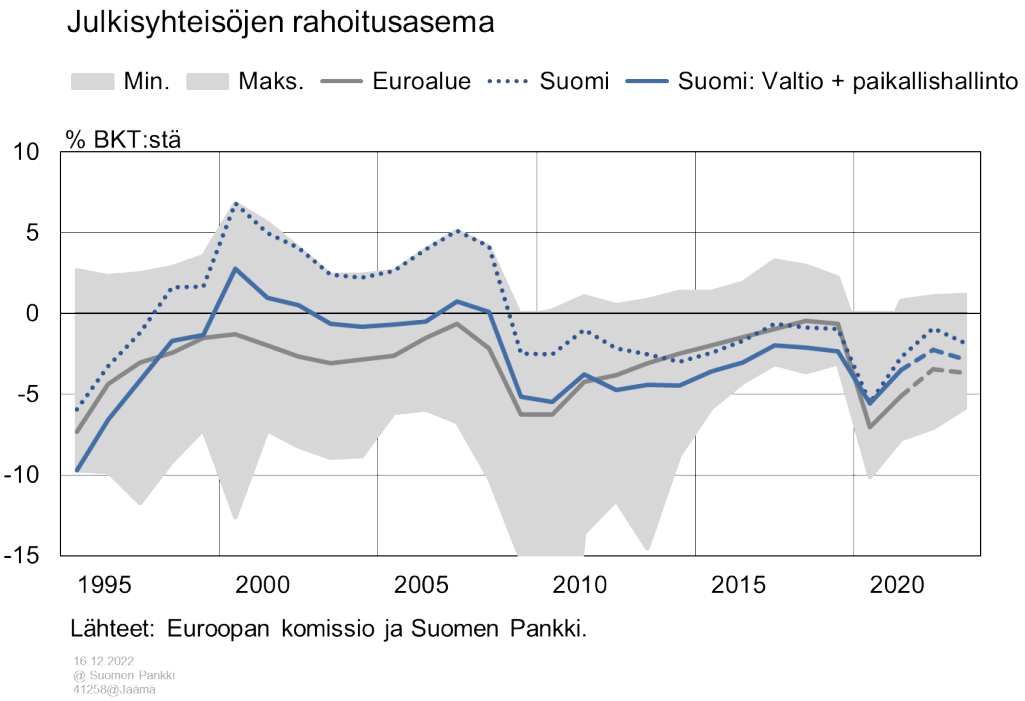
Julkisen talouden tila – velkaantuva Suomi

Suomen julkinen talous heikentyi nopeasti vuonna 2009, eikä tasapainoa ole sen koommin saavutettu. Talouskasvu on ollut hidasta pidemmän aikaa, eikä julkisia menoja ole pystytty

sovittamaan tulojen kanssa tasapainoisesti yhteen. Julkinen velkasuhde on tänä aikana kaksinkertaistunut, ja velan kasvu jatkuu, ellei finanssipolitiikan suuntaa korjata. Euroalueen maiden joukossa Suomen julkinen alijäämä ja velka ovat edelleen keskimääräistä paremmalla tolalla, koska Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa kohentaa työeläkelaitosten ylijäämä ja velkaa oli alkujaan vähän.

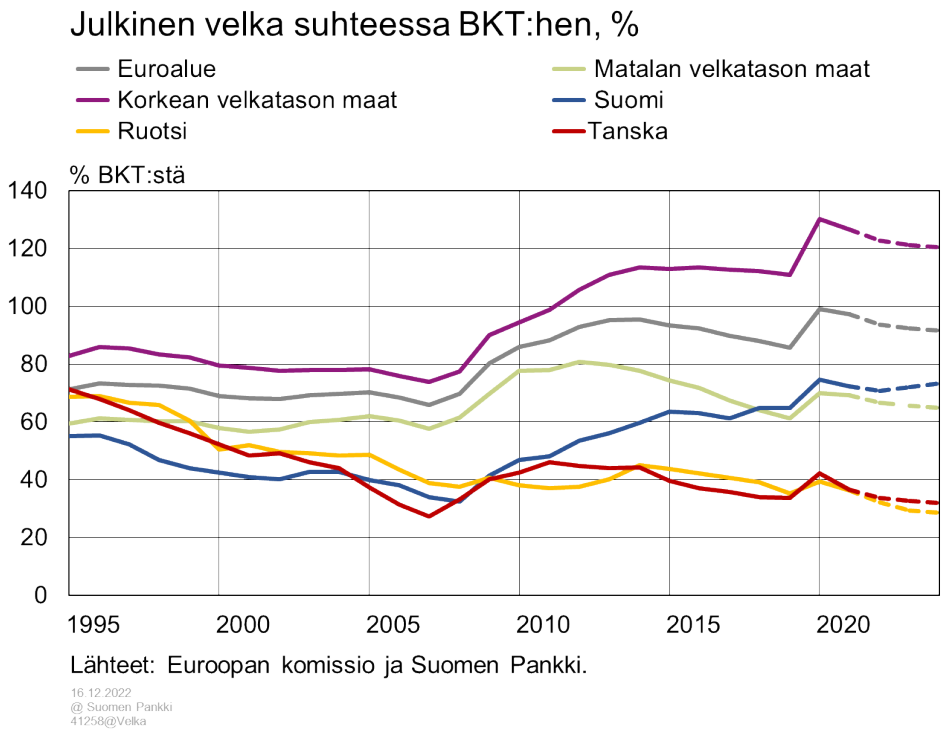
Suomen julkisyhteisöjen alijäämä ilman työeläkelaitoksia oli euroalueen keskiarvoa heikompi lähes koko 2010-luvun. Pandemia-aikana valtionhallinnon, paikallishallinnon ja muiden sosiaaliturvarahastojen yhteenlaskettu alijäämä on kuitenkin ollut euroalueen keskiarvoa pienempi (kuvio 1). Suomi onkin toistaiseksi selvinnyt pandemiasta taloudellisilla mittareilla arvioituna verrattain hyvin.

Kuvio 1.



Suomen julkinen velkasuhde kasvoi kahden pandemiavuoden aikana yhteensä 7,5 prosenttiyksikköä, kun euroalueen keskimääräinen velkasuhde kasvoi vastaavana ajanjaksona runsaat 11 prosenttiyksikköä (kuvio 2). Mutta kun tarkastellaan lähimpiä verrokkimaitamme, ero on vähemmän mairitteleva. Suomen velkasuhde kasvoi hitusen vähemmän kuin muiden keskiarvoa vähemmän velkaantuneiden euromaiden velkasuhde. Kuitenkin Ruotsiin ja Tanskaan verrattuna Suomen velkasuhde kasvoi enemmän. Ruotsissa velkasuhde oli vain runsaan prosenttiyksikön suurempi ja Tanskassa noin 3 prosenttiyksikköä suurempi vuonna 2021 kuin vuonna 2019.

Kuvio 2.

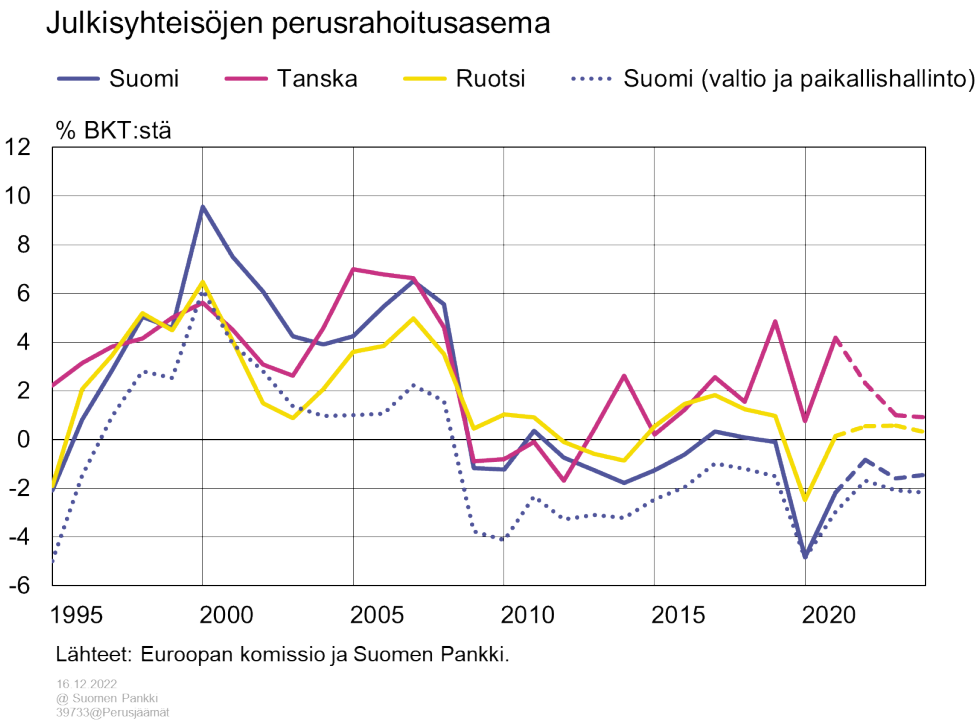


Erityisen silmiinpistävää on kuitenkin Suomen velkakehitys pandemiaa edeltävänä aikana. Suomen julkinen velkasuhde on kasvanut lähes yhtäjaksoisesti finanssikriisistä lähtien. Kehitys ei niinkään muistuta Suomen viiteryhmään kuuluvien keskimääräistä vähemmän velkaantuneiden euromaiden kehitystä, vaan kehitystä euroalueen eniten velkaantuneissa maissa, joissa finanssikriisin ja Euroopan velkakriisin jäljet ovat syvällä. Vaikka Suomen julkinen velkasuhde ei vielä poikkea euroalueen verrokeistamme, sen kasvusuunta on poikkeava ja huolestuttava.

Tulojen ja menojen krooninen epätasapaino

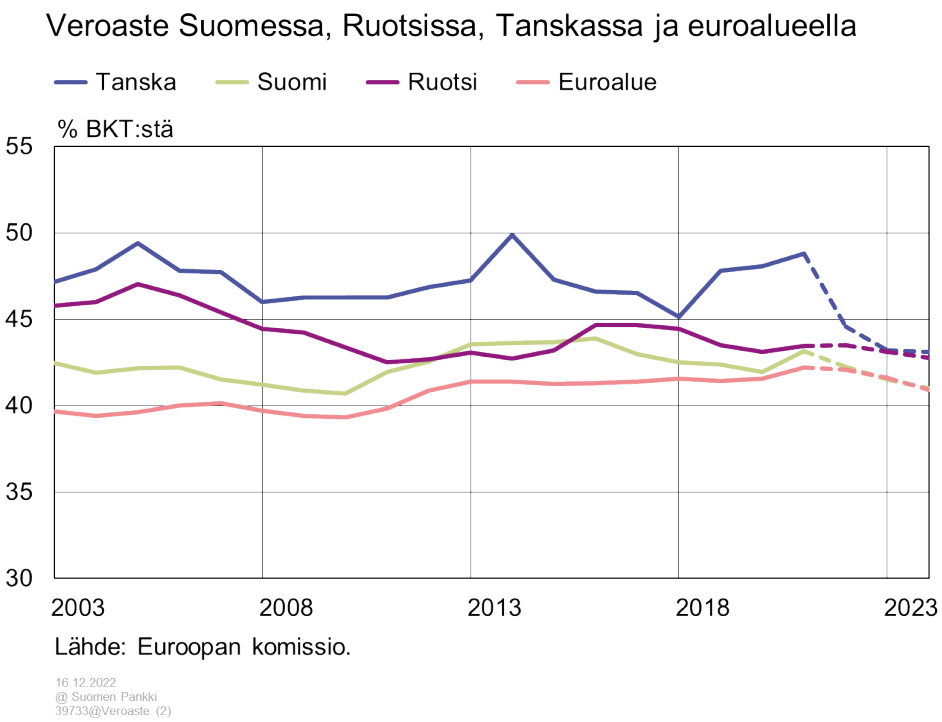
Suomen julkisen talouden tila on muihin Pohjoismaihin verrattuna heikentynyt viimeisen runsaan vuosikymmenen aikana. Ruotsissa ja Tanskassa julkisyhteisöjen perusrahoitusasema (nettoluotonanto pl. korkomenot) on ollut selvästi vahvempi 2010-luvulla ja sen jälkeen (kuvio 3). Ero näkyy etenkin velkasuhteen kehityksessä. Kun Suomen julkinen velkasuhde on kaksinkertaistunut vuoden 2009 jälkeen, Ruotsin ja Tanskan julkinen velkasuhde on ollut vaihdellen 30–40 %.

Kuvio 3.



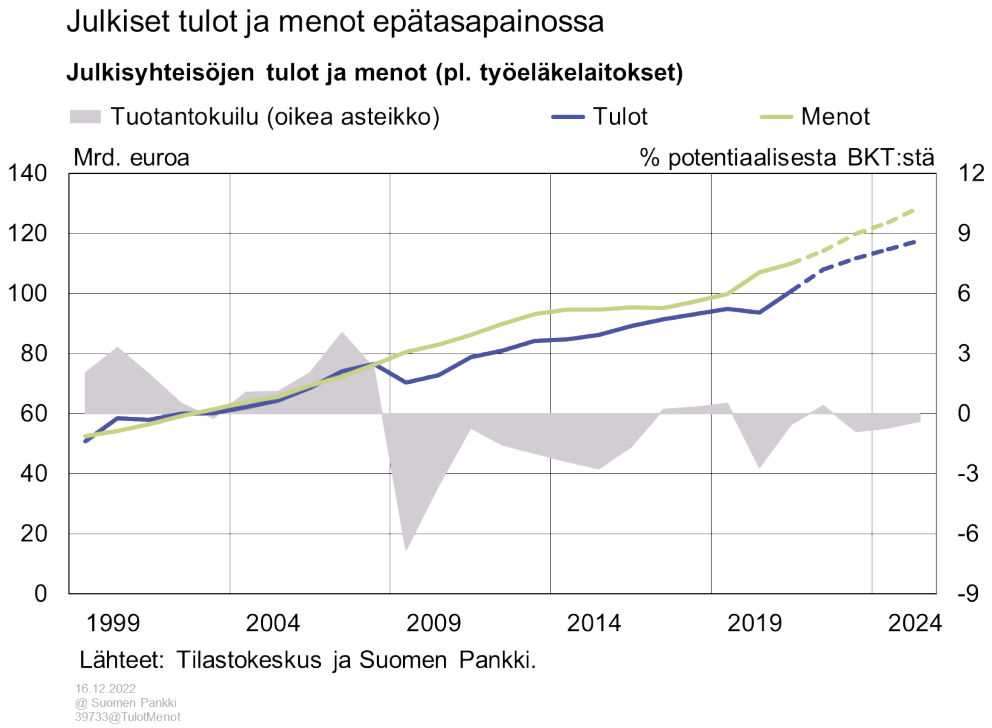
Ruotsissa ja Tanskassa julkiset tulot ja menot on sovitettu yhteen paremmin kuin Suomessa. Molempien maiden veroaste on ollut jonkin verran Suomea korkeampi, vaikka Suomen ja Ruotsin ero ei ole suuri (kuvio 4). Suomessa muut julkiset tulot, kuten omaisuustulot (erityisesti työeläkerahastojen tuotot), ovat olleet jonkin verran muita suuremmat. Julkiset menot suhteessa BKT:hen ovat taas Suomessa 3–4 prosenttiyksikköä suuremmat kuin Ruotsissa ja Tanskassa.

Kuvio 4.



Suomi ei ole pystynyt tasapainottamaan julkisia tuloja ja menoja finanssikriisin jälkeen, vaan valtion- ja paikallishallinnon alijäämät ovat kroonistuneet ja työeläkelaitostenkin ylijäämä sulanut eläkemenojen kasvun myötä. Suomessa julkiset tulot (pl. työeläkelaitokset) suhteessa BKT:hen ovat vaihdelleet vuoden 2009 jälkeen keskimäärin 40 prosentin ympärillä, kun taas menojen suhde BKT:hen on ollut keskimäärin lähes 44 %. Tulojen ja menojen epätasapaino on rakenteellista, eli julkisen talouden tasapainoa ei ole saavutettu normaalissakaan suhdannetilanteessa vuoden 2008 jälkeen (kuvio 5). Ennen pandemiaa vuosina 2010–2019 Suomen rakenteellinen alijäämä oli EU:n komission arvion mukaan keskimäärin 1,0 % suhteessa BKT:hen. Ruotsissa oli samalla aikavälillä rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen keskimäärin 0,2 %, Tanskassa 0,5 %.

Kuvio 5.



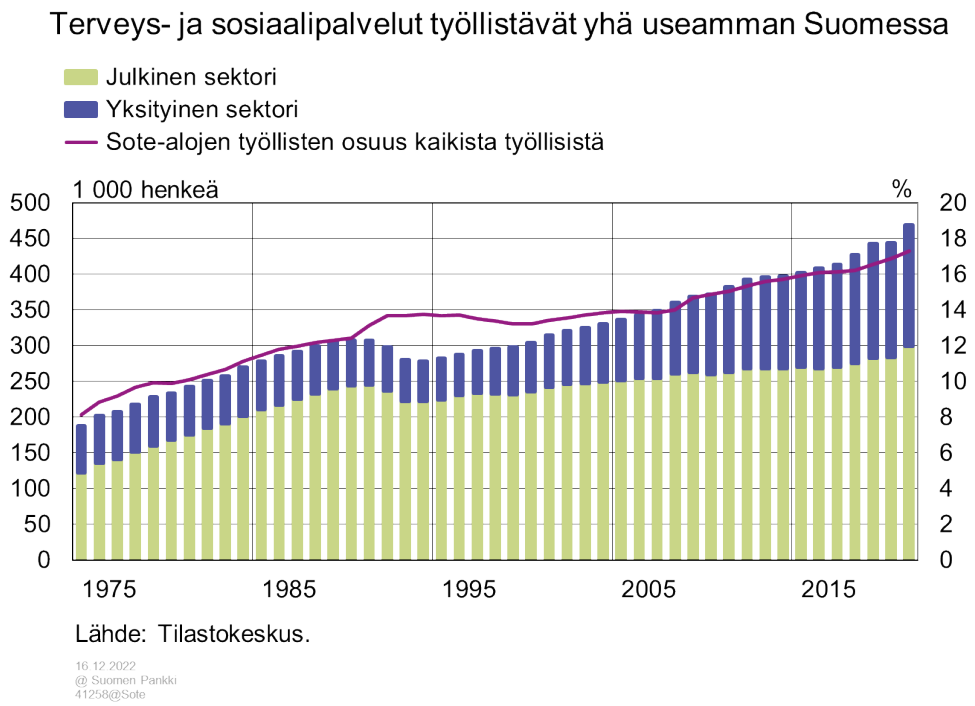
2010-luvun alkupuolella julkisten menojen kasvu jatkui, vaikka tulopohja petti alta. Julkisista kulutusmenoista, jotka ovat runsaat 24 % suhteessa BKT:hen, eniten ovat kasvaneet sosiaaliturvan menot[1]. Niiden kasvu on ollut 1,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, kun vertaillaan euroajan vuosien 1999–2008 keskiarvoa vuosiin 2010–2019. Terveydenhuollon kulutusmenot suhteessa BKT:hen ovat kasvaneet 0,8 prosenttiyksikköä samana aikana.

Sosiaali- ja terveysalojen työllisyys on kasvanut ripeästi jo pitkään. Parin viime vuosikymmenen aikana kasvu on voimistunut etenkin yksityisellä sektorilla (kuvio 6). Vuodesta 2010 vuoteen 2021 sote-alojen työllisten määrä on kasvanut julkisella sektorilla noin 40 000 hengellä ja yksityisellä sektorilla runsaalla 57 000 hengellä. Kun samalla aikavälillä työllisten määrä kasvoi yhteensä noin 216 000 hengellä, julkisten ja yksityisten sote-alojen osuus tästä kasvusta oli siis lähes puolet (45 %). Yksityisten sote-palveluiden kysyntää ovat osaltaan vahvistaneet julkisen varoin tehdyt ostopalveluiden hankinnat. Julkisyhteisöjen ostopalvelut sisältävä kansantalouden tilinpidon erä[2] on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2020 runsaat 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Vastaavasti myös julkisen sektorin oma palvelutuotanto on laajentunut.

Suomen talouden kannalta sosiaali- ja terveysalojen työllisyystarpeet ovat suuri haaste. Suomen työikäinen väestö vähenee, joten yhä suurempi osa työllisistä työskentelee sote-sektorilla tulevaisuudessa. Käytännön hoitotyössä työn tuottavuuden parantaminen on vaikeaa. Vaikka

digitalisaatio voi tarjota osittaisia ratkaisuja, hoitotyön laatu on edelleen vahvasti sidoksissa työpanokseen. Kun hitaan tuottavuuskasvun ala kasvaa suhteessa muihin aloihin, koko talouden tuottavuuskehitys ja siten myös kasvun edellytykset heikkenevät.

Kuvio 6.



Sote-menojen kasvu jatkuu tulevaisuudessa, kun ikääntyneen väestön määrä kasvaa. Vastuu sote-palveluiden järjestämisestä siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueiden palvelutuotannon kustannustehokkuus on tärkeä osa menojen kasvun hillintää tulevaisuudessa. Valitettavasti alueiden taloudelliset kannusteet toiminnan tehostamiseen ovat heikot, ja muut kannusteet, kuten alueiden yhdistämisen uhka, eivät käytännössä koske merkittävää osaa hyvinvointialueista. Lisähuolena on ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelma, jolla viitataan siihen, että valtion on vaikea olla antamatta lisärahoitusta alueille, jos alueet eivät muuten pysty tuottamaan perusoikeuksiin liittyviä julkisia palveluja. Hyvinvointialueiden maltillinen verotusoikeus todennäköisesti lisäisi alueiden kannustimia palvelutuotannon tehostamiseen[3]. Toisaalta useampi hallinnon taso, jolla on verotusoikeus, voi johtaa kokonaisuudessaan kireämpään verotukseen. Kokonaisveroasteen kehityksen kannalta on kuitenkin oleellista, kuinka julkiset menot kehittyvät. Jos veroasteen nousu halutaan välttää, julkisen sektorin resursseja on käytettävä tehokkaasti.

Julkiset tulonsiirrot, kaikkiaan runsaat 18 % suhteessa BKT:hen, ovat kasvaneet eläkemenojen lisääntymisen vuoksi noin 3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, kun vertaillaan vuosia

2010–2019 vuosiin 1999–2008. Muilta osin näiden rahamääräisten sosiaalietuuksien kasvu on ollut maltillista niin, että vuonna 2019 muut kuin työeläkelaitosten maksamat sosiaalietuudet olivat noin 1 prosenttiyksikön pienemmät suhteessa BKT:hen kuin vuonna 2010. Vuonna 2020 sosiaalietuudet kasvoivat jälleen pandemian vuoksi voimakkaasti (0,8 % / bkt).

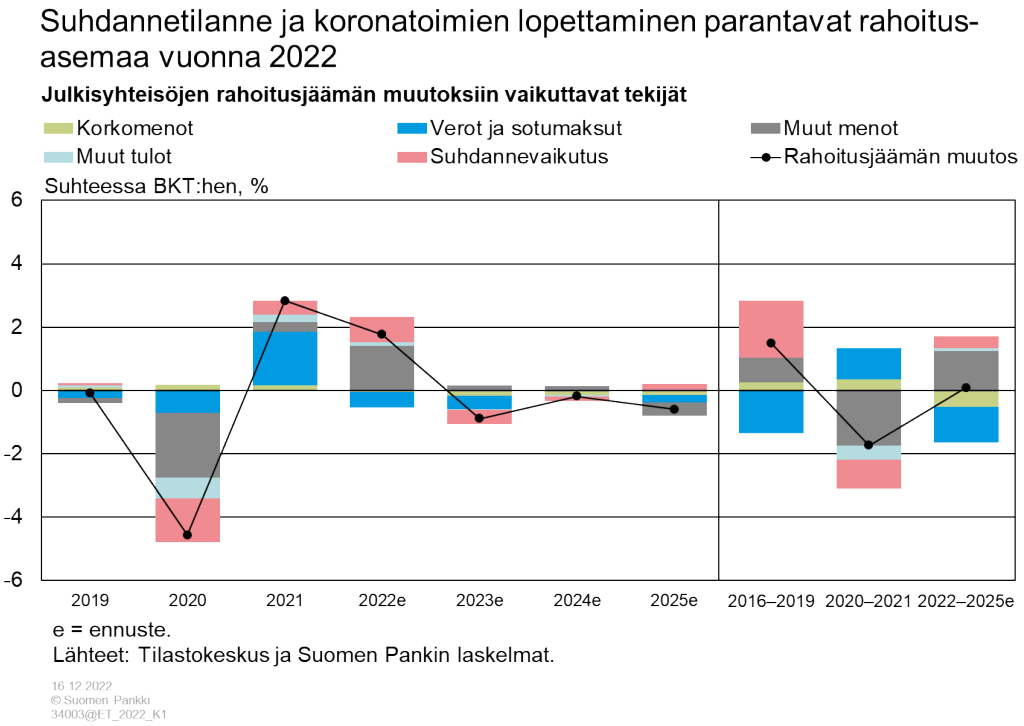
Julkiset korkomenot ovat vähentyneet jo pitkään. Vuonna 1999 valtio ja paikallishallinto maksoivat korkomenoja[4] yhteensä 3,9 % suhteessa BKT:hen, mutta vuonna 2021 korkoja maksettiin enää 0,5 % suhteessa BKT:hen. Vuoden 2010 jälkeen korkomenot ovat vähentyneet 0,8 prosenttiyksikköä BKT:hen suhteutettuna. Kun korkotaso on nyt alkanut selvästi nousta, julkisen velan korkomenot kasvavat arviolta 1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2025 mennessä. Korkomenot kasvavat nyt samaan aikaan monien muiden kustannusten kanssa ja samalla rajoittavat finanssipolitiikan liikkumavaraa.

Finanssipolitiikan mitoitus nopean inflaation aikana

Koronapandemian alkuvaiheessa vuonna 2020 talouden taantuma heikensi julkisen talouden tuloja samalla kun julkinen tuki kotitalouksille ja yrityksille kasvatti julkisia menoja. Julkisyhteisöjen alijäämä heikkeni yli 4 prosenttiyksikköä. Vuonna 2021 talous toipui ja verotulot kasvoivat suhdannekäänteeseen nähden voimakkaasti.

Edelleen vahvistuva suhdanne tuki julkista taloutta myös vuoden 2022 alkupuoliskolla (kuvio 7), mutta ennustettu hidastuva kasvu ei enää kannattele julkista taloutta. Ennustevuosien 2022–2025 aikana julkinen tasapaino koheneekin vain vuonna 2022. Talouden lievä taantuma heikentää tasapainoa vuonna 2023. Korkotason nousu lisää myös julkisen velan korkomenoja ennustevuosina. Nopea inflaatio vaikuttaa sekä julkisiin tuloihin että menoihin. Verotulojen kasvu riippuu siitä, kuinka yksityinen kulutus kehittyy nopean inflaation oloissa ja kuinka inflaatio välittyy palkkoihin. Verotulojen kasvua rajoittavat sekä toimet, joilla on pyritty lieventämään energian hintojen nousun vaikutuksia, että ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistukset. Julkiset menot kasvavat sosiaalietuuksien ja -avustusten indeksikorotusten vuoksi sekä julkisten palkkojen, ostojen ja investointien kallistumisen vuoksi.

Kuvio 7.



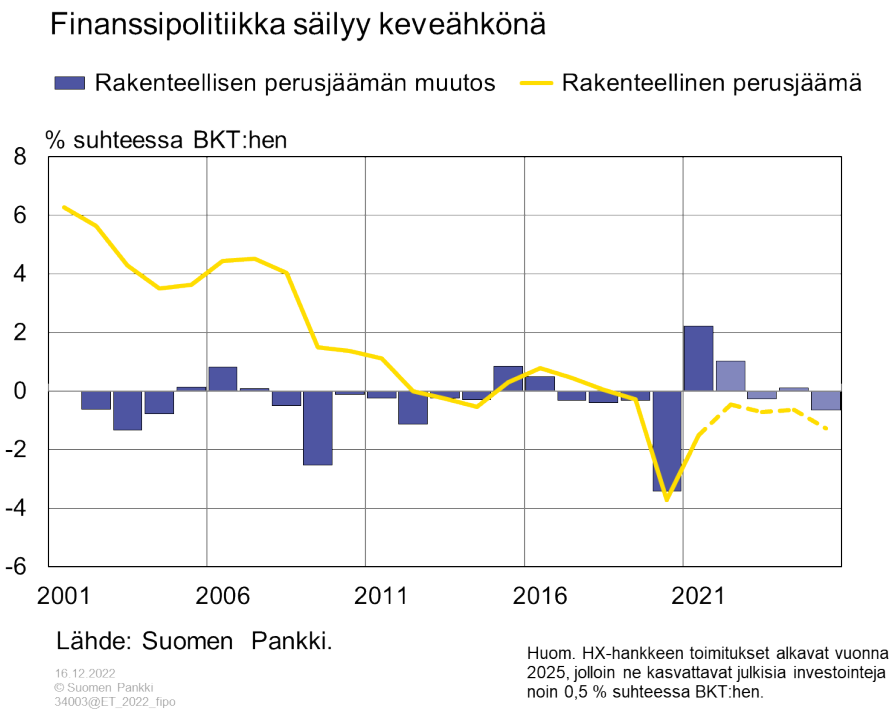
Kun inflaatio on kiihtynyt selvästi Euroopan keskuspankin inflaatiotavoitetta nopeammaksi ja on riski inflaation juurtumisesta pitkäaikaisesti tavoitetta nopeammaksi, finanssipolitiikassa pitäisi välttää talouden kokonaiskysyntää kasvattavia ja inflaatiota kiihdyttäviä toimia. Kun energian hinta on noussut poikkeuksellisen korkeaksi, on ymmärrettävää, että on painetta lieventää sen vaikutuksia kotitalouksiin ja yrityksiin. Sekä EU-komissio[5] että IMF[6] ovat suositelleet tällaisia toimia, kunhan ne ovat määräaikaisia ja tarkkaan kohdennettuja heikoimmassa asemassa oleville. Finanssipolitiikan neutraali tai kokonaiskysyntää hillitsevä mitoitus tukisi pyrkimyksiä taltuttaa inflaatio nopeasti.

Turvallisuuteen ja energiakriisin vaikutuksiin suunnatut toimet ovat pääosin väliaikaisia. Toistaiseksi päätetyt toimet, joilla energian hintojen nousua kompensoidaan, ovat eurooppalaisessa vertailussa [7] jääneet suhteellisen maltillisiksi (0,6 % suhteessa BKT:hen vuosina 2022–2023). Verotukien ja suoran tuen vaikutusta julkisen talouden tasapainoon lieventää mahdollisen ns. windfall-veron tuotto, josta ei tässä vaiheessa ole vielä päätöksiä. Energian hintojen nousua kompensoivia tukia ei kuitenkaan ole kohdennettu vain niitä eniten tarvitseville, vaan esim. sähkön arvonlisäveron alentaminen koskee kaikkia kotitalouksia sähkösopimuksen hinnasta riippumatta. Veronalennus saattaa lisäksi johtaa sähkön kysynnän ja tukkuhintojen nousuun. Tässä tapauksessa tuet hyödyttävät kotitalouksia vain vähän ja tulevat kalliiksi julkiselle sektorille.

Eri mittarit antavat hieman erilaisen kuvan finanssipolitiikan mitoituksesta tänä ja ensi vuonna. Rakenteellisen perusjäämän taso kuvaa finanssipolitiikan vaikutusta julkisen talouden suhdannekorjatun ja korkomenoista puhdistetun tasapainon kautta. Julkisyhteisöjen rakenteellinen perusjäämä on arviolta −0,5 % vuonna 2022 ja −0,7 % vuonna 2023, eli finanssipolitiikka on tämän mittarin valossa lievästi elvyttävää (kuvio 8).

Rakenteellisen perusjäämän muutos kuvaa puolestaan finanssipolitiikan antamaa impulssia talouteen. Tällä mittarilla finanssipolitiikka kiristyy vuonna 2022 lähinnä siitä syystä, että koronapandemian hoitoon varattuja panostuksia vähennetään. Vuonna 2023 finanssipolitiikka kevenee lievästi turvallisuuteen ja energiatukiin tehtyjen panostusten vuoksi.

Kuvio 8.



EU:n komissio arvioi Suomen finanssipolitiikan mitoituksen olevan julkisten menojen kasvuvauhdin perusteella laajasti ottaen neutraali[8] sekä vuonna 2022 että vuonna 2023. Euroopan unionin elpymisväline vaikuttaa pieneltä osin talouskasvua tukevasti, mutta koska menojen lisäys rahoitetaan vastaavasti tulonsiirroilla EU:lta, näiden välineiden kautta tehdyt panostukset eivät näy finanssipolitiikan mitoituksessa.

IMF suositteli lausunnossaan 17.11.2022 Suomelle suunniteltua hieman kiristävämpää finanssipolitiikkaa vuodeksi 2023. IMF arvioi, että energian hintojen nousua kompensoivia toimia voisi kohdentaa tarkemmin ja siten, että hintasignaalin vaikutusta energian kysyntään ei

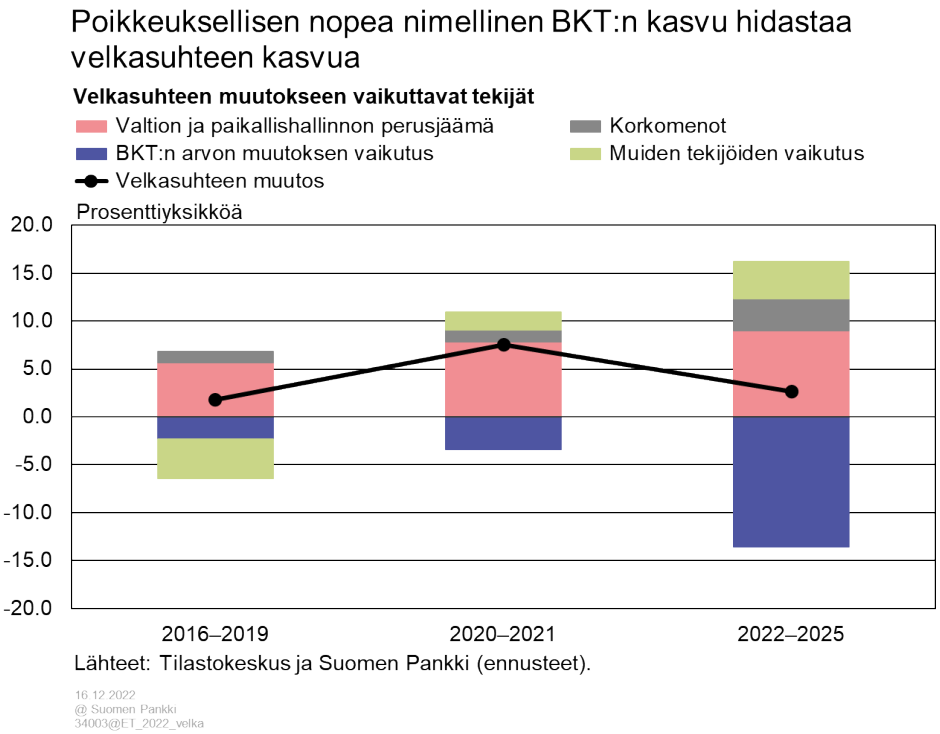
heikennetä. Keskipitkällä aikavälillä IMF suosittelee julkisen talouden sopeuttamista, jotta ikäsidonnaisten menojen kasvulle tehtäisiin tilaa ja velkasuhde saataisiin pienenemään.

Julkinen velkasuhde alkaa taas kasvaa

Julkinen velka suhteessa BKT:hen supistuu vielä vuonna 2022, kun suhdeluvun nimittäjä eli nimellinen BKT kasvaa poikkeuksellisen nopeasti. Euromääräisen velan määrän kasvu kuitenkin jatkuu. Vuosina 2023–2025 velkaantumista pitävät yllä valtion ja paikallishallinnon pysyvät alijäämät (kuvio 9). Lisäksi suotuisa korkokehitys näyttää päättyneen ja jatkossa korkomenot alkavat kasvaa, mutta nimellisen BKT:n kasvu vaikuttaa edelleen vastakkaiseen suuntaan. Valtionvelkaa kasvattavat tulevina vuosina myös puolustusvälineiden, kuten hävittäjien, tilaukset, joiden maksusuoritukset alkavat jo ennen koneiden toimitusta. Julkinen velkasuhde yltää 75 % vuonna 2025, ja kasvu jatkuu siitä eteenpäinkin.

Kesäkuussa 2022 tehdyn tilastomuutoksen vuoksi julkisyhteisöjen velka-asema kasvoi noin 6 prosenttiyksikköä[9]. Muutos kasvatti sekä julkista varallisuutta että velkaa yhtä paljon, ja korjattu bruttovelka oli 72,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Tilastomuutos osoittaakin hyvin, että pelkän bruttovelan tarkastelun rinnalla on hyvä arvioida myös julkisen rahoitusvarallisuuden kehitystä. Toisaalta rahoitusvarallisuudenkin tarkasteluun kannattaa suhtautua pienellä varauksella. Ensinnäkin julkisyhteisöjen varallisuuteen luetaan mukaan työeläkerahastojen sijoitusvarallisuus, joka on kerätty tulevien eläkevastuiden rahoitusta varten. Tulevia eläkevastuita ei kuitenkaan tilastoida velkana. Toisaalta valtion rahoitusvarallisuus on suurelta osin sidottu eri yritysten osakkeisiin, joiden arvo voi heilahdella voimakkaastikin, kuten vuonna 2022 on jälleen havaittu: esim. marraskuun 2022 lopussa valtion omistamien pörssiyhtiöiden osakkeiden arvo oli noin 25,5 mrd. euroa ja 27 % pienempi kuin vuotta aiemmin. Valtion osakeomistuksella on usein strategisia tavoitteita, kuten huoltovarmuus, jotka rajoittavat omaisuuden myyntiä. Lisäksi julkinen rahoitusvarallisuus tuottaa omaisuustuloja valtiolle ja kunnille, vuosittain yhteensä noin 1,3 % suhteessa BKT:hen.

Kuvio 9.



Julkisen velan kestävyys

Suomen julkinen velkasuhde on viimeisten 14 vuoden aikana kaksinkertaistunut, eikä velan kasvu näytä muuttumattoman finanssipolitiikan oletukseen perustuvassa ennusteessa pysähtyvän tulevinakaan vuosina. Suomen väestö ikääntyy, minkä vuoksi hoito- ja hoivamenojen voidaan odottaa kasvavan edelleen tulevina vuosina. Samalla työikäinen väestö supistuu, ja työvoiman väheneminen heikentää julkisten menojen rahoituspohjaa. Väestöllinen huoltosuhde[10] heikkenee 62,4 prosentista 67,3 prosenttiin vuodesta 2019 vuoteen 2035 ja edelleen aina 80,4 prosenttiin vuonna 2070. Kun julkinen talous on jo lähtökohtaisesti alijäämäinen ja julkinen velka on selvästi aiempaa suurempi, tuleva ikäsidonnaisten menojen rasite suhteessa julkisen talouden tulopohjaan uhkaa lisätä julkista velkataakkaa entisestään ja kasvattaa julkisen talouden kestävyysvajetta.

Pitkän aikavälin kasvuedellytykset ovat Suomessa aiempaa heikommat, koska työikäisen väestön väheneminen jatkuu ja tuottavuuden kasvu on hidastunut. Tuottavuuden kasvua rajoittaa osaavan työvoiman saatavuus, mutta myös työpanoksen kohdentuminen entistä enemmän hoito- ja hoiva-aloille, joissa työn tuottavuuden parantaminen on vaikeaa. Erityisesti palvelusektorilla tuottavuuden parantuminen todennäköisesti perustuu jatkossa esim. parempiin johtamisjärjestelyihin ja organisaatiorakenteisiin sekä uuden teknologian käyttöönottoon. Näiden tekijöiden kehityksessä koulutettu, osaava työvoima on avainasemassa. Inhimillisen pääoman

kehitys näyttää huolestuttavalta myös siksi, että koulutustason nousu on ainakin toistaiseksi pysähtynyt.

Pitkän aikavälin kestävyysvaje on noin 4 % suhteessa BKT:hen vuoden 2027 tasolla (ks. erillinen E & t -artikkeli). Suomen Pankin kestävyysvajearvio on vuoden 2021 arviota noin puoli prosenttiyksikköä suurempi, koska ennuste vuoden 2027 rakenteellisesta alijäämästä on hieman aiempaa heikompi, ja sen vuoksi myös tulevat alijäämät ovat suurempia. Myös suurempi velka ja velan korkomenot vaikuttavat arvion muutokseen. Arvio perustuu pitkän aikavälin talousennusteeseen ja julkisen talouden laskelmaan, jossa ei oleteta finanssipolitiikkaan muutoksia. Kyse on siis painelaskelmasta, joka ei sellaisenaan toteudu. Laskelman luonnollisesta epävarmuudesta huolimatta se antaa käsityksen julkisen talouden epätasapainon mittaluokasta pitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin suuria haasteita on syytä lähteä ratkomaan pala kerrallaan. Kestävyysvajeindikaattori muodostuu kolmesta osasta: nykyisen velkakannan tulevista korkomenoista, laskelman lähtötilanteen rakenteellisesta jäämästä ja tulevien perusjäämien nykyarvosta. Jos kestävyysvajetta halutaan pienentää, suurimmalla varmuudella voidaan vaikuttaa lähivuosien rakenteelliseen jäämään. Myös velkakannan pitäminen kohtuullisena lisää luottamusta taloudenhoitokykyyn ja auttaa pitämään velan korkoihin liittyvän riskilisän aisoissa. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen voidaan vaikuttaa tasapainottamalla julkista taloutta jo lähivuosina ja rakenteellisilla uudistuksilla, joilla parannetaan talouden toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa.

Julkisyhteisöjen (pl. työeläkelaitokset) rakenteellinen alijäämä on vajaat 6 mrd. euroa vuonna 2024. Alijäämä kasvaa edelleen, kun korkomenot ja ikäsidonnaiset menot lisääntyvät velkakannan ja ikääntyneen väestön määrän kasvaessa. Julkisen talouden tasapainotus vaatii siksi pitkäaikaista sopeutusta, ja kun tasapaino saavutetaan, sen ylläpitäminenkin vaatii jatkuvaa valmiutta menojen uudelleen kohdentamiseen. Julkisen talouden tasapainottaminen vaatisi tulevilla vaalikausilla noin 13 mrd. euron sopeutuksen. Velkasuhteen kasvun pysäyttämiseenkin tarvittaisiin arviolta 7 mrd. euron sopeutus seuraavien 8 vuoden aikana (ks. Suomen julkisen velan kestävyys ja julkisen talouden sopeutustarpeet).

Finanssipolitiikan kotimaista ohjauskehikkoa koeteltu

Kuluvan vaalikauden aikana maailman ja Suomen taloutta ovat heilutelleet vakava pandemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja energiakriisi. Finanssipolitiikan säännöt ja vakiintuneet menettelyt on jätetty sivuun, kun poikkeuksellisissa olosuhteissa on pyritty tukemaan yhteiskuntaa ja vahvistamaan turvallisuutta julkisin varoin. Toisaalta hallitus on toteuttanut ennen pandemiaa tekemäänsä ohjelmaa eikä ole juurikaan sopeuttanut suunniteltuja toimia muuttuneeseen

tilanteeseen. Hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmissa on säännöllisesti kirjattu, että hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Tällainen uudelleentarkastelu on kuitenkin jäänyt tekemättä samalla kun julkisen talouden tavoitteita on siirretty eteenpäin.

Vuosi 2023 on 15. vuosi peräkkäin, kun Suomen julkinen talous on alijäämäinen. Finanssikriisin jälkeen tapahtunut talouden rakennemuutos – tuotantorakenteen muutos ja suurten ikäluokkien eläköityminen – on luonut julkisten tulojen ja menojen välille kuilun, joka uhkaa kasvaa jo lähitulevaisuudessa. Hallitusten päämääränä on ollut kuroa tuo kuilu umpeen vauhdittamalla talouskasvua erityisesti rakenteellisin, kuten työllisyyttä vahvistavin, toimin mutta osin myös maltillisin menoleikkauksin. Strategia ei näytä täysin onnistuneen, kun julkinen velka on ensi vuonna yli 36 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2008, jolloin julkisyhteisöt-sektori oli viimeksi ylijäämäinen.

Kun ikäsidonnaiset menot kasvavat vuosittain, julkisten kokonaismenojen kasvua voidaan hillitä vain kohdistamalla menoja uudelleen. Toisin sanoen, jos menosäästöjä pystytään tekemään, vapautuvat resurssit on todennäköisesti kohdennettava suurelta osin terveydenhoidon ja pitkäaikaishoivan kasvaviin menoihin. Menojen hallinnassa menokehysjärjestelmän vakaa toiminta on ensisijaista. Poikkeuksellisia tilanteita ei voi aina hoitaa menokehysten niitä rajoittamatta. Tuloksellinen menojen hallinta ja finanssipolitiikan säännöissä pitäytyminen luovat luottamusta Suomen kykyyn hoitaa julkista velkaansa jatkossakin.

EU:n finanssipoliittiset säännöt murroksessa: komission ehdotus väljentäisi sääntöjä

EU:n komissio antoi 9.11.2022 tiedonannon, jossa se esitteli suuntaviivoja talouspolitiikan ohjauskehikon uudistamiseksi. Komission ehdotuksessa ei puututtaisi EU:n perussopimuksen määrittelemiin 3 prosentin alijäämärajaan ja 60 prosentin velkasuhderajaan, mutta siitä huolimatta ehdotus merkitsisi toteutuessaan suurta muutosta nykyiseen sääntökehikkoon. Lähtökohtana olisi komission tekemä keskipitkän aikavälin (10 vuotta) velkakestävyysanalyysi oletuksena muuttumaton finanssipolitiikka. Komissio määrittelisi sellaisen julkisten nettomenojen[11] kasvu-uran, jolla velkasuhde alkaisi pienetä tai pysyisi maltillisena. Menojen kasvu-ura olisi vaativampi maille, joilla on merkittävä (> 90 %) velkahaaste. Maltillisesti velan 60 prosentin viitearvon ylittäville mailla olisi enemmän aikaa velkasuhteen taittamiselle. Kukin velkarajan ylittävä maa tekisi velkakestävyyden kanssa yhteensopivan nelivuotisen finanssi- ja rakennepoliittisen suunnitelman, jonka EU:n neuvosto hyväksyisi.

Jäsenmaa voisi esittää suunnitelmaan jopa 3 vuoden pidennystä, jos se samalla sitoutuu tekemään talouskasvua, velkakestävyyttä ja EU:n yhteisiä tavoitteita tukevia rakenteellisia uudistuksia ja investointeja. Samalla velan vähentämistavoitetta voitaisiin lieventää, kunhan velkasuhde pysyisi arvion mukaan kestävällä tasolla.

Komission ehdotuksen hyvä puoli on, että menojen kasvuvauhdin sääntely on huomattavasti käyttökelpoisempi operationaalinen muuttuja kuin rakenteellinen rahoitusasema ja sen muutos. Samalla se olisi periaatteessa suoraviivaisemmin sovellettavissa myös julkisyhteisöjen valtionhallinnon ulkopuolisilla alasektoreilla, kuten paikallishallinnossa. Nettomenojen muutosta tarkasteltaisiin ilman suhdanneherkkiä työttömyysturvan menoja, minkä tarkoituksena on antaa automaattisille vakauttajille tilaa toimia. Korkeasuhdanteessa menojen kasvurajoite puolestaan vahvistaisi julkista taloutta, kun tulojen nopeampaa kasvua ei voisi heti ulosmitata lisäämällä menoja.

Nykyisten EU:n finanssipoliittisten sääntöjen toimeenpanossa on ollut heikkouksia. Rakenteellisen rahoitusaseman mittaaminen perustuu havaitsemattoman potentiaalisen tuotannon arvioinnille ja on siksi epävarmaa. Rakenteellisen jäämän muutoksia on arvioitu siksi varovasti, eikä vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan noudattamatta jättäminen ole johtanut euromaiden osalta merkittävän alijäämän menettelyihin. Nyt tästä menettelystä luovuttaisiin samalla kun luovuttaisiin rakenteellisen jäämän seurannasta ja siihen liittyvästä keskipitkän aikavälin tavoitteesta (MTO, medium-term objective). Komissio ei ota ehdotuksessaan kantaa jäsenmaiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen jatkoon. Sopimuksen perusteella osapuolilta edellytetään vaativampaa MTO:ta (koskee euromaita) sekä MTO:n kirjaamista lainsäädäntöön.

Komissio arvioi sääntöuudistusta koskevassa tiedonannossaan, että toimeenpanoa voidaan parantaa pienentämällä menettelyprosessien noudattamatta jättämisestä seuraavia taloudellisia sanktioita. Komissio esittää lisäksi, että velkaperusteinen liiallisen alijäämän menettely (EDP) käynnistyisi oletusarvoisesti, kun merkittävien velkahaasteiden kanssa painiva jäsenmaa poikkeaa sen kanssa sovitulta nettomenojen kasvu-uralta heikompaan suuntaan. Sen sijaan 3 prosentin alijäämärajan rikkoutumisesta (mahdollisesti) seuraava EDP-menettely jätettäisiin ennalleen. Komissio ehdottaa myös vahvempaa tilivelvollisuutta EDP-tavoitteista lipsuvien jäsenmaille: ne velvoitettaisiin esittelemään Euroopan parlamentille selvitys korjaavista toimista. Lisäksi makrotaloudellista ehdollisuutta voitaisiin soveltaa laajemmin EU-varoihin, joiden suoritukset voitaisiin jäädyttää, jos jäsenmaa ei toteuta EDP-menettelyn edellyttämiä tuloksellisia toimia. Toimeenpanon tehostamista koskevat ehdotukset vaikuttavat sinänsä käyttökelpoisilta, mutta niiden toimivuus käytännössä riippuu toteutuksen yksityiskohdista, kuten komission ja neuvoston käytössä olevasta harkinnanvarasta.

Finanssipolitiikan ohjauskehikon kansallista omistajuutta vahvistettaisiin myös kasvattamalla kansallisten finanssipolitiikan valvojien roolia suunnitelmien arvioinnissa ja seurannassa. Myös jäsenmaiden makrotaloudellisten epätasapainojen seuranta muuttuisi ennalta ehkäisevämpään suuntaan. EU:ta ja euroaluetta koskeviin epätasapainoihin kiinnitettäisiin huomiota aiempaa enemmän.

Uudet säännöt uudelle vaalikaudelle: VM ehdottaa täsmällisempää julkisen talouden ohjausta

Valtiovarainministeriön julkisen talouden ohjauksen kehittämistä pohtinut työryhmä ehdotti marraskuun 2022 raportissaan[12] nykyisen menokehysjärjestelmän, veropolitiikan ja julkisen talouden rahoitusasematavoitteiden yhteensovittamista siten, että julkinen velkasuhde käännetään alenevalle uralle. Velkasuhdetavoitteesta johdettaisiin ensin julkisen talouden rahoitusasematavoitteet ja edelleen tarvittavien sopeutustoimien euromääräinen mittaluokka. Vaalikauden menokehys ja veropolitiikan linja mitoitettaisiin hallitusohjelmassa rahoitusasematavoitteen mukaisesti. Euromääräisestä kokonaisuudesta pidettäisiin kiinni suhdanteista riippumatta, mutta hyvin poikkeuksellisia tilanteita varten käytettävissä olisi joustomekanismi.

Ehdotettu toimintamalli kehittäisi nykykäytäntöjä oikeaan, tavoitteellisempaan suuntaan ja konkretisoisi tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien toimien euromääräisen mittaluokan. Veropolitiikkaa ei edelleenkään kytkettäisi eksplisiittisesti menokehykseen, minkä vuoksi esim. menokehyksen kiertäminen verotukia lisäämällä pitäisi estää nykykäytännön mukaisesti hallituksen ohjelmakirjauksella. Veropolitiikalla olisi hallituksen niin halutessaan silti merkittävä rooli yhdessä menopolitiikan kanssa tasapainotavoitteen saavuttamisessa.

Työryhmän raportissa vertaillaan Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden finanssipolitiikan ohjausjärjestelmiä. Yhteistä kaikille maille on menokatto, joka tosin on muissa maissa lakisääteinen. Menokatto kattaa laajemman osan julkisista menoista muissa maissa: Suomessa 45 %, Ruotsissa 55 %, Tanskassa 75 % ja Alankomaissa 80 %. Kaikki maat ovat asettaneet keskipitkän aikavälin tavoitteen rakenteelliselle jäämälle. Vain Ruotsissa on asetettu EU:n 60 prosentin velkakriteeriä tiukempi velkatavoite, 35 %, josta poiketessa hallituksen täytyy esittää valtiopäiville selonteko korjaavista toimista.

Kun hyvinvointialueiden rahoitus tulee vuoden 2023 alussa suoraan valtion hallintaan, julkisista menoista suurempi osa voi olla menokehyksen piirissä. Hyvinvointialueiden rahoitus olisikin syytä sisällyttää valtion menokehykseen, vaikka voi olla perusteltua tehdä rahoitukseen erillinen lisäbudjettivaraus, joka ei olisi käytettävissä muihin menoihin. Samalla on hyvä pohtia, kuinka

tulevia hallituksia voitaisiin sitouttaa paremmin tavoitteiden saavuttamiseen.

VM:n työryhmä ei ottanut suoraan kantaa siihen, miltä osin finanssipoliittisten sääntöjen kansallista oikeusperustaa tulisi uudistaa. Nykyisin laissa säädetty finanssipolitiikan ohjaus on lähinnä EU-sääntelystä kumpuavaa ja vaikuttavin ohjausväline eli menokehysmenettely perustuu vakiintuneisiin käytäntöihin. On mahdollista, että laajemmin laissa säädetyllä julkisen talouden ohjauksella olisi vahvempi vaikutus julkisen talouden tilaan. Kääntöpuolella olisi joustavuuden jonkinasteinen vähentyminen. Tosin joustomahdollisuudet vähenevät myös finanssipolitiikan liikkumavaran kaventuessa velkaantumisen myötä.

Tavoitteena kriisinkestävä julkinen talous

Julkisen talouden kestävyyden varmistaminen tulevissakin kriiseissä edellyttää aktiivista finanssipolitiikan liikkumavaraa luovaa politiikkaa. Tasapainoisempi julkinen talous edellyttää jo lyhyellä aikavälillä suoraan sekä julkisia tuloja että menoja sopeuttavia toimia, mutta myös keskipitkällä aikavälillä julkista taloutta vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Toimia voidaan tehdä priorisoimalla menoja eli leikkaamalla vähemmän tärkeitä menoja ja suuntaamalla menoja uudelleen. Tähän tarkoitukseen voidaan käyttää apuna menokartoitusta, jossa arvioidaan eri menoerien vaikuttavuutta. Ylipäänsä kokonaismenojen kasvun pitäminen talouden nimellistä trendikasvua hitaampana voi olla myös toimiva keino tasapainottaa tuloja ja menoja.

Julkisia tuloja voidaan vahvistaa siten, että verojärjestelmän tehokkuutta parannetaan esim. vähentämällä verotukia ja muita poikkeustoimia. Valtiovarainministeriö on jo ilmoittanut tekevänsä verokartoituksen, jonka tarkoitus on koota tietoa verotuksen neutraalisuutta ja tehokkuutta lisäävistä veromuutoksista ja niiden vaikutuksista talouskasvuun ja työllisyyteen.

Seuraavilla vaalikausilla julkisen talouden reunaehdot on nähtävä aiempaa sitovimpana, jos halutaan välttää tulevaisuuden valintoja rajoittavan velkaperinnön kertyminen. Finanssipolitiikan kotimaista ohjausta on tiivistettävä. Julkisen talouden rahoitusasematavoitteet on asetettava johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti yli vaalikausien, ja tavoitteiden saavuttamista on tuettava finanssipolitiikan säännöillä. Finanssipoliittista lakia olisi mahdollista laajentaa koskemaan julkisen talouden tavoitteiden ja menokehysten asettamista. Tasapainotavoitteista johdetaan hallitusohjelmien konkreettiset sopeutustavoitteet ja valitaan keinot, joilla tavoitteisiin päästään.

Talouden kasvuedellytyksiä voidaan tukea mm. panostamalla koulutukseen, tutkimukseen ja kehitykseen. Tällaiset panostukset tukevat myös vihreää siirtymää ja sen edellyttämiä investointeja. Vakaalle pohjalle rakennettu julkinen talous kestää tulevaisuudenkin kriisit.

Viitteet

1. Julkiset menot tehtävittäin, Tilastokeskus. Kulutusmenot lasketaan summaamalla tuotos (mm. julkisen sektorin palkansaajakorvaukset, välituotekäyttö ja kiinteän pääoman kuluminen) ja luontoismuotoiset yhteiskunnalliset tulonsiirrot markkinatuottajien kautta ja vähentämällä tavaroiden ja palveluiden myynti. Sosiaaliturva käsittää kaikki julkisin varoin tuotetut julkisten tai yksityisten organisaatioiden toimenpiteet, joiden tarkoituksena on turvata kotitalouksien ja yksittäisten henkilöiden peruspalvelut ja toimeentulo riskejä kohdattaessa (ml. vanhuuspalvelut). ↑
2. Julkisyhteisöjen luontoismuotoiset yhteiskunnalliset tulonsiirrot markkinatuottajien kautta ovat menoja, jotka aiheutuvat yksityisen sektorin kotitalouksille tarjoamien tavaroiden ja palvelujen rahoittamisesta julkisin varoin. ↑
3. Mika Kortelainen, Kaisa Kotakorpi ja Teemu Lyytikäinen (2021) Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset, Kansantaloudellinen aikakauskirja (s. 203–211). ↑
4. Valtion ja paikallishallinnon sulauttamaton korkomeno. ↑
5. Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the euro area 2023. ↑
6. IMF: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission. ↑
7. Ks. National fiscal policy responses to the energy crisis (bruegel.org), 21.10.2022. ↑
8. Comission Opinion of 22.11.2022 on the Draft Budgetary Plan of Finland, C(2022) 9508 final, European Commission 22.11.2022. ↑
9. Tilastokeskus muutti kesäkuussa 2022 menetelmää, jolla vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalojen korkotukilainoja käsitellään kansantalouden tilinpidossa ja rahoitustilinpidossa. Rahoitustilinpidossa ARA-korkotukilainat esitetään jatkossa julkisyhteisöjen rahoitussaatavissa ja -veloissa. Menetelmämuutos vaikutti merkittävästi julkisyhteisöjen sulautettuun EDP-velkaan (excessive deficit procedure) ja kasvatti julkisyhteisöjen velkasuhdetta 5,9 prosenttiyksikköä vuonna 2021. Korjaus tehtiin taaksepäin vuoteen 2000 asti. ↑
10. Yli 64-vuotiaiden ja alle 15-vuotiaiden suhde työikäiseen (15–64) väestöön. Vuonna 2009 huoltosuhde oli 50,6 %. ↑
11. Koska suunnitelma perustuisi ennustetulle talouskasvulle ja siitä johdetuille julkisten tulojen ennusteelle, jäsenmaa voisi poiketa menojen kasvu-urasta toteuttamalla samalla julkisia tuloja lisääviä toimia, kuten veronkorotuksia. Siksi suunnitelmassa tarkasteltaisiin nettomenoja, joissa julkisten menojen muutoksesta vähennettäisiin erikseen päätettyjen tulopuolen toimien vaikutus sekä automaattisten vakauttajien vaikutus. ↑
12. Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71. ↑

Asiasanat

finanssipolitiikka, julkinen talous, julkinen velka, julkisen talouden kestävyys