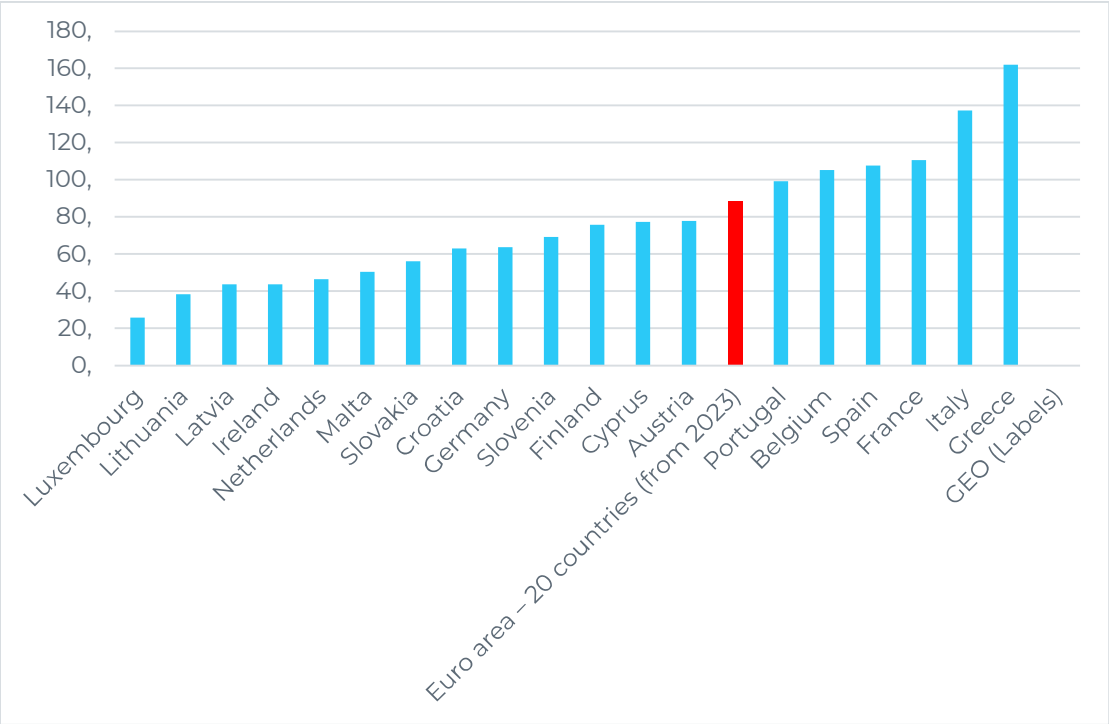
Asiantuntijalausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028

Talouspolitiikan tavoitteet ja talouden tilannekuva

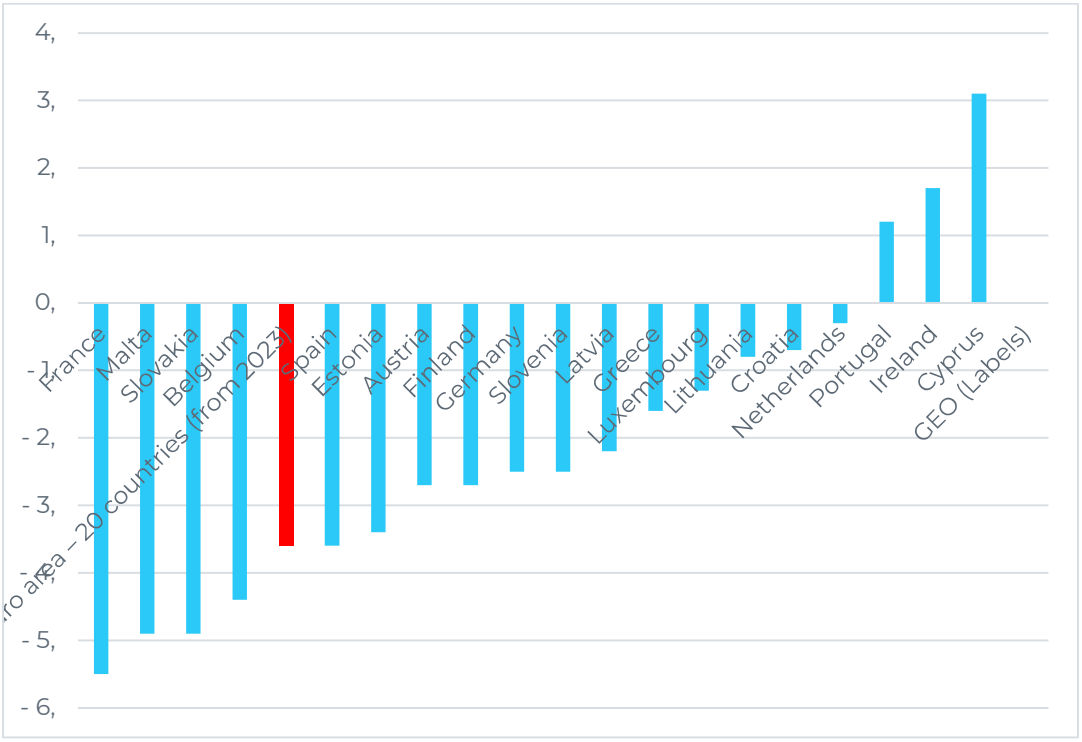
Petteri Orpon hallituksen keskeisimpänä tavoitteena on julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen vuoteen 2027 mennessä. Pidemmän aikavälin tavoitteiksi mainitaan julkisen talouden tasapainottaminen ja julkisen talouden velkasuhteen kääntäminen laskuun. Talouspolitiikan tavoitteina on myös työllisyyden ja talouskasvun vahvistaminen, mutta julkisen talouden suunnitelmassa selvästi tärkein painopiste on julkisen velkaantumisen hillinnässä.

Talouspolitiikan tavoitteita arvioitaessa olennaista on havaita, että Suomen julkisen talouden velkaantuminen muihin euroalueen jäsenvaltioihin verrattuna on yhä varsin kohtuullista. Kuviosta 1 havaitaan, että edelleen vuonna 2023 Suomen julkinen velkasuhde oli selvästi euroalueen keskiarvon alapuolella. Samaan lopputulokseen tullaan myös tarkasteltaessa julkisen talouden alijäämän suhdetta bruttokansantuotteeseen vuonna 2023.

Kuvio 1. Julkinen velka / BKT euroalueella vuonna 2023. Lähde: Eurostat.



Kuvio 2. Julkisen talouden alijäämä / BKT euroalueella vuonna 2023. Lähde: Eurostat.



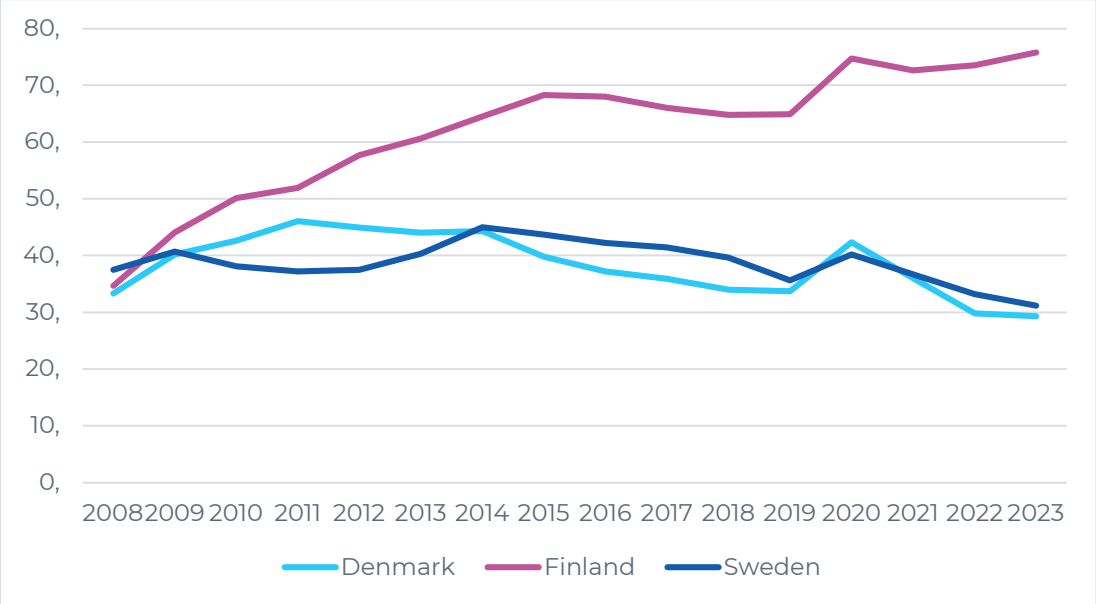
Keskeisiin verrokkimaihin verrattuna Suomen julkisen talouden tilannetta voidaan pitää suhteellisen hyvänä. Jos kuitenkin vertailu tehdäänkin euroalueen ulkopuolella oleviin Ruotsiin ja Tanskaan, havaitaan Suomen julkisen sektorin olevan selvästi velkaantuneempi.

Kuvio 3 osoittaa, että vielä finanssikriisin puhjetessa Suomen velkasuhde oli alemmalla tasolla kuin Ruotsissa ja samalla tasolla kuin Tanskassa. Merkittävä erkaantuminen velkasuhteiden kehityksessä tapahtuu vuoden 2012 paikkeilla. Tähän saakka myös Tanskan julkinen velkasuhde oli finanssikriisin jälkeen kasvanut, mutta kääntyi tämän jälkeen laskusuuntaan.

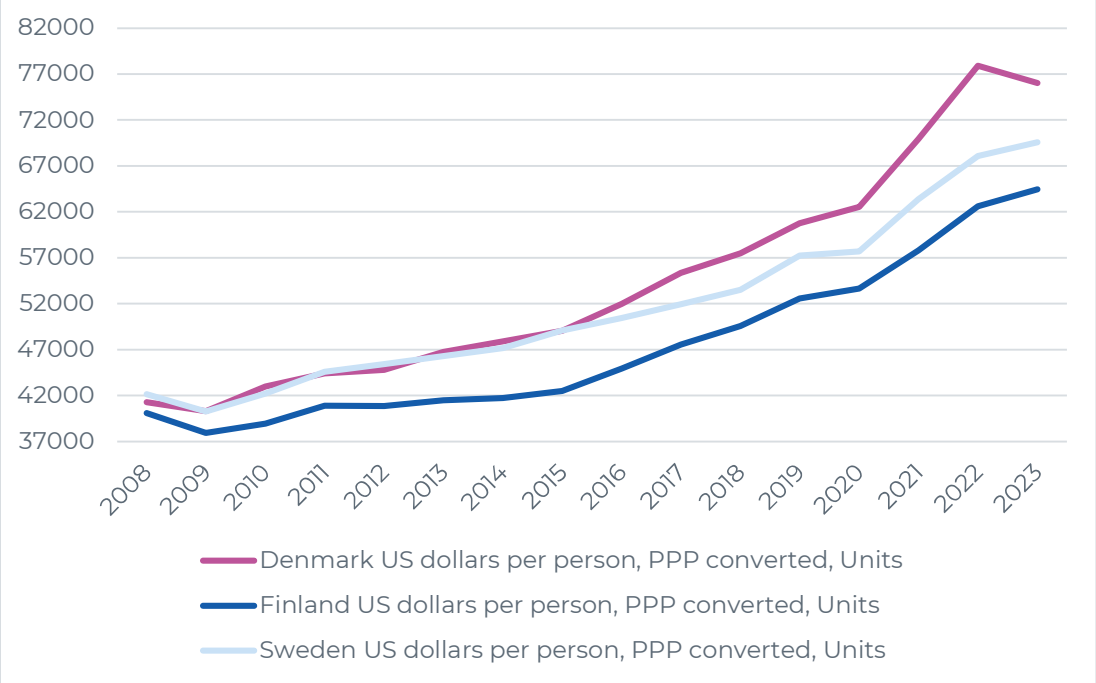
Kuviosta 4 havaitaan, että keskeinen syy Suomen kehityksen erkaantumiselle liittyy poikkeuksellisen heikkoon kokonaistuotannon kehitykseen. Vuosina 2010 ja 2011 Suomen talous toipui rivakasti finanssikriisistä, mutta ajautui vuosina 2012–2015 lähes täydelliseen stagnaatioon samalla, kun Ruotsin ja Tanskan taloudet jatkoivat kasvuaan.

Suomi pääsi takaisin kasvu-uralle vuonna 2016, mikä johti myös julkisen talouden velkasuhteen laskuun aina koronakriisin alkuun saakka. Ero Ruotsiin ja Tanskaan ehti kuitenkin kasvaa huomattavaksi menetettyjen vuosien 2012–2015 aikana.

Kuvio 3. Julkinen velka / BKT Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa. Lähde: Eurostat.



Kuvio 4. Ostovoimakorjattu BKT/capita Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa. Lähde: OECD.



Näin ollen Suomen pohjoismaisittain verraten korkea velkasuhde on ollut liitoksissa Suomen bruttokansantuotteen heikompaan kehitykseen eikä esimerkiksi julkisen sektorin paisumiseen, kuten toisinaan julkisuudessa on esitetty. Tämä taas liittyy ennen kaikkea Suomen elinkeinorakenteen murrokseen 2020-luvulla: ennen kaikkea

matkapuhelinalan ja paperiteollisuuden syvät vaikeudet johtivat Suomessa ongelmiin, joita muut Pohjoismaat eivät kohdanneet samassa laajuudessa.

Suomen lähihistorian kehityksen pohjalta voidaan siis arvioida, että julkisen talouden vakauttaminen on ennen kaikkea riippuvaista kokonaistuotannon kehityksestä. Vuosien 2011–2015 sinipunahallitus harjoitti kautensa loppuvaiheessa selvästi kiristävää finanssipolitiikkaa, mutta ei kyennyt torjumaan heikosta kokonaistuotannon kehityksestä johtunutta julkisen velkasuhteen kasvua.

Myös Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tuore ja poikkeuksellisen laaja analyysi toteutuneiden finanssipoliittisten sopeutusjaksojen vaikutuksista julkiseen velkasuhteeseen vahvistaa tätä päätelmää[1]. IMF:n mukaan finanssipoliittisella sopeutuksella on keskimäärin ”mitätön” merkitys julkisten velkasuhteiden kehitykseen samalla, kun ne kuitenkin selvästi heikentävät talouskasvua.

Sopeutuksen onnistumisen todennäköisyyttä kuitenkin kasvattaa sen toteuttaminen tilanteissa, joissa merkittäviä kysyntärajoitteita ei enää vallitse ja talous on saavuttanut tuotantopotentiaalinsa. Valtiovarainministeriö arvioi Suomen pääsevän vuoden 2025 aikana takaisin vaimealle kasvu-uralle.

Finanssipolitiikan kiristäminen saattaa kuitenkin ajaa ennustetun heikon talouskasvun jopa nollatasolle, jolloin sopeutuksen epäonnistumisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi. Valtiovarainministeriö on arvioinut finanssipolitiikan kerroinvaikutuksen 0,5:een, jolloin kasvu hidastuu 0,5 prosenttiyksikön edestä suhteessa tilanteeseen, jossa sopeutusta ei toteutettaisi.

0,5:tä voidaan kuitenkin pitää kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa poikkeuksellisen alhaisena finanssipolitiikan kertoimena. Etenkin taantuman olosuhteissa kansainvälisen kirjallisuuden pohjalta voitaisiin olettaa 2:ta lähellä olevaa kerrointa, mikä tarkoittaisi, että nyt toteutettavasta lisäsopeutuksesta ei olisi mitään hyötyä julkisen velkasuhteen taittamisen kannalta[2].

Hallitus pyrkii vahvistamaan kasvua ennen kaikkea työmarkkinoiden joustavuutta lisäävillä toimenpiteillä. Näiden toimenpiteiden olennaisimmat vaikutukset liittyvät niin sanotun rakenteellisen työttömyysasteen alentamiseen, minkä oletetaan kasvattavan talouden tuotantopotentiaalia pitkällä aikavälillä.

Työmarkkinamuutokset eivät kuitenkaan välttämättä paranna edes pitkän aikavälin kasvunäkymiä, mikäli todellinen työttömyysaste jää taantuman jatkumisen vuoksi selvästi rakenteellista tasoa korkeammalle tasolle myös keskipitkällä aikavälillä. Tämä johtaisi niin

[1] International Monetary Fund (2023) World Economic Outlook: A Rocky Recovery. April 2023. IMF: Washington DC. (Ks. etenkin luku 3.)
[2] Gechertin ja Rannenbergin (2018) noin sata tutkimusta kattava metaregressioanalyysi antaa hyvän kuvan finanssipolitiikan kertoimista eri toimenpiteiden ja eri suhdannetilanteiden osalta. Ks. Gechert, S. & Rannenberg, A. (2018) “Which fiscal multipliers areregime-dependent? A meta-regressionanalysis.” *Journal of Economic Surveys* 32 (4), 961–1220.

sanotun hystereesivaikutuksen aktivoitumiseen, jolloin alun perin suhdanneluontoisena ilmennyt työttömyys lopulta vakiintuu pitkäaikaistyöttömyydeksi ja nostaa rakenteellisen työttömyyden tasoa ja siten heikentää talouden tuotantopotentiaalia.

Toisin sanoen hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden onnistuminen riippuu olennaisilta osin lähivuosien kasvunäkymistä. Näihin voidaan vaikuttaa aktiivisella kasvu- ja teollisuuspolitiikalla, jota arvioidaan seuraavassa osuudessa.

Arvio kasvu- ja teollisuuspolitiikan linjasta

Yhdysvalloissa ja Euroopan unionissa ajateltiin pitkään, että valtion tehtävä on ensisijaisesti luoda edellytyksiä liiketoiminnalle. Tämä niin sanottu horisontaalinen teollisuuspolitiikan linja viittaa esimerkiksi koulutustason nostoon, tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemiseen, infrastruktuurin rakentamiseen ja työmarkkinoiden vakauteen. Tällainen näkemys on pitkään luonnehtinut myös suomalaista kasvu- ja teollisuuspoliittista ajattelua.

2020-luvun alkupuolella valikoivampi teollisuuspoliittinen linja on kuitenkin vallannut alaa eri maissa. Valikoiva teollisuuspolitiikka viittaa muun muassa toimialojen ja teknologioiden valikoivampaan tukemiseen. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkijat arvioivat hiljattain, että globaalissa taloudessa erityisesti Yhdysvallat, EU-maat ja Kiina käyttivät vuonna 2023 runsaasti julkisia varoja teollisuuspolitiikkaan[3]. EU:n piirissä Saksan ja Ranskan kaltaiset suuret jäsenmaat ovat vastanneet suurimmasta osasta valtiontuista[4]. Tämä on herättänyt Suomessa huolta sisämarkkinoiden kehityksestä.

Kiinan jakamat anteliaat valtiontuet strategisesti keskeisille teollisuudenaloille ja korkean teknologian tuotantoon ovat olleet keskeinen ajuri teollisuuspolitiikan paluulle länsimaissa. Toiseksi teollisuuspolitiikan taustalla vaikuttavat myös ilmastopoliittiset pyrkimykset. Julkisten investointien, tukien ja hankintojen kautta halutaan ohjata taloutta ekologisesti kestävämpään suuntaan. Kolmanneksi teollisuuspolitiikka linkittyy nykytilanteessa huoltovarmuuteen, EU:n strategiseen autonomiaan ja puolustusteollisuuden kehittämiseen.

Yhdysvaltojen ja EU-maiden tukitoimet ovat kohdistuneet esimerkiksi mikrosirujen kehittämiseen ja tuotantoon sekä vihreän siirtymän kannalta keskeisille sektoreille, kuten uusiutuvaan energiaan ja sähköautoiluun. EU:ssa ja Suomessa Bidenin hallinnon vihreiden arvoketjujen Yhdysvaltoihin sijoittumista tukeva *Inflation Reduction Act* on herättänyt laajasti keskustelua ja myös kritiikkiä epäreilusta kilpailusta, koska Bidenin hallinnon tavoin myös EU:lla ja Suomella on tavoitetila olla vihreän siirtymän edelläkävijä.

[3] Ilyina, A, Pazarbasioglu, C, Ruta, M. 2024. Industrial Policy is Back But the Bar to Get it Right Is High.
[4] European Commission. 2024. State aid Scoreboard 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en.

Suomessa teollisuuspolitiikkaa koskeva keskusteluilmapiiri alkoi muuttua vuoden 2024 alussa, kun Elinkeinoelämän keskusliitto uudelleenarvioi linjaansa valtiontukiin EU:n sisämarkkinoilla ja EU:n teollisuuspolitiikkaan[5]. Teollisuuden valikoiva tukeminen ymmärretään entistä laajemmin Suomen taloudellisen toimintaympäristön uutena realiteettina.

Suomessa keskustelua ovat herättäneet erityisesti puhtaan siirtymän tuet. Suomeen on suunnitteilla suuri määrä puhtaan siirtymän investointeja, mutta niiden toteutusvaiheeseen etenemisen suhteen vallitsee epävarmuutta. 2020-luvun jälkipuoliskon keskeinen kysymys on, saadaanko uusiutuvan energian investointien ja kriittisten raaka-aineiden ympärille kehitettyä myös uutta teollisuutta.

Osana kehysriihen kasvupakettia Orpon hallitus ilmoitti valmistelevansa verohyvitystä suurille nettonollatalouteen siirtymistä tukeville uusille teollisille investoinneille. Verohyvityksen kautta yritys voisi vähentää osan investointikustannuksista yhteisverosta, mikäli investointipäätös tehdään vuoden 2025 loppuun mennessä. Hallituksen mukaan verohyvitys kohdentuisi erityisesti vety- ja akkuhankkeisiin sekä fossiilivapaaseen teräkseen.

Ajallisesti rajattua ja vihreän siirtymän tavoitteisiin kytkeytyvään verohyvitystä voi pitää nykyisessä kilpailutilanteessa ja vihreän teollisuuden kehityksen murroskohdassa perusteltuna politiikkatoimena. Toiseksi on ilmastopoliittisten tavoitteiden näkökulmasta tärkeää, että julkisia tukia kohdennetaan vihreään teollisuuteen.

Verohyvitystä ja laajemmin yritystukipolitiikkaa valmistellessa pitäisi kuitenkin huomioida tukien ehdollisuus[6]. Käytännössä tämä viittaa esimerkiksi siihen, että julkisia investointitukia saaneille yrityksille voitaisiin asettaa rajoituksia osakkeiden takaisinostoihin liittyen. Yrityksiä tulee kannustaa pitkäjänteiseen investointitoimintaan. Suorat tuet soveltuisivat verotukia paremmin ehdolliseen yritystukipolitiikkaan. Hallituksen tulisi myös voimakkaasti karsia ympäristön kannalta haitallisia tukia, kuten alueellisia kuljetustukia ja lentotoiminnan tukia[7].

Hallituksen pyrkimyksenä on tehostaa kotimaista pääoma- ja yritysrahoitustoimintaa yhdistämällä Business Finland Venture Capital Oy, Oppiva Invest Oy ja Ilmastorahasto Oy osaksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä. Teollisuussijoitus-konsernille ollaan antamassa entistä keskeisempi rooli talouden uudistumisessa ja investointien houkuttelussa. Jatkossa Teollisuussijoitus-konserni voisi osallistua esimerkiksi kanssasijoittajana teollisiin investointihankkeisiin.

[5] Luoma, R. 2024. Analyysi EU:n valtiontuista – eväitä Suomen isoihin valintoihin.
[6] Mazzucato, M. ja Rodrik, D. 2023. Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07).
[7] Pihlainen, S, Pohjola, J, Piiroinen, T., Pekkonen, M. Kostamo, K ja Kautto, P. Ympäristölle haitalliset tuet Suomessa. Katsaus ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin tukiin. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5598-7.

Teollisuussijoituksen teollisuuspoliittisen tehtäväkentän laajentaminen on perusteltua muuttuneessa toimintaympäristössä. Ilmastopoliittisten tavoitteiden näkökulmasta pitäisi huolehtia siitä, että puhtaan siirtymän investointitarpeet huomioidaan riittävästi uudelleenorganisoidussa Teollisuussijoitus-konsernissa.

Viimeaikaisessa keskustelussa uudesta teollisuuspolitiikan taloustieteestä on korostettu koordinaatiopuutteita teollisuuspolitiikan perusteluna. Käsite viittaa siihen, että uusille tuotannon ja teknologian alueille meneminen edellyttää tyypillisesti samanaikaisia investointeja yrityksiltä. Toisin sanoen yhden yrityksen tuloksellisuus tietyllä toiminta-alueella riippuu toisten yritysten toiminnasta, mutta yksittäisillä yrityksillä ei ole välttämättä kannustimia riskialttiisiin investointeihin[8]. Teollisuussijoituksen toiminnan tulee tähdätä paitsi markkinapuutteiden niin myös koordinaatiopuutteiden korjaamiseen.

Teollisuussijoituksella on ollut pitkään tärkeä rooli suomalaisen pääomasijoitusmarkkinan kehittämisessä. Teollisuussijoituksen kaltaisen julkisen pääomasijoittajan rooli korostuu tämänhetkisessä markkinatilanteessa. Pääomasijoittajat ry:n mukaan viime vuosi oli pääomasijoittamisen kentällä hiljaisimpia kymmeneen vuoteen[9].

Tutkimus- ja kehittämistoiminta on valtiontukien sekä pääoma- ja yritysrahoituksen ohella kasvu- ja teollisuuspolitiikan avainkysymyksiä. Julkisen talouden suunnitelman mukaan tutkimus- ja kehittämisinvestointeja on Suomessa verrattain vähän. Suomi pärjää kuitenkin edelleen kohtuullisen hyvin kansainvälisissä vertailuissa, kun tarkastellaan t&k-investointien bruttokansantuoteosuutta (t&k-intensiteettiä). Suomen t&k-intensiteetti oli vuonna 2022 3 prosenttia. Vertailun vuoksi EU-maiden t&k-intensiteetti oli vuonna 2022 2.22 prosenttia. On kuitenkin totta, että t&k-menot ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kehittyneet Saksan ja Ruotsin kaltaisissa maissa suotuisammin kuin Suomessa.[10]

Suomessa syntyi Marinin hallituksen kaudella parlamentaarinen yhteisymmärrys julkisten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiomenojen lisäämisestä. Laissa valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 on asetettu tavoitteeksi, että t&K-intensiteetti kasvaisi neljään prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Julkisen talouden suunnitelman mukaan valtion t&k-rahoitus kasvaa seuraavina vuosina merkittävästi.

Valtion t&k-menojen kasvaessa rahoituksen kohdennus on 2020-luvun tutkimus- ja innovaatiopolitiikan keskeinen kysymys. Julkisen talouden suunnitelman mukaan t&k-

[8] Juhász, R., Lane, N. ja Rodrik, D. 2023. The New Economics of Industrial Policy.
[9] Pääomasijoittajat. 2024. Yrityskauppamarkkinan hiljeneminen näkyi myös vuoden 2023 pääomasijoituksissa – pääomasijoittajien arviot markkinatilanteen kehittymisestä positiivisia.
[10] Eurostat. 2023. EU expenditure on R&D reaches €352 billion in 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231201-2

investointeja aiotaan kohdentaa erityisesti Business Finlandin ja Suomen Akatemian kautta.

Business Finlandin jakaman rahoituksen voimakas kasvu ja yritysten kannustaminen t&k-toimintaan myös verokannusteen kautta on sikäli perusteltua, että yritysten investoinnit ovat keskeisiä neljän prosentin tavoitteen saavuttamisen kannalta. Yrityksille suunnatun rahoituksen kasvu herättää kuitenkin huolen tasapainosta perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen ja kehitystyön välillä.

Yritystenkin näkökulmasta on tärkeää pitää huoli yliopistojen perustutkimuksesta ja tutkimuslaitoksissa tehtävästä pitkäjänteisestä soveltavasta tutkimuksesta. Korkealaatuinen tutkimus mahdollistaa sen, että yrityksiin ja julkiselle sektorille siirtyvät asiantuntijat ja tutkijat ovat perillä tieteen ja teknologian kehityksen viimeisimmistä läpimurroista.

Tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja ilmastopolitiikan tavoitteiden linkittämisen kannalta olisi tärkeää, että julkisella rahoituksella luotaisiin laaja-alaisia kestävän kehityksen haasteisiin linkittyviä tutkimus- teknologia ja innovaatio-ohjelmia.

Lauri Holappa
valtiotieteiden tohtori
toiminnanjohtaja, UTAK

Antti Alaja
Yhteiskuntatieteiden maisteri
Asiantuntija, UTAK