23.10.2023 VATT/399/07.01/2023

Eduskunnan Talousvaliokunnalle
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Lausunto Eduskunnan Talousvaliokunnalle

Samasanainen lausunto on toimitettu aiemmin valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024-2027. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen lausunnossa tarkastellaan talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa yleisesti, ja julkisen talouden kestävyyden kannalta erityisesti.

Talousarvioesityksen määrärahoiksi vuodelle 2024 ehdotetaan 87,9 mrd euroa. Esitys on 11,5 mrd euroa alijäämäinen. Alijäämän arvioidaan olevan vuonna 2024 noin 3,4 % suhteessa BKT:hen. Alijäämän määrä on suurempi kuin edeltävänä vuonna, ja myös absoluuttisesti tarkasteltuna suuri. Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat oikean suuntaisia ja sopeuttamisen toteuttaminen pitkäaikaisella ohjelmalla on talouden kannalta perusteltua. Valtiovarainministeriön kevään 2023 ennusteen mukaiset BKT-pohjaiset tunnusluvut kohtaavat tavoiteuran vuoden 2024 osalta, mutta jatkossa ennuste näyttää heikommalta kuin mitä tavoitellaan (JTS s. 156, Taul. A). Kun syksyn 2023 ennuste (Tal. Katsaus Syksy 2023) on kevään ennustetta synkempi, jäätäneen myös 2024 osalta tavoitteesta ilman korjaavia lisätoimenpiteitä. Isossa kuvassa Suomessa on perinteistä vertailumaata Ruotsia voimakkaasti suurempi julkinen velka suhteessa BKT:hen ja julkisen sektoria on ylläpidetty velaksi jo pitkään. Ongelman ydin on pitkään jatkunut julkisen sektorin kasvu samalla, kun talouden ja tuottavuuden kasvu on ollut heikkoa. Keskimääräinen veroaste on ollut viimeiset kymmenen vuotta n. 42%-44%, mikä viittaisi siihen, että menojen BKT-osuuden nousu on juurisyy jatkuvaan vuodesta 2009 jatkuneeseen alijäämien kasvuun.

Suomen talouden näkymät ja kansainvälisen talouden epävarmuus

Talousarvioesityksessä arvioidaan, että Suomen BKT ei kasva kuluvana vuonna ja, että kasvu alkaa uudelleen 1,2 % tasolla vuonna 2024. Julkisen talouden rahoitusasema heikkenee kuluvana vuonna. Työllisyyden kasvua odotetaan, suunniteltujen toimenpiteidenkin johdosta, mutta mikäli talouskasvu hidastuu ja erityisesti mikäli osa eurooppalaisista talouksista joutuu vaikeuksiin, voi työllisyyden kasvutavoitteen saavuttaminen ja sitä kautta syntyvä talouden elpyminen hidastua.

Suomen talouskasvun kehitykseen vaikuttaa voimakkaasti se, miten eurooppalainen talous isossa kuvassa kehittyy ja erityisesti se, miten suomalaisen vientiteollisuuden tärkeimpien kohdemaiden taloudet kehittyvät. Lyhyen aikavälin viennin kehitys tukee käsitystä vähintäänkin lyhyeksi aikaa heikkenevästä suhdanteesta. Inflaation hidastuminen on ollut odotettua verkkaisempaa ja se on käynyt odotettua korkeammalla (vrt. Tal. Katsaus Syksy 2022). Korkea inflaatio on nostanut myös palkkoja ja indeksikorjauksia odotettua enemmän, mikä on osaltaan vaikuttanut myös julkisen talouden tasapainoon negatiivisesti. Inflaation odotetaan laskevan 2,2 prosenttiin vuonna 2024. Euroopan keskuspankki odottaa inflaation olevan vuonna 2024 3,2% ja laskevan 2,1 prosenttiin vuonna 2025 (ECB 9/2024). Tämä antaa osviittaa ECB:n mahdollisesta korkopolitiikasta, joka ohjaa voimakkaasti rahan hintaa myös Suomessa. Korkojen jatkuva noussut taso syö osaltaan

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

asuntovelkaisten kotitalouksien ostovoimaa ja ECB:n mahdolliset korkojen laskemiset vuonna 2024 tukisivat kotitalouksien kulutusta.

Sähkön riittävyyteen liittyvät riskit ovat laskeneet ja talvella 2022 toteutunutta sähkön hintojen nopeaa nousua ja vastaavia kuluttajien kustannuksia lähes räjähdysmäisesti nostavia sähkön hintapiikkejä tuskin tultaneen näkemään talvella 2023 - 2024 (Fingrid, 9/2023). Pitkällä tähtäimellä Euroopan energiamarkkinat ovat kuitenkin murroksessa ja jatkossakin on kiinnitettävä huomiota teollisuuden energiakustannusten kehitykseen. Energiasektorin investointisuunnitelmiin kiinnitetään huomiota ja nähtävästi niiden varaan lasketaan odotuksia liittyen niiden talouskasvua nopeuttaviin vaikutuksiin. Varovaisuutta olisi olla laskematta erityisen paljon yksityisten yritysten investointisuunnitelmien varaan. Investointien syntymistä voidaan yleisesti edesauttaa ylläpitämällä ennakoitavaa ja kilpailukykyistä investointiympäristöä. Muutoin energiamarkkinassa (kaasu, polttonesteet) on ulkoisten shokkien mahdollisuus olemassa ja mm. öljyn hinta saattaa kohdata voimakastakin varianssia, mikäli Lähi-Idän tilanne eskaloituu – tällainen kehitys näkyisi myös Suomessa hintavaihteluina.

Pitkän tähtäimen talouden kuvaa hahmoteltaessa on ensiarvoisen tärkeää tiedostaa väestön vanheneminen ja huoltosuhteen heikkeneminen. Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) todetaan, että vuodesta 2010 huoltosuhde on heikentynyt jo voimakkaasti (20%) ja heikkeneminen jatkuu pitkällä aikavälillä siten, että 2040 huoltosuhteen arvioidaan olevan 67,3 huollettavaa per 100 työikäistä (Väestöennuste, 2023). Tämä muutos tulee asettamaan paineita talouden kestävyydelle ja ilman verrattain voimakasta ja pitkäaikaista talouskasvua sen aiheuttamia haasteita ei voida ilman toimenpiteitä ratkaista. Tilanne edellyttää julkisen sektorin menojen ja tulojen tarkastelua kriittisesti ja pitkäjänteisesti.

Julkisen talouden kestävyys ja tehostaminen

Valtiontalouden alijäämän voidaan todeta muuttuneen krooniseksi ja se on seurausta pitkään jatkuneesta julkisen sektorin kasvun velalla tapahtuneesta ylläpitämisestä. Budjetissa ja julkisen talouden suunnitelmassa on lähdetty tekemään oikean suuntaisia toimenpiteitä ja määritelty tavoiteura julkisen talouden kehitykselle suhteessa BKT:een. Talouden näkymät osoittavat, että asetettuja tavoitteita ei tultane saavuttamaan tähän mennessä määritellyillä toimenpiteillä (Taulukko A., JTS). Esitetyt sopeutustoimet ja rakenteellisiksi luonnehdittavat uudistukset eivät näyttäisi yksin riittävän. Erot tavoitteen ja ennusteen välillä ovat vuosille 2025 ja 2026 huomattavia. Suunnitelluilla toimenpiteillä tasapainoisen Valtion budjettitalouden saavuttaminen on useamman vaalikauden mittainen projekti.

Julkisen talouden sopeuttamisen työkalupakkiin kuuluvat niin menopuolen sopeutukset kuin tulopuolenkin tarkastelu. Menopuolella voidaan yleisesti todeta, että olisi pyrittävä ensisijaisesti kohdistamaan sopeutukset vaikutukseltaan mahdollisimman tehokkaisiin toimenpiteisiin, joiden negatiivinen vaikutus kansalaisten välttämättömien tarpeiden kannalta on mahdollisimman pieni. Onnistunut kohdistaminen edellyttää kokonaisvaltaista julkisen sektorin kustannusten ja palveluiden kriittisestä tarkastelua ja sen määrittelyä, mitkä palvelut, suoritteet, tulonsiirrot ja tehtävät kuuluvat ja mitkä mahdollisesti eivät kuulu julkisen sektorin (erityisesti Valtion) tehtäväkenttään. Budjetissa ja julkisen talouden suunnitelmassa on osaltaan aloitettu tämä työ. On todettava, että heikohko talouskasvu ei lyhyellä aikavälillä yksistään riitä kuromaan alijäämää kiinni, siksi julkisen sektorin kustannuksia laskevat toimenpiteet ja päätökset ovat välttämättömiä. On merkittävää huomata, että mikäli talous kehittyy arvioituakin heikommin kasvavat paineet sopeuttaa kulupuolta entisestään. Koska Suomi kilpailee globaalisti osaavasta työvoimasta, on syytä tarkastella olennaisten kilpailijamaiden osalta mm. palkkaverotusta kriittisesti ja analysoitava minkälainen kilpailuasetelma on tällä hetkellä Suomen kannalta. Riskinä ei ole pelkästään se, että emme pystyisi houkuttelemaan osaavaa työvoimaa, vaan myös se, että osaavaa työvoimaa muuttaa pois Suomesta.

Hyvinvointialueiden talous näyttelee tärkeää roolia julkisen talouden tasapainottamisessa. Asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että hyvinvointialueiden osalta ei jouduta toteuttamaan massiivista suunnitelman ylittävää lisäresursointia, vaan alueiden toimintaa olisi pystyttävä tehostamaan. Siksi tehtävän tavoiteasetannan täytyy olla selkeää ja kunnianhimoista. Hyvinvointialueiden ohjausta auttaisi vertailukelpoinen tietoaineisto hyvinvointialueiden taloudellisesta tilanteesta ja toiminnan tehokkuudesta, jota

ei ole tällä hetkellä saatavilla. Hyvinvointialueiden ohjauksen työkalupakissa olisi pidettävä mahdollisuus tarvittaessa yhdistää hyvinvointialueita tavalla, joka tehostaa palveluiden tuottamista ja tuottaa kustannussäästöjä. Olisi tärkeää tarkastella hyvinvointialueiden palvelutarpeen kehitystä pidemmällä aikavälillä, erityisesti välttämättömien palvelujen osalta, kuin vuoteen 2027 asti (JTS), sillä rakenteiden uudistamisen tulisi perustua pitkäaikaisen kehityksen hyvään ymmärrykseen. Tiedossa oleva väestön kehitys ja sen luoma paine palvelutarpeen kehitykselle tulisi ymmärtää pitkälle tulevaisuuteen, sillä se osaltaan määrittelee julkisen talouden pitkän aikajänteen kustannuksia hyvinvointialueiden osalta.

Julkisella sektorilla tulisi jatkossa ja jatkuvasti kiinnittää enenevässä määrin huomiota päällekkäisyyksien ja hukan poistamiseen ja prosessien tehostamiseen sekä julkisen sektorin laajuisten standardien luomiseen. Esteitä käyttää digitalisaatiota kustannussäästöjen luomiseksi tulisi poistaa. Vahvoja kannusteita toiminnan tehostamiseen täytyisi luoda.

Lopuksi

Julkisen sektorin tehostaminen tai positiivinen työllisyyskehitys eivät yksin riitä julkisen talouden ripeään tasapainottamiseen. Koska kansantaloutemme ei nykytilassa pysty ylläpitämään nykyisenlaajuista julkista sektoria ilman voimakasta velanottoa, on ollut tärkeää pystyä aloittamaan tilannetta korjaava päätöksenteko ja lähteä sopeuttamaan julkista taloutta. Nyt lausuntokierroksella olevassa talousarviossa on lähdetty varovaisesti tekemään toimenpiteitä julkisen talouden tasapainottamiseksi vuoden 2024 osalta ja julkisen talouden suunnitelma kuvaa toimenpiteitä tuleville vuosille. Ennusteiden toteutuessa eivät määritellyt toimenpiteet yksin riitä tavoiteuran saavuttamiseen ja lisätoimenpiteet olisivat tarpeen.

Syntyvyysluvut tunnetaan ja niiden perusteella työssäkäyvien ikäkohorttien koon tiedetään trendinomaisesti pienenevän. Tämä pitkän aikavälin jatkuva kehitys on omiaan luomaan tilanteen, jossa työssäkäyvien lukumäärä suhteessa huollettaviin varmasti pienenee ja huoltosuhde heikkenee ajan myötä voimakkaasti. Kyseessä ei ole arvio, vaan tieto ja onkin tärkeää lähteä pitkäjänteisesti suunnittelemaan myös niitä toimenpidekokonaisuuksia ja reformeja, jotka vaaditaan kestävän kokoisen julkisen talouden saavuttamiseen jatkuvasti heikkenevän huoltosuhteen tulevaisuudessa.

Viitteet

JTS: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024-2027, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:64

Tal. Katsaus Syksy 2023: Taloudellinen katsaus - Syksy 2023, esitysmateriaali, Valtiovarainministeriö

Tal. Katsaus Syksy 2022: Taloudellinen katsaus, Syksy 2022, Valtiovarainministeriön julkaisuja, 2022:58

ECB 9/2024: Monetary Policy Decisions, 14. September, 2023, European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230914~aab39f8c21.en.html

Fingrid 9/2023: Sähkön riittävyys tulevana talvena näyttää hyvältä, Fingrid, 7.9.2023

Väestöennuste: Väestöennuste, Tilastokeskus https://www.stat.fi/tilasto/vaenn#keyfigures

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan, ylijohtaja