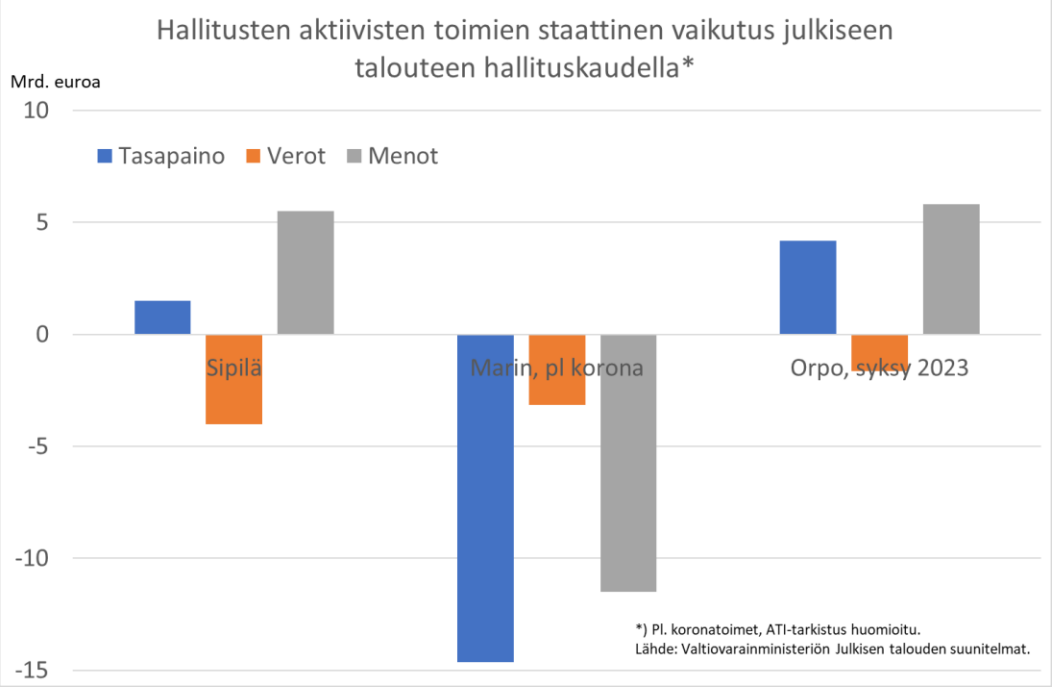
Aki Kangasharju, Tero Kuusi, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA, 17.10.2023

Valtiovarainvaliokunnalle valtion talousarviosta 2024 ja julkisen talouden suunnitelmasta 2024–2027

Ensimmäistä Petteri Orpon hallituksen budjettia määrittelee keskeisesti hallitusohjelmassa asetettu 6 mrd. euron julkista taloutta vakauttava korjauspaketti, josta 4 mrd. toteutetaan sopeutuksella ja 2 mrd. rakenteellisten toimien odotettujen työllisyysvaikutusten kautta. Ohjelman avulla pyritään taittamaan pitkään jatkunutta julkisen velkasuhteen kasvua. Sopeutuksen tahti vastaa EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen velkasääntöä, jonka perusteella Suomen tilanteessa sopeutuksen tulisi olla noin puoliprosenttia vuodessa.

Julkisen talouden suunnitelmien (JTS) perusteella Orpon hallitusohjelman linja muistuttaa enemmän Sipilän hallituksen kuin Rinne/Marinin hallituksen linjaa. Eri vuosien päätökset yhteen laskettuna ja ilman käyttäytymisvaikutuksia arvioituna Sipilän hallitus sopeutti julkista taloutta noin kahdella miljardilla eurolla. Orpon ohjelman tavoitteena on JTS:n tietojen mukaan sopeuttaa julkista taloutta noin neljällä miljardilla (Kuvio 1). Menosopeutus on samaa luokkaa, mutta Sipilän kaudella alennettiin Orpon ohjelmaa enemmän verotusta kilpailukykysopimuksen aikaan saamiseksi.



Kuvio 1. Kolmen eri hallituksen aktiivisten (päätösperäisten) toimien vaikutukset julkiseen talouteen kumulatiivisesti (yhteensä) ja staattisesti (ilman käyttäytymisvaikutuksia) laskettuna. Sipilän ja Marinin hallituksen toimet jälkikäteen laskettuna, Marinin hallituksen toimet ilman korona-toimia ja Orpon hallituksen ensimmäisen JTS:n mukaiset tavoitteet hallituskaudelle. ATI-tarkistusten huomioon otto tarkoittaa, että hallituksen ansiotuloverotuksen indekstarkistusta ei lasketa aktiiviseksi toiminnaksi, koska ilman sitä verotus kiristyisi automaattisesti. Tasapaino = toimien yhteisvaikutus julkisen talouden tasapainoon.

Hallitus on jo päättänyt toimista, jotka parantavat julkisen talouden tasapainoa hieman yli 3 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Merkittävin julkisen talouden sopeutuksen puuttuva erä liittyy hyvinvointialueiden säästöihin. Niitä valtiovarainministeriön ennusteissa huomioidaan vasta, kun säästöt ovat riittävällä varmuudella päätetty hyvinvointialueiden toimesta.

Vaikka suunniteltujen toimien kokonaisuus on laaja, velkaantuminen jatkuu edelleen. Jotta haluttu velkaantumisen pysäyttäminen saavutettaisiin, vaatii se myös kotimaista ja kansainvälisen talouden vetoa. Tällä hetkellä kuitenkin suhdannetilanne hidastaa finanssipolitiikan suunnanmuutosta. Talouskasvu pysähtyy hetkeksi, mikä näkyy verotuloissa, ja erityisesti rakentamisen suhdannetilanne on heikko. Julkista taloutta painavat myös inflaatiosta johtuva menojen kasvu ja monien aikaisempien päätösten vaikutukset.

On tärkeää erottaa politiikan vaikutus muista velkaantumiseen vaikuttavista tekijöistä, ja pyrkiä pitkällä aikavälillä julkisen talouden rakenteellisen tasapainottamiseen.

Seuraavassa keskitymme finanssipolitiikan ajoitukseen, sosiaaliturvajärjestelmän uudistamiseen ja kasvutoimiin. Olemme ottaneet jo aikaisemmin kantaa moniin toimien ja hallitusohjelman yksityiskohtiin[1].

Finanssipolitiikan viritys

Finanssipolitiikan viritys on kokonaisuutena oikeansuuntainen. Se lievästi elvyttää laskusuhdanteessa. Vaikka nyt käynnistellään sopeutuksia, ne ehtivät vaikuttaa vasta viiveellä ja osuvat todennäköisesti parempaan suhdannetilanteeseen. Toisaalta meneillään on edelleen jonkin verran edellisen hallituksen päättämää elvytystä. Lisäksi julkisen talouden automaattiset vakauttajat täyttävät suhdannekuoppaa.

Valtiovarainministeriön arvioiden mukaan rakenteellisen eli suhdanteen vaikutuksesta puhdistetun rahoitusaseman muutoksella mitattuna finanssipolitiikan mitoitus on muuttumassa elvyttäväksi tänä ja ensi vuonna. Kuluvan vuoden muutosta selittävät osaltaan kuluvalle vuodelle budjetoidut turvallisuusvarautumiseen liittyvät menot sekä korkomenojen nopea kasvu. Ensi vuonna rakenteellinen jäämä heikkenee myös aavistuksen, mitä suuressa määrin selittää työttömyysvakuutusmaksun alentaminen. On huomattava, että julkinen talous heikentyy rakenteellisesti myös ilman varsinaisia perinteisiä elvytystoimia, kun väestön ikääntyminen kasvattaa julkisia menoja vuosittain.

Kun hallituksen päättämät julkisen talouden säästötoimet astuvat voimaan asteittain vuodesta 2024 lähtien, finanssipolitiikka muuttuu kiristävämmäksi.

Sopeuttamisen keskittäminen menoihin verojen sijaan on kannatettavaa. Tutkimuskirjallisuus osoittaa laajasti, kuinka menosopeutus alentaa velkasuhdetta pysyvämmin kuin verosopeutus.[2] Verotuksen kiristäminen esimerkiksi hidastaa menoleikkauksia enemmän talouskasvua, joka on ollut Suomessa erityisen hidasta. Menoleikkaukset tosin kasvattavat tuloeroja, jotka ovat kuitenkin Suomessa erityisen pienet.

Sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen

Sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen on tärkeää ja rakenteellisilla uudistuksilla on syytä pyrkiä takaisin muiden pohjoismaiden polulle velkaantumisessa. Toimien kokonaisuutta arvioitaessa on muistettava, että Suomi on ollut pienten tuloerojen ja vähäisen köyhyyden kärkimaita maailmassa. Suomi myös pysyy sellaisena nykyisten sopeutustoimienkin jälkeen.

---

[1] https://www.etla.fi/ajankohtaista/lausunnot/vuoden-2024-tuloveroasteikko-seka-tuloverolain-ja-eraiden-muiden-verolakien-muuttaminen/,https://www.sttinfo.fi/tiedote/69993751/hallitusohjelmassa-tutkijoiden-aani-kuuluu-valikoidusti?publisherId=3695

[2] Kangasharju (2023). Talouden Ilmestyskirja. Docendo.

Esimerkiksi ministeriöiden yhteistyössä valmistelevan sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin perusteella[3] GINI-kerroin kasvaisi työllisyyden vahvistuminen huomioiden vain 0,23–0,25 %-yksiköllä. Muutos ei ole suuri, eikä se käytännössä muuta Suomen sijoittumista tuloerovertailuissa. Taustalla vaikuttaa osaltaan odotus siitä, että vuoden 2024 aikana voimaan tulevat toimet lisäisivät työllisyyttä noin 60 000–65 000 työllisellä. Arvio vaikuttaa oikeansuuntaiselta, joskin epävarmuuksia mittaamiseen liittyy paljon.

Merkittävin hyvätuloisten tuloja lisäävä toimi on ansiotuloverotuksen indeksitarkistus. Se luonnollisesti kasvattaa euromääräisesti eniten tuloja suurituloisilla. Indeksitarkistus ei kuitenkaan ole aktiivista veropolitiikkaa. Päinvastoin. Sen tekeminen poistaa inflaatiosta ja progressiivisesta verotuksesta automaattisesti seuraavan veronkiristyksen. Sen tekeminen siis pitää verotuksen muuttumattomana.

Sosiaaliturvan leikkaukset eivät myöskään lisää tuloeroja silloin, kun leikkausten kohteet korvaavat leikkauksia lisäämällä omaa työpanostaan. Kaikki leikkaukset eivät kuitenkaan osu työkykyisiin. Siksi yksityiskohtiin on syytä kiinnittää huomiota.

Järjestelmän täytyisi selvemmin erotella aidosti työkyvyttömät henkilöistä, joilla on tosiasiallisesti mahdollisuuksia työtä vastaanottaa. Työkyvyn tunnistamiseen liittyvää järjestelmää tulisi selkeyttää. Mikäli kannustintoimet kohdistuvat tosiasiallisesti työkyvyttömiin, toimet ovat köyhdyttäviä. Erityisesti huomio kohdistuu siihen osuuteen väestöstä, joka kokee hallituksen toimien vaikutukset eniten. Yhteisvaikutusarvioinnin perusteella todella huomattavia yli 10 % tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluu vajaat 3 % väestöstä.

Sosiaaliturvan leikkaaminen työkyvyttömiltä lisää toimeentulotuen käyttöä, mikä vaikuttaa sekä järjestelmän toimintakykyyn että työllistymiskannustimiin. Toimeentulotuen varassa olevilla on erityisen suuret kannustinloukut ja toisaalta hallitus ei jäädytä toimeentulotuen indeksejä. Hallituksen asettama tavoite toimeentulotuen käytön puolittamisesta vaatii järjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista myös toimeentulotuen osalta. Ehdotuksia odotetaan puoliväliriiheen mennessä.

Samalla, kun työvoiman aktiivisuusvaatimusta on syytä korostaa entistä enemmän, työvoimapalveluita pitää edelleen kehittää. Esimerkiksi paljon esillä olleessa Tanskan mallissa tukeen asetetaan voimakkaammin aktiivisuusvaatimuksia, mutta samalla tanskalaisessa järjestelmässä panostetaan enemmän työvoimapalveluihin.

Sopeutusten rakenteen kannalta työeläkkeiden indeksijäädytys olisi ollut nopea ja tulonjakonäkökulmasta reilumpi tapa tuottaa pysyviä säästöjä.

Kun priorisoitavaa on paljon, julkista tukea kannattaa keskittää pienituloisille. Tässä suhteessa on keskeistä muistaa, että korkeakouluopiskelijat eivät ole elinkaarimielessä pienituloisia, vaan nousevat usein hyvätuloisiksi työllistyttyään. Tästä näkökulmasta rahoituksen lainaosuuden kasvattaminen ja jatkossa jopa maltilliset lukukausimaksut ovat perusteltuja.[4] Opintolainajärjestelmää tulisi kuitenkin suunnitella niin, että lainaa ei tarvitse maksaa pois ennen kuin opintojen jälkeinen tulotaso nousee tarpeeksi korkeaksi. Jos opinnot eivät johda tulotason nousuun, lainaan voisi saada armahduksen. Tällöin lisääntyvät opintolainat eivät lisäisi eriarvoisuutta.

Kasvutoimet

Hallituksen kasvutoimet painottuvat työllisyyspolitiikkaan. Rakenteellisissa uudistuksissa näkökulman ei pitäisi olla vain työllisyysasteen nostamisessa, vaan myös työn tuottavuudesta. Tuottavuuden parantamiseen pyritään T&K-panoksia kasvattamalla, julkisia investointeja lisäämällä ja investointien lupaprosesseja sujuvoittamalla niin sanotun yhden luukun periaatteella.

---

[3] Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi on valmistunut - Sosiaali- ja terveysministeriö (stm.fi)

[4] On huomionarvioista, että maltilliset lukukausimaksut lisäisivät korkeakoulujen opetusresursseja ja myös kannustaisivat opiskelijoita valmistumaan (Vihriälä & Määttänen, 2017. Kolme keinoa turvata tutkimuksen ja koulutuksen rahoitus. Etla Muistio No 58.)

Vihreä siirtymä ja tekoälyn tuoma kasvupotentiaali antavat kipeästi kaivattua kasvusuuntaa taloudelle, mutta konkretiaa tarvitaan edelleen siinä, miten muutos syntyy. Vihreän siirtymän rahoituksen jatkuvuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lisäksi Suomessa on avattava keskustelu kannustinloukuista tulojakauman yläpäässä, mikä on yksi hitaan tuottavuuskasvun tekijöistä.[5] Tuloverotuksen kireä progressio hidastaa talouskasvua aiemmin luultua enemmän. Kannustinvaikutusten aliarviointi on vakava virhe osaamiseen perustuvassa taloudessa. Yksi vaihtoehto kannusteiden lisäämiseksi olisi sitoutuminen verotuksen progression madaltamiseen. Vastaavasti pitäisi pystyä sitoutumaan linjaukseen, että kannustimia ei välillä heikennetä, vaan niihin liittyvät toimet olisivat ennustettavia.

[5] https://www.etla.fi/ajankohtaista/kolumnit/hallitusohjelman-veropolitiikka-jaa-puolitiehen/