JULKISEN TALOUDEN ARVIO 2021

Finanssipolitiikassa edessä paluu tulevaisuuteen

17.12.2021 – Julkisen talouden arvio – Suomen talous

Koronapandemian seurausten hoito vaatii vielä työtä, mutta talouden monilla aloilla pyörät pyörivät jo täydellä vauhdilla. Julkisen talouden aiempaa suurempi rakenteellinen alijäämä vaatii pandemian jäljiltä korjaamista, samalla kun väestön ikääntymiseen liittyvät pidemmän aikavälin menopaineet alkavat vähitellen muuttua tämän päivän ongelmiksi. Lisäksi tulevaisuuden haasteet, kuten ilmastonmuutoksen hillintä, luovat tarvetta politiikkatoimille, joilla on vaikutusta myös julkisen talouden tasapainoon ja velkaan. Finanssipolitiikassa on palattava kohti tasapainoisempia budjetteja, mutta uudet ja aina niin välttämättömät menokohteet tekevät siitä vaikeaa.

Suhdannetilanteen parantuminen vahvistaa julkista rahoitusjäämää

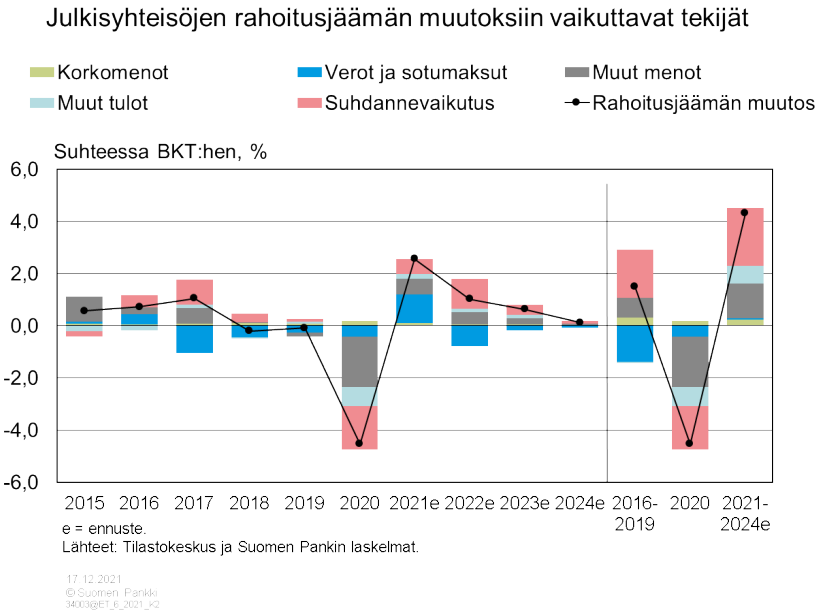
Koronapandemia on vaikuttanut Suomen talouteen moniin muihin maihin verrattuna vähän, mutta vaikutukset ovat jakautuneet epätasaisesti kotitalouksien, toimialojen ja sektoreiden välillä. Talouden äkkipysähdys heijastui julkiseen talouteen negatiivisesti.

Julkisia menoja kasvattivat terveyskriisin hoidon kustannukset ja finanssipolitiikan tuki, jolla pyrittiin lieventämään kriisin vaikutuksia talouteen. Talous on toipumassa nopeasti: talouskasvu on ollut jo tänä vuonna ripeää, ja kasvu jatkuu normaalia vahvempana edelleen vuonna 2022. Pandemiatilanteeseen liittyy kuitenkin edelleen epävarmuutta, joka heijastuu talouteen vielä jonkin aikaa.

Julkisyhteisöistä erityisesti valtiosektori otti äkillisen taantuman vaikutukset kontolleen. Valtionhallinnon alijäämä kasvoi 5,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Paikallishallinnon rahoitusasema poikkeuksellisesti tasapainottui, kun valtio tuki paikallisia koronatoimia voimakkaasti. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema sen sijaan heikkeni selvästi, vaikka onkin edelleen tasapainossa, kun työttömyysmenot kasvoivat voimakkaasti ja työeläkemaksujen väliaikaisella helpotuksella tuettiin taloutta ja työllisyyttä. Ennustevuosina 2021–2024 julkisyhteisöjen alijäämä suhteessa BKT:hen pienenee yli 4 prosenttiyksikköä, mutta jää edelleen 1,2 prosentin tasolle vuonna 2024.

Julkisyhteisöjen alijäämän supistuminen johtuu merkittävältä osin talouden rivakasta elpymisestä. Suhdanteen vaikutus nimellisen alijäämän supistumiseen on vajaat 2½ prosenttiyksikköä (kuvio 1). Positiivinen suhdannevaikutus on suurimmillaan vuosina 2021 ja 2022. Vuonna 2023 talouskasvu hidastuu lähelle arvioitua pitkän aikavälin potentiaalista kasvuvauhtia. Alijäämä supistuu myös koronatoimien vaatimien menojen vähentyessä. Vaalikaudella tehdyt pysyvät menolisäykset jäävät vaikuttamaan menotasoon ennustejakson loppuun saakka.

Kuvio 1.

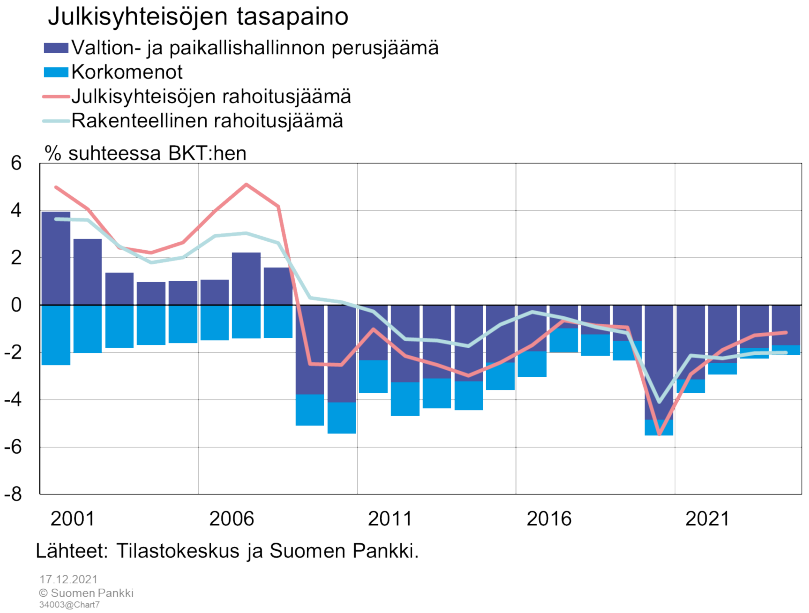


Rakenteellinen jäämä jää heikommaksi kuin pandemiaa ennen

Kun julkisyhteisöjen nimellisestä rahoitusjäämästä vähennetään suhdanteen vaikutus ja tilapäiset tekijät, päädytään rakenteellisen jäämään käsitteeseen. Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisen talouden tasapainoa talouden ollessa normaalissa tasapainoisessa

suhdannetilanteessa. Rakenteellisen jäämän laskennassa käytetään arviota potentiaalisesta tuotannosta, jonka estimointiin liittyy epävarmuutta etenkin talouden voimakkaiden vaihteluiden yhteydessä. Julkisyhteisöjen rakenteellinen alijäämä näyttää nyt jäävän vuosina 2023–2024 heikommaksi kuin ennen pandemiaa, noin 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen (kuvio 2). Vuonna 2019 rakenteellisen alijäämän arvioidaan olleen 1,2 % suhteessa BKT:hen. Rakenteellisen alijäämän heikentyminen pandemiaa edeltävään aikaan verrattuna johtuu mm. siitä, että hallituksen ohjelman perusteella tehdään noin 1,4 mrd. euron pysyviä menolisäyksiä.

Kuvio 2.



Pysyvien lisämenojen rahoitus perustuu veromuutoksiin, menojen uudelleenkohdennuksiin sekä työllisyyttä parantaviin toimiin, joiden vaikutus julkiseen talouteen on kuitenkin vielä epävarmaa. Vuosina 2020–2021 kiristettiin mm. energia- ja ympäristöveroja sekä alkoholi- ja tupakkaveroja vajaan 400 milj. euron verran, mutta samalla pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin. Vuodelle 2022 esitetyt veromuutokset puolestaan vähentävät verotuloja nettomääräisesti noin 300 milj. eurolla. Työllisyyden arvioidaan vahvistuvan ennustevuosina siten, että työllisiä olisi noin 66 000 enemmän vuonna 2024 kuin vuonna 2019.

Pysyvien menolisäysten ohella hallitus kohdentaa yhteensä noin 2 mrd. euroa vuosina 2020–2022 ns. tulevaisuusinvestointeihin. Nämä menot on tarkoitus rahoittaa pääosin omaisuustuloilla. Osa näistä tulevaisuusinvestoinneista on luonteeltaan sellaisia, että on olemassa riski niiden jäämisestä pysyviksi menolisäyksiksi.

Kesällä 2021 otettiin käyttöön EU:n elpymisväline NGEU, jossa suurin osa tuesta kanavoidaan elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) kautta. Suomen saanto tästä välineestä on alustavan arvion mukaan noin 2,1 mrd. euroa, jonka käyttö jakautuu vuosille 2021–2026. Välineen käyttö edellyttää suunnitelmaa talouden rakenteiden uudistamisesta ja niihin liittyvistä investoinneista. Suomen suunnitelma[1] hyväksyttiin komissiossa ja EU:n neuvostossa syksyllä 2021, ja Suomi saa ennakkomaksuna 13 %

kokonaissummasta. Vastaavat menot on budjetoitu valtion lisätalousarvioesityksissä vuodelle 2021. Loppuosa tuesta maksetaan uudistusten ja investointien havaitun etenemisen mukaan vuosina 2022–2026.

Finanssipolitiikka tukee kasvua edelleen vuonna 2022

Finanssipolitiikan mitoituksella (fiscal stance) kuvataan finanssipoliittisten päätösten vaikutusta talouteen. Usein mitoitusta tarkastellaan julkisyhteisöjen tasapainomittareilla, eritysesti suhdannetilanteen vaikutuksesta puhdistetulla suhdannekorjatulla tai myös tilapäiset tekijät huomioivalla rakenteellisella perusjäämällä (rahoitusjäämä ilman korkomenoja) tai sen muutoksella. Suhdannekorjatut mittarit puhdistavat nimellisestä rahoitusjäämästä ns. automaattisten vakauttajien eli verotulojen ja sosiaaliturvan menojen suhdannetilanteen mukaan kehittyvän muutoksen vaikutuksen. Toinen lähestymistapa finanssipolitiikan mitoituksen haarukointiin on arvioida menoja, veroja ja maksuja koskevien päätöksien vaikutusta julkisen talouden tasapainoon [2].

Siinä missä Euroopan keskuspankki ja komissio ovat yleensä käyttäneet suhdannekorjatun tai rakenteellisen perusjäämän muutosta finanssipolitiikan mitoituksen kuvaajana, IMF on käyttänyt rakenteellisen perusjäämän tasoa [3]. Euroopan finanssipoliittinen komitea (EFB) kiinnitti asiaan huomiota euroalueen finanssipolitiikan mitoitusta käsittelevässä vuosittaisessa raportissaan[4] kesällä 2021. EFB ryhtyi käyttämään finanssipolitiikan mitoitus (fiscal stance) -termiä rakenteellisen perusrahoitusaseman *tasosta* puhuessaan, ja rakenteellisen perusrahoitusaseman *muutokseen* se viittaa puhuessaan finanssipolitiikan impulssista tai kasvusysäyksestä (fiscal impulse). Erityisesti koronapandemian aikana, kun finanssipoliittiset toimet ovat yltäneet poikkeuksellisiin mittasuhteisiin, tasapainoisempi käsitys finanssipolitiikan mitoituksesta saadaan, jos sitä arvioidaan eri tavoilla.

Lisäksi nyt on aiheellista ottaa huomioon EU:n elpymispaketin kautta saatava tuki, jonka avulla toteutetaan julkisia investointeja ja myönnetään mm. investointitukia yksityisen sektorin investointien vauhdittamiseksi. Koska nämä menot rahoitetaan täysin EU:n kautta saatavalla tuella, ne eivät vaikuta julkisen talouden tasapainoon tässä vaiheessa. Siten tältä osin mainitut mittarit eivät tavoita välineen avulla saavutettavaa kasvuvaikutusta. Nämä menot vaihtelevat Suomessa 0,1–0,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2021–2026 [5]. Toisaalta, kun EU-rahoitusta ryhdytään maksamaan

1. Suomen kestävän kasvun ohjelma - Elpymis- ja palautumissuunnitelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:52.
2. Ks. esim. Ahola, Ilari, Pääkkönen, Jenni ja Tamminen, Veliarvo : Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2017.
3. Ks. IMF:n lausunto Suomen taloudesta 19.11.2021: https://www.suomenpankki.fi/globalassets/fi/media-ja-julkaisut/tiedotteet/documents/concluding_statement.pdf
4. European Fiscal Board: Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2022, 16 June 2021. Box 1. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_06_16_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf.
5. Suomen vuoden 2022 alustava talousarviosuunnitelma. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:60.

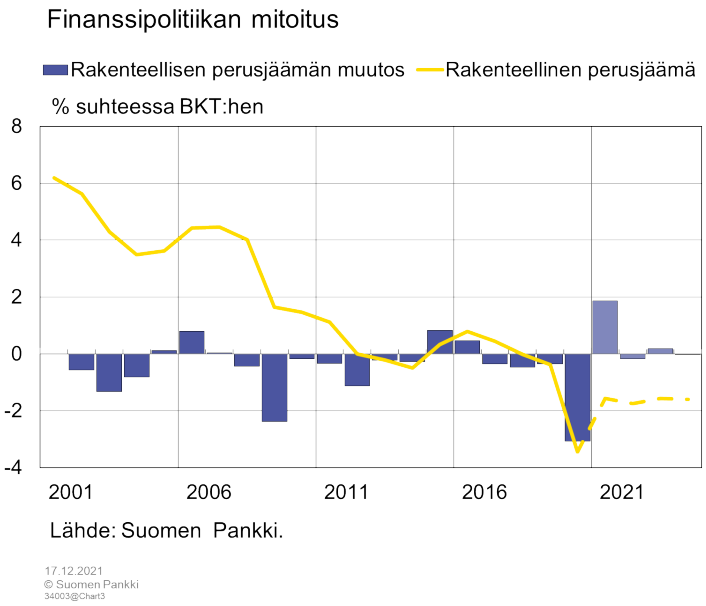
takaisin vuodesta 2028 eteenpäin korotettuina jäsenmaksuina, sen aiheuttamaa menojen kasvua ei voi myöskään tulkita ekspansiiviseksi finanssipolitiikaksi. Näistä syistä EU-komissio arvioi finanssipolitiikan mitoitusta tässä tilanteessa julkisten perusmenojen (menot ilman korkomenoja) muutoksen kautta siten, että menoista vähennetään myös pandemiaan liittyvät välittömät ja välttämättömät menot, kuten terveysturvallisuusmenot [6].

Suomessa julkisyhteisöjen nimellinen ja rakenteellinen rahoitusasema heikkeni jyrkästi vuonna 2020, kun julkisin varoin tuettiin sekä terveysturvallisuutta edistäviä toimia että yrityksiä ja kotitalouksia. Tämä oli ja on edelleen hyvin perusteltua niiltä osin kuin pandemia edelleen vaikuttaa eri toimialoihin. Kun koronatoimia purettiin ja väliaikaisista vero- ja maksuhelpotuksista luovuttiin vuonna 2021, julkinen alijäämä pieneni selvästi. Jos finanssipolitiikan mitoitusta arvioidaan rakenteellisen perusjäämän muutoksen avulla, finanssipolitiikka vaikuttaa kiristyneen vuonna 2021 (kuvio 3). Komission menoindikaattori viittaa puolestaan finanssipolitiikan keventymiseen edelleen vuonna 2021. Seuraavina ennustevuosina 2022–2024 finanssipolitiikka on melko neutraalia, jos tarkastellaan sekä rakenteellisen jäämän muutosta että komission menoindikaattoria. On kuitenkin syytä huomata, että rakenteellisen perusjäämän taso on ennustevuosina edelleen huomattavasti heikompi kuin ennen pandemiaa vuonna 2019 [7]. Siksi finanssipolitiikka vaikuttaa edelleen talouskasvua tukevasti vuosina 2022–2024.

Finanssipolitiikan mitoituksessa olisi nyt syytä huomioida Suomen nopea toipuminen pandemiakriisin aiheuttamasta talouden pysähdyksestä ja kasvun rajoitteet korkeasuhdanteessa. Kun talouden tuotantopanokset ovat täyskäytössä, kasvua tukeva finanssipolitiikka johtaa hintojen nousuun ja on siten tehottomampaa kuin matalasuhdanteessa. Mikäli talouskasvu jatkuu vahvana ilman pandemian aiheuttamia taka-askeleita, suunniteltua kireämpi finanssipolitiikka tukisi julkisen talouden tasapainottamista keskipitkällä aikavälillä ja loisi puskuria tulevia haasteita varten.

6. Commission Staff Working Document. Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2022 Draft Budgetary Plans. SWD(2021) 915 final.
7. Arvio perustuu EKPJ:n piirissä käytettyyn metodologiaan, joka poikkeaa esim. Euroopan komission menetelmästä.

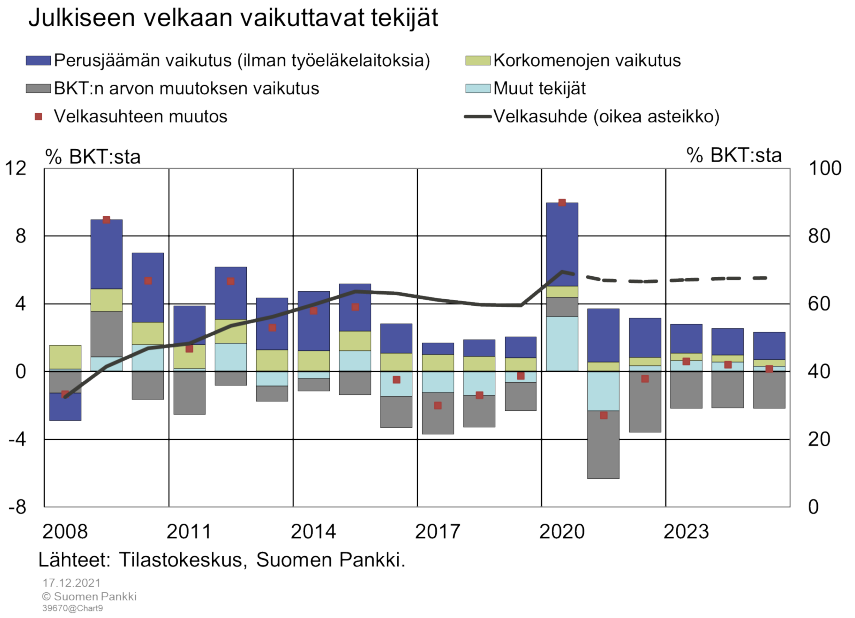
Kuvio 3.



Julkinen velka kipuaa ylöspäin

Suomen julkinen velka (sulautettu EDP-velka) kasvoi runsaat 21 mrd. euroa vuonna 2020. Vuonna 2021 velan lisäys jää huomattavasti pienemmäksi, koska valtion vahvaa kassa-asemaa on voitu purkaa eivätkä suunnitellut menot ole toteutuneet aiotussa aikataulussa tai mittakaavassa. Julkisen velkasuhteen kasvu jatkuu kuitenkin ennustevuosina valtion ja paikallishallinnon alijäämien vuoksi ja ylittää jälleen 67 % vuonna 2024 (kuvio 4). BKT:n kasvu vaikuttaa velkasuhdetta pienentävästi, mutta talouskasvu ei riitä taittamaan velkasuhteen kasvua. Julkisen velan korkomenot kuluttavat edelleen yhä pienemmän osan julkisista menoista. Kun korkomenot ovat alhaiset, velkasuhteen taittamiseen riittäisi aiempaa pienempi perusjäämän korjaus.

Kuvio 4.



Pitkän aikavälin velkakestävyyteen liittyy riskejä

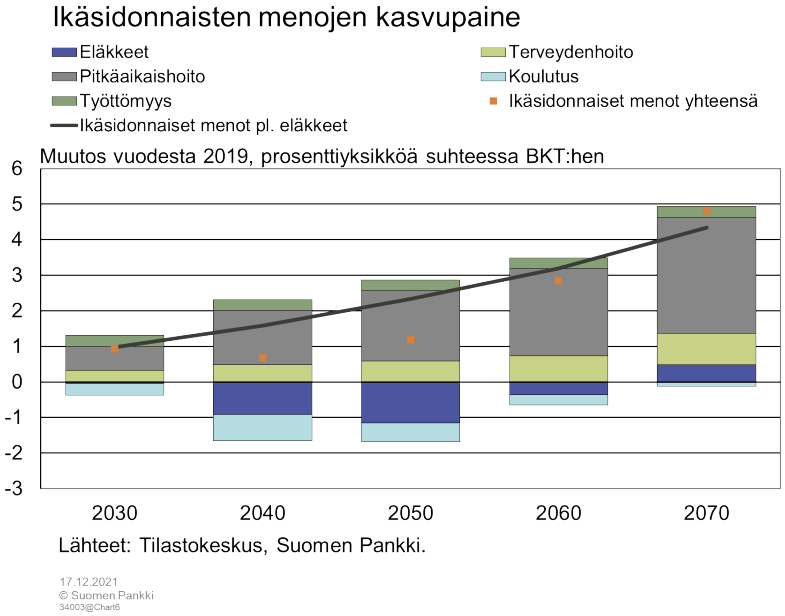
Pitkän aikavälin velkakestävyyttä mitataan ns. S2-indikaattorilla, joka tiivistää yhteen lukuun, kuinka paljon julkisen talouden (julkisyhteisöjen) rahoitusasemaa pitäisi korjata pysyvästi niin, ettei julkinen velka kasvaisi hallitsemattomasti tulevaisuudessa. Kestävyysvajearvio on painelaskelma, ei ennuste. Painelaskelmassa arvioidaan julkisen talouden kehitystä vuodesta 2025 lähtien olettamalla, ettei tulo- ja menoperusteisiin puututa, vaikka julkinen velka kasvaa. Laskelmassa käytetään arviota pitkän aikavälin kasvusta ja tehdään oletuksia mm. korkotasosta. Lisäksi arvioidaan väestön rakenteen muutosta Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennusteen perusteella. Väestörakenteen muutos vaikuttaa laskelmassa arvioituun terveydenhoito-, pitkäaikaishoiva- ja koulutusmenojen kehitykseen.

Suomen Pankin arvio kestävyysvajeesta (S2-indikaattori) on nyt noin 3½ % suhteessa BKT:hen eli noin 10 mrd. euroa vuoden 2025 tasolla. Kestävyysvajearvio on pienentynyt joulukuun 2020 arviosta (noin 5½ %). Arvion muutos johtuu sekä julkisen talouden lyhyen aikavälin ennusteen kohentumisesta että useiden tausta-aineistojen ja oletusten päivityksestä. Näitä muutoksia kuvataan erillisessä artikkelissa (ks. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä).

Vaikka kestävyysvajeindikaattorin arvo on aiempaa pienempi, kestävyyshaaste on edelleen mittava. Tämän mittaluokan julkisen talouden tasapainon rakenteellinen korjaus tulee olemaan haastavaa, etenkin kun ikäsidonnaisten menojen kasvu on jo käsillä ja julkinen talous on lähtökohtaisesti rakenteellisesti alijäämäinen (kuvio 5). Eläkemenojen kasvu on ollut erityisen nopeaa jo finanssikriisin jälkeisinä hitaan talouskasvun vuosina, ja terveydenhoito- ja pitkäaikaishoivan palvelutarpeen kasvu ja sen vaikutukset ovat jo osin nähtävissä. Myös koronapandemian aiheuttama hoitovelka on hoidettava tulevina vuosina. Pitkällä aikavälillä kestävää finanssipolitiikkaa olisi pyrkiä saattamaan julkinen talous lähemmäksi tasapainoa menojen kasvupaineesta

huolimatta. Tasapainoisempi julkinen talous pitäisi velkasuhteen hallinnassa ja mahdollistaisi myös tarvittavan finanssipolitiikan liikkumavaran luomisen tulevia taantumia varten.

Kuvio 5.



Julkisen velan kehitys keskipitkällä aikavälillä

Pitkällä aikavälillä Suomen julkiseen velkaan kohdistuu merkittävää kasvupainetta ikäsidonnaisten menojen ja lähtökohtaisesti alijäämäisen rahoitusaseman vuoksi. Koska pitkän aikavälin laskelmiin liittyy suurta epävarmuutta, velkasuhteen kehityskulkuja voi olla hyödyllistä hahmotella myös lyhyemmällä noin 10–15 vuoden aikavälillä erilaisten oletusten valossa. Useat kansainväliset organisaatiot, kuten IMF, EU-komissio ja EKP, tekevät säännöllisesti velkakestävyysanalyysejä, joiden osana arvioidaan velkasuhteen kehitystä lähitulevaisuudessa erilaisissa skenaarioissa [8].

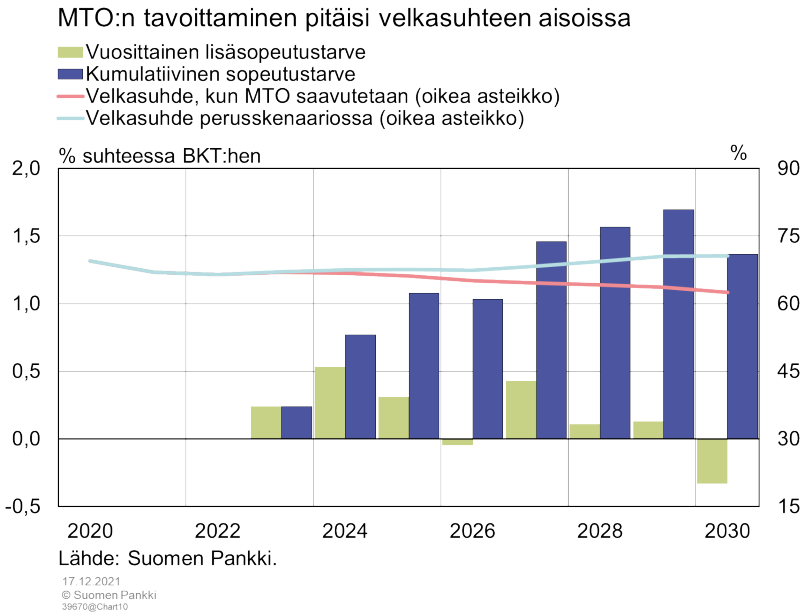
Kestävyyslaskelman tuottama velkaura esittää skenaarion, jossa finanssipolitiikka ei muutu ja ikäsidonnaiset menot kasvavat väestörakenteen mukaisesti. Kestävyyslaskelma osoittaa, että velkasuhde ylittäisi 75 % vuoteen 2035 mennessä.

Velkasuhteen kehitystä voidaan tarkastella myös sellaisessa tapauksessa, jossa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite (medium-term objective, MTO) saavutettaisiin nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimalla tavalla 0,5 prosenttiyksikön askelin vuosina 2023–2026, ja sen jälkeen julkisen talouden tasapaino pidettäisiin tällä tasolla. Laskelma osoittaa, että MTO:n saavuttaminen johtaisi julkisen velkasuhteen perusennustetta selvästi suotuisammalle uralle. Pitkällä aikavälillä nykyinen MTO:n taso pitäisi velkasuhteen keskimäärin runsaassa 60 prosentissa. Pandemian jälkeen finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa on syytä pyrkiä lähelle tasapainoista julkista

8. Ks. esim. European Commission: Debt Sustainability Monitor 2020. European Economy Institutional Paper 143, February 2021.

taloutta ja toteuttaa toimia, joilla keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan.

Kuvio 6.



Finanssipolitiikan tavoitteita kevennetty

Valtioneuvosto vahvisti vuonna 2019 Suomen rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoitteeksi –0,5 % suhteessa BKT:hen. Tämä on käytännössä myös minimitaso, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut. Rakenteellinen jäämä on komission laskelmien perusteella ollut vuodesta 2010 lähtien parhaimmillaan –0,7 % vuonna 2015. Rakenteellisen jäämän ajantasaiseen arvioon liittyvän epävarmuuden vuoksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan tulkinnassa katsotaan, että keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, jos poikkeama tavoitteesta on vähemmän kuin 0,5 prosenttiyksikköä.

Koronapandemian vuoksi aktivoitu vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseke antaa mahdollisuuden poiketa sopimuksen vaatimusten mukaiselta sopeutusuralta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta vielä vuonna 2022. Komission tiedonannon[9] mukaan tälle poikkeusaikojen menettelylle ei olisi enää perusteita vuonna 2023, kun pandemiaa edeltävä kokonaistuotannon taso on saavutettu jäsenmaissa. Suomessa pandemiaa edeltävä kokonaistuotannon taso saavutettiin jo alkuvuonna 2021. Suomen julkisen talouden tavoitteet on nyt asetettu siten, että vuonna 2022 alitetaan 3 prosentin nimelliselle alijäämälle asetettu raja ja vuonna 2023 rakenteellinen jäämä pienenee 0,5 prosenttiyksikköä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten mukaisesti.

Julkisen talouden suunnitelmassa ja EU:lle toimitetussa Suomen vakausohjelmassa asetettiin myös budjettikehysdirektiivin edellyttämät julkisen talouden monivuotiset

9. Komission tiedonanto 2.6.2021: Talouspolitiikan koordinointi vuonna 2021: voitetaan covid-19, tuetaan elpymistä ja ajanmukaistetaan taloutemme. COM(2021) 500 final.

tavoitteet. Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa hallitus tavoitteli julkisen talouden tasapainoa vuonna 2023. Vuoden 2020 keväällä tavoitteita ei poikkeuksellisesti asetettu lainkaan tilanteeseen liittyneen suuren epävarmuuden vuoksi. Keväällä 2021 aiemmat tavoitteet eivät olleet enää realistisia, minkä vuoksi tällöin asetetut uudet monivuotiset tavoitteet ovat selvästi aiempaa heikommat (taulukko 1). Samalla tavoitteet ovat hyvin lähellä valtiovarainministeriön kevään 2021 julkisen talouden ennustetta.

Taulukko 1. Julkisen talouden tavoitteet, suhteessa bruttokansantuotteeseen (%)

Hallituksen asettamat julkisen talouden tavoitteet vuodelle 2023

% BKT:stä	Syksy 2019	Kevät 2021	Ennuste (SP)
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	0,0	-2,1	-1,3
- rakenteellinen rahoitusasema	-0,5	-1,8	-2,0
Julkisyhteisöjen menot	50,7	53,1	52,9
Julkisyhteisöjen bruttovelka	58,1	73,9	67,1

Myös julkisen talouden sektoreittaisia nimellisen rahoitusaseman tavoitteita vuodelle 2023 on kevennetty. Nyt tavoitteen mukainen valtiontalouden alijäämä on noin 2¼ % suhteessa BKT:hen, paikallishallinnon alijäämä noin ½ % suhteessa BKT:hen, hyvinvointialueiden rahoitusasema lähellä tasapainoa, työeläkelaitosten ylijäämä noin 1 % suhteessa BKT:hen ja muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema lähellä tasapainoa.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Suomen Pankin julkisen talouden ennusteen perusteella nimelliset tavoitteet ovat muuten varsin hyvin saavutettavissa, mutta rakenteellinen rahoitusasema ei kohene riittävän nopeasti. Koska monivuotiset tavoitteet ovat jopa heikommat kuin tuoreimpien ennusteiden perusteella voidaan odottaa, kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa olisi syytä kiristää tavoitteita vielä vaalikauden lopuksi. Julkisen talouden ennusteissa finanssipolitiikan oletukset perustuvat hallituksen ohjelmaan ja jo tehtyihin päätöksiin. Aktiivisilla finanssipolitiikan toimilla julkinen talous voisi toipua pandemiasta nyt tavoiteltua nopeammin.

Hallituksen tavoitteena on taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä. Vaikka myös velkatavoite näyttää tällä hetkellä hyvinkin mahdolliselta saavuttaa, vuosikymmenen loppupuoliskolla velkasuhde uhkaa kuitenkin jälleen kasvaa

tavalla, joka uhkaa pitkän aikavälin velkakestävyyttä.

Hallitus on laatinut ns. kestävyystiekartan, jossa keskeisiksi julkisen talouden kestävyyttä vahvistaviksi toimenpidekokonaisuuksiksi on määritelty työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen, talouskasvun edellytysten vahvistaminen, julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen ja kustannusvaikuttavuutta tukevat toimet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Hallitus aikoo valmistella toimenpidekokonaisuuksia koskevia päätöksiä kevään 2022 kehysriiheen. Suomen Pankin uudessa pitkän aikavälin ennusteessa talouden arvioidaan kasvavan vuosittain keskimäärin 1,2 % vuosina 2021–2040, jonka jälkeen kasvu hidastuu edelleen [10]. Jos nykyiset kehityskulut väestönkasvussa ja koulutuksessa jatkuvat, uhkana on, että inhimillisen pääoman määrä alkaa vähentyä 2040-luvulla. Tällöin myös BKT:n kasvu tyrehtyisi ja velkasuhde olisi vaarassa nousta kestämättömälle tasolle. Inhimillisen pääoman kehitykseen voidaan vaikuttaa panostamalla koulutukseen, lisäämällä kannustimia kouluttautumiseen, työntekoon ja syntyvyyden kasvuun sekä kasvattamalla työperäistä maahanmuuttoa.

Hallitus tavoittelee 75 prosentin työllisyysastetta vuosikymmenen loppuun mennessä. Hallitus on jo päättänyt toimista, joilla tavoitellaan yli 70 000 työllisen lisäystä. Toimenpiteitä ovat mm. työ- ja elinkeinopalvelujen siirto kuntiin, oppivelvollisuuden laajennus, työttömyysturvan lisäpäivistä luopuminen sekä pohjoismainen työvoimamalli, varhaiskasvatusmaksujen alennus, työllisyyden kuntakokeilut, palkkatuen uudistus ja osatyökykyisten työllisyyttä vahvistavat toimet. Hallitus tavoittelee vaalikauden aikana tehtävillä työllisyystoimilla kaikkiaan yli 0,5 mrd. euron positiivista nettovaikutusta julkiseen talouteen vuosikymmenen loppuun mennessä. Tähän arvioon liittyy merkittävää epävarmuutta. Työllisyyttä edistävät toimet ovat ehdottoman tärkeitä Suomen talouden tulevaisuudelle, mutta sikäli kuin toimet perustuvat julkisten menojen lisäämiselle, niihin liittyy julkisen talouden kannalta myös riskejä.

Rakenteellisista uudistuksista pitkään odotettu sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus on nyt toteutumassa. Hyvinvointialueiden ja tarvittavien järjestelmien perustamiskustannukset rasittavat julkista taloutta uudistuksen alkuvaiheessa. Osin kaikkia kustannuksia ei vielä tiedetä. Uudistuksella tavoitellaan kustannussäästöjä vasta 2030-luvulla. Säästöt ovat mahdollisia, jos parhaat käytännöt leviävät tehokkaasti ja alueilla on riittävät kannusteet kehittää toimintaa kustannustehokkaammaksi.

Jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti, hallitus on sitoutunut toteuttamaan uusia toimenpiteitä tai turvautumaan myös toimiin, jotka vaikuttavat julkisiin tuloihin ja menoihin nopeasti. Kun tavoitteet on kuitenkin asetettu nyt uudelleen ja lisäksi tavoitehorisontti on vaalikautta pidempi, vuosikymmenen puoliväli tai sen jälkeen, on vielä epäselvää, missä olosuhteissa esim. julkisiin tuloihin ja menoihin vaikuttaviin toimiin katsottaisiin tarpeelliseksi ryhtyä. Julkisen talouden tasapainoon liittyvät tavoitteet asetetaan seuraavan kerran keväällä 2022.

10. Ks. Arto Kokkisen, Petri Mäki-Fräntin ja Meri Obstbaumin Euro & talous -artikkeli Ennuste Suomen pitkän aikavälin talouskasvusta.

Finanssipolitiikan säännöt murroksessa

EU:n yhteisten finanssipolitiikan sääntöjen uudistustarpeita ryhdyttiin pohtimaan vuonna 2019 komission tekemän lainsäädännön säännöllisen tarkastelun yhteydessä. Tällöin yleinen käsitys oli, että sääntökokonaisuudesta on muotoutunut liian monimutkainen, sääntöihin sitoutuminen ja niiden noudattaminen on heikentynyt, säännöt voivat johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan ja talouden kasvun edellytysten kannalta tehottomaan julkisten varojen käyttöön. Koronapandemia keskeytti komission aloittaman julkisen konsultaation keväällä 2020, mutta se käynnistettiin uudelleen syksyllä 2021. Komissio pyrkii julkisen konsultaation ja EU:n neuvostossa ja sen komiteoissa käytävän keskustelun avulla saavuttamaan konsensuksen, jonka pohjalta se voisi ehdottaa muutoksia finanssipolitiikan sääntöihin vuoden 2022 aikana [11].

Suomessa valtioneuvosto on ottanut EU-selonteossaan kannan, jonka mukaan sääntökehikon yksinkertaistamista on syytä selvittää, mutta se olisi tehtävä perussopimuksia avaamatta. Suomi korostaa jäsenmaiden omaa vastuuta talouspolitiikasta niin, että hyvinä aikoina voidaan luoda liikkumavaraa huonoja aikoja varten. Lisäksi korostetaan, että sääntökehikon on mahdollistettava suhdannetilanteeseen nähden oikein mitoitetun finanssipolitiikan harjoittaminen. Tarkempia kantoja sääntöuudistukseen muodostetaan ennen vuodenvaihteessa päättyvää konsultaatiojaksoa ja sen jälkeen, kun komissio antaa mahdollisesti esityksensä lainsäädäntömuutoksista.

Samalla kun EU:n finanssipolitiikan sääntökehikkoa uudistetaan, myös Suomessa olisi hyödyllistä tarkastella käytössä olevaa kotimaista finanssipolitiikan ohjauskehikkoa. Valtiontalouden menokehysmenettely on kehittynyt 2000-luvulla nykyiseen muotoonsa, ja sitä voi pitää tärkeimpänä finanssipolitiikan ohjausvälineenä. Kehysmenettely ei kuitenkaan perustu lainsäädäntöön vaan vakiintuneisiin käytäntöihin. Siksi menettely on joustava, mutta myös altis sen tehoa heikentäville muutoksille. Vuonna 2020 päätettiin kattaa koronapandemian hoitoon liittyvät terveysturvallisuuden kustannukset kehysten ulkopuolelta. Kehyssääntöön tällä vaalikaudella lisätty poikkeusmekanismi aktivoitiin koronapandemian vuoksi vuosille 2021–2022. Mekanismi mahdollisti kehystason korottamisen 500 milj. eurolla molempina vuosina. 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. Vuonna 2023 menokehyksen sisällä pyritään lisäksi menoja uudelleen kohdentamalla rahoittamaan 370 milj. euron menot.

Kehysmenettely ei rajoittanut koronapandemiaan reagoimista tai sen mittaluokkaa. Osin tarvittavat menot käsiteltiin kehyksen ulkopuolisina menoina, ja lisäksi käytössä oli uusi varaus poikkeusoloja varten. Se osoittautui heti tarpeelliseksi, vaikkei ilmeisesti riittäväksi. Jatkossa vakiintuneeseen kehysmenettelyyn tulisi palata, ja kehystason

11. Eurojärjestelmän vastaus komission 19.10.2021 antamaan tiedonantoon julkaistiin 1.12.2021: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eurosystem_reply_commission_eu_economy_after_covid_implications_economic_governance211202~d2eeec68dc.en.pdf

korottamiseen kesken vaalikauden tulisi olla korkeampi kynnys. Menettelyä ei pitäisi väljentää miltään osin, sillä osaltaan kehysmenettely vahvistaa luottamusta Suomen kykyyn tehdä kestävää finanssipolitiikkaa. Perustellut ja yli vaalikausien ulottuvat menolisäykset ovat nykyisessäkin järjestelmässä mahdollisia, kuten on toimittu esim. puolustusvoimien suurissa kalustohankinnoissa. Menokehys on sovitettava rakenteellisen tulotason mukaisesti niin, että asetettu tasapainotavoite saavutetaan normaalissa suhdannetilanteessa. Näin asetettu vakaa menokehys toimii parhaimmillaan vastasyklisesti, eli se jarruttaa menojen kasvua silloin, kun tulot kasvavat suhdanneluontoisesti nopeammin, ja taantumassa ylläpitää menotasoa tulojen vähentymisestä huolimatta.

Finanssipolitiikan ohjauksessa monivuotisten tavoitteiden ja rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteen saavuttamista voisi tukea, jos tavoitteista jäätäessä valtioneuvostolla olisi selkeämpi velvoite selittää poikkeamien syitä ja esittää keinoja palata tavoiteuralle. Nykyisessä lainsäädännössä valtioneuvostolla on verrattain laaja mahdollisuus harkita, onko sen tarpeen ryhtyä julkisen talouden vakautta korjaaviin toimiin tai antaa eduskunnalle selonteko, mikäli rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteesta ollaan jäämässä jälkeen merkittävästi. Vasta kun EU:n neuvosto tekee päätöksen siitä, ettei Suomi ole toteuttanut tuloksellisia toimia, syntyy valtioneuvostolle velvoite antaa eduskunnalle tiedonanto poikkeamasta ja sen korjaamiseen tarvittavista toimista. Kynnys selonteon antamiseen voisi olla huomattavasti alempi ja voisi perustua riippumattoman finanssipolitiikan valvojan arvioon.

Julkisessa taloudessa edessä ovat sekä samat vanhat haasteet että joukko uusia: talouskasvun edellytyksistä huolehtiminen, väestön ikääntyminen ja siihen liittyvä palvelutarve sekä ilmastonmuutoksen hillintä vaativat panostuksia lähitulevaisuudessa. Julkisen talouden tasapainoa on ylläpidettävä siten, ettei julkisen velan liiallinen kasvu rajoita tulevien sukupolvien valintoja. Rakenteelliset uudistukset ovat välttämättömiä, mutta yksinomaan niiden varaan julkista taloudenpitoa ei voi laskea. Julkisen talouden ohjaukseen ja menojen hallintaan on syytä harkita vaikuttavampaa ja monipuolisempaa työkalupakkia.

Ruotsissa finanssipolitiikan ohjauskehikko sisältää useita välineitä ja kiintopisteitä. Valtiontalouden menokehykset tulee lain mukaan asettaa kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Sen ohella Ruotsi on asettanut velka-ankkurin 35 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Jos tämä taso ylitetään yli 5 prosenttiyksiköllä, hallitus joutuu antamaan asiasta parlamentille selonteon. Velkatavoitetta tukee julkisyhteisöjen nimellisen rahoitusaseman tavoite, joka vuodesta 2018 lähtien ollut keskimäärin 1/3 % suhdannesyklin yli tarkasteltuna. Paikallishallintoa koskee vaatimus budjettitasapainosta. Euroalueen ulkopuolisena maana Ruotsi on asettanut rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) –1 prosenttiin.

Julkisen talouden haasteet liittyvät sekä vakaan tulopohjan ylläpitoon että menojen hallintaan eri suunnista tulevien paineiden lisääntyessä. Menokartoituksella (spending review) julkisista menoista tunnistetaan ja punnitaan mahdollisia säästökohteita sekä voidaan luoda tilaa tärkeimmille menoille [12]. Suomessa on jo tehty menokartoituksia,

12. Ks. esim. European Commission: Quality of public finances: Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area. Technical note to the Eurogroup. 29 August 2019.

joissa on kuitenkin lähinnä kuvattu julkisten menojen tärkeimpiä käyttökohteita [13]. Finanssipolitiikkaan voidaan löytää tarvittavaa liikkumavaraa ja tehostaa julkisten varojen käyttöä kehittämällä menokartoitusta ja liittämällä se vaalikauden taitteessa laadittavaan menokehyksen laadintaprosessiin.

Julkisen talouden riskit lisääntyneet pandemian aikana

Julkinen velka on kasvanut pandemian aikana nopeasti noin 10 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Se on edelleen EU-maiden keskimääräistä velkasuhdetta pienempi, mutta suurempaan velkaan liittyy myös suurempi riski. Suomen valtion velasta maksamat korkomenot ovat edelleen pienentyneet. Kun vielä vuonna 2000 valtion 10-vuotisen velkakirjan korko oli yli 5 % ja valtio maksoi korkoja 3,2 % suhteessa BKT:hen nykyistä pienemmästä velasta, vuonna 2021 valtion uuden velan korko on nollatasolla ja korkomenot ovat enää 0,5 %. Korkojen nousuun on kuitenkin varauduttava. Kun julkisen talouden menoihin kohdistuu painetta ikäsidonnaisista ja muista välttämättömistä menoista, korkomenojen nousu hankaloittaisi merkittävästi talouden tasapainotusta. Ilmastonmuutoksen ja sen hillinnän vaatimien toimien vaikutus julkiseen talouteen on vielä epävarmaa, mutta lyhyellä aikavälillä se on todennäköisesti negatiivinen.

Koronapandemian etenemiseen liittyy edelleen suurta epävarmuutta, minkä vuoksi finanssipolitiikan toimet on syytä mitoittaa niin, että liikkumavaraa jää ennustettua heikommankin kehityksen varalle. Finanssipolitiikan mitoituksessa pitäisi nyt huomioida Suomen talouden nopea toipuminen kriisistä korkeasuhdanteeseen. Julkisen talouden nopeampi tasapainottaminen olisi hyvää suhdannepolitiikkaa ja valmistaisi julkista taloutta pidemmän aikavälin haasteisiin. Finanssipolitiikan ohjauskehikkoa pitäisi kehittää suuntaan, jossa keskipitkän aikavälin tavoitteet asetettaisiin pitkän aikavälin haasteiden mittaluokan mukaan ja tavoitteiden saavuttamisen seurantaa ja tilivelvollisuutta vahvistettaisiin. Ekologinen kestävyysvaje luo merkittävää lisäpainetta julkisen talouden hoidolle ja kasvattaa haasteita tasapainottaa julkisen talouden tuloja ja menoja pidemmällä aikavälillä.

Avainsanat

julkinen talous, julkisen talouden kestävyys, julkinen velka, finanssipolitiikka

13. https://vm.fi/menokartoitus