



Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

Muistio

29.9.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

1 (3)

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle asiaan HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

1 Talouden näkymät ja julkisen talouden tila

Suomen talouden kasvunäkymät ovat heikentyneet kesän aikana. Suomen Pankin syyskuussa julkaistun väliennusteen mukaan Suomen talous kasvaa 2,2 % tänä vuonna ja supistuu ensi vuonna 0,3 %. Vuonna 2024 kasvun ennustetaan palaavan reiluun prosenttiin, eli lähelle pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia. Inflaatio kiihtyy 7 prosenttiin vuonna 2022 ja yltää vielä ensi vuonna reiluun 4 prosenttiin. Energiakriisin vuoksi inflaatioennusteeseen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Vaalikautta 2019–2023 ovat leimanneet hyvin poikkeukselliset tapahtumat. Koronapandemialla ja Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia julkiseen talouteen. Kriisin edellyttämien välittömien toimien rahoitus velkaantumalla on ollut perusteltua. Toisaalta jos kriisit jättävät pysyvämpiä julkisia menotarpeita, tarpeiden rahoitusta on syytä tarkastella muita menoja vähentämällä tai tuloja lisäämällä.

Alkuvuonna 2022 nopea työllisyyden ja kulutuksen kasvu ovat kasvattaneet verotuloja ja vahvistaneet julkista taloutta. Talouskasvun hidastuminen sekä heikentyneet työllisyysodotukset ennakoivat suotuisan työllisyyskehityksen päättymistä. Lisäksi muun muassa puolustushankinnat, hallitusohjelman mukaiset pysyvät menolisäykset menot ja korkotason nousun aiheuttaman korkomenojen kasvu kääntävät velkasuhteen uudelleen kasvuun ensi vuodesta alkaen.

Myös energiakriisin vaikutusten lieventämiseen tähtäävät tukitoimet ja julkiset investoinnit energiasiirtymän nopeuttamiseksi lisäävät julkisia alijäämiä.¹ Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden menot ja tulot ovat rakenteellisesti epätasapainossa mm. väestön ikääntymisen johdosta.

¹ Ks. Euro & Talous 2/2022: Energia hallitsee euroalueen talousnäkymiä vielä pitkään, <https://www.eurojatalous.fi/fi/2022/3/energia-hallitsee-euroalueen-talousnakymia-viela-pitkaan/>



2 Valtion velanhallinta - toimenpiteet tasapainon saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä

Hallitusohjelmassa tavoiteltiin julkisen talouden tasapainoa ja laskevaa velka-suhdetta vuonna 2023. Julkisen talouden tasapainoa tavoiteltiin veronkorotus-ten ja rakenteellisten uudistusten avulla, erityisesti työllisyystavoitteen kautta.

Perinteisesti Pohjoismaita on pidetty mallimaina, joissa laaja julkinen sektori on yhdistynyt tehokkaasti toimivaan talouteen. Viime vuosien julkinen keskus-telun sävy viittaa siihen, että tulonjakopolitiikan jännitteet ovat kuitenkin voi-mistumassa myös Suomessa, jossa väestökehityksen muutoksen takia. Julki-sen talouden haasteet liittyvät sekä vakaan tulopohjan ylläpitoon että menojen hallintaan eri suunnista tulevien paineiden lisääntyessä. Kun jatkossa tavoitel-laan julkisen talouden tasapainottamista, onkin syytä arvioida sekä julkisen sektorin menoja että tuloja määrätietoisesti ja systemaattisesti.

Verotuksen osalta tulee pyrkiä tehokkaaseen kokonaisuuteen, joka ei tarpeet-tomasti ohjaa kotitalouksien ja yritysten päätöksentekoa. Erityisesti tulee suh-tautua kriittisesti verotukiin ja muihin verojärjestelmän poikkeuksiin, jotka oh-jaavat käyttäytymistä ja aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia.

Menojen osalta on todettava, että valtiontalouden menokehykset ovat joutu-neet poikkeukselliseen paineeseen tällä vaalikaudella. Jatkossa on tarpeen palata sellaiseen menokehykseen, joka johtaa lähemmäs valtiontalouden ja julkisen talouden tasapainoa. Kehysmenettely on Suomessa toiminut aiemmin verrattain hyvänä finanssipolitiikan sääntönä, josta on syytä pitää kiinni. Sa-malla on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kehysmenettely on väline, joka on hyödyllisyys edellyttää laajaa poliittista sitoutumista. Tämä koskee muun muassa sitä, ettei menokehyksiä kierretä verotuksen avulla.

Yksittäisten leikkauskohteiden identifioimisen ja nopeiden toimien sijaan tarvi-taan pitemmän aikavälin sopeutusohjelma. Sekä koronapandemian että Venä-jän hyökkäyssodan aikana on suunniteltu ja toteutettu erilaisia tukimuotoja ko-titalouksille ja yrityksille yksi kerrallaan ilman periaatteellista kokonaisharkin-taa. Osana pitkän aikavälin ohjelmaa joudutaan arvioimaan myös sitä, minkä-laisilta riskeiltä kotitalouksia halutaan suojata ja minkälaisia kotitalouksia toi-mien pitäisi koskea.

Vuodesta 2023 lähtien menokehykseen lisätään hyvinvointialueiden rahoitus. Muutos korostaa kehysmenettelyn merkitystä julkisen talouden ohjauksessa. Asia on erityisen tärkeä sen takia, että talousarvioesityksen mukaan hyvinvoin-tialueiden tuloksen arvioidaan heikkenevän vuosina 2023—2026. Toiminnan käynnistymiseen liittyvien investointien takia hyvinvointialueet velkaantuvat.



Myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudet ja laajenevat tehtävät (esim. perusterveydenhuollon hoitotakuun vaiheittainen tiukentaminen sekä iäkkäiden ympärivuorokautisen hoivan hoitajamitoituksen nosto 0,7 hoitajaan asiakasta kohti) lisäävät hyvinvointialueiden kustannuksia.

Julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta on ongelmallista, että hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pelkästään valtionrahoitukseen. Tästä seuraa kaksi tärkeää seikkaa. Ensinnäkin hyvinvointialueet eivät voi siirtää tuotannon tehostamisen tai sairauksien ennaltaehkäisyn tuottamia säästöjä alueen veronmaksajille. Toiseksi valtion on vaikea kieltäytyä myöntämästä lisärahoitusta alueille, jos hyvinvointialueet eivät pysty tuottamaan perusoikeuksiin liittyviä julkisia palveluja annetulla budjetilla. Tällaisen pehmeän budjettirajoitteen ongelma on erityisen relevantti terveydenhuoltopalvelujen tapauksessa.²

Vastuullisen finanssipolitiikan ohella julkisen talouden kestävyyttä on syytä tukea rakenteellisin uudistuksin. Oppivelvollisuuden pidentäminen, opiskelijavilintauudistus ja sitoutuminen systemaattiseen ja ennustettavaan julkisen TKI-panostuksen lisäämiseen ovat olleet askeleita oikeaan suuntaan.

Myös muita toimenpiteitä tarvitaan. Koulutustason nousu on pitkään ollut tärkeä tekijä Suomen talouskasvun turvaamisessa. Hyvä kehitys uhkaa kuitenkin päättyä lähivuosikymmeninä. Työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat edelleen keskimäärin paremmin koulutettuja kuin eläkkeelle siirtyvät ikäluokat, mutta nuorimpien ikäluokkien keskimääräinen koulutustaso on jo alkanut laskea. Ihimillisen pääoman rapautumista on mahdollista hidastaa lisäpanostuksilla koulutukseen ja lisäämällä koulutettua maahanmuuttoa.³

² Aiheesta laajemmin ks. esim. Kortelainen, Mika, Kaisa Kotakorpi ja Teemu Lyytikäinen (2021): Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 117, 203-2010.

³ Aiheesta laajemmin ks. Kokkinen, Arto, Meri Obstbaum ja Petri Mäki-Fränki (2021): Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital, BoF Economics Review 10/2021.