Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

16.5.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto asiaan VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028

1 Suomen talouden näkymät ja julkisen talouden tila

Suomen talous on taantunut jo runsaan vuoden ajan. Vuonna 2023 bruttokansantuote supistui ennustettua enemmän eli 1 prosentin. On kuitenkin todennäköistä, että taantuman pohja on nyt saavutettu ja talouskasvu käynnistyy vuoden aikana. Koko vuoden 2024 osalta kasvu jää silti vielä negatiiviseksi; Suomen Pankin maaliskuun väliennusteen perusteella Suomen bruttokansantuote supistuu 0,5 % vuonna 2024. Kotitalouksien ostovoiman kohentuminen, vientimarkkinoiden kasvu ja korkojen odotettu käänne vauhdittavat taloutta jatkossa. Suomen BKT kasvaa 1,7 % vuonna 2025 ja 1,5 % vuonna 2026. Suomen Pankki julkaisee laajemman kokonaistaloudellisen ennusteen 11.6.2024.

Valtiovarainministeriön ennuste, johon julkisen talouden suunnitelma pohjautuu, on hieman optimistisempi vuoden 2024 osalta ennustaessaan BKT:n pysymistä ennallaan. Sen sijaan vuosien 2025 ja 2026 ennusteet talouskasvusta ovat verrattain samanlaiset Suomen Pankin ennusteen kanssa, joskin jälkimmäisessä ei ole voitu huomioida hallituksen huhtikuussa 2024 sopimien uusien julkisen talouden sopeutustoimien negatiivista vaikutusta talouskasvuun.

Talouskasvu hidastuu julkisen talouden suunnitelman myöhempinä vuosina 2027–2028 ja lähenee Suomen talouden rakenteiden mukaista potentiaalista kasvuvauhtia. Suomen pitkän aikavälin kasvupotentiaalia heikentää erityisesti väestön ikääntymisen myötä supistuva työikäinen väestö ja koulutusasteen nousun pysähtyminen, jotka rajoittavat osaavan työpanoksen saantia. Samalla ne heikentävät myös innovaatiopanostusten ja tuotannollisten investointien kasvun edellytyksiä.[1]

Suomen Pankki ennustaa inflaation hidastuvan 0,9 prosenttiin vuonna 2024 yhdenmukaistetulla kuluttajahintaindeksillä (YKHI) mitattuna. Vuosina 2025–2026 YKHI-inflaatio lähenee taas kahta prosenttia. Euroopan keskuspankin (EKP) ennusteen mukaan inflaatio hidastuu myös koko euroalueella kahteen prosenttiin vuonna 2025. EKP:n neuvosto on ilmoittanut, että jos inflaatio lähenee keskuspankin tavoitetta kestävällä tavalla, rahapolitiikkaa voidaan ryhtyä

[1] Petri Mäki-Fränti, Arto Kokkinen, Meri Obstbaum ja Pirkka Jalasjoki (2023): Suomen talouskasvu uhkaa hyytyä ilman panostuksia inhimilliseen ja kiinteään pääomaan: Suomen Pankin pitkän aikavälin ennuste, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 119(3), 265–272.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

16.5.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

keventämään. Korkopäätökset perustuvat kuitenkin aina tuoreimpiin tietoihin, eikä neuvosto ole sitoutunut ennalta mihinkään tiettyyn korkouraan.

Hintavakauden ohella toinen keskeinen vakaan talouden pilari on kestävä julkinen talous. Suomen julkisen talouden tila on heikentynyt ja velkasuhteen kasvunäkymä on huolestuttava. Julkiset tulot ja menot ovat olleet jo pitkään rakenteellisesti epätasapainossa. Koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena kiihtynyt inflaatio on edelleen kasvattanut julkisia menoja päätösperäisten menolisäysten ohella, ja verotulojen kasvu on jäänyt menojen kasvua hitaammaksi. Tiedossa on ollut jo pitkään, että ikäsidonnaiset menot kasvavat vuosi vuodelta. Nyt myös korkomenot kasvavat, kun julkista velkaa otetaan korkeammalla korkotasolla.

Koska Suomen julkisen talouden ongelmat ovat pitkälti rakenteellisia, niitä ei voi ratkaista kertaluonteisilla, lyhytvaikutteisilla toimenpiteillä. Vaikka Suomen julkisessa taloudessa ei ole akuuttia kriisiä, on parempi, että julkista taloutta vahvistetaan suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti kuin äkkinäisesti myöhemmin. Viime vuodet ovat jälleen osoittaneet, miksi finanssipolitiikan riittävästä liikkumavarasta kaikissa olosuhteissa on tärkeä pitää huolta. Samalla ikäsidonnaisten hoito- ja hoivamenojen kasvupaine jatkuu tulevina vuosina.

2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja keinot

Hallitus tavoitteli ohjelmassaan julkisen talouden yhden prosentin alijäämää ja julkisen velkasuhteen vakauttamista vuoteen 2027 mennessä. Pidemmällä aikavälillä tavoite on kääntää velkasuhde alenevalle uralle. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii konkreettisia sopeutustoimia, koska rakenteelliset talouskasvua tukevat toimet vaikuttavat hitaasti ja niihin liittyy aina epävarmuuksia.

Hallitusohjelmassa suunniteltujen sopeutustoimien mittaluokka oli oikea, mutta toimet eivät olleet kaikilta osin yhteismitallisia. Työllisyystoimilla ja hyvinvointialueiden toimintatapojen muutoksilla tavoiteltu julkisen talouden vahvistuminen yhteensä 2,9 mrd. eurolla on vaalikauden aikana hyvin epävarmaa etenkin suhdannetilanne huomioiden. Siksi kevään 2024 kehyspäätöksen yhteydessä linjattu noin 3 mrd. euron sopeutuskokonaisuus täydentää hallitusohjelmassa tavoitellun julkisen talouden 6 mrd. euron sopeutuksen mittaluokan vankemmalle pohjalle ja osoittaa hallituksen kykyä reagoida aiemmin arvioitua heikompaan julkisen talouden tilanteeseen.

Uudet sopeutustoimet koskevat sekä julkisia tuloja että menoja, ja kokonaisuus on siltä osin tasapainoinen. Hallitusohjelmassa esitetyt sopeutustoimet painottuivat menoleikkauksiin samalla kun verotoimien kokonaisuus oli

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

16.5.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

verotusta keventävä. Uusien sopeutustoimien ajoitus on todennäköisesti kohtuullisen hyvä, koska talouskasvun ennustetaan jo vauhdittuvan. Sopeutustoimien kohdennuksessa tulisi varmistaa, ettei kestävän talouskasvun edellytyksiä heikennetä. Siksi esim. koulutukseen ja sote-palveluihin liittyvät toimet olisi valmisteltava huolellisesti. Lisäksi olisi syytä arvioida, ovatko leikkaukset esim. liikennehankkeista kestäviä vaalikauden ylikin. Verotoimissa painopiste on välillisessä verotuksessa ja haittaveroissa. Haittaverot ohjaavat vähentämään haitalliseksi arvioitua kulutusta ja onnistuessaan lopulta myös verotulot vähenevät näiltä osin. Siksi verotuksessa tulisi jatkossakin olla valmiutta kohdentaa sitä uudelleen niin, että verotulojen riittävä taso turvataan.

Hallitus näkee talous- ja työllisyyskasvun vauhdittamisen tärkeimmäksi keinoksi julkisen talouden vakauttamiseksi. Monet aiemmatkin hallitukset ovat pyrkineet priorisoimaan työllisyyttä tukevia toimia. Työllisyyden ja sitä kautta talouskasvun kestävä vahvistaminen on tärkeä elementti julkisen talouden tervehdyttämisessä. Työllisyysasteen noususta huolimatta tehtyjen työtuntien määrä on kasvanut hitaammin, ja siksi vaikutukset julkiseen talouteen ovat jääneet tavoiteltua pienemmiksi. Sikäli kun osa-aikatyön lisääntyminen johtuu työntekijöiden valinnoista, työnteon kannusteita lisäävät toimet ovat paikallaan. Osa-aikatyön lisääntyminen voi liittyä kuitenkin yhtä lailla työn kysyntään. Siinä tapauksessa julkisen vallan toimin pitäisi huolehtia siitä, että työntekijöillä on riittävät kannusteet työn vastaanottoon myös silloin, kun toimeentuloa kannattelee pääosin sosiaaliturva.

Suunniteltu TKI-panostusten kasvattaminen parlamentaarisesti tavoitellulle tasolle on hyvin perusteltu talouden tuottavuuskehityksen kannalta, ja on hyvä, että tästä tavoitteesta pidetään kiinni. Julkisen sektorin on perusteltua panostaa erityisesti perustutkimukseen ja sitä tukevaan koulutukseen. Suorien TKI-tukien jakoperusteet tulisi olla selkeät, ja yritystukien painopistettä pitäisi ylipäänsä siirtää säilyttävistä kohti uudistavia tukia. Myös yritysverotuksella voidaan vaikuttaa innovaatiokannustimiin ja tuottavuuskehitykseen. Erityisesti TKI-toimintaan kannustavien verotukien pitäisi olla riittävän pitkäjänteisiä.

Hallitus päätti huhtikuussa 2024 myös uudesta kasvupaketista. Kasvua tukevat toimet ovat tärkeitä, kun pyritään vakauttamaan julkista taloutta kestävälle pohjalle. Kasvupaketin arvioidut hyödyt ja kustannukset julkisen talouden näkökulmasta jäivät tosin tässä vaiheessa vielä avoimiksi.

Hallitus pitää kiinni aiemmin sopimastaan 4 mrd. euron kertaluonteisesta investointiohjelmasta. Suurta osaa ohjelmassa suunnitelluista menoista ei kuitenkaan ole sisällytetty vielä valtion menokehyksiin, vaikka joiltakin osin kehyksiin tehdyt säästöt kohdentuvat samoille momenteille kuin suunnitellut

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

16.5.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

investoinnit. Toteutuessaan ohjelma kasvattaa julkista alijäämää, vaikkei se perustukaan velkarahoitukseen. Hallitus rahoittaa ohjelman valtion omaisuuden myyntituloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta. On epäselvää, miksi esim. omaisuuden myynti korvamerkittynä juuri näille hankkeille on paras rahoitustapa. Investoinnit ja muut ohjelman sisältämät menot pitäisi olla perusteltavissa rahoitustavasta riippumatta, ja ne tulisi asettaa rinnakkain muiden budjetin menojen kanssa. Sinänsä omaisuuden myynti tai muu rahoitusvarallisuuden käyttö voi olla perusteltua osana laajempaa strategista näkemystä julkisen varallisuuden ja velan suhteesta.

Jos talouskasvua ei pystytä vahvistamaan kestävällä tavalla, julkisen talouden sopeuttaminen jatkuu tulevaisuudessa ikäsidonnaisten menojen kasvun vuoksi. Jos hyvinvointipalveluiden nykyinen taso halutaan säilyttää, niistä leikkaaminen on vaikeaa. Hyvinvointialueiden budjettirajoite joutuneekin testiin lähivuosina. Ikäsidonnaisista menoista vain koulutusmenojen odotetaan vähenevän ikäluokkien pienentyessä. On kuitenkin kyseenalaista, miten väestön koulutustasoa parannetaan tai pidetään edes ennallaan, jos koulutukseen panostetaan vähemmän.

On tärkeää luoda mekanismeja ja instituutioita, joilla julkista taloutta ohjataan vakaasti vaikeassa toimintaympäristössä. Valtiontalouden menokehysmenettely on ollut keskeinen väline kestävän finanssipolitiikan raamittajana. Valtiovarainministeriön toteuttamista menokartoituksista olisi hyvä luoda jatkuva poikkihallinnollinen prosessi, jossa eri menokohteita ja menojen vaikuttavuutta tarkasteltaisiin perusteellisemmin. Vastaavasti verotuksen rakennetta ja tehokkuutta on syytä arvioida säännöllisesti. Verotuksen avulla voidaan edistää talouden rakenteisiin liittyviä tavoitteita, mutta samalla on huolehdittava julkisen talouden riittävästä rahoituksesta.

Finanssipolitiikan säännöillä on myös oikeaan suuntaan ohjaava vaikutus. EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen uudistaminen edellyttää myös kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön uudistamista. EU-säännöt liittyvät jatkossa paremmin maakohtaiseen tilanteeseen ja julkisen talouden näkymään. Myös Suomen osalta säännöt edellyttävät julkisen velkaantumisen suunnan muutosta tulevina vuosina. Kotimaisten sääntöjen kehittämisessä olisi hyvä arvioida pohjoismaisten verrokkimaiden kokemuksia pitkäjänteisemmästä julkisen talouden tavoitteenasettelusta.

Jakelu Eduskunnan valtiovarainvaliokunta