Vesa Vihriälä 22.10.2023

VTT, vierailevа tutkija

Helsingin yliopisto

Lausunto hallituksen talousarvioehdotuksesta ja julkisen talouden suunnitelmasta[1]

Hallitusohjelma, hallituskauden kattava julkisen talouden suunnitelma (JTS) ja vuoden 2024 talousarvioehdotus asettavat julkisen talouden velkaantumiskehityksen hillitsemisen talouspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Tämä on julkisen talouden kehitysnäkymän perusteella oikea lähtökohta. Suhdannepolitiikka on tähän nähden toissijaisessa roolissa.

1. Finanssipolitiikan suhdanneviritys tarpeettoman kevyt

Valtiovarainministeriön ennuste, joka lienee elokuulta, arvioi talouden taantuman hyvin lieväksi ja lyhytaikaiseksi. Muiden, tuoreempien ennusteiden mukaan tuotannon ja työllisyyden kehitys olisi ensi vuonna hieman VM:n ennakoimaa heikompaa. Yleiskuva on kuitenkin samanlainen. Vuoden 2024 BKT:n kasvuvauhdin ennustetaan asettuvan 0 ja 1 prosentin väliin. Pääosassa ennusteita työttömyydenkin ennustetaan nousevan vain vähän.

Tällaisen suhdannenäkymän oloissa finanssipolitiikan ei ole tarvetta yleisesti tukea kasvua. Elvyttävällä politiikalla voidaan toki jossain määrin parantaa toimeliaisuutta ja työllisyyttä, mutta vaikutus on parhaimmillankin marginaalinen, eikä ole mitään syytä olettaa, että maksaisi itsensä takaisin suurempina verotuloina ja pienempinä työttömyysmenoina. Kun toisaalta julkisen talouden tasapainottaminen on prioriteetti, voimavaroja ei tulisi käyttää vain pientä hyötyä tuottavaan hienosäätöyritykseen.

Talouservioehdotuksen finanssipoliittista linjaa voi em. taustaa vasten pitää tarpeettoman kevyenä. Finanssipolitiikkahan kevenee ns. rakenteellisen jäämän muutoksella mitaten lähes 1 % BKT:sta vastaavalla määrällä. Suurin yksittäinen tähän suuntaan vaikuttava muutostekijä on työttömyysvakuutusmaksujen aleneneminen. Tämä yleisesti ostovoimaa vahvistava kevennys ei myöskään kohdistu erityisesti heikoimman suhdannekehityksen sektoriin, rakennusalaan.

Olisikin perusteltua kompensoida työttömyysvakuutusmaksujen alennus muuta verotusta kiristämällä (tai menojen leikkauksilla, mikä jo sinänsä isojen leikkausten jälkeen on kuitenkin paljon hankalampaa). Toisaalta rakennusalan toimeliaisuuden ja työllisyyden tukemiseksi voisi luoda korjausrakentamiselle pienen tilapäisen kannustimen, jollaisesta on aiemmin ollut hyviä kokemuksia.

Suhdannekehitystä on toki vaikea arvioida. Jos suhdannetilanne äityisi paljon ennakoitus pahemmaksi, verotuksen kevennystä voitaisiin harkita vuoden 2024 aikana.

2. Julkisen talouden vakauttamisen tavoitteenasettelu oikea

Hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi on asetettu julkisen talouden tasapainon parantaminen nykyrahassa noin 6 miljardilla eurolla. Tästä 4 miljardia pyritään toteuttamaan menojen kasvua

[1] Lausunto on marginaalisesti muokattu versio valtiovarainvaliokunnalle 19.10. laaditusta lausunnosta.

hillitsemällä ja 2 miljardia talouden kasvua ja työllisyyttä parantavin hallituskauden aikana toimeen pantavin toimin. Hallituskauden loppuun mennessä JTS:ssä tavoitteeksi on asetettu rakenteellisen alijäämän pieneneminen 1,5 prosenttiyksiköllä BKT:sta eli noin 4 miljardilla eurolla.

Tavoiteltu sopetustaso riittäisi toteutuessaan kääntämään velkasuhteen pieneen laskuun vaalikauden lopulla. Lasku olisi kuitenkin tilapäinen. Velkasuhde kääntyisi uudelleen nousuun vuosikymmenen lopulla. Velkasuhteen pidempiaikainen aleneminen edellyttäisi nykyrahassa vähintään 10 miljardin parannusta rakenteelliseen jäämään.

Hallituksen asettama vaalikautta koskeva sopeutustavoite on mielestäni oikea ja realistinen.

> Ennustettu kehitys on kestämätön pitkällä aikajänteellä, vaikka talouteen ei kohdistuisi uusia isoja shokkeja, jotka nopeasti lisäävät alijäämää ja velkatasoa. Tällaisia kuitenkin väistämättä tulee vastaan. Tällöin sopeutustarve voi nopeasti nousta suureksi ja aiheuttaa suuria hyvinvointitappioita.
>
> On huomion arvoista, että Suomi on 15 viime vuoden hitaan kasvun aikana muuttunut velkaantumisen suhteen Pohjoismaasta tyypilliseksi EU-maaksi (Kuvio 1). Jos haluamme säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin, velkaantumisen nousu on välttämätöntä pysäyttää ja koettaa saada velkaantuneisuutta ajan mittaan lähemmäksi muiden Pohjoismaiden tasoa.
>
> Toisaalta olisi epärealistista ajatella, että velkatason saaminen pysyvästi laskevalle uralle onnistuisi yhdessä vaalikaudessa. Talouskasvua ja työllisyyttä pysyvästi vahvistavat rakenteelliset toimet vaikuttavat parhaimmillaankin hitaasti ja vaikutusten suuruus on epävarma. Menojen ja verojen kovin jyrkkä sopeuttaminen toisaalta voisi johtaa taantumaan, jolla voisi olla myös pysyvämpi kielteinen vaikutus tavoiteltuun tuotatopotentiaalin nousuun.

Talouskasvun ja työllisyyden edistämisen epävarmuudet ja hitaus ovat hyvä syy myös sille, että vakauttamisprosessin alussa merkittävää osaa tasapainon kohentamisesta tavoitellaan alijäämän välittömästi vaikuttavilla menoja ja veroja koskevilla päätöksillä. Velkaantumista on kyettävä hillitsemään jo odotettaessa rakenteellisten toimien vaikutuksia. Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että julkisen talouden vakauttaminen on äärimmäisen vaikeaa ja käytännössä mahdotonta ilman työllisyysasteen nousua ja talouskasvun nopeutumista.

On myös hyvät perusteet ajatella, että kuluvalla hallituskaudella pääosan sopeutuksesta on tultava menojen hillinnästä. Tätä tukevat havainnot siitä, mitä on tapahtunut menojen ja verojen BKT-osuuksille Suomessa ja miten nämä ovat kehittyneet muissa Pohjoismaissa.

> Verrattuna 2000-luvun alun nopean kasvun periodiin ennen Suomen stagnaatiovaiheen alkua menojen BKT-osuus on noussut keskiarvona noin 7 prosenttiyksikköä. Veroaste on sen sijaan pysynyt keskimäärin – vaalikausien välisestä pienestä vaihtelusta huolimatta – samalla tasolla (Kuvio 2).
>
> Menojen taso on Suomessa ollut toisaalta jo pitkään selvästi korkeampi kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Verotuksen taso on ollut likimain Ruotsin tasolla. Tanskan kokonaisveroaste on ollut Suomea ja Ruotsia selvästi korkeampi, mutta näyttää nyt laskeneen karkeasti näiden tasolle (Kuvio 3). Kun Suomi on monessa suhteessa muidenPohjoimaiden kaltainen ja kaikkien Pohjoismaiden veroaste on kansainvälistä kärkeä, ei ole realistista ajatella, että veroasteen nousu voisi ratkaista julkisen talouden alijäämäongelman.

3. Kasvupolitiikan päälinja myös hyvä, mutta…

Hallituksen toimet kasvun ja työllisyyden edistämiseksi ovat päälinjoiltaan järkeviä. Työllisyyttä pyritään parantamaan ensi sijassa tekemällä työn ulkopuolella oleminen vähemmän houkuttelevaksi. Tärkeimmät toimet koskevat ansiosidonnaisen työttömyysturvan heikentämistä. Kun politiikan tavoite on julkisen talouden tasapainottaminen, tällaiselle linjaukselle on vaikea löytää hyvää vaihtoehtoa.

Toinen suunta on pyrkimys parantaa työmarkkinoiden toimintaa niin, että palkkaamisen riskit vähenevät (yksilökohtaisen irtisanomisen helpottaminen, ja määräaikaisia työsopimuksia koskevien rajoitusten lievennys, paikallisen sopimisen edistäminen). Myös näitä toimia voi pitää lähtökohtaisesti perusteltuina, vaikka niille on tutkimustiedon nojalla vaikeampi esittää vaikutusarvioita.

Tuottavuuskasvun edistämisessä pääpaino pannaan tutkimus- ja kehitysrahoituksen lisäämiseen, edellisellä vaalikaudella syntyneen parlamentaarisen yhteisymmärryksen mukaisesti. Tämän ohella investointeja pyritään helpottamaan mm. lupakäytäntöjä kehittämällä. Hyvin pitkällä aikavälillä sekä tuottavuutta että työllisyyttä palvelevat pyrkimykset – ja lisärahoitus – perusopetuksen tulosten parantamiseen. Merkittävä koulutusleikkaus – aikuiskoulutustuen lakkautus – ei tutkimustulosten valossa ole sanottavasti vaikuttanut tukea saaneiden työelämämenestykseen, joten säästyvät varat tulevat parempaan käyttöön toisaalla.

Tavoite 2 miljardin julkistaloushyödyn saavuttamisesta suunnitelluilla toimilla on vaativa ja voi vaatia lisätoimia. VM:n arvioita eri toimien vaikutuksista työllisten määrään voi pitää uskottavina; arviot perustuvat nähdäkseni sellaiseen tutkimustietoon, mitä ylipäätään on saatavissa tämän tapaisista asioista. Lisäksi voi olettaa, että niillä työmarkkinoiden toimintaa koskevilla toimilla, joista ainakaan kunnollista tutkimusnäyttöä ei ole, on jokin positiivinen vaikutus.

Yksi ilmeinen ongelma julkistalousvaikutuksia koskevaan arvioon kuitenkin liittyy. Laskelmissa näytetään oletettavan, että syntyvä työllisyys on likimain kokoaikaista. Tätä on vaikea pitää uskottavana. Työn ulkopuolella olevan väestön voi keskimäärin olettaa olevan työkyvyn ja mm. perhetilanteen kannalta vähemmän kyvykästä/halukasta kokoaikaiseen työhön kuin työssä jo olevat ovat. Muiden Pohjoismaiden korkeampi työllisyysaste perustuu ratkaisevasti osa-aikaisen työn suurempaan osuuteen. Työikäistä kohden Suomessa tehdään jo Pohjoismaiden kärkeä oleva määrä tunteja. Lisäksi 2015 jälkeen, jolloin työllisten määrä on kasvanut hyvin, työtuntien suhteellinen kasvu on ollut vain 2/3 työllisten määrän kasvusta. Työtuntien kasvun jääminen työllisten kasvua pienemmäksi pienentää työllisyystoimien positiivista vaikutusta julkiseen talouteen.

Ohjelman monista hyvistä linjauksista huolimatta työllisyys- ja kasvupolitiikassa on kaksi merkittävää ongelmakohtaa. Yksi on se, että hallituksen ohjelma, talousarvioesitys tai JTS eivät sisällä riittäviä toimia koulutustason nostamiseksi. Korkeakoulutettujen osuus nuoremmissa ikäluokissa ei ole noussut vuosikausiin, vaan jäänyt 40 prosenttiin. Suomi on pudonnut tällä mittarilla OECD-maiden kärkijoukosta keskiarvon alapuolelle viimeisten 15 vuoden aikana.

Kun hakijoita korkeakouluihin on jatkuvasti selvästi aloituspaikkoja enemmän, pullonkaulana on juuri paikkojen määrä. Hallituksen suunnitelmat rajoittaa toisten tutkintojen rahoitusta voi auttaa vapauttamaan paikkoja hieman ensimmäisen tutkinnon suorittajille. Ratkaisevaa apua siitä ei kuitenkaan ole. Paikkoja on voitava lisätä kaiken kaikkiaan. OKM:n arvion mukaan aloituspaikkoja tarvittaisiin vuosittain 10 000 nykyistä enemmän korkeakoulutettujen osuuden nostamiseksi 50 % 25-34-vuotiaiden ikäluokassa vuoteen 2040 mennessä. Tällaisen lisäyksen edellyttämää rahoitusta ei JTS:ssä ole.

Väestön koulutustason ohella toinen tärkeä tuottavuuden kasvun ja työllisyyden paranemisen edellytys on työ- ja opiskeluperäinen maahanmuutto. Ilman maahanmuuton kasvua Tilastokeskuksen ennusteen olettamasta 15 000 nettomaahanmuuttajasta vuosittain työikäinen väestö vähenee 5000 – 10 000 hengellä joka vuosi koko seuraavan vuosikymmenen ajan.

Toinen merkittävä ongelma koskee maahanmuuttoa. Viime ja kuluvan vuoden nettomaahanmuutto on toisaalta ollut poikkeuksellisen voimakasta. Vuonna 2022 nettomuutos oli 35 000 ja kuluvana vuonna tämä ylitettäneen selvästi (tosin isolta osin maassa olevien ukrainalaisten kirjautuessa maassa asuviksi). Ukrainalaisia lukuun ottamatta maahanmuuton lisäyksen täytyy olla pääosin työperäistä. Muutosta on vaikea pitää erityisten politiikkatoimien seurauksena, vaikka muuttamisen edellytyksiä on jonkin verran parannettu prosesseja kehittämällä. Kyse on mitä ilmeisimmin ollut työmarkkinoiden työvoimapulasta ja eri lähtömaissa (ennen kaikkea Aasiassa) syntyneestä positiivisesta käsityksestä Suomesta työskentelyn ja elämisen paikkana.

Nettomaahanmuuton asettuminen esimerkiksi 40 000 tasolle parantaisi työvoiman tarjontanäkymää olennaisesti. Vähenemisen sijasta työikäinen väestö kasvaisi 10 000 – 15 000 hengellä vuodessa. Tämä mahdollistaisi työllisyyden asettumisen pysyvästi nousevalle uralle. Tähän verrattuna työllisyysasteen nousu Pohjoismaiselle tasolle, noin 100 000 lisätyöllistä, olisi vain kertaluonteinen parannus (Kuvio 4).

Hallitusohjelman maahanmuuttopoliittiset linjaukset ovat työperäisen maahanmuuton kannalta ristiriitaisia ja pahimmillaan hyvin haitallisia. Yhtäältä ulkomaisten avainhenkilöiden edullisen verokohtelun kestoa pidennetään 7 vuoteen. Toisaalta kuitenkin työttömäksi joutuvaa uhkaa maasta poistumisen pakko, jos 3 kuukauden kuluessa ei löydä töitä, mikä erityisesti asiantuntijatehtävissä voi olla vaikeaa. Pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamiseen vaadittavia maassa asumisen aikoja pidennetään. Kun nämä yhdistetään humanitaarisen maahanmuuton määrän vähentämiseen, mikä sellaisenaan on ymmärrettävää tiukassa julkisen talouden tilanteessa, on vaara synnyttää viesti, ettei Suomi toivota maahan opiskelemaan ja työhön tulevia tervetulleiksi. Tällainen viesti vaikuttaa ennen kaikkea ihmisiin, joilla on varaa valita. Ja juuri näitä ihmisiä Suomi tarvitsee.

Koulutustason nosto ja opiskelu- ja työperäisen maahanmuuton korkea taso ovat tarpeen sekä työpanoksen lisäämiseksi sellaisenaan että tuottavuuden parantamiseksi. Suomen työvoimakapeikot liittyvät OECD:n arvion mukaan muita enemmän eniten koulutettuun ja siten tuottavuuden kannalta parhaaseen työvoimaan. Osaavan työvoiman riittävä saatavuus on puolestaan tärkeä edellytys tuottavuutta kohentavien investointien toteutumiselle. Tuottavuuslautakunnan tuore raportti alleviivaa sekä osaavan työvoiman merkitystä yleensä että tarvetta lisätä aineettomia investointeja. Aineettomien investointien syntymisessä korkean osaamistason työntekijät ovat keskimääräistäkin tärkeämpiä.

Maahanmuuttopolitiikan tärkeyttä työn tarjonnan lisäämisessä korostaa em. havainto siitä, että työllisyystoimien onnistuessakin niiden vaikutus työtunteihin todennäköisesti jää henkilöiden lukumäärää koskevaa vaikutusta pienemmäksi. Ulkomailta maahan työtä tekemään tulevien voi sen sijaan olettaa työllistyvän pääsääntöisesti kokoaikaisesti.

Väestökehityksen näkökulmasta myös joidenkin yksittäisten työllisyystoimien, lähinnä työttömyysturvan lapsikorotuksen poistamisen ja määräaikaisia työsuhteita koskevien rajoitusten lieventämisen, vaikutukset saattavat muodostua huonoiksi. Kumpikin mainituista toimista luultavasti vaikuttaa kielteisesti syntyvyyteen. Ennen lopullisia päätöksiä näitä vaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti.

4. Meno- ja verolinja

Hallituksen linjauksissa menojen leikkaukset kohdistuvat voittopuolisesti sosiaaliturvaan ja sote-palveluihin. Tätä on vaikea välttää. Puolustukseen on perustellusti sitouduttu käyttämään aiempaa selvästi (n. 0,5 % BKT:sta) enemmän lähimmän vuosikymmenen aikana. Kasvupolitiikan takia julkinen T&K-rahoitus nousee vuosikymmenen mittaan myös lähes yhtä paljon aiempaa korkeammalle tasolle (0,8 -> 1,2-1,3 prosenttiin BKT:sta). Näistä molemmista on laaja poliittinen yhteisymmärrys.

Kasvupolitiikka ei myöskään puolla koulutuksen menojen supistamista, vaan edellä todettu korkeakoulutuksen laajennustarve puhuu lisämenojen puolesta. Hyvänä leikkauskohteena usein nähtyjen elinkeinotukien supistaminen on lisäksi aiempaa hankalampaa, kun muut maat sekä EU:ssa että sen ulkopuolella lisäävät tukiaan. Etenkin tällaisten rajausten jälkeen menojen kasvua on mahdotonta supistaa puuttumatta julkisten menojen isoihin kokonaisuuksiin, sosiaaliturvan ja sote-palveluiden menoihin.

Sosiaaliturvan leikkaukset herättävät perustellusti kysymyksen tulonjakovaikutuksista. STM:n laatimat laskelman vuodelle 2024 suunnitelluista toimista osoittavatkin tuloerojen kasvavan, mittarista riippumatta. Kun otetaan huomioon arvioitu työllisyyden lisäyksen kautta tuleva vaikutus, käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin näyttäisi nousevan runsaat 2 prosenttiyksikköä.[2] Tämä merkitsisi näin mitattujen tuloerojen asettuvan karkeasti Ruotsin, Ranskan, Hollannin ja Saksan tasolle, selvemmin Norjaa ja Tanskaa suuremmiksi. Tulontasauksen aste, markkinatulojen ja käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimien erolla mitattuna, säilyy kuitenkin yhä OECD-maiden kärkijoukossa (Kuvio 5).

Tuloeroja summeeraavan Gini-kertoimen sijasta kiinnostavampi on vaikutus pienituloisuuteen. Myös pienituloisuus yleistyy. Suomen suhteellinen asema muihin OECD-maihin muuttuu pienituloisuuden osalta kuitenkin vähemmän kuin Gini-kertoimen osalta. Tämä heijastaa sitä, että Suomen suhteellisesti suuret, myös muita Pohjoismaita suuremmat, sosiaaliset tulonsiirrot (Kuvio 6) vähentävät pienituloisuutta poikkeuksellisen paljon (Kuvio 7). Niinpä tämän tasauksen pieni muutos ei riitä muuttamaan olennaisesti Suomen paikkaa suhteessa muihin maihin (Kuvio 8). Etenkin lapsiperheiden pienituloisuus säilyisi yhä OECD-maiden pienimpänä (Kuvio 9).

Sote-menot ovat toinen iso, suuruusluokaltaan sosiaaliturvaleikkauksia vastaava osa julkisen talouden paranemista. Iso osa tästä parannuksesta oletetaan syntyvän hyvinvointialueiden toiminnan tehostumisen kautta. On kuitenkin hyvin epäselvää, kuinka paljon hyvinvointialueet pystyvät toimintaansa tehostaan.

Terveydenhuollon menojen osalta Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista toiseen suuntaan kuin sosiaalimenoissa. Suomessa käytetään suhteessa BKT:hen vähemmän rahaa terveydenhuoltoon, ja näin tapahtuu, vaikka väestörakenne on terveydenhuollon tarpeen kannalta vaativampi. OECD:n

[2] Arvioni perustuu STM:n laskelmiin eri uudistusten yhteisvaikutuksista tulonjakoon (https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf/24e8c11e-78cb-bf3e-6018-ad80359fb45a?t=1696842353098). Näiden tulosten ”kääntäminen” OECD-tilastojen kanssa vertailukelpoisiksi ei ole ihan suoraviivaista. Olen olettanut, että OECD:n laskema Gini-kerroin muuttuu saman %-yksikkömäärän kuin STM:n arvioima muutos työllisyysvaikutukset huomioon ottaen, eli 2,4 %-yksikköä. Pienituloisuuden asteiden olen olettanut nousevan 80 % siitä muutoksesta, jonka STM on laskenut reformien vaikutukselle ILMAN työllisyysvaikutuksia. Tämä vastaa pienituloisimpien kymmenysten kohdalla työllisyysvaikutukset huomioon ottavien tulomuutosten ja ilman työllisyysvaikutuksia olevien tulomuutosten suhdetta STM:n arviossa.

arvion mukaan terveyspalveluiden käyttö myös jakautuu epätasaisemmin kuin muissa Pohjoismaissa.

Terveydenhuollon eri yksiköiden, esimerkiksi terveyskeskusten, suuret tehokkuuserot kertovat, että potentiaalia tehokkuuden parantamiseen on. Kysymys on kuitenkin siitä, muuttuvatko kannustimet näiden hyödyntämiseen aiempaa paremmiksi sote-uudistuksen myötä. Valtion periaatteessa tärkein painostuskeino alueisiin nähden, selvitysmenettelyä seuraava yhdistäminen johonkin muuhun alueeseen, ei ole kovin uskottava, etenkään kun kaikki alueet suurimpia myöten ovat alijäämäisiä. Toisaalta hallitus on sulkenut pois alueiden osittaisen omavastuun rahoituksesta ja sen edellyttämän verotusoikeuden, vaikka tämä voisi luoda järkevän kannustimen rahankäytön tehokkuuteen ja toisaalta varaventtiilin menojen rahoittamiseksi, silloin kun se on tarpeen.

Näistä syistä on aihetta epäillä, että hallituksen tavoitteen mukaiset säästöt sote-sektorista voivat hyvinkin jäädä vajaiksi. Tällöin syntyy lisää painetta muiden sopeutustoimien jopa suunniteltua suurempaan toteuttamiseen.

Tällaisessa asetelmassa on aiheellista arvioida hallituksen ohjelmassaan poissulkeman verotuksen päätösperäisen nettokiristyksen järkevyyttä. Itse hallitusohjelmassa veromuutosten kokonaisvaikutus on arvioitu verotusta lievästi, noin 100 miljoonaa euroa, keventäväksi. Työttömyysvakuutusmaksun alennus, jota ei läheskään kokonaan esitetä kompensoitavaksi (muuta) verotusta kiristämällä, lisää kuitenkin veromenetyksiä tuntuvasti, bruttomääräinen vaikutus on 1,4 mrd. euroa ja nettovaikutus n. 700 miljoonaa euroa.

Näiden päätösperäisten veronkevennysten ohella veropohjan rapautuminen alentaa verokertymää ja kokonaisveroastetta vielä enemmän. Tämä johtuu ilmeisestikin kaikkein eniten fossiilisten polttonaineiden käytön vähenemisestä erityisesti liikenteen muuttuessa tavoitellulla tavalla pienempipäästöiseksi. Veroasteen laskuksi vuodesta 2023 vuoteen 2027 JTS arvio 1,7 % BKT:sta eli noin 4,5 miljardia euroa vuoden 2023 BKT:n perusteella laskettuna.

Tällaista verotuksen kokonaiskeventymistä on vaikea perustella julkisen talouden kehitysnäkymän valossa. Julkisen talouden tilanne paranee vain vaatimattomasti seuraavien neljän vuoden aikana menoleikkauksista huolimatta ja toisaalta menoleikkaukset ovat osin kasvun (esim. pidättyminen esim. koulutustason nostoon tarvittavasta lisärahoituksesta) ja osin myös tulonjakovaikutusten kannalta jo ongelmallisia.

Veroratkaisuja olisikin arvioitava uudelleen niin, että veroasteen arvioitu lasku jäisi pienemmäksi. Näin tehtäessä on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että veromuutosten vaikutus kasvuun ja työllisyyteen jäisi mahdollisimman pieneksi. Tämän perusteella lupaavimmat veronkirityskohteet ovat kiinteistöveron lisäkorotus ja listaamattomien yritysten osinkojen poikkeuksellisen suuren veroedun pienentäminen. Näistä saatava verotulojen realistinen lisäys jäänee kuitenkin parhaimmillaankin joihinkin satoihin miljooniin euroihin. Tämän vuoksi myös olisi tarpeen arvioida myös välillisiä veroja (ALV ja valmisteverot) koskevia muutosmahdollisuuksia.

5. EU-mallioppilasasema katoavaa kansanperinnettä

Suomen itselleen asettamat julkisen talouden alijäämä- ja velkakehitystä koskevat tavoitteet ovat tähän saakka olleet vaativampia kuin mitä EU-säännöstö on edellyttänyt. Erityisesti Suomi ei koskaan ole joutunut toteuttamaan liiallisen alijäämän prosessin edellyttämiä sopeutustoimia.

Tilanne on nyt kuitenkin muuttumassa, kun Suomen velkataso on noussut EU-maiden keskitasolle ja ylittää 60 % rajan selvästi, velan pidemmän ura on nouseva ja julkisen talouden suunnitelmassa

alijäämän ennustetaan ylittävän 3 % vuonna 2024. Joutuminen ns. liiallisen alijäämän prosessiin on aiempaa isompi riski ja ns. ennalta ehkäisevän osan vaatimusten täyttäminen myös vaikeampaa.

Kyse on toistaiseksi riskistä, ei niinkään todennäköisestä tulemasta. Ennustettu 3 % rajan ylittäminen on toteutuessaankin pieni ja ennusteen mukaan tilapäinen. Velkakriteerin perusteella joutuminen ei myöskään näytä lähitulevaisuudessa todennäköiseltä, ainakaan jos vakaus- ja kasvusopimuksen uudistus astuu likimain nyt käsittelyn pohjana olevan ehdotuksen mukaisena voimaan.

Ns. ennalta ehkäisen osan vaatimukset toteutuvat huonommin. Suomi on sitoutunut ns. keskipitkän aikavälin tavoitteena siihen, että julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on korkeintaan 0,5 % BKT:sta. JTS:n tavoite vuodelle 2027 on kuitenkin 1 %, eli keskipitkän ajan tavoitteeseen päästäisiin parhaimmillaankin vasta kuluvan vaalikauden jälkeen. Myös ns. menosäännön mukaisen uran saavuttamisessa on vaikeuksia. Ns. perusmenojen kasvu ylittää sille asetetun 2,2 rajan vuonna 2024. Ylitys ei kuitenkaan ole suuri ja on ennusteen mukaan tilapäinen.

Vakaus- ja kasvusopimusta ollaan parhaan uudistamassa tavalla, joka lieventää vaatimuksia useimmille jäsenmaille. Bruegelin arvion mukaan Suomen rakenteellisen alijäämän muutoksena ilmaistu sopeuttamistarve pienenee noin 1 prosenttiyksiköllä[3].

Joka tapauksessa aiemmasta poiketen Suomen julkinen talous on ajautunut tilanteeseen, jossa EU:n finanssipolitiikan säännökset ovat aiempaa selvästi vakavammin huomioon otettava rajoitus. Tämä tarkoittaa talouspoliittisen itsenäisyyden kaventumista oman politiikan takia.

6. Lopuksi

Hallitusohjelma, jonka tavoitteiden mukaisia sekä vuoden 2024 talousarvioesitys että julkisen talouden suunnitelma ovat, on perustaltaan oikea vastaus julkisen talouden kestämättömään näkymään. Julkisen talouden vakauttamiseksi tarvitaan kasvun edistämisen ohella merkittäviä säästötoimia.

Kasvu- ja työllisyystoimet ovat pääosin hyviä. Koulutustason nostoon ei kuitenkaan panosteta riittävästi ja maahanmuuttopolitiikan linjaukset heikentävät mahdollisuuksia hyödyntää kipeästi tarvittavaa ulkomaista työvoimaa.

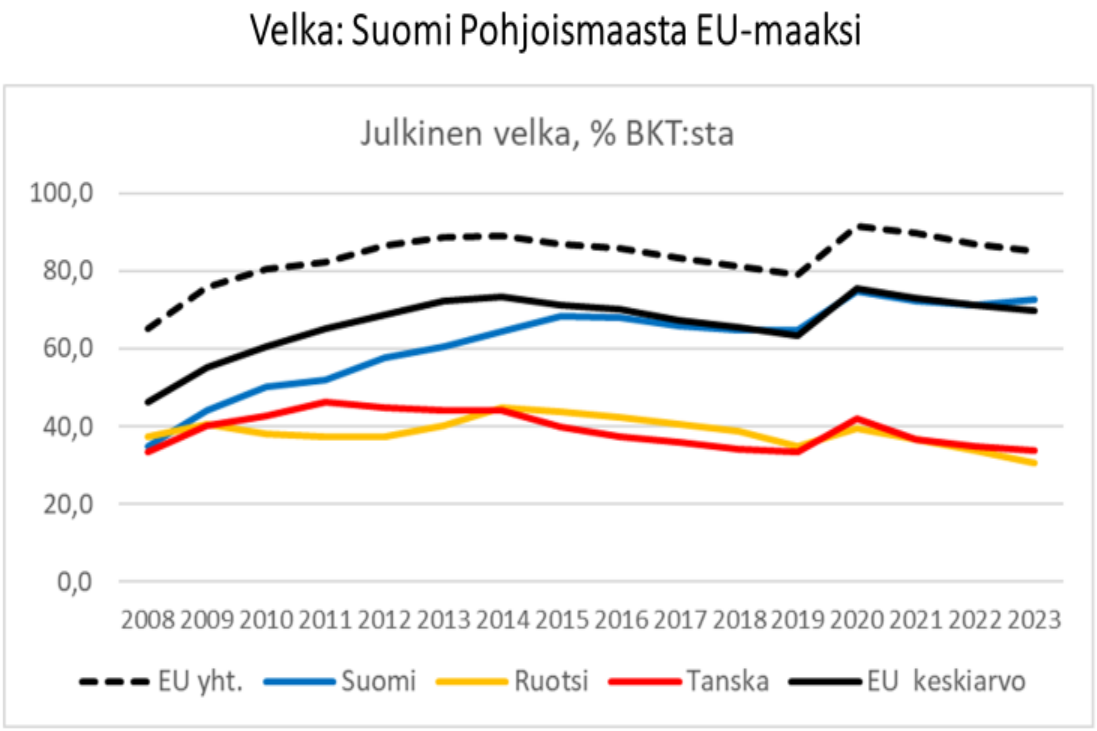
Menojen leikkaustoimet lisäävät tuloeroja. Ne eivät kuitenkaan lisää pienituloisuutta siinä määrin, että Suomi irrottautuisi muista Pohjoismaista kansainvälisessä vertailussa vähäisen suhteellisen köyhyyden maana.

Veroasteen aleneminen sekä päätösperäisten toimien (ml. työttömyysvakuutusmaksun aleneminen ilman kompensoivia toimia) että veropohjan rapautumisen vuoksi istuu huonosti julkisen talouden vakauttamisen tarpeeseen. Tätä olisi syytä korjata kiristämällä sellaista verotusta, jonka negatiivinen vaikutus kasvuun ja työllisyyteen voidaan arvioida pieneksi.

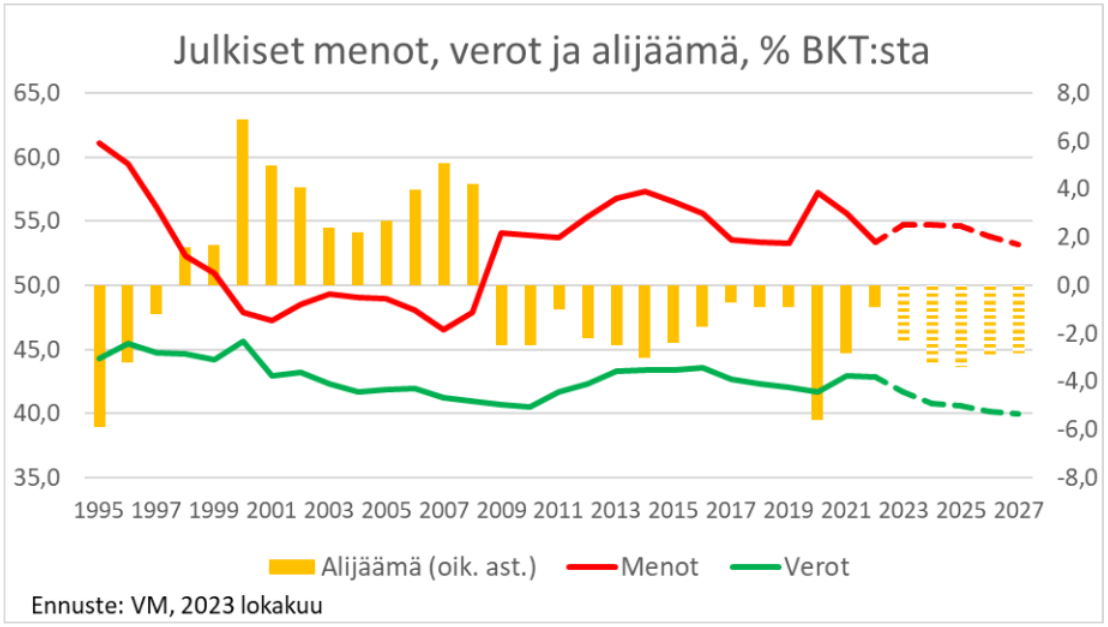
Verotuksen hyödyntäminen julkisen talouden vakauttamisessa kuluvalla hallituskaudella on perusteltua myös vakautuspolitiikan jatkon kannalta. Monet kokevat vain menopuolta koskevan sopeutuksen epäreiluksi. Tämä vaarantaa tuen sopeutuksen jatkumiselle seuraavalla hallituskaudella, mikä kuitenkin on välttämätöntä vakauttamisessa onnistumiseksi.

[3] https://www.bruegel.org/working-paper/quantitative-evaluation-european-commissions-fiscal-governance-proposal

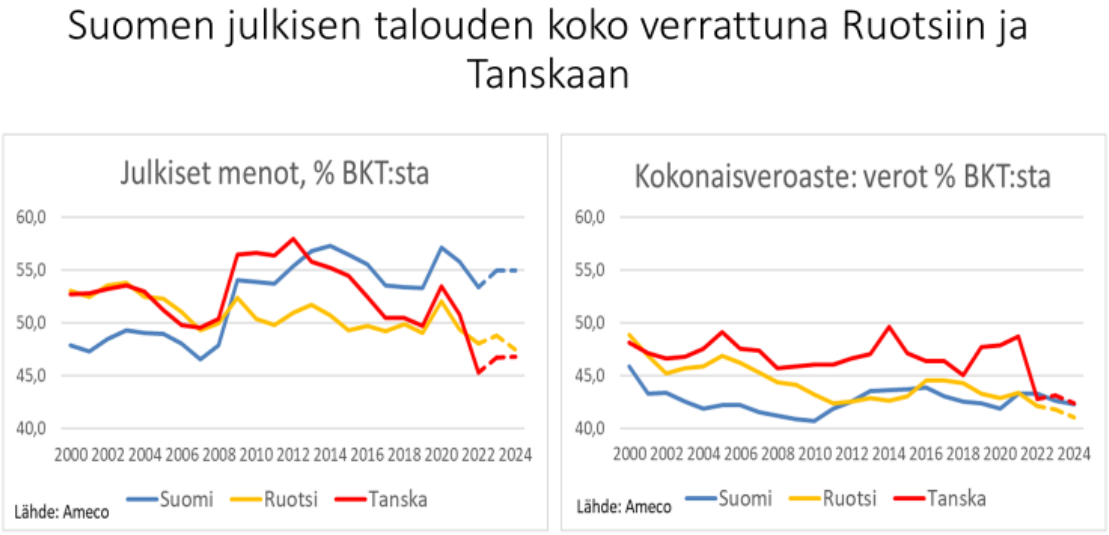
Kuvio 1



Kuvio 2

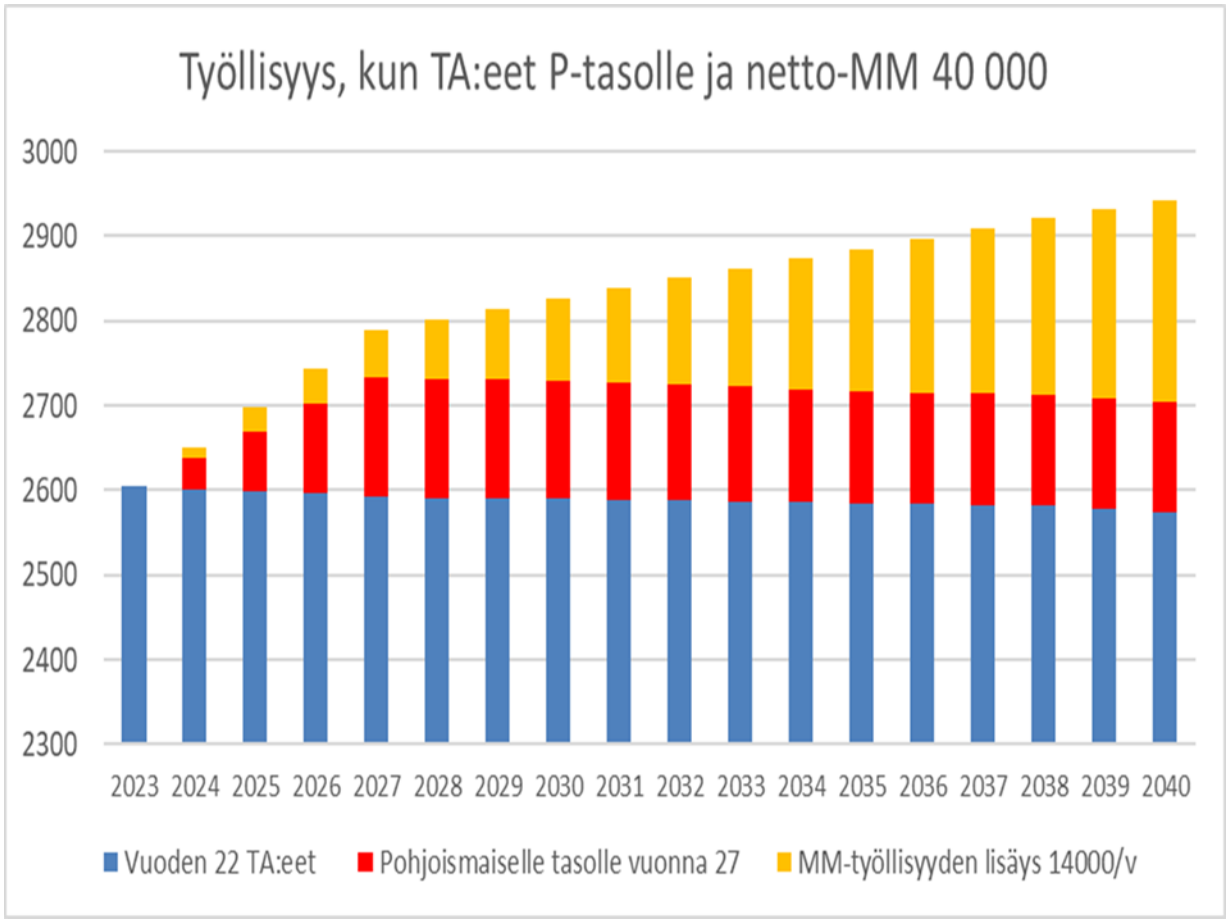


Kuvio 3

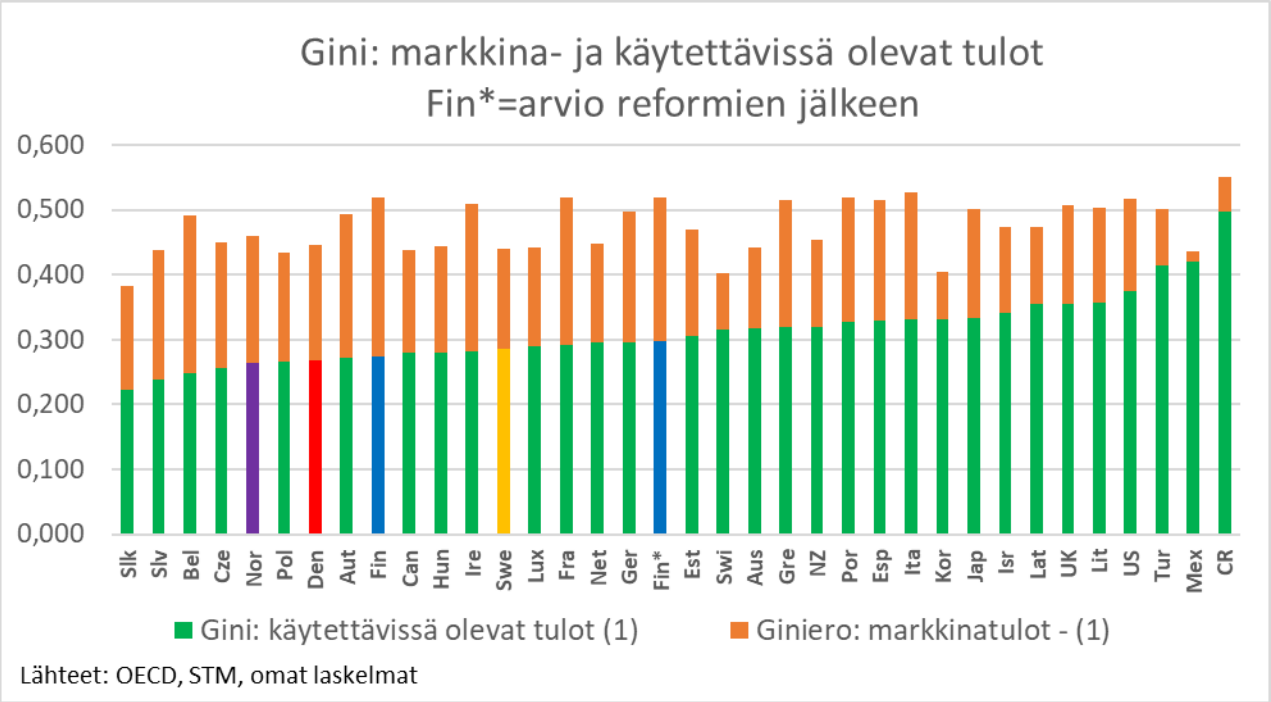


Lähde: Ameco, 2022-24 komission ennuste kevät 2023

Kuvio 4

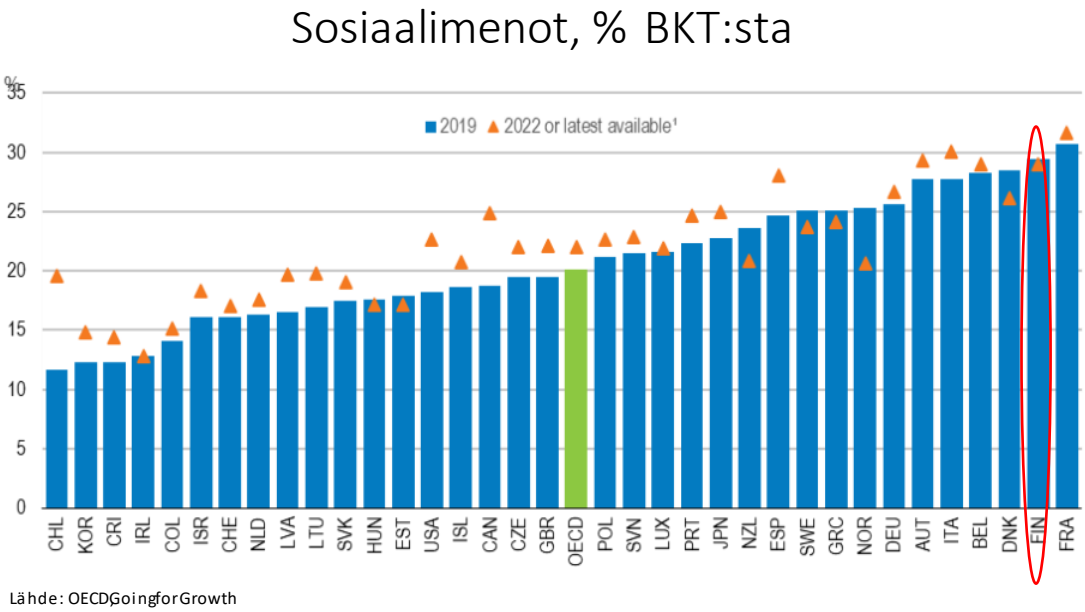


Kuvio 5



Lähteet: OECD, STM, omat laskelmat

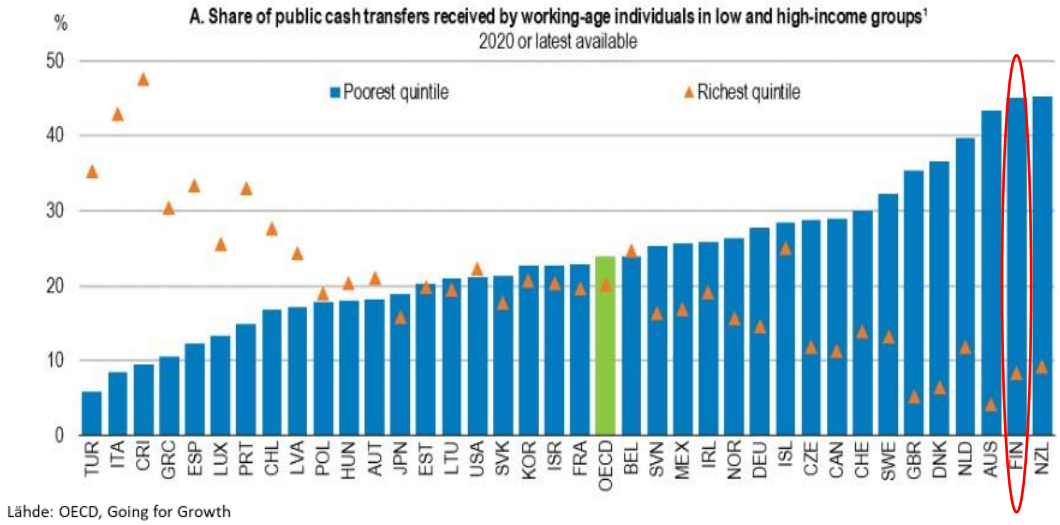
Kuvio 6



Lähde: OECD Going for Growth

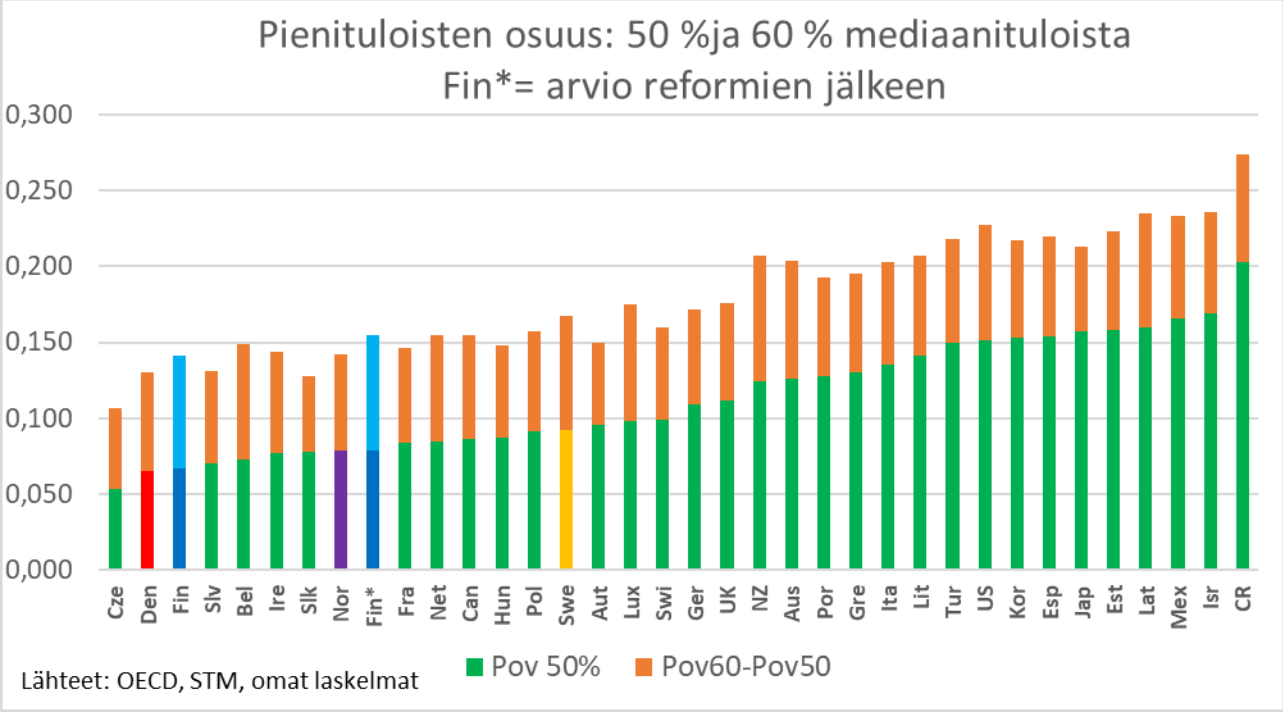
Kuvio 7

Sosiaalisten tulonsiirtojen jakautuminen

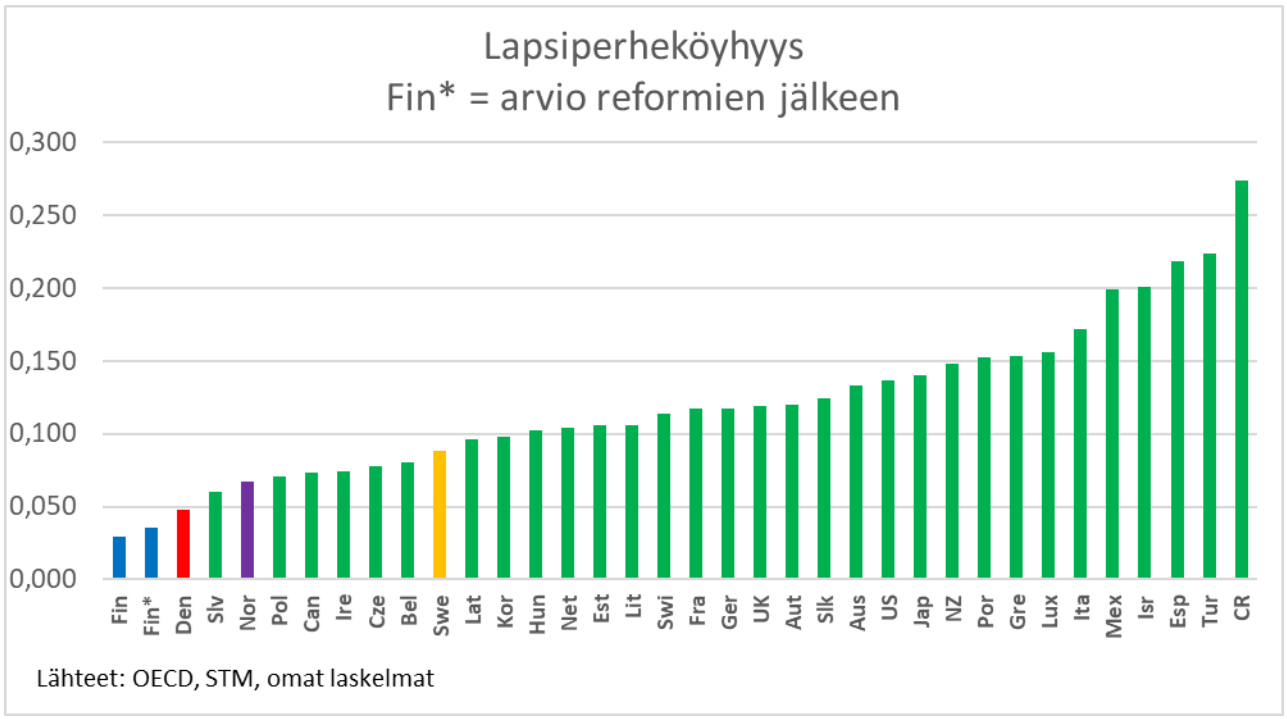


Lähde: OECD, Going for Growth

Kuvio 8



Kuvio 9


Lapsiperheköyhyys
Fin* = arvio reformien jälkeen
0,300
0,250
0,200
0,150
0,100
0,050
0,000
Fin
Fin*
Den
Slv
Nor
Pol
Can
Ire
Cze
Bel
Swe
Lat
Kor
Hun
Net
Est
Lit
Swi
Fra
Ger
UK
Aut
Slk
Aus
US
Jap
NZ
Por
Gre
Lux
Ita
Mex
Isr
Esp
Tur
CR
Lähteet: OECD, STM, omat laskelmat