Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta lausuntoa vuoden 2024 talousarvioesityksestä sekä vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmasta. Keskitymme tässä lausunnossa suhdannepolitiikkaan ja julkisen talouden vahvistamista koskeviin tavoitteisiin. Talouspolitiikan arviointineuvosto tarkastelee pääministeri Petteri Orpon hallituksen talouspolitiikkaa paljon laajemmin tammikuussa 2024 julkaistavassa vuosiraportissa.

Julkisen talouden vahvistaminen

Hallitusohjelman perusteella pääministeri Orpon hallituksen keskeinen talouspolitiikan tavoite on vahvistaa julkista taloutta ja mahdollistaa julkisen velan BKT-suhteen nousutrendin pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun seuraavalla vaalikaudella. Tämä on erittäin hyvä tavoite. Julkisen velan BKT-suhde on kasvanut merkittävästi finanssikriisin jälkeen ja ilman erityisesti valtion tuloihin ja/tai menoihin vaikuttavia uusia päätöksiä, velkasuhde todennäköisesti jatkaa kasvuaan. Kasvava julkinen velkaantuminen siirtää verotaakkaa tuleville sukupolville ja heikentää tasapainoisen talouskehityksen edellytyksiä.

Kasvava julkinen velkaantuminen saattaa myös vähentää mahdollisuuksia vastasykliseen finanssipolitiikkaan tulevaisuudessa. Nopea velkaantuminen huonossa suhdannetilanteessa voi nostaa nopeasti valtion tai kuntien ottamien uusien lainojen korkoa, jos julkinen velka on jo ennestään korkealla tasolla suhteessa BKT:hen, joka pitkälti määrittää julkisen talouden velanhoitokyvyn. Tähän liittyen on myös syytä huomata, että julkisen velan odotettu reaalinen korko on jo noussut kansainvälisen kehityksen myötä huomattavasti noin vuoden sisällä.

Hallitusohjelma sisältää laajan joukon toimenpiteitä, joilla hallitus tavoittelee julkisen talouden vahvistamista vuositasolla noin 6 miljardilla eurolla vuoteen 2027 mennessä. Hallituksen ensimmäinen talousarvioesitys sisältää osan näistä toimista. On merkillepantavaa, että näistä toimista huolimatta valtion ennakoidaan velkaantuvan ensi vuonna enemmän kuin kuluvana vuonna. Budjettitalouden alijäämän arvioidaan olevan 10,2 miljardia euroa vuonna 2023 ja 11,5 miljardia euroa vuonna 2024. Kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen kasvu ylittää tämän hetken arvion mukaan myös lievästi Euroopan unionin neuvoston suositteleman 2,2 prosentin kasvun vuonna 2024.[1]

[1] Council of the European Union: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11158-2023-REV-1/en/pdf

Julkisen talouden suunnitelma sisältää suuremman osan hallitusohjelmaan kirjatuista julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävistä toimista kuin vuoden 2024 talousarvioesitys. Senkään perusteella julkinen talous ei ole kuitenkaan merkittävästi vahvistumassa edes vaalikauden loppuun mennessä. Tämä johtuu osittain siitä, että kokonaisveroasteen ennakoidaan laskevan. Taustalla on mm. työttömyysvakuutusmaksun aleneminen hyvän työllisyyskehityksen myötä. Pidemmän aikavälin laskutrendi liittyy mm. liikenteen sähköistymiseen, sillä se pienentää liikenteeseen liittyviä verotuloja trendinomaisesti.

Kokonaisveroaste laskee valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa (JTS:ssa) enemmän kuin viime keväänä julkaistussa ns. teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Uuden julkisen talouden suunnitelman mukaan veroaste laskee vuoden 2023 41,7 prosentista 40 prosenttiin vuonna 2027 (vrt. teknisen JTS:n vastaavaan muutokseen 42,6 prosentista 41,5 prosenttiin).

Tämä kaikki tarkoittaa myös sitä, että hallituksen tavoittelema 6 miljardin sopeutuspaketti ei todennäköisesti riitä hidastamaan julkisen talouden velkaantumista läheskään yhtä paljon kuin mitä vielä hallitusohjelmaa laadittaessa voitiin odottaa. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä kasvaa lähivuosina ja on 2,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2027, kun taas hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee alijäämän supistamista korkeintaan 1 prosenttiin BKT:sta. Velka suhteessa BKT:hen on ennusteen mukaan 74,2 % vuonna 2023 ja nousee 81,6 prosenttiin vuonna 2027. Ennuste ei heijasta täysimääräisesti kaikkien hallitusohjelmassa mainittujen, julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävien toimien odotettuja vaikutuksia edes vuoden 2027 osalta. Siitä huolimatta näyttää epätodennäköiseltä, että hallitusohjelman mukaiset toimet riittäisivät velkasuhteen vakauttamiseen hallituskauden loppuun mennessä.

Hallitusohjelman mukaan hallitus ei nosta kokonaisveroastetta omilla toimillaan. Näillä näkymin linjaus tarkoittaa, että hallitus joutuu tekemään vastaavasti suunniteltua enemmän menoleikkauksia pitääkseen kiinni julkisen talouden vahvistamiseen liittyvistä tavoitteistaan. Uusien säästökohteiden löytäminen hallituskauden aikana saattaa kuitenkin osoittautua hankalaksi. Joustavampi suhtautuminen verotukseen parantaisi hallituksen uskottavuutta julkisen talouden vahvistamisessa.

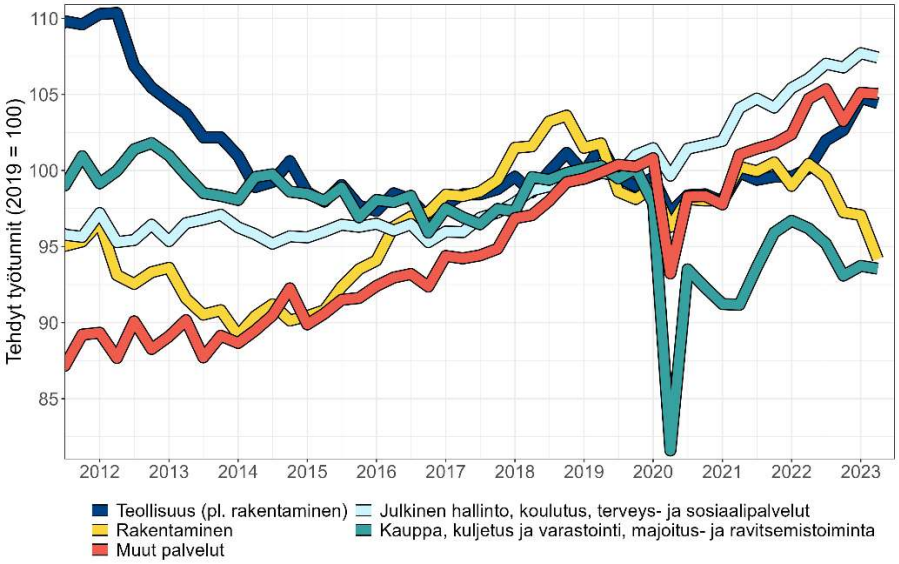
Suhdannepolitiikka

Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät menoleikkaukset ja veronkiristykset yleensä pienentävät kokonaiskysyntää. Kokonaiskysynnän pieneneminen johtaa usein kokonaistuotannon supistumiseen, mikä puolestaan heikentää sopeutustoimien julkista taloutta vahvistavaa vaikutusta. Tällainen vaikutus on kuitenkin yleensä tilapäinen, eikä se tee pysyvistä sopeutustoimista hyödyttömiä julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyyden kannalta.

Sopeutustoimien vaikutus kokonaistuotantoon riippuu myös suhdannetilanteesta. Korkeasuhdanteessa tuotantoa rajoittaa yleensä ennen kaikkea osaavan työvoiman saatavuus. Sopeutustoimista tai yleisemmin finanssipolitiikan kiristämisestä aiheutuvan kokonaiskysynnän pienenemisen voi tällöin olettaa pienentävän pikemminkin inflaatiopaineita kuin tuotantoa. Sen sijaan syvässä taantumassa, jossa kysyntää on tuotantomahdollisuuksin nähden muutenkin liian vähän, finanssipolitiikan kiristäminen todennäköisesti pienentää tuotantoa edelleen.

Talouskasvu ja työvoiman kysyntä näyttävät Suomessa heikentyneen kesän jälkeen ja ensi vuoden talousnäkymät ovat tavallista epävarmemmat. Työllisyys on kuitenkin lähihistoriaan

verrattuna edelleen korkealla tasolla ja työllisyyden heikentyminen näyttää johtuvan pitkälti yksittäisestä toimialasta eli rakentamisesta (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Tehdyt työtunnit toimialoittain (neljännesvuosiaineisto 2019=100)

Suhteellisen hyvä työllisyys kertoo siitä, että liian vähäinen kokonaiskysyntä ei ainakaan toistaiseksi rajoita tuotantoa kovin merkittävästi. Tätä taustaa vasten katsomme, että talousarvioesityksen mukainen finanssipolitiikan viritys ensi vuonna ei ole suhdannepolitiikan näkökulmasta ainakaan selvästi liian kireää. Toisaalta talousarvioesitystä löysempi finanssipolitiikka tarkoittaisi julkisen talouden vahvistamisen lykkäämistä entistä kauemmas.

On tietenkin mahdollista, että suhdannekehitys on ensi vuonna paljon odotettua heikompaa. Finanssipolitiikan viritystä voi tällöin olla tarpeen keventää lisäbudjettien myötä. Ns. automaattisten vakauttajien on joka tapauksessa syytä antaa toimia täysimääräisesti.

Rakennusalan työllisyyttä ja tuotantoa on perusteltua yrittää vahvistaa suoraan rakennusalaan kohdistuvin toimin. Rakentaminen tosin riippuu usein ennen kaikkea kuntien päätöksistä. Tässä tilanteessa olisi hyvin toivottavaa, että kasvukeskukset luovuttaisivat tontteja rakentamiseen markkinahintaan, eli hintaan, joka niistä enimmillään ollaan valmiita maksamaan, ja samalla edellyttävät, että rakentaminen alkaa pian. Toisin sanoen, tavoitteena tulisi olla, että tonttien ja rakennusoikeuden hinta joustaa niin että rakentaminen ei romahda.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvosto

puheenjohtaja Niku Määttänen, niku.maattanen@helsinki.fi

pääsihteeri Anni Huhtala, anni.huhtala@vatt.fi

tutkija Henri Keränen, henri.keranen@vatt.fi