

Lausunto valtiovarainvaliokunnalle

8.11. 2022

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Asia HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Hallituksen esitystä vuoden 2023 budjetiksi valmistellaan taas kerran poikkeuksellisissa olosuhteissa. Talous on toipunut koronaepidemiasta odotettua nopeammin. Kehitys ei ole pelkästään kotimaista, vaan myös monien Suomea pahemmin koronasta kärsineiden maiden talous kehittyi epidemian laantumisen jälkeen yllättävän hyvin. Suomessa työpaikkojen määrä on kaikkien aikojen ennätystasolla ja kausitasoitettu työllisyysasteikin selvästi koronaepidemiaa edeltävää aikaa korkeampi. Samalla inflaatio on kiihtynyt tasolle, jota ei ole 1980-luvun alun jälkeen koettu.

Koronaepidemian hellittämisen jälkeen talouskehitykseen on vaikuttanut Ukrainan sota. Toistaiseksi sodan merkittävin taloudellinen vaikutus liittyy nimenomaan inflaation kiihtymiseen. Inflaatiovauhti Euroopassa ja Suomessa alkoi kiihtyä jo vuoden 2022 loppupuolella. Ukrainan sodan ja sen aikaansaaman eurooppalaisen energiakriisin vuoksi inflaatiovauhti on kuluvan vuoden aikana nopeutunut entisestään. Euroalueella inflaation oli syyskuussa jo 10 prosenttia, Suomessakin yli 8 prosenttia. Energian hinnan nousu selittää inflaation kiihtymisestä suoraan noin puolet. Lisäksi energian hinnan nousulla on välillisiä vaikutuksia tuotantokustannusten nousun kautta muiden hyödykkeiden hintoihin.

Hintatason vakaudesta huolehtiminen kuuluu pääasiassa keskuspankeille. Käytännössä keskuspankki pyrkii hintatason nousun hillitsemiseen kiristämällä rahapolitiikkaa eli esimerkiksi nostamalla korkotasoa. Tällä hetkellä keskuspankit ovat huolissaan myös inflaatio-odotusten muutoksista. Jos usko keskuspankin kykyyn hillitä inflaatiota horjuu, voisi seurauksena olla hintojen ja palkkojen nousun kierre. Toistaiseksi inflaatio-odotukset näyttävät edelleen olevan lähellä keskuspankin 2 prosentin inflaatiotavoitetta.

Energian hinnan nousu ja korkotason kasvu vaikuttavat valtiontalouteen monella tavalla. Korkotason nousu vaikuttaa suoraan valtion velanhoitomoihin, budjettiesityksen arvion mukaan 1 miljardilla eurolla. Korkotason nousu ja korkea energian hinta hidastavat myös talouskasvua ja vähentävät sitä kautta valtion verotuloja. Valtiovarainministeriön syyskuun ennusteen talouskasvu hidastuu 0,5 prosenttiin vuonna 2023. Budjettiesityksen yhteydessä hallitus esittää myös erinäisiä toimenpiteitä energian hinnan nousun kompensoimiseksi ja kansalaisten ostovoiman turvaamiseksi kuluttajahintojen nopean nousun vuoksi.

Julkisen talouden tilanne

Vahva talous- ja työllisyyskehitys sekä koronaepidemian vuoksi käyttöön otettujen tukitoimien väheneminen on pienentänyt julkisen talouden alijäämää kuluvana vuonna. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan koko julkisen talouden alijäämä on 3,8 miljardia euroa eli noin 1,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiontalouden alijäämä on tätä suurempi (6,2Mrd), paikallishallinto on lähellä

tasapainoa ja työeläkelaitokset merkittävästi ylijäämäisiä. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan suhdanteiden vaikutuksesta puhdistettu rakenteellinen alijäämä oli noin 1% suhteessa BKT:een. Julkisen sektorin bruttovelka on 71,2% ja valtion velka 50,8% suhteessa BKT:een. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan sekä alijäämä että velka alkaa kasvaa vuodesta 2023 alkaen.

Budjettiesityksen finanssipoliittinen linja

Hallitus näyttää olevan saavuttamassa hallitusohjelmassa asetetun 75 prosentin työllisyysastetavoitteen. Sen sijaan tavoite, jonka mukaan julkinen talous olisi tasapainossa vuonna 2023 on jäämässä kauas. Tavoite, jonka mukaan velkasuhde kasvu pysähtyy, on koronaepidemian jälkeisen elpymisen ansiosta hetkellisesti toteutunut, mutta valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkinen velka suhteessa BKT:een alkaa kasvaa vuodesta 2023 lähtien ja jatkaa kasvuaan vuoteen 2026 asti.

Voimakas taloudellinen elvytys oli koronaepidemian aikaan useimpien taloustieteilijöiden mukaan välttämätöntä akuutin talouskriisin torjumiseksi. Samaten puolustusmenojen kasvattaminen Ukrainan sodan vuoksi kasvaneisiin turvallisuushkien vastaamiseksi oli varmasti tarpeellista.

Sen sijaan hallituksen finanssipoliittista linjaa voi kritisoida siitä, että syksyllä 2021, kohtuullisen hyvän talouskehityksen vallitessa ei pyritty palaamaan hallituskauden alussa asetettujen kehysten mukaiselle menotasolle sekä siitä että tämänhetkisestä ennätyksellisen korkeasta työllisyydestä huolimatta julkinen sektori on sekä nimellisesti että rakenteellisesti alijäämäinen.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rakenteellinen alijäämä alkaa ensi vuodesta lähtien kasvaa ja olisi vuonna 2026 jo 2,4 prosenttia suhteessa BKT:een. Tätä lukua voi verrata EU-sopimusten mukaiseen Suomen itselleen asettamaan rakenteellisen alijäämätavoitteeseen 0,5%. Nykytilanteessa Euroopan komissio tuskin reagoi rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteiden saavuttamiseen tai saavuttamatta jäämiseen, mutta vertailu osoittaa silti eron nykyisen alijäämän ja kestävästi pidettävän julkisen talouden tilanteen välillä. Lisäksi on syytä huomauttaa, että koska työllisyys on jo ennätystasolla, työllisyyden kasvusta tuskin syntyy enää merkittävästä apua julkisen talouden tasapainottamiseen.

Talouskehityksen hidastumisella ei varsinaisesti voi perustella aikaisempaa elvyttävämpää finanssipoliittikkaa vuonna 2023. Vaikka kasvu on ennusteiden mukaan hidastumassa vuonna 2023, on työllisyys edelleen ennätystasolla eikä työttömyyden ennakoita ainakaan valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kasvavan. Työllisyyden elvyttämiseen ei siis varsinaista tarvetta ole talouskasvun hidastuessaan. Sen sijaan inflaatio on kiihtynyt ja vaikka inflaation kiihtymisessä kysymys on ensi sijassa kustannusinflaatiosta, voi elvyttävä, kysyntää kasvattava finanssipoliittikka kiihdyttää inflaatiota entisestään.

Muutamia huomioita esityksestä

Yksittäisiä budjettiesityksen kohtia tarkastellessa huomio kiinnittyy energian hinnan nousun ja kustannustason kasvun vuoksi käyttöön otettuihin tukiin. Esityksen mukaan sähkön arvolisäveroa alennetaan määräaikaisesti, otetaan käyttöön kotitalousvähennykseen liitettävä sähkövähennys, ja mm. alennetaan varhaiskasvatusmaksuja.

Energian hinnannousu alentaa väkisinkin kuluttajien ostovoimaa ja vaikeuttaa erityisesti pienituloisten sähkölämmitteisissä taloissa asuvien tilannetta. Esitetyt toimet eivät kuitenkaan erityisemmin osu eniten kärsivään ryhmään. Esimerkiksi sähkön ALV:n alennuksesta hyötyvät myös suurituloiset kiinteähintaisen sähkösopimuksen vuoksi edullista sähköä käyttävät. Lisäksi hintatuki heikentää kannustimia sähkön käytön

vähentämiseen, olkoonkin että hintatuesta huolimatta sähkön kuluttajahinta nousee niin että kannustimet sähkön säästämiseen eivät kokonaan häviä.

Pitkä aikaväli

Suomessa käytössä oleva finanssipoliittinen kehikko, jonka keskeisiä osia ovat valtionhallinnon vaalikaudeksi asetettavat menokehykset ja EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaiset keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteet, on edelleen käyttökelpoinen menetelmä julkisen talouden suunnitteluun ja ohjaukseen. Kehikon osista kehysbudjetoinnin rooli on ollut merkittävämpi. Vaikka EU:n finanssipoliittiset säännöt on vahvistettu lainsäädännössä, esimerkiksi rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteen merkitys suomalaisessa talouspolitiikassa on jäänyt vähäisemmäksi. Osasyynä lienee sääntöjen monimutkaisuus ja vaikea seurattavuus. Rakenteellisen alijäämän laskeminen edellyttää arvioita mm. tuotantokuilusta ja sen vaikutuksesta alijäämään. Kumpaan on vaikea mitata, ja arviot päivittyvät, kun havaintojen määrä kasvaa siten että tavoitteen saavuttaminenkin on usein havaittu vasta jälkikäteen.

Valtionvarainministeriö ehdottaa syksyllä 2022 julkaistussa muistiossaan ”Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen” (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71), että rahoitusasematavoitteet ja menokehykset asetettaisiin lähtien liikkeelle velkasuhdetavoitteesta. Palaaminen 60% velkasuhdetavoitteeseen on todennäköisesti epärealistista, todennäköisemmin tavoite asetettaisiin esimerkiksi velka/BKT-suhteen vakauttamiseen nykyiselle tasolle.

Talouspolitiikan arviointineuvosto on aikaisemmin ehdottanut lähtökohdaksi kestävyysvajearviota. Kumpi tahansa menetelmä voi olla toimiva, oleellista on, että keskipitkän ja lyhyen ajan tavoitteet johdetaan pitkän ajan julkisen sektorin kestävyyttä koskevista tavoitteista.

Pitkän aikavälin tavoitteista voidaan johtaa niiden kanssa yhteensopivat julkisen talouden rahoitusasemaa koskevat tavoitteet keskipitkälle aikavälille (EU-sopimuksen MTO) ja tavoitteen ja valitun veropolitiikan kanssa. Valtiovarainministeriön muistio sisältää hyödyllisiä arviota monista tähän liittyvistä teknisistä kysymyksistä.

Lopuksi

Valtion budjetista päättäminen on keskeinen osa hallituksen ja eduskunnan demokraattista vallankäyttöä eikä budjettiprosessia voi muuttaa teknokraattiseksi virkamiestyöksi. Toimiva ohjauskehikko ja sitoutuminen julkisen talouden kestävyys- ja turvaaviin tavoitteisiin ja niiden kanssa yhteensopiviin keinoihin voi kuitenkin edesauttaa poliittisia valintoja mahdollistamalla niiden tekemisen harkitusti sen sijaan että valintoja tehdään vaikkapa lainansaantimahdollisuuksista riippuen.

Nykyisten arvioiden mukaan julkinen talous on kroonisesti alijäämäinen ja tilanne pitää keskipitkällä aikavälillä jollain tavalla korjata. Todennäköisesti tämä tarkoittaa useamman hallituskauden pituista ohjelmaa, jossa julkisen sektorin menoja ja tuloja vähitellen sovitetaan paremmin yhteen sopivaksi.