Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028 (VNS 2/2024 vp)

Valtioneuvosto julkisti 25. huhtikuuta 2024 selonteon vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmasta (seuraavassa: suunnitelma). Siinä hyödynnetty kuva tulevasta talouskehityksestä perustuu valtiovarainministeriön kevään 2024 talousennusteeseen (Valtiovarainministeriö, 2024).

Talouden suhdannenäkymät

Valtiovarainministeriön (VM) kevään 2024 talousennusteen mukaan Suomen talous kasvaa 0,0, 1,6 ja 1,5 prosenttia vuosina 2024—2026. Verrattuna syksyn 2023 ennusteeseen kasvulukuja on tarkistettu alaspäin muun muassa rakentamiseen liittyvien ongelmien vuoksi.

Suomi ajautui taantumaan vuoden 2023 jälkimmäisellä puolikkaalla ja Tilastokeskuksen ennakkotietojen perusteella talous supistui 1,0 prosenttia vuonna 2023. Tätä taustaa vasten nollakasvuennuste kuluvalle vuodelle on osoitus vaimean talouskehityksen sitkeydestä.

Lisäksi uusimmat tiedot työllisyydestä tukevat näkemystä heikosta suhdannetilanteesta. Työttömyysasteen trendi nousi maaliskuussa 8,1 prosenttiin, jossa on kasvua 1,3 prosenttiyksikköä vuoden takaisesta. Rakentamisen työvoimavaltaisuus heijastuu näissä lukemissa, ja lyhyen aikavälin elpymisen kannalta rakennussektorin toipuminen on tärkeässä roolissa. VM:n ennusteessa kuluvan vuoden työllisyyskehitys on optimistisempaa verrattuna tämänhetkisiin tietoihin.

VM:n arvion mukaan hallituksen kevään 2024 budjettiriihessä päättämät lisäsopeutustoimet (nettomääräisesti 2,3 mrd., n. 0,75 % BKT:sta) vähentävät BKT-kasvua yhteensä 0,5 prosenttia vuosina 2025—2026 (Valtiovarainministeriö, 2024, Liite 3). Suurin supistava vaikutus ajoittuu vuodelle 2025. Suunnitelman perusteella ei käy ilmi, mihin tämä arvio perustuu. Voidaan kuitenkin karkeasti arvioida, että VM:n mukaan finanssipoliittinen kerroin on noin 0,65. Vaikutus BKT:n tasoon on VM:n mukaan pysyvä ennustejakson ajan. Tätä tulkintaa puoltaa se, että sopeutustoimet jakautuvat usealle vuodelle.

On huomattava, että sopeutustoimet voivat johtaa talouskasvun hidastumiseen VM:n ennustetta voimakkaammin. Tätä puoltaa kaksi seikkaa. Ensiksi arvio finanssipolitiikan kertoimesta on melko matala (Lehmus, 2014, ja Keränen ja Kuusi, 2016, arvioivat Suomen kertoimen lähelle yhtä). Toiseksi sopeutus voi johtaa ennakoivaan säästämiseen kotitalouksien varautuessa tuleviin sopeutustoimiin. Jälkimmäisen seikan huomioiminen finanssipolitiikan kertoimen suuruutta arvioitaessa on monimutkainen tutkimuskysymys. Vaikka arvioihin kertoimen suuruudesta liittyy suurta epävarmuutta, se ei ole peruste alasuuntaiselle arviolle.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Veronkorotuksille on hyvät perusteet

Suomen taloudessa on kiistatta rakenteellinen alijäämä, vaikka tarkemmat arviot sen suuruudesta vaihtelevatkin. Suomen nykyinen hallitus on ohjelmassaan nojautunut valtionvarainministeriön vuoden 2022 joulukuussa esittämään arvioon, jonka mukaan rakenteellinen alijäämä olisi yhdeksän miljardia euroa (Valtiovarainministeriö, 2022). Suomen nykyisen hallituksen ohjelmassa esitettiin, että julkista taloutta tasapainotettaisiin kuluvalla vaalikaudella kuuden miljardin toimenpidekokonaisuudella. Uudessa suunnitelmassa esitetään aiemmin päätettyjen toimien lisäksi uutta kolmen miljardin euron suuruista julkista taloutta tasapainottavaa toimenpidekokonaisuutta. Sitä perustellaan esittämällä, etteivät aiemmin päätetyt toimenpiteet riitä vakauttamaan velkasuhdetta vuoteen 2027 mennessä. Noin puolet uusista toimista koostuu menosäästöistä ja noin puolet veronkorotuksista.

Suomen nykyisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus ei päätösperäisesti kiristä kokonaisveroastetta, ja sama näkemys toistetaan myös uudessa suunnitelmassa. Tällä ilmeisesti tarkoitetaan, ettei hallitus tee veromuutoksia, jotka lisäisivät (myös hallituksen toimista riippumattomat tekijät huomioon ottaen laskettua) ennustettua kokonaisveroastetta, sillä suunnitelman mukaan veroja kiristetään joiltakin osin.

Suunnitelmassa arvioidaan, että uusiin sopeutustoimiin sisältyvät veromuutokset lisäisivät dynaamiset vaikutukset huomioon ottaen verotuloja 1,5 miljardilla. Muutoksista tuottovaikutuksiltaan merkittävin on yleisen arvonlisäverokannan nostaminen 24 prosentista 25,5 prosenttiin. Lisäksi palkansaajien ja yrittäjien sairausvakuutusmaksuja nostetaan vuosina 2025-26 noin puolella prosenttiyksiköllä. Muutos kompensoi osittain kuluvana vuonna tapahtuneen työttömyysvakuutusmaksujen alenemisen.

Maltillisiin veronkorotuksiin on hyvät perusteet, koska jos mitään veroja tai veroluontoisia maksuja ei lisättäisi päätösperäisesti, Suomen kokonaisveroaste alenisi sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä useista hallituksen päätöksistä riippumattomista syistä. Lyhyellä tähtäimellä veroastetta alentaa esimerkiksi edellä mainittu työttömyysvakuutusmaksun aleneminen, ja esimerkiksi energiaverotuksen tuotto alenee vähitellen pitkällä tähtäimellä uusiutuvaan energiaan siirtymisen myötä.

Muiden tasapainotustoimien onnistuminen on epävarmaa

Kuten esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV:n) viimevuotisessa finanssipolitiikan valvonnan raportissa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2023) huomautettiin, hallitusohjelmassa ja julkisen talouden viimesyksyisessä suunnitelmassa ehdotetut kuuden miljardin suuruiseen sopeutustoimien kokonaisuuteen sisällytetyt toimet vaihtelevat konkreettisuudeltaan, ja niistä osalle ei ole saatavilla vaikutusarvioita. VTV:n raportin mukaan tällaisia vaikeasti arvioitavia toimia ovat esimerkiksi valtion hyvinvointialueille myöntämän rahoituksen tarvetta supistavat toimet. Uusi julkisen talouden suunnitelma sisältää 1,6 miljardia uusia menosäästöjä, ja jotkut niistä ovat vaikutuksiltaan osin epävarmoja samantapaisista syistä kuin aiemmin ehdotetut menosäästöt.

Hallituksen aiemmin esittämässä julkista taloutta kuudella miljardilla tasapainottavaksi tarkoitetussa toimenpidekokonaisuudessa kahden miljardin suuruinen osuus saavutettaisiin työmarkkinoihin kohdistuvilla rakenteellisilla toimilla. Näillä tavoitellaan työllisyyden kasvua 100 000 uudella työllisellä.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Myös uusi suunnitelma toistaa, että tavoitteina ovat 100 000 uutta työllistä ja julkisen talouden tasapainottuminen yli kahden miljardilla työllisyyden kohenemisen takia.

Sadan tuhannen uuden työllisen tavoitetta on perusteltu valtiovarainministeriön julkistamilla muistioilla, jotka sisältävät hallituksen kaavailemien työllisyyttä edistävien toimien vaikutusarvioita. Niissä hyödynnetään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita, jotka koskevat työn tarjonnan joustoa työllistymisestä saavutetun taloudellisen hyödyn suhteen. Esimerkiksi työttömyysturvan heikennykset alentavat työllistymisveroastetta eli sitä osaa työllistyvän henkilön palkasta, joka ei näy hänen kasvaneina tuloinaan verotuksen kiristymisen ja tarvehankintaisen sosiaaliturvan menetyksen vuoksi, ja tästä syystä ne lisäävät valtiovarainministeriön laskelmissa työn tarjontaa.

Työn tarjonnan joustoa koskevat arviot perustuvat kuitenkin ulkomailla tai useita vuosia sitten Suomessa tehtyihin tutkimuksiin. Uudistusten työllisyysvaikutukset saattavat jäädä arvioitua pienemmiksi muun muassa siksi, että työllisyystilanteen viime vuosina voimakkaasti kohennettua työttömien joukkoon on jäänyt entistä vaikeammin työllistettävissä olevia henkilöitä. Vaikka uudistukset kasvattaisivatkin työn tarjontaa (eli lisäisivät työttömien henkilöiden valmiutta ottaa työtä vastaan), kasvanut tarjonta ei välttämättä näy työllisyyden kasvuna, jos työttömien henkilöiden työlle ei ole kysyntää.

Helsingissä 14. päivänä toukokuuta 2024

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Juho Koistinen
ennustepäällikkö
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Viitteet

Euroopan Unionin neuvosto (2024). Neuvoston asetus (EU) 2024/1264, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta.

Keränen, Henri & Kuusi, Tero (2016). “The EU’s Fiscal Targets and Their Economic Impact in Finland”. ETLA Working Papers No 33.

Lehmus, Markku (2014). "Finnish fiscal multipliers with a structural VAR model," Työpaperit 293, Työn ja talouden tutkimus LABORE.

Valtiovarainministeriö (2022), Uudistuva ja kestävä Suomi. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:77.

Valtiovarainministeriö (2024), Taloudellinen katsaus, kevät 2024. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:31.