Päivi Puonti

15.5.2024

Lausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025—2028

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle aiheesta VNS 2/2024 vp

Valtiovarainvaliokunta pyytää lausuntoa valtioneuvoston selonteosta koskien julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2025-2028.

Julkisen talouden suunnitelma (JTS) vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta, ja perustuu valtiovarainministeriön ennusteisiin. Asiakirjan liite 6 sisältää lisäksi Suomen vakausohjelman, jonka perusteella Euroopan komissio arvioi EU:n finanssipolitiikan säännöstön noudattamista. Arvioin seuraavassa suunnitelmaa yleisesti, sekä sopeutustoimien että talouskasvun ja tuottavuuden edistämisen näkökulmasta.

Talouden suhdanne ja näkymät

ETLAn näkemys Suomen talouden tilasta vastaa valtiovarainministeriön käsitystä, mikä näkyy samansuuntaisina talousennusteina. Tilastokeskuksen juuri julkaisemien ennakkotietojen mukaan suhdanne olisi kääntynyt jo alkuvuonna, sillä sekä bruttokansantuote että työllisten ja työtuntien määrät ovat nykytietojen mukaan kääntyneet jo lievään kasvuun. Odotamme suhdannetilanteen edelleen paranevan loppuvuotta kohti.

Tämä tukee entisestään näkemystämme siitä, että julkisen talouden sopeutustoimet, joiden painopiste on hallituskauden loppupuolella, ajoittuvat suhdanteenkin näkökulmasta oikein. Lyhyen aikavälin suhdannetta huolestuttavampana pidämme Suomen talouden pitkän aikavälin heikkoja näkymiä, ja siitä syntyvää tarvetta tasapainottaa julkista taloutta niin, ettei talouskasvu kärsi.

Sopeutustoimissa korostuvat lyhyen aikavälin vaikutukset

Hallitus on ryhtynyt päättäväisesti toimiin julkisen talouden velkaantumiskehityksen katkaisemiseksi ja talouden rakenteiden uudistamiseksi. JTS sisältää hallitusohjelmassa ja kevään kehysriihessä tehtyjä päätöksiä, jotka koostuvat kahdesta sopeutusohjelmasta ja kahdesta kasvupaketista. Toimet ovat oikeansuuntaisia, vaikka hallituksen omia finanssipolitiikan tavoitteita ei todennäköisesti täysin saavutetakaan. Finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteiden moninaisuus osaltaan ohjaa toimien pirstaloitumiseen.

Kehysriihen merkittävin julkisen talouden sopeutustoimi on yleisen arvonlisäverokannan sekä vakuutusmaksuveron verokannan korottaminen 24 prosentista 25,5 prosenttiin. Lisäksi nykyisin 10 prosentin alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvat hyödykkeet, pl. sanoma- ja aikakauslehdet, siirretään 14 prosentin verokantaan, ja makeisten arvonlisäverokanta nostetaan 14 prosentista 25,5 prosenttiin.

Koska hallitus tavoittelee sekä julkisen talouden vahvistumista että talouskasvua, on sekä meno- että tulopuolen sopeutustoimissa syytä huomioida myös vaikutukset pidemmän aikavälin talouskasvuun. Tästä näkökulmasta katsottuna alv:n kiristys on veronkiristyksistä suotavin, sillä se haittaa taloudellista toimintaa vähemmän kuin vastaava tuloverotuksen kiristys. Talouskasvun edistämiseksi verotuksen painopistettä olisi perusteltua siirtää voimakkaammin kulutusverojen suuntaan (Ali-Yrkkö ym. 2023).

Alv:n korotuksesta huolimatta painopisteen muutos jää kuitenkin hyvin vähäiseksi. Sivun 79-80 taulukosta nähdään, että noin puolet ansiotuloverotuksen keventämisen aiheuttamista verotulomenetyksistä tulee korvatuksi työnantajien ja palkansaajien sosiaaliturvamaksujen kiristyksillä. Sosiaaliturvamaksujen muutokset liittyvät ns. työttömyysvakuutusmaksun kanavointiratkaisuun, jonka käsittely JTS:ssä jättää epäselvyyttä. Näyttää kuitenkin siltä, että sosiaaliturvamaksujen korotuksen myötä työn verotus pysyy kireänä samalla kun kulutusverojakin kiristetään.

Alv:n korotus astuu voimaan jo kuluvana vuonna, sillä hallitus haluaa Suomen välttävän EU:n liiallisen alijäämän menettelyn. Suomen osalta menettelystä päätetään v. 2025, kun vuoden 2024 toteumatiedot on julkaistu. Ennusteiden valossa näyttää siltä, että alijäämämenettely vältetään, joten on syytä siirtää huomio 1) Suomen pitkän aikavälin talouskasvunäkymiin ja 2) muiden EU-maiden finanssipolitiikan linjaan, ja erityisesti siihen, että myös muiden EU-maiden velkaantumisongelma ratkaistaan. On Suomen etu, että myös muiden jäsenmaiden julkiset taloudet ovat kunnossa, jolloin mm. EU:n yhteisten hankkeiden rahoitusta voidaan pohtia tasavertaisista lähtökohdista.

Finanssipolitiikan tavoitteita on paljon ja hallitus saavuttaa ne osittain

Finanssipolitiikan sääntöjä ja tavoitteita käsitellään suunnitelman luvussa 2 sekä liitteen 6 vakausohjelmassa. Kansalliset ja EU:n säännöt muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, joka ei EU:n sääntöuudistuksen myötä ole merkittävästi yksinkertaistumassa. EU:n säännöt perustuvat lainsäädäntöön ja turvaavat ennen kaikkea toisia jäsenmaita, kun taas kansallisilla säännöillä pyritään omien kansallisten tavoitteiden edistämiseen (Puonti 2023). EU:n sääntöuudistus heijastuu myös kotimaiseen finanssipolitiikan ohjauskehikkoon, ja JTS:n mukaan *kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä vahvistetaan siten, että ne tukevat entistä voimakkaammin velkakestävyyttä.* Tämä on erittäin kannatettavaa, jotta kansalliset ja EU-säännöt ovat yhdenmukaisia, ja jotta lyhyen aikavälin politiikka tukee paremmin pidemmän aikavälin tavoitteita, eivätkä tavoitteet jää toisistaan irrallisiksi.

JTS:sta käy ilmi, että hallituksen omat tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle (-1% bkt:ta) ja velkasuhteen vakauttamiselle hallituskauden loppuun mennessä eivät ole toteutumassa ilman lisätoimenpiteitä. Tähän on useita syitä.

Ensinnäkin, vaikka hallitus on tehnyt päätöksiä, joilla se tavoittelee julkisen rahoitusaseman vahvistumista yhteensä 9 mrd. eurolla vuoden 2027 loppuun mennessä, säästöistä lähes miljardi euroa pitäisi saavuttaa hyvinvointialueiden toimintaa tehostamalla ja 2 mrd. euroa työllisyyden kasvun kautta. Näiden säästöjen kokoluokka ja toteutuminen vuoteen 2027 mennessä on siinä määrin epävarmaa, että talousennustajat eivät sisällytä niitä täysimääräisinä ennusteisiinsa. Rakenteellisten toimien tarpeellisuudesta ei silti ole epäselvyyttä.

Toiseksi hallitusohjelman investointiohjelma vaikeuttaa rahoitusasematavoitteen saavuttamista, vaikka se rahoitetaan ilman lisävelkaa. JTS sisältää 4 mrd. euron investointiohjelman menoista vasta 770 milj. euroa väyläverkon kehittämiseen ja perusväylänpitoon. Alijäämä tulee vielä JTS:ssä esitetystä kasvamaan sitä mukaa, kun valtion omaisuutta myydään ja investointiohjelma etenee. Toisin sanoen, vaikka hallituksen suunnittelemat säästöt toteutuisivat täysimääräisinä, ei julkinen rahoitusasema vahvistuisi 9 mrd. eurolla, koska investointiohjelman puitteissa alijäämä vastaavasti heikkenee 4 mrd. eurolla. Säästöjen toteutuminen täysimääräisenä vakauttaisi kuitenkin velkasuhteen. Oma kysymyksensä on se, onko perusinfrastruktuurin ylläpito ylipäänsä sellainen menoerä, jota varten on perusteltua myydä valtion omaisuutta. Infrainvestoinnit kiihdyttävät talouskasvua kertaluonteisesti lyhyellä aikavälillä, mutta eivät auta pitkän aikavälin talouskasvuhaasteisiin.

Hallituksen kasvua edistävistä toimista tärkein on T&K-rahoituslain edellyttämien varojen kohdentaminen. Riskinä on, että tavoitteen (4 % bkt:sta) edistämiseksi rahoitus kohdennetaan nopeasti, jolloin kohdennus ei parhaalla mahdollisella tavalla tue tuottavuuden ja siten talouden kasvua pitkällä aikavälillä.

Yritystukien kokonaisuusuutta olisi vielä syytä tarkastella sekä talouskasvun että julkisen talouden sopeuttamisen näkökulmista. Koska yritystuet ovat Suomessa pääasiassa verohelpotuksia, tarkoittaa tämä samalla koko verojärjestelmän arvioimista.

Lähteet

Ali-Yrkkö J., Kangasharju A., Kujanpää E., Koski H., Kuusi T., Puonti P., Ropponen O. ja Rouvinen P. (2023). Muistioita hallitukselle – Suomen pelastuspaketti. Etla Muut julkaisut 10.1.2024.

Puonti. P (2023) *Julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa sääntelevän järjestelmän pääpiirteet Suomessa ja kehysjärjestelmän rooli siinä*. Teoksessa Kuusi, T., Kuusela, O.P., Puonti P, Ropponen O., Valkonen T., Vihriälä V. (2023). Julkisen talouden kehysjärjestelmän toiminta ja kehittämistarpeet. VN TEAS 2023:21.