Lausunto
VATT/152/07.01/2024

7.5.2024

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028.

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028. Valtioneuvosto päätti 25.4.2024 julkisen talouden suunnitelmasta ja siihen sisältyvästä valtiontalouden kehyspäätöksestä. Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

Yleistä julkisen talouden suunnitelmasta, valtiontalouden kehyksistä ja vakausohjelmasta

Julkisen talouden suunnitelman, valtiontalouden kehyksen ja vakausohjelman tavoitteena on tukea julkisen talouden pitkäjänteistä hoitamista. Nykyinen hallitus päätti hallituskautensa alussa 9.10.2023 julkisen talouden suunnitelmasta neljäksi vuodeksi eteenpäin. Kyseisellä suunnitelmalla saadaan menojen allokointiin pidempiaikaista ennustettavuutta ja tuetaan vuosittaista budjetointia.

Koska julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä valtiontalouden kehyspäätös tehdään Suomessa reaalisena, siihen tehdään vuosittain kehysriihessä muun muassa hintakorjaukset. Kehysriihessä tarjoutuu myös mahdollisuus tarkentaa taloudellista ”kurssia”, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet hallituskauden alusta. Näin onkin käynyt tänä vuonna, koska ennusteet julkisen talouden tilan kehityksestä olivat heikentyneet hallituskauden aikana.

Hallituksen alkuperäisenä tavoitteena oli hallitusohjelmassa sovituilla toimenpiteillä taittaa velkasuhteen kasvu ja täyttää EU:n vakausohjelman julkisen talouden alijäämäkriteeri (nimellinen alijäämä ei saa ylittää 3 prosenttia BKT:sta). Tavoitteeseen ei kuitenkaan olisi päästy ilman uusia toimenpiteitä, vaan Suomi olisi jatkanut selkeästi 3 prosentin alijäämätavoitteen rikkomista. Siksi olisi mahdollista, että Suomen kohdalla aukaistaisiin EU:n liiallisen alijäämän prosessi. Nyt tehdyillä toimenpiteillä hallitus arvioi, että alijäämä pystytään vuodesta 2025 eteenpäin painamaan alle 3 prosentin ja myös vuonna 2024 hallitus sitoutuu pitämään julkisen talouden alijäämän alle 3,5 prosentissa. Hallitus arvioi, että nämä toimenpiteet riittävät siihen, että EU:n liiallisen alijäämän prosessilta ainakin tässä vaiheessa vältytään.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvällä valtiontalouden kehyksellä asetetaan suhdanteista riippumattomille menoille katto. Hallitus pitää valtion menot kyseisen katon alapuolella, vaikkakin uudelleen kohdennuksia voi tehdä (eli menolisäys vaatii menovähennyksen jossain toisessa paikassa). Tämän vuoden kehyspäätöksessä poikkeuksellisesti alennetaan kehystasoa sekä pienennetään ennakoimattomiin menoihin tarkoitettuja varauksia (lisätalousarviovarausta ja jakamatonta varausta). Näillä toimenpiteillä vahvistetaan kehyksen ohjaavuusvaikutusta, kun tavoitteena on velkasuhteen kasvun saaminen hallintaan. Kehyksen alentamisella siis pienennetään valtion kokonaismenoja.

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

Lausunto
VATT/152/07.01/2024

7.5.2024

Julkisen talouden suunnitelman päälinjat ja pidemmän aikavälin kehitys

Koska taloudellisena tavoitteena on vakauttaa julkisyhteisöjen velan BKT suhde, pyrkimyksenä on sekä vauhdittaa taloudellista kasvua että hillitä velan määrää. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että ”talous- ja työllisyyskasvun vauhdittaminen on tärkein keino julkisen talouden vakauttamiseksi”. Eli haluttaisiin nojata talouskasvuun, jonka avulla olisi mahdollista parantaa hyvinvointia laajemmin ja välttyä vaikeilta, välittömiltä sopeutustoimenpiteiltä.

Talouskasvun vauhdittaminen on kuitenkin lähinnä pitkän aikavälin tavoite, jonka aikaansaaminen on vielä epävarmaa. Siksi julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että ”Uskottava talouspolitiikka edellyttää myös suoria säästötoimia.” JTS sisältääkin useita merkittäviä menosäästöjä ja veronkorotuksia talouden vakauttamiseksi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Sopeutuspäätöksistä huolimatta JTS päätökset eivät kuitenkaan VM:n numeroiksi kääntämän ennusteen[1] mukaan edelleenkään käännä korkeaksi kasvanutta velkasuhdetta laskuun. Julkisen talouden velan suhde bruttokansantuotteeseen oli vuonna 2023 VM ennusteen mukaan 75,8 prosenttia ja JTS päätösten jälkeenkin nousee tällä hallituskaudella lähes 10 prosenttiyksikköä eli 84,4 prosenttiin vuonna 2028. Ilman kehysriihen sopeutuspäätöksiä VM arvioi, että julkisyhteisöjen velka olisi noussut vuonna 2028 90 %:iin bruttokansantuotteesta. (JTS s. 15).

Velkadynamiikka yhdistettynä ikäsidonnaisten menojen nopeaan kasvuun ei edelleenkään helpota talouden kehitystä tästä eteenpäin, vaan taloudelliset haasteet erittäin todennäköisesti jatkuvat myös tulevaisuudessa. Tämän vuoksi olisi tärkeää selvittää mahdollisuudet yli vaalikauden ulottuvaan sopeuttamiseen. Erilaisten sopeutusohjelmien sisältö voi luonnollisesti muotoutua poliittisesti kulloistenkin voimasuhteiden perusteella, koska sopeutusohjelmissa on mahdollista painottaa eri sopeutustoimenpiteitä eri tavoin, jolloin myös sopeutustoimenpiteiden vaikutusten kohdistuminen on erilaista.

Oikein ajoitettu finanssipolitiikka, eli verojen tai menojen aggregaattitason muutokset, ottaa huomioon myös lyhyemmän aikavälin suhdanteet. Elvytys eli menolisäykset ja/tai veroleikkaukset tulisi ajoittaa matalasuhdanteeseen ja sopeutustoimet eli menoleikkaukset ja/tai veronkorotukset vastaavasti korkeasuhdanteeseen.

JTS:n pohjalla olevassa VM:n ennusteessa on odotus suhdannekäänteestä. Viime vuoden BKT laskun jälkeen VM ennustaa tälle vuodelle nollakasvua ja ensi vuodesta eteenpäin reilun prosentin BKT kasvua. Suhdannepoliittisesti ideaali vaihe sopeuttaa on sopeuttaa noususuhdanteessa. JTS:ssä korotetaan joitakin veroja jo kuluvana vuonna lisäbudjetilla.

JTS:ssä myös todetaan, että lisäsopeutustarpeesta huolimatta hallitusohjelman investointiohjelmasta ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitustavoitteesta pidetään kiinni. Näin siksi että niitä pidetään keskeisinä toimenpiteinä, joilla pyritään vaikuttamaan talouskasvuun. Tavoitteen saavuttaminen eli todellinen vaikutus talouskasvuun toki riippuu tarkemmasta toteutuksesta, joka on vielä tarkentumassa. T&K&I panostusten kasvu on siksi nopeaa ja

[1] VM:n ennuste ei sisällä vielä kaikkia kasvu- ja sopeutustoimenpiteiden arvioituja vaikutuksia. Erityisesti kasvutoimien vaikutusten arviointia ei toistaiseksi pystytä tekemään riittävällä tasolla, joten kyseinen ratkaisu olla huomioimatta mahdollisia kasvutoimenpiteiden vaikutuksia on ymmärrettävä. Tämä kuitenkin luonnollisesti vaikeuttaa arviointia nyt tehtyjen toimenpiteiden riittävyydestä.

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

mittaluokaltaan suurta, että on olemassa riski siitä, että panosten suuntaamisen valmistelu ei ole riittävän laadukasta ja parempiin tuloksiin päästäisiin maltillisemmalla tahdilla panostaen samalla myös T&K&I panostusten vaikutusten arviointiin[2].

Julkisen talouden suunnitelman sopeuttamisen periaatteet ja niiden toteutuminen suunnitelmassa tehdyillä valinnoilla

JTS sisältää säästötoimenpiteinä mm. seuraavia: hyvinvointialueiden velvoitteita kevennetään, ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään, opiskelijat palautetaan yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin, etuussäästöjä tehdään eläkeläisten asumistukeen, lääkekorvauksiin, sairauspäivärahaan, ulkomailla asuvien kansaneläkkeisiin, kehitysyhteistyöhön, liikennehankkeiden hankevaraukseen, valtion toimintamenoihin sekä valtionavustuksiin. Yritystukia vähennetään muusta kuin T&K-tuista ja tiettyjä hallitusohjelmassa päätettyjä säästöjä aikaistetaan.

Tarkempia valintoja julkisen talouden suunnitelmassa ohjaa JTS:n mukaan kaksi yleisempää periaatetta. Toisaalta todetaan, että ”säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen”. Lisäksi todetaan, että ”kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei toteuteta kokonaisveroastetta kiristämällä”.

Tavoite, jossa heikoimmassa asemassa olevia pyritään suojelemaan säästöiltä, vaatii tuekseen valmistelun, jossa on tehty laskelmia vaihtoehtoisista malleista toteuttaa JTS linjauksia. Tämä pätee yleensä ainakin sosiaaliturvasta, terveydenhuollosta, sosiaalimenoista tai lääkekorvauksista tehtäviin säästöihin ja maksukorotuksiin.

Hallituksen aggregaattitavoite siitä, että kokonaisveroastetta ei kiristetä, sen sijaan toteutuu JTS päätöksillä. JTS:ssä raportoidun ennusteen mukaan verojen osuus BKT:sta ei ylitä vuoden 2023 tasoa edes vuonna 2028 (sivun 15 taulukko). Vuonna 2024 tapahtuneen veroasteen laskun jälkeen verojen ja sosiaaliturvamaksujen suhde BKT:hen nousee nyt tehtyjen riihipäätösten jälkeen lähes vuoden 2023 tasolle.

On kuitenkin syytä todeta, että tutkimuskirjallisuus kokonaisveroasteen ja talouskasvun yhteydestä ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, mikä olisi optimaalinen kokonaisveroaste. Suuri merkitys on sillä, miten verovaroin kerätyt tulot kohdennetaan ja millainen on verotuksen rakenne.

Koska verotus vaikuttaa käyttäytymiseen, optimaalisilla veroratkaisuilla pyritään mahdollisimman neutraaleihin perusratkaisuihin. Muun muassa eriytyneet arvonlisäverokannat poikkeavat tästä neutraalisuusperiaatteesta. Siten verotuksen tehokkuutta olisi edistänyt eri kantojen välisten erojen pienentäminen tai jopa poistaminen. Yksittäisenä toimenpiteenä makeisten siirtäminen yleiseen arvonlisäverokantaan sitä vastoin oli pieni askel kohti neutraalimpaa arvonlisäverojärjestelmää.

Jos olisi päädytty alennettujen arvonlisäverokantojen karsimiseen tai eri kantojen eron kaventamiseen, verokantojen korotuksesta aiheutuvat, rajatulle joukolle kohtuuttomiksi arvioidut hinnannousut olisi voitu hyvin suunnitellen kompensoida menopuolen toimenpiteillä.

[2] Käytännössä edellyttää satunnaisia kenttäkokeita, jotta lisäpanostuksen vaikutuksia voidaan aidosti todeta.

Kokonaisuutena näin suunnitellun uudistuksen poikkeamat ”normista” olisivat olleet nykymallia pienemmät.

Lisäksi on myös syytä todeta, että Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös kestävän kehityksen tavoitteita. Hiilineutraaliuden ja vihreän siirtymän tavoitteita olisi ollut mahdollista edistää enemmänkin tähän tähtäävillä veroratkaisuilla.

Lopuksi

Vuoden 2025-2028 Julkisen talouden suunnitelmassa on tiedostettu sekä julkisen talouden voimakkaasti heikkenevä tilanne että tarve tehdä selkeitä poliittisia linjauksia siitä, miten tätä tilannetta pyritään hallitsemaan. Vaikka JTS on luonteeltaan linjaava dokumentti, linjauksiin on liitetty konkreettisia säästöpäätöksiä ja veromuutoksia, jotka ohjaavat valmistelua. Näin ei jäädä pelkkien toiveiden ja tavoitteiden varaan, vaan pystytään turvaamaan talouspoliittista uskottavuutta ainakin välittömästi.

VM:n riippumattoman ennusteen mukaan valituilla toimenpiteillä pystytään hidastamaan velkasuhteen kasvua. Vielä ei kuitenkaan ole selvää, riittävätkö kyseiset toimenpiteet kääntämään kehitystä pitkällä aikavälillä – myös kuluvan hallituskauden jälkeen. Paljon jää edelleen taloudelliselle kasvulle asetettujen toiveiden varaan, vaikka satsaukset T&K&I puolelle ovat todella suuria. Jopa niin suuria, että on hyvä edetä maltilla ja tarvittaessa pidemmällä aikajänteellä, jotta kyseisten menojen korotus pystytään valmistelemaan huolella.

Tuulia Hakola-Uusitalo
Tutkimusjohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT