

16.11.2022

VATT/465/08.02/2022

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
sara.kuitunen@eduskunta.fi

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

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää Talouspolitiikan arviointineuvoston kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.

Tiivistelmä

Taloudellista toimintaympäristöä sekä Suomessa että koko Euroopassa varjostaa helmikuussa Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan. Inflaatio on noussut voimakkaasti, suurelta osin kohonneiden energiahintojen vuoksi. Venäjän rajoittama maakaasun saatavuus näkyy eurooppalaisilla yhdentyneillä sähkömarkkinoilla korkeina ja ajoittain rajusti vaihtelevina sähkön hintoina.

Vuoden 2023 talousarvioesityksessä varaudutaan energiatukiin ja verotulojen menetyksiin kohonneiden energiakustannusten kompensoimiseksi kotitalouksille. Osa kompensatiotoimista ei ole tarkasti kohdennettuja.

Venäjän hyökkäyssodan vuoksi lisämäärärahoja suunnataan erityisesti puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloille. Hallitus päätti keväällä 2022 turvallisuustilanteen muutokseen liittyvästä kehyspoikkeamasta, jonka mittaluokka on noin 2 miljardia euroa sekä 2022 että 2023. Näiden lisämenojen kattamiseksi ei sovittu vastaavista menosopeutuksista tai tulopuolen kasvattamisesta, joten sovitut toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää. Talouspolitiikan arviointineuvosto on aiemmassa lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle (koskien JTS, toukokuu 2022) huomauttanut, että sinänsä perusteltujen menolisäysten rahoittaminen pelkästään lisäämällä velanottoa ei ole suotavaa samaan aikaan, kun julkisen talouden saattaminen kestäväälle uralle vaatii joka tapauksessa toimenpiteitä tulevana vuosina. Menojen lisäyksiä tulisi rahoittaa pidemmällä aikavälillä joko leikkaamalla muista menoista tai sitten tuloja kasvattavilla päätöksillä, jotta julkisen talouden kestävyys olisi turvattu.

Työmarkkinoilla on tällä hetkellä sekä Suomessa että kansainvälisesti miltei ennätysmäärä avoimia työpaikkoja, mikä kertoo työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmasta. Tämän seikan sekä julkisen talouden rakenteellisen alijäämän vuoksi olisi perusteita hiukan tiukempaankin finanssipolitiikkaan, vaikka talouskasvu jää ennusteiden mukaan hyvin vaimeaksi ensi vuonna.

Talousarvioesitys - määrärahat ja tuloarvio

Vuoden 2023 talousarvioesityksen loppusumma on 80,5 miljardia euroa, joka on 15,6 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Menojen kasvusta noin 13,9 mrd. euroa johtuu hyvinvointialueiden perustamisesta, minkä seurauksena budjettitalouden menojen taso nousee pysyvästi. On huomattava, että hyvinvointialueiden ensi vuoden rahoituksesta maksetaan em. summan lisäksi 1,9 miljardia jo kuluvan vuoden joulukuussa.

Muita suurimpia määrärahaeriä ovat erityisesti puolustusmenoihin, rajavalvonnan materiaalihankintoihin ja Ukrainan pakolaiskriisiin kohdennetut varat, yhteensä noin 2 miljardia. Lisäksi talousarvioesityksessä varaudutaan valtion korkomenojen kasvuun yhteensä noin 1,5 miljardilla eurolla, mikä on noin miljardi enemmän kuin vuoden 2022 vastaavassa talousarviossa.

16.11.2022

VATT/465/08.02/2022

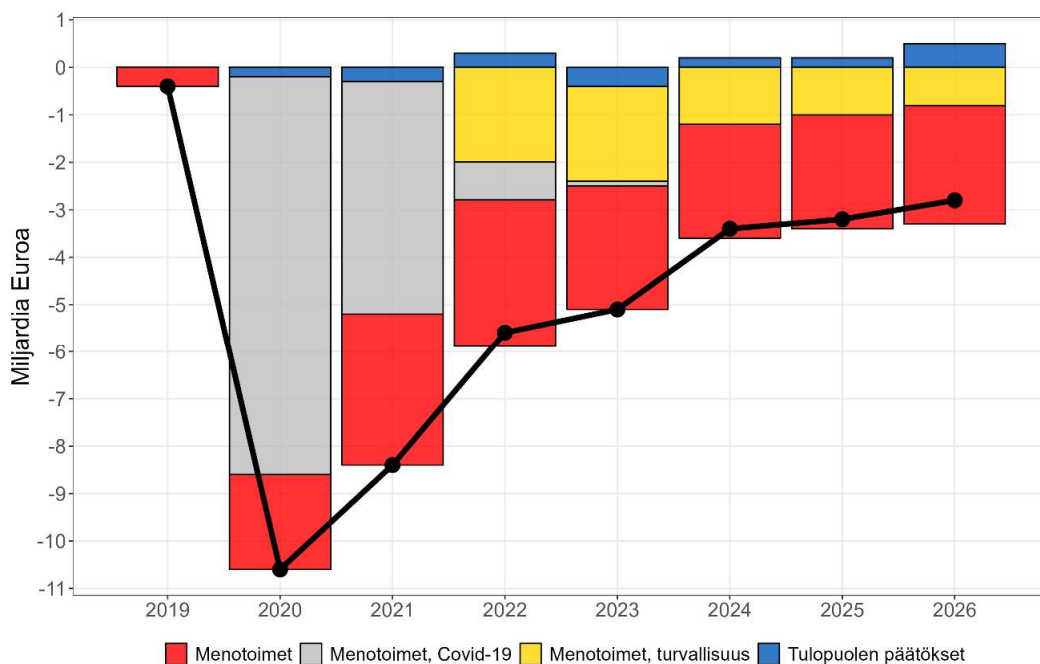
Talousarvioesityksessä esitetään sähkön hinnannousun kompensoimista kotitalouksille määräaikaisen sähkövähennyksen ja sähkötuen avulla. Lisäksi kompensatiotoimiksi esitetään yleisiä (kohdentamattomia) veroperustemuutoksia sähköenergian arvonlisäveron alentamiseksi 24 prosentista 10 prosenttiin ja henkilökuljetuksien arvonlisäveron poistamiseksi vajaan puolen vuoden ajaksi. Näiden toimien on etukäteen arvioitu heikentävän valtion budjettitaloutta verotuloja vähentävästi ja menoja kasvattavasti yhteensä noin miljardilla eurolla.

Jotta kompensatiotoimet olisivat tehokkaita, niiden tulisi olla määräaikaisia ja hyvin kohdennettuja. Yleisen sähköenergian tai henkilökuljetusten arvonlisäveron laskeminen ei ole kohdennettu toimi, ja on mahdollista, ettei veronalennus siirry täysimääräisesti hintoihin (Benzarti ym. 2020). Määräaikainen kotitalousvähennyksenä toteutettava verotuksen "sähkövähennys" puolestaan kohdentuu niille, jotka voivat ylipäänsä hyödyntää kotitalousvähennystä tuloverotuksessa eli suhteellisesti varakkaammille kotitalouksille. Sen sijaan määräaikaisen sähkötuen on tarkoitus kohdentua nimenomaan pienituloisille. Tukien riippuvuus sähkön kulutuksesta saattaa aiheuttaa kannustinongelmia sähkön säästöön. Nämä heikkoudet tukien suunnittelussa vähentävät niiden yhteiskunnallista hyötyä, vaikka erityisesti sähkön hinnasta paljon kärsiviä, haavoittuvia kotitalouksia tuleekin tukea.

Talousarvioesityksessä on merkillepantavaa, että osinkotulojen ja osakkeiden myyntitulojen arvioidaan supistuvan merkittävästi ja jäävän noin miljardiin euroon, mikä on noin 1,5 miljardia euroa vähemmän kuin vuoden 2022 talousarvioesityksessä.

Julkinen talous ja finanssipolitiikan linja

Finanssipolitiikkaa voidaan arvioida hallituksen päätösperäisten toimien kautta. Kuviossa 1 on kuvattu tämän vaalikauden päätösperäisten toimien vaikutusta valtiontalouden rahoitusasemaan vuosina 2019–2026. Kuvion tiedot perustuvat julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026 sekä uusimpien toimien osalta valtiovarainministeriön ennusteeseen syyskuulta 2022.



Kuvio 1. Hallituksen päätösperäiset toimet valtiontalouden rahoitusasemaan (Lähde: Julkisen talouden suunnitelma, JTS, vuosille 2023–2026 ja VM:n ennuste syyskuu 2022)

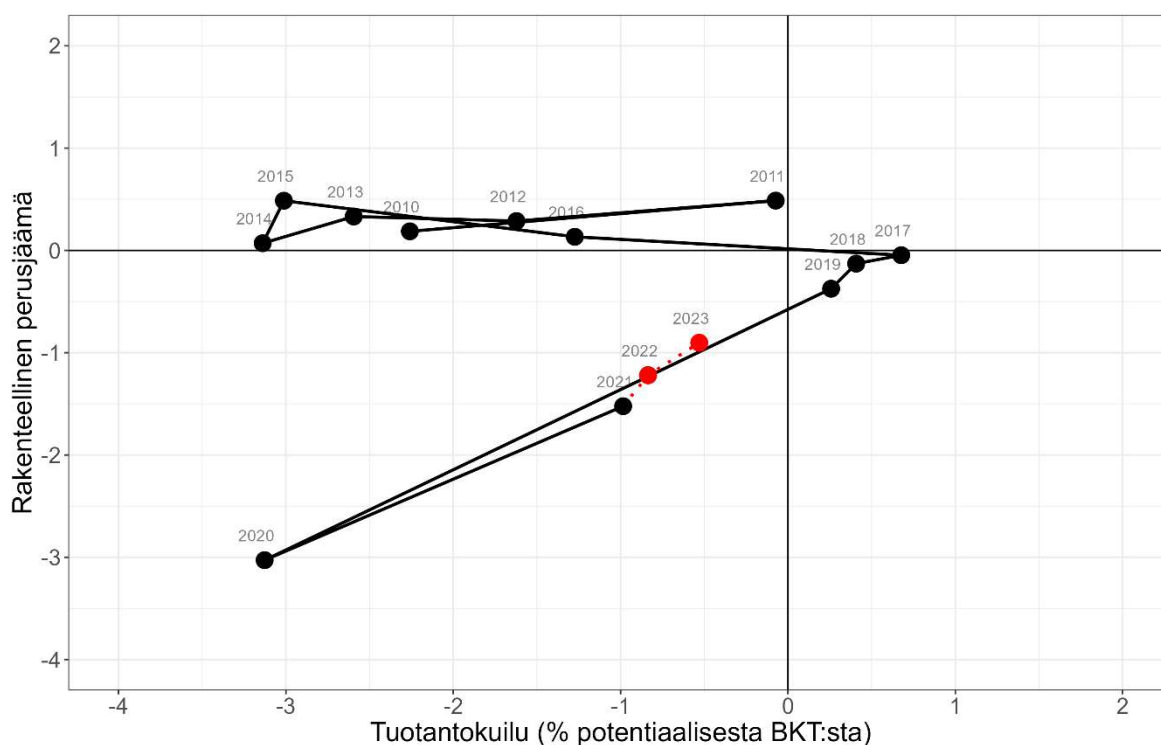
16.11.2022

VATT/465/08.02/2022

Jo hallitusohjelmassa sovittiin menolisäyksistä, joita oli tarkoitus osittain rahoittaa julkista taloutta vahvistavilla työllisyystoimilla. Kuitenkin vuosina 2020–2021 suuri osa päätösperäisistä toiminna oli luonnollisesti seurausta Covid-19 pandemiaan reagoimisesta. Nämä menolisäykset olivat mittaluokaltaan suuria verrattuna kauden alussa sovittuihin toimiin eikä niiden rahoittamiseksi tehty vastaavia päätöksiä, jotka kasvattaisivat julkisia tuloja. Alijäämää kasvatettiin siis päätösperäisesti, mikä oli perusteltua ottaen huomioon tilanteen poikkeuksellisuus ja pandemian myötä kasvaneet menotarpeet.

Edelleen vuonna 2022 on jälleen hyvästä syystä sovittu useiden miljardien panostuksista turvallisuuteen sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi Ukraina alkuvuodesta. Kevään 2022 kehyspoikkeus lisää julkisia menoja tästä vuodesta alkaen. Vuosina 2022 ja 2023 näiden toimien mittaluokka on noin 2 miljardia euroa vuodessa, mutta julkisen talouden suunnitelman mukaan menot lisääntyvät myös tämän jälkeen sadoilla miljoonilla euroilla vuodessa.

Finanssipolitiikan viritystä voidaan arvioida myös ns. tuotantokuilun ja rakenteellisen jäämän avulla. Nämä on kuvattu Kuviossa 2 vuosille 2010–2023 perustuen Euroopan komission arvioihin.



Kuvio 2. Finanssipolitiikan viritys kuvattuna rakenteellisen perusjäämän ja tuotantokuilun välisenä suhteena vuosina 2010–2023 (ennuste) (Lähde: Euroopan komissio, kevät 2022)

Tuotantokuilu kuvaa taloudellisen tuotannon ja potentiaalisen tuotannon välistä eroa eli toisin sanoen suhdannetta, kun taas muutokset rakenteellisessa perusjäämässä kuvaavat suhdannetekijöistä ja korkomenoista puhdistettua muutosta julkisen talouden tasapainossa. 2010-luvulla rakenteellinen perusjäämä ei komission arvioiden mukaan juuri reagoanut muutoksiin tuotantokuilussa. Tämän mittarin mukaan finanssipolitiikka ei siis ollut vastasyklisiä tai päätösperäisesti erityisen elvyttävää 2010-luvulla. Nyt 2020-luvulle tultaessa koronapandemia aiheutti suuren shokin talouteen. Samaan aikaan finanssipolitiikka reagoi voimakkaasti ja alijäämää kasvatettiin. Tämä näkyy kuviossa erilaisena reaktiona vuosina 2020–2023: tuotantokuilun ollessa negatiivinen on finanssipolitiikka tämän mittarin mukaan ollut elvyttävää.

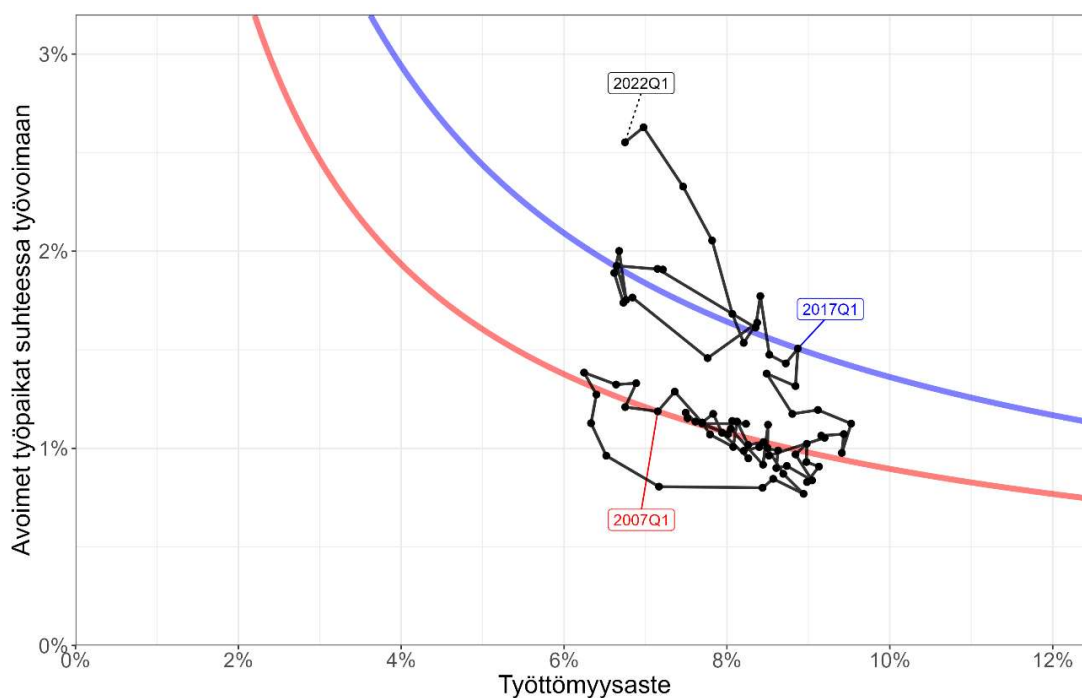
16.11.2022

VATT/465/08.02/2022

Elvyttävää finanssipolitiikkaa vuodelle 2023 voisi pitää perusteltuna heikoksi jäävän talouskasvun ja negatiivisen tuotantokuilun vuoksi. On otettava kuitenkin huomioon, että julkinen talous on vuosia ollut rakenteellisesti alijäämäinen. Tämän tilanteen korjaaminen sekä pitkän ajan kestävyysvajeen korjaaminen vaativat toisaalta kireämpää finanssipolitiikkaa. Samaan suuntaan vaikuttaa myös työmarkkinoiden kireä tilanne. Kokonaisuudessaan finanssipolitiikan hyvin varovainen kiristäminen jo ensi vuonna olisi tavoiteltavaa. Seuraavan hallituksen ohjelmaan tulisi sisältyä uskottava, monivuotinen julkisen sektorin vakautusohjelma.

Työllisyys ja kohtaanto-ongelma työmarkkinoilla

Avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut voimakkaasti. Avoimien vakanssien määrän suhde työvoiman määrään on ennätystasolla samaan aikaan kun työttömyysaste on edelleen melko korkea. Vallitsevaa työmarkkinoiden tilaa voidaan havainnollistaa Beveridge-käyrällä. Käyrä kuvaa vakanssiasteen ja työttömyysasteen kehitystä, ja molemmat asteet määritellään suhteessa työvoiman kokoon (Kuvio 3). Liikkeet Beveridge-käyrää pitkin johtuvat vaihteluista suhdannekierron aikana, kun taas itse käyrän siirtymät voidaan tulkita muutoksiksi työmarkkinoiden toiminnassa. Jos avoimien työpaikkojen ja työnhakijoiden määrä kasvaa samanaikaisesti, voidaan tulkita, että talous on huonontunut sovittamaan nämä kaksi yhteen eli taloudessa on niin sanottu kohtaanto-ongelma.



Kuvio 3. Työmarkkinoiden tilanne kuvattuna työttömyysasteen (vaaka-akseli) ja vakanssiasteen (pystyakseli) välisenä suhteena (ns. Beveridge-käyrä)

Kuviossa 3 on kuvattu vakanssiasteen ja työttömyysasteen välistä yhteyttä perustuen Tilastokeskuksen kyselyihin avoimista työpaikoista sekä työvoimatutkimukseen vuosina 2003–2022 (havainnot ovat neljännesvuosia). Punainen ja sininen käyrä puolestaan kuvaavat arvioita Beveridge-käyrän sijainnista vuosina 2007 ja 2017. Kuviossa 3 nähdään, että vakanssiaste on kutakuinkin tarkasteluajanjakson kaikkien aikojen ennätystasolla tällä hetkellä. Käyrien ajallinen siirtymä puolestaan viittaisi siihen, että kohtaanto-ongelma on pahentunut vuosien aikana, koska työttömyysaste on jäänyt melko korkealle tasolle.

16.11.2022

VATT/465/08.02/2022

Kohtaanto-ongelmaan on monia syitä, ja syyt vaihtelevat niin toimialoittain kuin työsuhteiden laadun osalta. Kohtaanto-ongelma korostuu erityisesti (matalapalkkaisilla) aloilla, joilla on tyypillisesti osa-aikaisia ja määräaikaisia työsuhteita. Työllisyyspolitiikan kannalta on olennaista, millaisia toimia julkinen valta voi tehdä kohtaanto-ongelman lievittämiseksi. Valtiovarainministeriön työvoimakapeikkoja pohtineen työryhmän mukaan (Kauhanen ym. 2018) työvoiman liikkuvuus, osaamiseen ja koulutukseen panostaminen, oikeanlaiset kannustimet sekä työperäinen maahanmuutto ovat tärkeitä tekijöitä työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseksi. Viime kädessä työvoimakapeikat johtavat niistä kärsivillä aloilla korkeampaan palkkatasoon, jos muiden keinojen avulla ei ratkaisua löydy. Nykyisissä kohonneen inflaation oloissa kohtaanto-ongelma voi entisestään pahentaa työmarkkinoiden ja talouden tilannetta. Inflaatiopaineet kasvavat helposti korkeallakin työttömyyden tasolla, mikäli osa työttömistä jää pysyvästi työllistymättä, ja palkankorotusvaateet nousevat herkemmin työvoimapula-aloilla.

Talouspolitiikan arviointineuvosto julkaisee päivitetyn ja kattavamman arvion valtion talousarviosta alkuvuonna 2023 julkaistavassa vuosiraportissaan.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja Jouko Vilmunen, jouko.vilmunen@utu.fi
Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri Anni Huhtala, anni.huhtala@vatt.fi
Talouspolitiikan arviointineuvoston tutkija Henri Keränen, henri.keranen@vatt.fi

Viitteet Youssef Benzarti, Dorian Carloni, Jarkko Harju ja Tuomas Kosonen (2020) What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes, *Journal of Political Economy* 128:12, 4438-4474

Merja Kauhanen, Mika Maliranta, Olli-Pekka Ruuskanen, Mika Tuomaala, Mikko Spolander ja Harri Pönkä (2018) 19 kysymystä ja vastausta Suomen työmarkkinoista ja työvoimakapeikoista, Työvoimakapeikkoja selvittävän työryhmän raportti, Valtiovarainministeriö 17.1.2018