Vesa Vihriälä 7.5.2024

VTT, vierailevа tutkija Helsingin yliopisto

Lausunto Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025 – 2028

Julkisen talouden suunnitelma ja samaan aikaan julkistettu valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus sisältävät päivitetyn arvion Suomen talouden kehityksestä lähivuosina, kuvauksen hallituksen talouspolitiikkatavoitteista ja -toimista sekä näiden pohjalta arvion julkisen talouden kehityksestä ja sen suhteesta EU:n finanssipoliittiseen säännöstöön.

Talouskehitystä koskeva arvio osin optimistinen, osin pessimistinen

Arvio Suomen taloustilanteesta ja -näkymistä on pääpiirteissään realistinen ja varsin laajasti jaettu. Suomi on parhaillaan lievässä taantumassa, josta sen voi olettaa toipuvan muun Euroopan mukana ensi vuoteen tultaessa. Pidemmän ajan kasvunäkymät ovat talouden muuttumattomilla rakenteilla vaisut.

Kuluvan vuoden 0-kasvua ja työttömyyden vain vähäistä nousua voi kuitenkin pitää optimistisena näkemyksenä uusimman tiedon nojalla. Maaliskuussa työttömyys oli 60 000 suurempi ja työllisyys 50 000 pienempi kuin vuotta aiemmin. Rakentaminen on nopeasti edelleen heikkenemässä ja kotitalouksien ja yritysten odotukset ovat yhä varsin heikkoja. Lisäksi VM:n arvio sopeutustoimien kokonaiskysyntää heikentävästi kerroinvaikutuksesta on tutkimuksen tuottamien vaikutusarvioiden alarajalla, joten todellinen negatiivinen vaikutus lyhyen ajan kasvuun voi olla jonkin verran ennustettua suurempi.

Useat muut kotimaiset ennustajat arvioivatkin suhdannetaantuman hieman syvemmäksi ja ehkä pidemmäksi kuin valtiovarainministeriö. Kaikkien ennusteiden mukaan taantuma jää kuitenkin lieväksi verrattuna jopa vuoteen 2020 verrattuna, puhuttamaan vuonna 2009 tai 1990-luvun alussa toteutuneista taantumista. Ensi vuonna tuotannon arvioidaan jälleen kasvavan yli 1 % vauhtia.

Toisaalta JTS:n pidemmän ajan kasvuennuste saattaa olla jopa liian varovainen, lähinnä työpanoksen kehityksen suhteen. Työn tuottavuuden kehitystä koskevat arviot, noin 1 % vuodessa kuluvan vuosikymmenen jäljellä olevina vuosina ja 1,3-1,5 % seuraavina vuosikymmeninä, vastaavat likimain keskiarvoja kotimaisten ennustajien verraten tuoreista ennusteista (KAK /2023). Verrokkimaiden viime vuosien kehityksen valossa tätä voi pitää uskottavana, vaikka tärkeää olisikin pyrkiä parempaan.

Valtiovarainministeriö näyttää kuitenkin toisaalta arvioivan työpanoksen kasvun varsin vaatimattomaksi. Vaikka 15-64-vuotiaiden työllisyysasteen ennustetaan nousevan 2,5 prosenttiyksiköllä vuodesta 2023 vuoteen 2028 eli 76,1 prosenttiin, työpanos ei ennusteen mukaan paljoa kasva. Osasyy on ilmeisestikin työtuntien väheneminen työllistä kohden. Mutta syytä voi olla myös työikäisen väestön kehityksessä, jonka VM näyttää olettavan muuttumattomaksi lähivuosina. Tämä on itse asiassa yllättävää ministeriön maahanmuuttoa koskevan oletuksen valossa.

VM olettaa nettomaahanmuutoksi 55 000 kuluvana vuonna ja 50 000 vuosina 2025-2027. 50 000 on 35 000 enemmän kuin Tilastokeskuksen (TK) viimeisimmässä väestöennusteessa. Kun tästä lisämuutosta pääosa (ehkä 80 %) on työikäisiä, ja TK:n ennusteen mukaan 15-64-vuotias väestö pienisi 2500 hengen vuosivauhtia, VM:n nettomuuttoennusteen mukaisen väestönkasvun tulisi johtaa työikäisen väestön kasvuun noin 25 000 hengellä vuodessa, eli noin 0,7 prosentilla. Niinpä jos

VM:n työllisyysaste-ennuste pitää paikkansa, työpanoksen tulisi kasvaa karkeasti tällä vuosivauhdilla lähivuosina.

Muutaman vuoden aikavälillä toteutuvan työllisyyden ja työtuntien muutosvauhdit voivat toki poiketa kysyntätilanteen muutosten takia paljonkin työikäisen väestön kehityksestä. Pidemmän päälle työpanoksen kehitys kuitenkin riippuu ratkaisevasti työikäisen väestön määrästä.

Talouskatsauksen kestävyyslaskelmassa työpanoksen ei juurikaan oleteta muuttuvan myöskään vuoteen 2040 mennessä. Tämä näyttäisi olevan sopusoinnussa TK:n viimeisen väestöennusteen ja lievästi nousevan työllisyysasteen kanssa. Jos sen sijaan nettomaahanmuutto asettuisi pysyvämmin lähivuosiksi oletetulle 50 000 hengen tasolle, työpanoksen voisi olettaa kasvavan vähintään 0,5 % vuosivauhtia. Tämä toisi merkittävän lisän BKT:n arvioituun 1,3 – 1,5 % kasvuvauhtiin. Olettaen, että maahanmuutto olisi työperäistä ja vastaisi siten työmarkkinoiden työvoimatarpeisiin, parempi työvoiman saatavuusnäkymä voisi vaikuttaa positiivisesti myös investointeihin ja sitä kautta tuottavuuden kehitykseen.

Talouspolitiikan peruslinja oikea

Hallituksen talouspolitiikka pyrkii yhtäältä työllisyyden lisäämiseen ja kasvun vauhdittamiseen erilaisin rakenteellisin toimin ja toisaalta pienentämään julkisen talouden alijäämää suorilla sopeutustoimilla, ts. etupäässä menojen leikkaamisella ja nyt kehysriihen päätösten myötä myös pienemmässä määrin verotusta kiristämällä.

Tätä peruslinjaa voi pitää oikeana, kuten lokakuussa 2023 valiokunnalle esittämässäni lausunnossa jo totesin. Velkakehitysnäkymän heikentyminen viime syksyn jälkeen antaa myös perusteet täydentää sopeutustoimia. Ilman uusia toimia velkaantuminen ei pysähdy lähivuosinakaan vaan jatkaa trendinomaisesti kasvuaan.

Julkisen talouden suunnitelman ns. tavoiteurassa oletetaan, että hallitusohjelman 4 miljardin säästöt, rakenneuudistuksilla tavoiteltu 2 miljardin parannus julkiseen talouteen ja kehysriihessä tehdyt 3 miljardin sopeutustoimet toteutuvat kokonaisuudessaan. Tämä riittäisi VM:n uusien laskelmien mukaan alijäämän painumiseen 0,9 prosenttiin ja velkasuhteen vakautumiseen noin 82 prosenttiin vuoteen 2028 mennessä.

Ennusteessaan VM päätyy kuitenkin vaatimattomampaan julkisen talouden paranemiseen: alijäämä jäisi uusien toimienkin jälkeen 1,7 prosenttiin vuonna 2028 ja velkasuhde jatkaisi lievää nousuaan ja olisi 84,4 % vuonna 2028. Alijäämän osalta ero on yli 2 mrd. euroa vuonna 2028. Tästä vajaa miljardi tulee siitä, että VM arvioi sote-menot 0,9 mrd. tavoitetta suuremmiksi. Osa erosta selittynee myös arviolla rakenneuudistusten tuoman julkistaloushyödyn jäämisestä hallituksen toivomaa pienemmäksi.

Nämä arviot osoittavat, että hallituksen suunnitelmia pienempi sopeutusohjelma tuskin riittäisi velkasuhteen vakauttamiseen edes neljän vuoden aikajänteellä. Toisaalta merkittävästi suurempi ohjelma voisi olla ongelma niin suhdannesyistä kuin sen vuoksi, että suuria leikkauksia on vaikea kohdistaa nopeasti toteutettuina järkevästi, ts. ilman kielteisiä pidemmän ajan vaikutuksia.

EU-säännöstön asettamat rajoitukset eivät olennainen asia

EU:n uudet finanssipolitiikan säännöt on juuri hyväksytty. Uusissa säännöissä on edelleenkin lähtökohtana 3 % alijäämäraja ja 60 % velkaraja.

Alijäämärajan ylittävä maa joutuu aiempaan tapaan liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP), jossa sen täytyy pienentää rakenteellista alijäämää vuosittain vähintään 0,5 % BKT:sta. Lisäksi alijäämän pienentämistä pitää jatkaa, kunnes saavutetaan 1,5 alijäämä.

60 % velkarajan ylittävän maan sopeutustoimet kytkeytyvät ns. nettomenouraan. Uuden säännöstön mukaan kunkin maan täytyy esittää neuvoston hyväksyttäväksi keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältävät sopeutuspolun julkisen talouden nimellisille nettoperusmenoille. Nettomenouran tulee johtaa velkasuhteen vuotuiseen alenemiseen vähintään 0,5 % BKT:sta (1 %, jos velkasuhde ylittää 90 %). Ensimmäiset ohjelmat on esitettävä tulevana syksynä.

Hallituksen tavoiteura johtaisi VM:n arvion mukaan 3,4 % alijäämään vuonna 2024, kun VM:n ennustama alijäämä on 3,5 %. Sekä tavoite- että ennusteuralla alijäämä jää alle 3 prosenttiin vuonna 2025. Poikkeama on siten väliaikainen. Poikkeamaa on myös vaikea pitää kovin suurena, etenkin verrattuna usean muun EU-maan todennäköisiin poikkeamiin. Lisäksi hallituksen sopeutusohjelma täyttää em. minimivaatimuksen rakenteellisen alijäämän supistamisvauhdista. Ajattelenkin, ettei komissio tule esittämään näiden alijäämälukujen perusteella Suomen asettamista liiallisen alijäämän menettelyyn.

Velkakriteerin osalta tilanne ei näytä yhtä hyvältä. Jopa hallituksen tavoiteuralla velkasuhde vain nippa nappa vakautuu, mutta ei alene 0,5 % BKT:sta vuotta kohden, kuten periaatteessa tulisi tapahtua. Velkakriteerin täsmällinen tulkinta on kuitenkin vielä epäselvää, joten ei ole varmaa, että tälläkään perusteella Suomi joutuisi liiallisen alijäämän menettelyyn.

Liiallisen alijäämän menettelyyn joutuminen voisi olla kiusallista maalle, joka on korostanut finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen tärkeyttä. Asiallisesti menettely ei kuitenkaan merkitsisi tarvetta asiallisesti erilaiseen politiikkaan kuin kansallisesta näkökulmasta on järkevää harjoittaa. Tässä mielessä EDP-uhka on korkeintaan toissijainen syy sopeuttaa julkista taloutta.

Sopeutusta ei voi lykätä, vaikka ajoitus ei ole ideaalinen

Julkisen talouden sopeuttaminen taantumassa ei ole ideaalinen vaihtoehto. Olennaista tällaisessa tilanteessa on arvioida, seuraako lyhytaikaisesta negatiivisesta kysyntäimpulssista todennäköisesti merkittäviä pitkäaikaisia vaikutuksia, ns. hystereesi-ilmiöitä. Jos nämä ovat suuria, itsessään pysyvästi julkista taloutta parantavien toimien hyöty voi jäädä tavoiteltua selvästi pienemmäksi.

Sopeutustoimien kokonaisuus 6-7 mrd. euroa on runsaat 2 % BKT:sta. Tämä suhteellisesti vähemmän kuin Kataisen/Stubbin hallituksen 6 miljardin kiristystoimet (n. 3 % silloisesta BKT:sta). Jaettuna koko 4 vuoden hallituskaudelle toimet ovat siis keskimäärin noin 0,5 % BKT:sta. Tätä ei voi pitää erityisen suurena finanssipolitiikan kiristämisenä.

Valtaosa, 4,5 mrd. euroa eli 1½ % BKT:sta, toteutuu kuitenkin jo vuoden 2025 loppuun mennessä. Tämä ei ole aivan mitätön kiristys, ja on mahdollista, että vaikutus kokonaiskysyntään on suurempi kuin VM on arvioinut.

Toisaalta taantuma ei ole kovin syvä työllisyydellä mitattuna; työllisyysaste on edelleen hyvin korkea ja työvoimasta on edelleenkin monilla aloilla pulaa. Rahoitusjärjestelmä on myös vakaa. Niinpä rahoituksen välityksen häiriytymisen kautta syntyvien negatiivisten kerrannaisvaikutusten riski on pieni. Lisäksi sopeutustoimet painottuvat menojen leikkauksiin. Nämä tuottavat tutkimusten mukaan vähemmän haittaa pidemmän ajan kasvulle kuin verojen korotukset. Niinpä päädyn arvioon, ettei sopeutuksen aiheuttamasta tilapäisestä kasvun heikentymisestä ole syytä olettaa syntyvän merkittävää pidempiaikaista kielteistä vaikutusta tuotannon tasoon.

Kun lisäksi rakenteellinen alijäämä on suuri ja lähtötilanteen velkataso on jo kohonnut huomattavan korkeaksi pohjoismaisessa vertailussa, ei toimien merkittävään lykkäämiseen nähdäkseni ole perustetta.

Hallituksen ilmaisemaan haluun kiristää arvolisäverotusta jo kuluvan vuoden aikana voi kuitenkin suhtautua kriittisesti. Useimpien ennusteiden mukaan talouden kasvu on käynnistymässä uudelleen vasta vuoden loppupuolella. ALV-kiristyksen ajoittaminen juuri tähän voisi luoda tarpeetonta negatiivista kierrettä, etenkin, jos oletettu korkojen lasku jää ennakoitua pienemmäksi. Hyöty nopeasta kiristyksestä olisi toisaalta vähäinen, ja liittyisi kaiketi lähinnä EDP-riskin vähentämiseen. Tämä ei, kuten edellä tuli ilmi, ole hyvä peruste. Olisikin syytä vielä harkita kiristyksen lykkäämistä ensi vuoden alkuun.

Toimien sisällössä yhä tarkistamisen aihetta

Hallitusohjelman työllisyys- ja kasvupolitiikan toimet keskittyvät työn vastaanottamisen kannustimien parantamiseen, työmarkkinainstituutioiden kehittämiseen yritysten riskejä vähentävällä tavalla, tutkimus- ja kehitysrahoituksen lisäämiseen sekä erilaisten lupamenettelyjen yksinkertaistamiseen. Syksyn lausunnossa arvioin nämä perustelluiksi uudistuksiksi. Korjaamisen varaa näin ennen kaikkea koulutus- ja maahanmuuttopolitiikassa: korkeakoulutusta ei laajenneta riittävästi ja osa maahanmuuttopolitiikan linjauksista heikentää Suomen houkuttelevuutta työ- ja opiskeluperäisen maahanmuuton kohteena.

Kehysriihen päätökset eivät korjaa näitä puutteita, ainakaan merkittävästi. Korkeakoulutukseen osallistujien joukkoa pyritään laajentamaan rajoittamalla samanaikainen opiskeluoikeus yhteen tutkintoon. Tämä lisännee jossain määrin opiskelut aloittavien määrää, mutta tuskin olennaisesti. Kääntöpuolena ovat samalla heikentyneet mahdollisuudet hankkia laaja-alaista osaamista kahden tai useamman tutkinnon avulla.

Hallitusohjelman maahanmuuttolinjauksiin ei ole tullut olennaisia muutoksia. Tämä on valitettavaa. Kuten aiemmin talouskehitystä koskevassa kohdassa tuli esille, työperäisen maahanmuuton asettuminen pysyvämmin parin viime vuoden tasolle muuttaisi talouden kasvunäkymiä merkittävästi. Tämän toteutumiseen on kuitenkin vaikea luottaa tilanteessa, jossa Euroopan talouksien piristyminen lisää entisestää kilpailua osaavasta työvoimasta.

Kehysriihen merkittävin uusi anti kasvupolitiikan osalta on lupaus verohelpotuksesta vihreän siirtymän investointien hankkeille, jotka lähtevät liikkeelle ennen vuoden 2025 loppua. Vaikka kyse on yritystukien lisäämisestä, ratkaisua voi pitää oikeutettuna. Tilanteessa, jossa monet muut maat houkuttelevat kyseisiä investointeja suurilla tuilla, vihreän vedyn varaan syntyvää tuotantoryvästä voi olla vaikea saada syntymään ilman kansallista tukea.

Sopeutustoimista laadullisesti uusi on verotuksen kiristäminen. Tämä on perusteltu ratkaisu, kun veroaste on muutoin laskussa ja vain vähän ongelmia aiheuttavia menojen lisäleikkauksia on yhä hankalampi löytää. Painopisteen asettaminen arvonlisäverotuksen kiristämiseen auttaa myös hillitsemään veromuutosten kielteisiä kasvuvaikutuksia. Tästä näkökulmasta myös kiinteistöjen (maapohjan) ja listaamattomien yritysten verotuksen kiristäminen olisi aiheellista.

Uusista sopeutustoimista ongelmallisimmat koskevat hyvinvointialueiden rahoituksen leikkaamista. Hyvinvointialueiden kulut olivat vuonna 2023 noin 1,5 mrd. euroa allokoitua rahoitusta suuremmat. Valtio korvaa tämän vuonna 2025. JTS:n mukaan alijäämiä kertyy yhä myös tulevina vuosina, vaikka hyvinvointialueet yltäisivät taloussuunnitelmiensa mukaisiin säästötoimiin. Tämän vuoksi hallitus kohdistaa sote-palveluihin uusia säästötoimia. Säästömahdollisuuksia haetaan mm. vähentämällä

erikoissairaanhoidon päivystyksiä osassa maata, pienentämällä hoitajamitoitusta sekä väljentämällä hoitotakuuta.

Osa soten lisäsäästötoimista saattaa olla hyvinkin perusteltuja, etenkin kun otetaan huomioon henkilöstön saatavuusongelmat. Hoitotakuun määräaikojen kasvattaminen on kuitenkin hyvin ongelmallista. Väljennys luo hyvinvointialueille houkutuksen heikentää perusterveydenhuollon palveluita niistä saatavan nopean säästön takia tavalla, joka lisää myöhemmin kalliin erikoissairaanhoidon kysyntää. On toisaalta kyseenalaista, vähentääkö jo aiemmin päätetty Kela-korvauksen nosto yksityisistä lääkärikäynneistä julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuvaa kysyntää merkittävästi. Näiden varojen käyttö julkisen perusterveydenhuollon rahoittamiseen kohdistaisi rahoitusta todennäköisemmin sellaisten ihmisten palveluihin, joista tuleva välitön terveyshyöty olisi suurempi ja jotka vähentäisivät enemmän kalliin erikoissairaanhoidon tarvetta.

Nopeiden säästöjen tekemistä vaikeuttaa kaiken kaikkiaan se, että julkinen rahankäyttö terveydenhuoltoon ei ole mitenkään erityisen suurta suhteessa talouden kokoon, etenkin kun otetaan huomioon väestön ikärakenne ja siitä aiheuta palvelutarve.

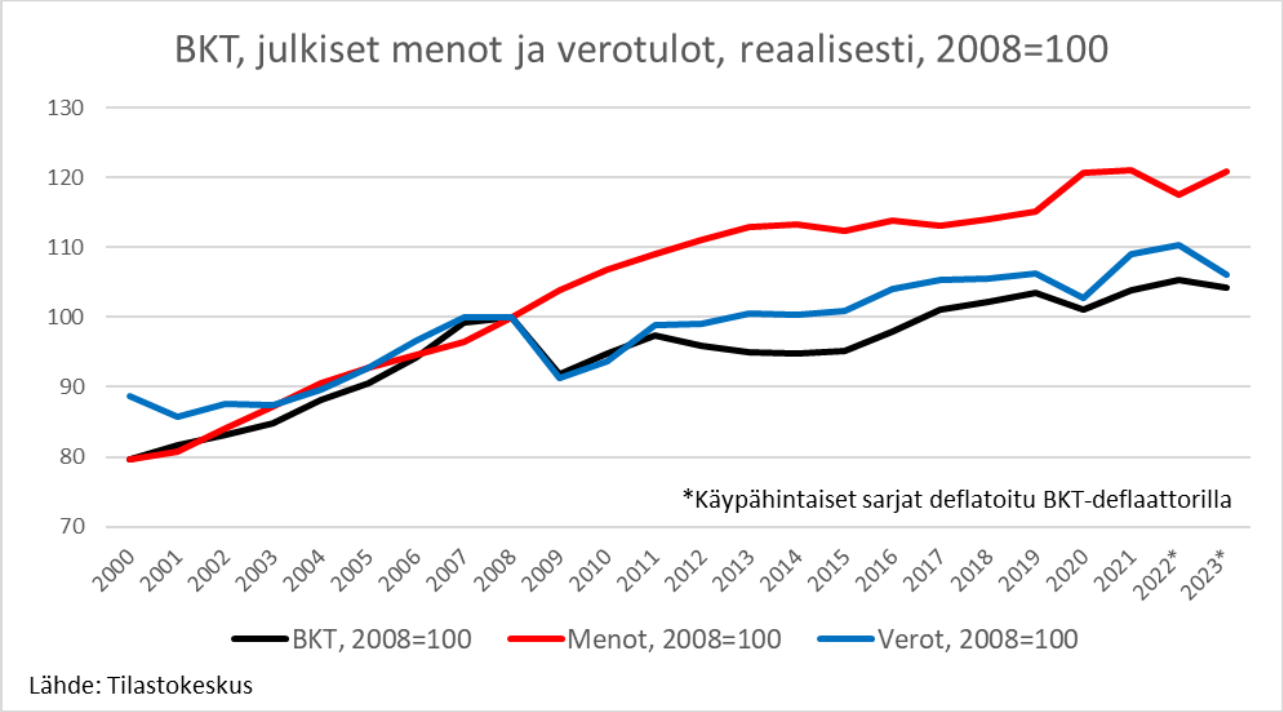
Lopuksi

Julkisen talouden suunnitelma on kokonaisuutena realistinen pyrkimys julkisen talouden vakauttamiseen. Vakautukselle on vahvat perusteet pohjoismaisen hyvinvointimallin edellyttämän rahoituksen kestävyyden turvaamiseksi.

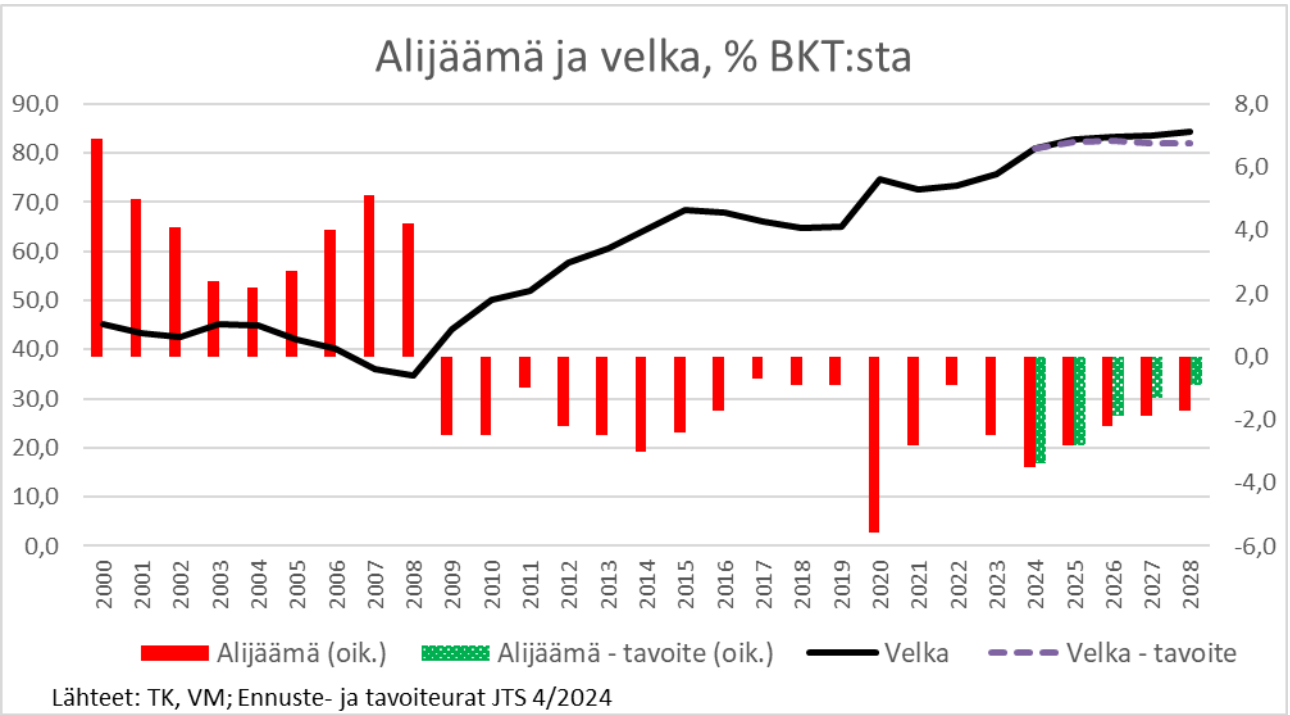
Kehysriihessä päätettyjen toimien jälkeenkin julkinen velka suhteessa BKT:hen korkeintaan vakiintuu tasolle, joka on jopa hieman korkeampi kuin tyypillisesti EU:n jäsenmailla. Kuluvalla hallituskaudella toimeenpantavia sopeutustoimia tuskin kuitenkaan on enää järkevää kasvattaa.

Pidemmän päälle olisi kuitenkin hyvä päästä lähemmäksi pohjoismaista velkatasoa. Tämä sallisi merkittävänkin tilapäisen lisävelkaantumisen, kun välttämätön tarve sellaiseen ilmaantuu. Tätä velkasuhteen alentamistavoitetta palvelee hallituksen pyrkimys yli vaalikausien julkisen talouden tasapainoa ohjaavan kansallisen säännöstön tai käytännön kehittämiseen. Tällainen olisi järkevää valmistella parlamentaarisesti mahdollisimman laajan sitoutumisen aikaansaamiseksi.

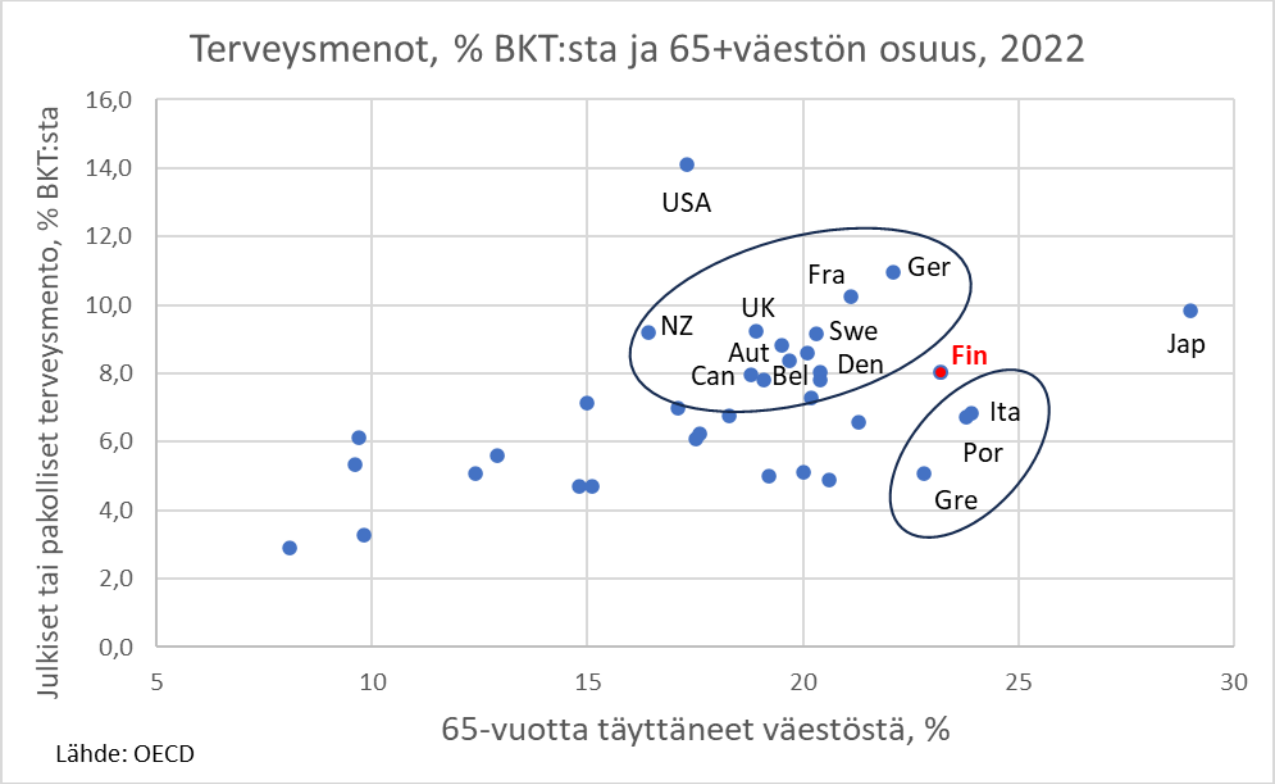
Kasvupolitiikka ansaitsisi kokonaisuutena suuremman painon julkisen talouden vakautusohjelmassa. Uusia linjauksia tarvittaisiin etenkin koulutustason nostamiseksi ja lisääntyneen työ- ja opiskeluperäisen maahanmuuton vakiinnuttamiseksi. Myös infrastruktuuri-investointien kohdennuksia olisi syytä arvioida uudelleen.



Lähde: Tilastokeskus



Lähteet: TK, VM; Ennuste- ja tavoiteurat JTS 4/2024


Terveysmenot, % BKT:sta ja 65+väestön osuus, 2022
Julkiset tai pakolliset terveysmento, % BKT:sta
16,0
14,0
12,0
10,0
8,0
6,0
4,0
2,0
0,0
5
10
15
20
25
30
65-vuotta täyttäneet väestöstä, %
USA
Fra
Ger
UK
NZ
Swe
Aut
Can
Bel
Den
Fin
Jap
Ita
Por
Gre

Lähde: OECD