Martti Hetemäki
Työelämäprofessori, Aalto-yliopisto ja Helsingin yliopisto

20.5.2024

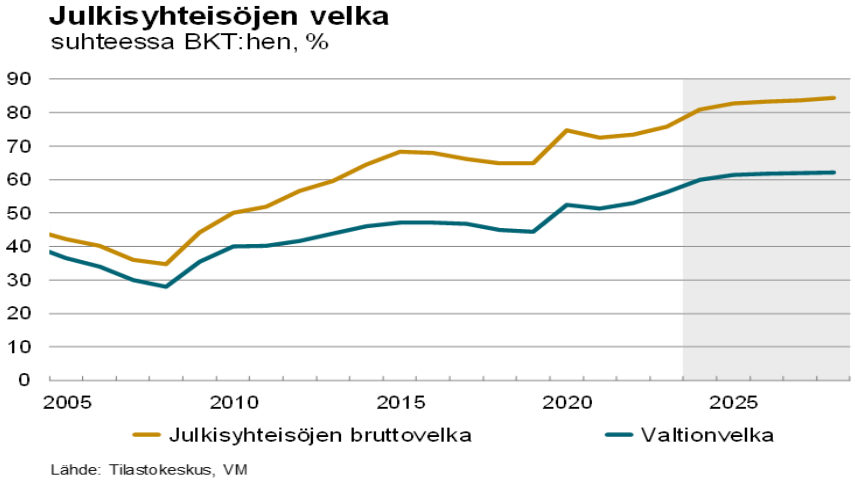
Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle teemasta: JTS yleisesti, sopeutustoimet, talouskasvun ja tuottavuuden edistäminen

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa teemasta: JTS yleisesti, sopeutustoimet, talouskasvun ja tuottavuuden edistäminen. Lausunto pyrkii katsomaan eteenpäin arvioimalla JTS:n tavoitteiden toteutumista komission 15.5.2024 julkistaman ennusteen valossa, mahdollisia lisäsopeutustoimia ja toimia talouskasvun ja tuottavuuden edistämiseksi.

JTS yleisesti

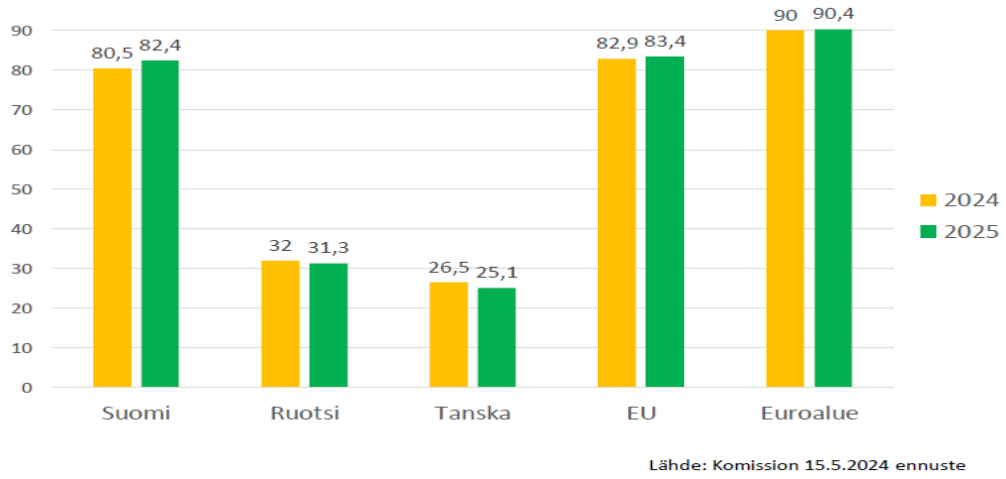
JTS:n esittämä VM:n arvio julkisyhteisöjen velkaantumisen kehityksestä viittaa siihen, ettei se olisi taittumassa (kuvio 1). Tässä arviossa ei ole kuitenkaan otettu huomioon kaikkia JTS:n sopeutustoimia.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen velkaantuminen

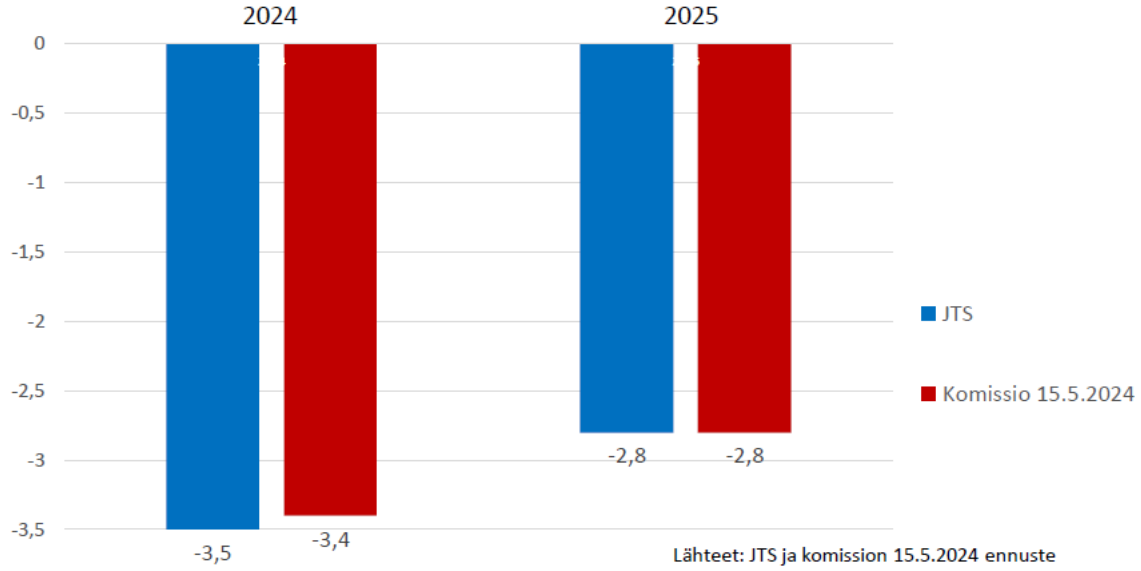


Komission 15.5.2024 julkistaman ennusteen mukaan vuosina 2024 ja 2025 velkaantuminen kehittymässä JTS:n mukaisesti velkatason pysyessä hieman euroalueen tasoa alempana mutta selvästi Ruotsin ja Tanskan tasoja korkeampana (kuvio 2). Myös Suomen julkisyhteisöjen rahoitusjäämä ja rakenteellinen jäämä ovat kehittymässä JTS:n mukaisesti, jälkimmäinen jopa hieman paremmin (kuviot 3-4).

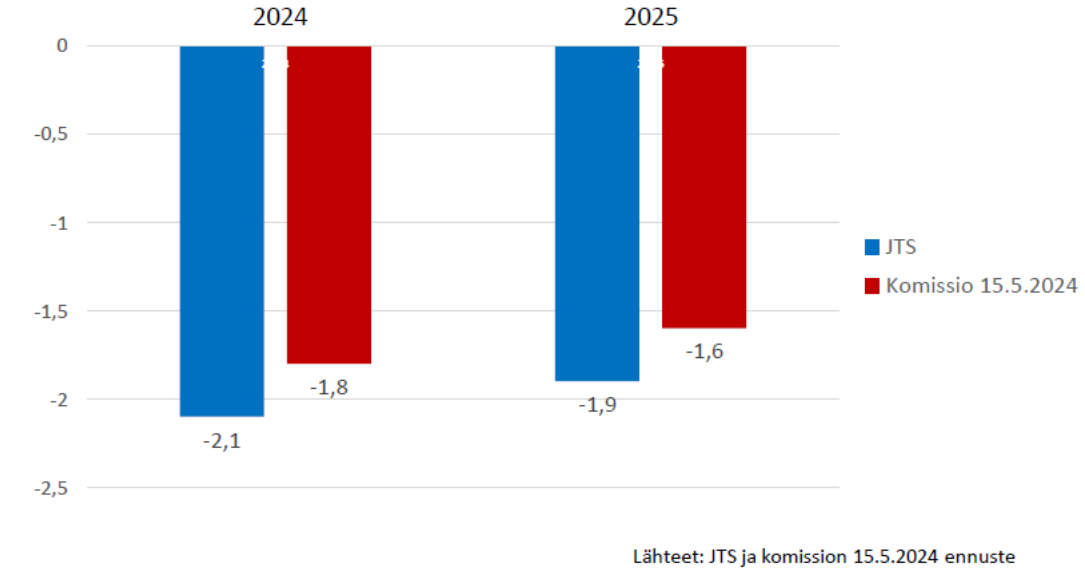
Kuvio 2. Julkisyhteisöjen bruttovelka/BKT 2024 ja 2025 komission 15.5.2024 ennusteessa, %



Kuvio 3. JTS:n ja komission ennusteen mukainen julkisyhteisöjen rahoitusjäämä/BKT 2024 ja 2025, %



Kuvio 4. JTS:n ja komission ennusteen mukainen julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusjäämä/BKT 2024 ja 2025, %



Sopeutustoimet

EU:n uudet, 30.4.2024 voimaan astuneet talouspolitiikan säännöt vaikuttanevat selvästi sopeutustoimien tarpeeseen ja luonteeseen (ks. liite A). Uudet säännöt edellyttävät kansallisen lainsäädännön uudistamista 2025 loppuun mennessä. JTS:n mukaan:

- *”Lainsäädännön uudistustyö on käynnistetty valtiovarainministeriön työryhmässä ja sitä käsitellään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Uudistustyön lähtökohtana on julkisen talouden velka-suhteen kääntäminen pysyvästi alenevalle uralle. Valmistelussa otetaan huomioon tarve varmistaa mahdollisimman laaja parlamentaarinen ylivaalikautinen sitoutuminen ja tavoitteenasettaminen.”*

On tärkeä kysymys, miten *”… parlamentaarinen ylivaalikautinen sitoutuminen ja tavoitteenasettaminen”* käytännössä määritellään. Missä määrin ne koskevat vain yleisiä tavoitteita vai asetetaanko esimerkiksi EU:n uusien sääntöjen mukaiselle julkisen talouden nettoperusmenoille ylivaalikautinen tavoiteura?

Rakenneuudistusten haittapuoli sopeutustoimina on se, että uudistusten valmistelu kestää yleensä varsin pitkään aikaa ja niiden vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti vasta jälkikäteen. Ne ovat kuitenkin siinä mielessä hyviä sopeutustoimia, että ne vahvistavat julkista taloutta yleensä pysyvästi, päinvastoin kuin puhtaat menoleikkaukset, koska ne muuttavat käyttäytymistä.

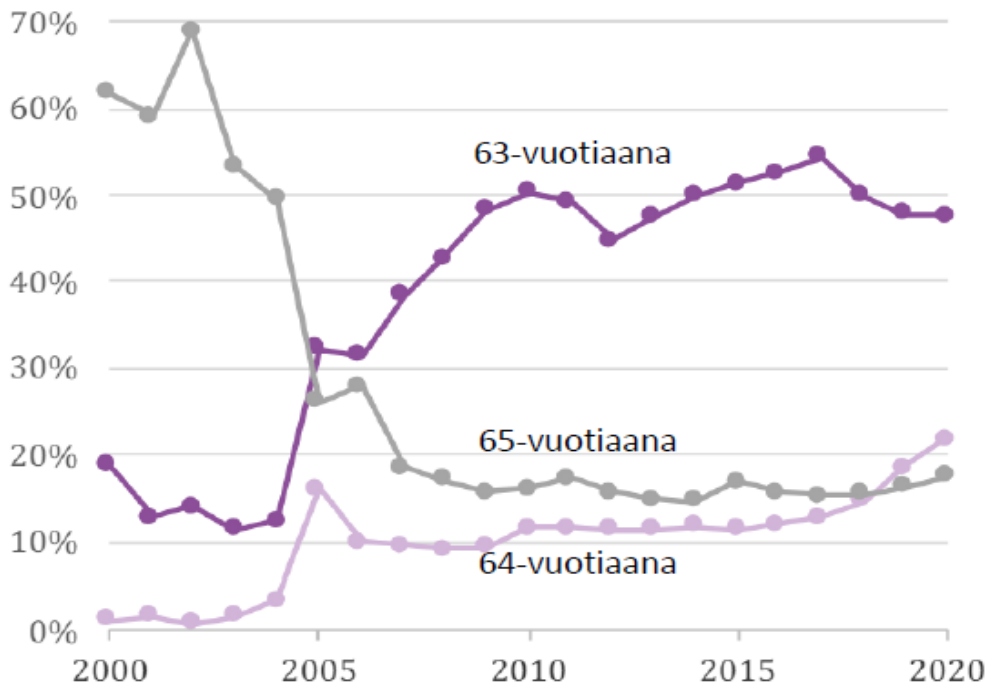
Esimerkkeinä mahdollista rakennemuutoksien merkittävistä vaikutuksista voidaan mainita:

1) 65-74-v. työllisyysasteen nosto ja
2) nettomaahanmuuton lisäys

65-74-v. työllisyysaste

V. 2005 eläkeuudistus laski täyden vanhuuseläkkeen alarajaa 65 vuodesta 63 vuoteen. Tämä lisäsi 63-v. eläköitymistä, vaikka työnteon jatkamista kannustivat 63-68-v. ns. superkarttumat (kuvio 5).[1] Täyden eläkkeen alaikäraja oli 65 v. ennen vuotta 2005. Se oli 63 v. 2005–2016. Sen jälkeen se on noussut 3 kk/v. 2017 alkaen. Se oli 64 v. 2022.

Kuvio 5. Vanhuuseläkkeelle vuoden aikana siirtyneiden osuus eri ikäisillä*



*Henkilöt, jotka eivät ole siirtyneet joltain toiselta eläkemuodolta vanhuuseläkkeelle.

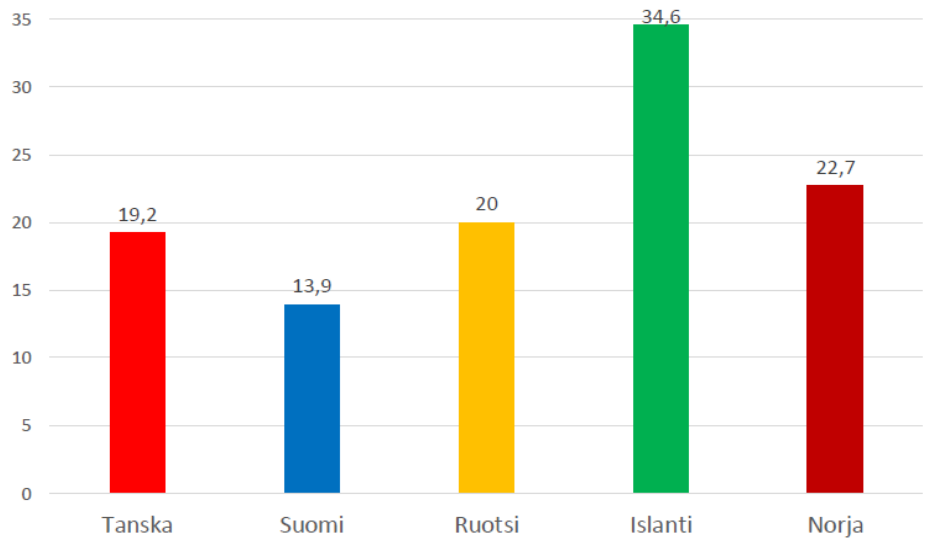
Lähde: Järnefelt N., K. Kuitto, T. Kyyrä, T. Paukkeri, T. Ravaska ja A.-J Riekhoff (2024), Sosiaaliset normit ohjaavat eläkkeelle jäämistä. Policy Brief - SustAgeable - No. 1/2024.
https://www.sustageable.fi/wp-content/uploads/2024/03/SustAgeable-Policy-Brief-01_2024.pdf

1

Lähde: Gruber, J., Kanninen, O., & Ravaska, T. (2022). Relabeling, retirement and regret. Journal of Public Economics, 211, 104677 https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272722000792

Gruberin ym. (2022) tulosten perusteella täyden vanhuuseläkkeen normi-ikäraja on ohjannut voimakkaasti eläkkeelle siirtymistä. Tällöin vuoden 2005 eläkeuudistus itse asiassa selvästi alensi eläkkeellesiirtymisikää, päinvastoin kuin oli uudistuksen tavoite. On todennäköistä, että täyden eläkeiän alarajaa siirtämällä olisi mahdollista nostaa selvästi 65-74-v. työllisyysastetta, joka on Suomessa pohjoismaisittain matala (kuvio 6).

Kuvio 6. 65-74-v. työllisyysaste Pohjoismaissa v. 2023, %



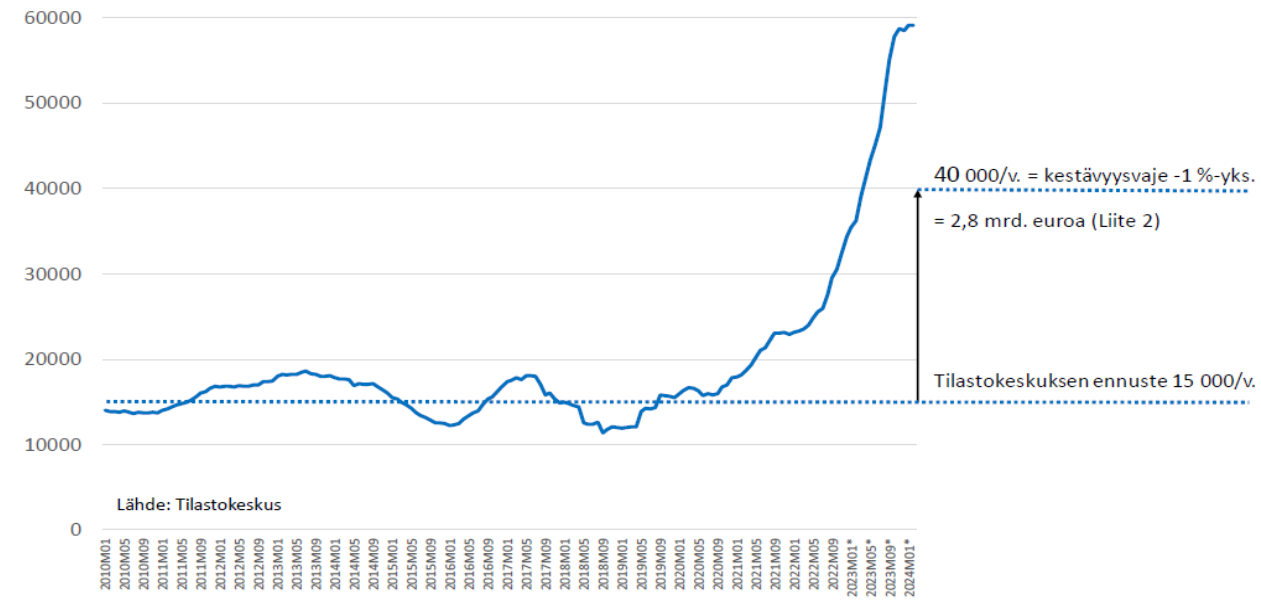
Lähde: Eurostat

Liitteen B mukaan 65-74-v. työllisyysasteen nosto 10 %-yksiköllä alentaisi kestävyysvajetta noin 0,8 %-yksiköllä, mikä vastaisi noin 2,2 mrd. euron vahvistumista vuoden 2023 BKT:n tasolla.

Nettomaahanmuutto

Liitteessä B tarkastellaan myös nettomaahanmuuton korkeamman tason vaikutusta kestävyysvajeeseen. V. 2023 nettomaahanmuutto oli 58 496 henkilöä. Jos netto maahanmuutto olisi jatkossa 40 000 henk./v eli 25 000 henk. yli väestöennusteessa arvioidun, nettomaahanmuutto supistaisi kestävyysvajetta arviolta noin yhdellä %-yksiköllä eli noin 2,8 mrd. eurolla vuoden 2023 BKT:n tasolla (kuvio 7).

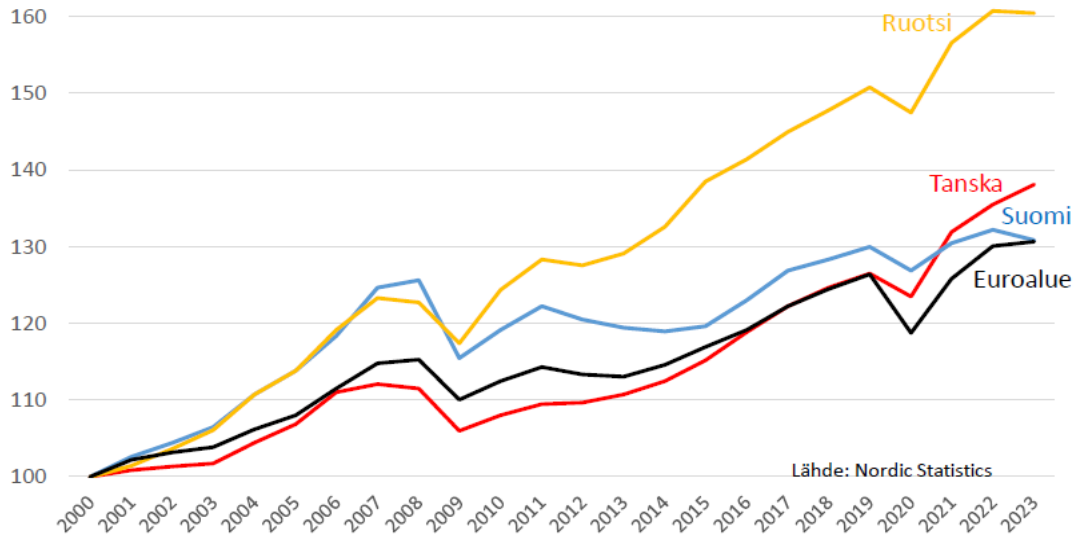
Kuvio 7. Nettomaahanmuutto 12 kk liukuva summa 2010 tammikuu–2024 helmikuu, henkilöä



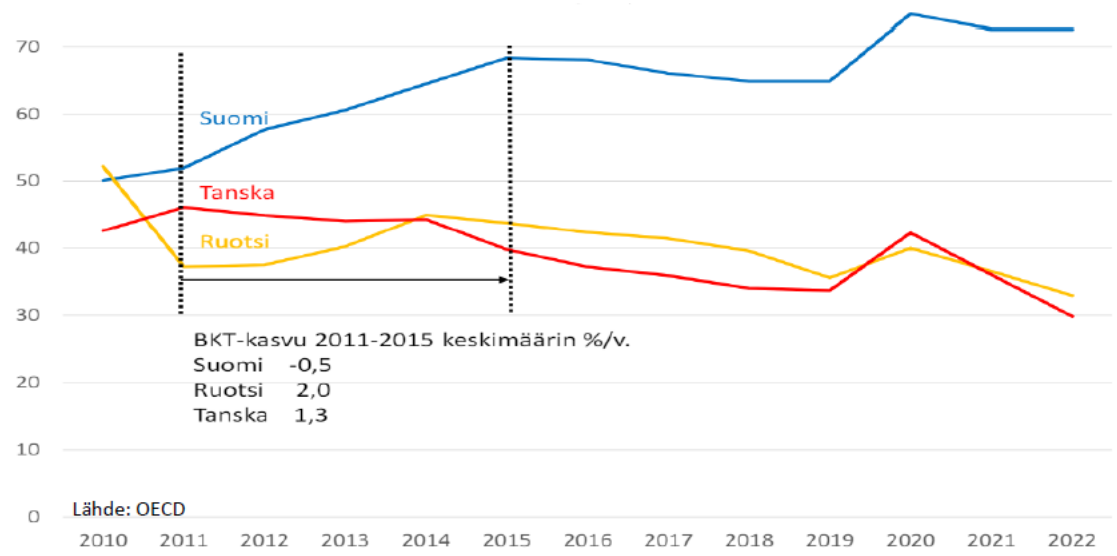
Talouskasvun ja tuottavuuden edistäminen

Heikompi talouskasvu on ollut Suomen Ruotsia ja Tanskaa heikomman julkisen talouden kehityksen keskeinen syy (kuviot 8 ja 9).

Kuvio 8. BKT 2000-2023 kiintein 2010-hinnoin, 2000 = 100



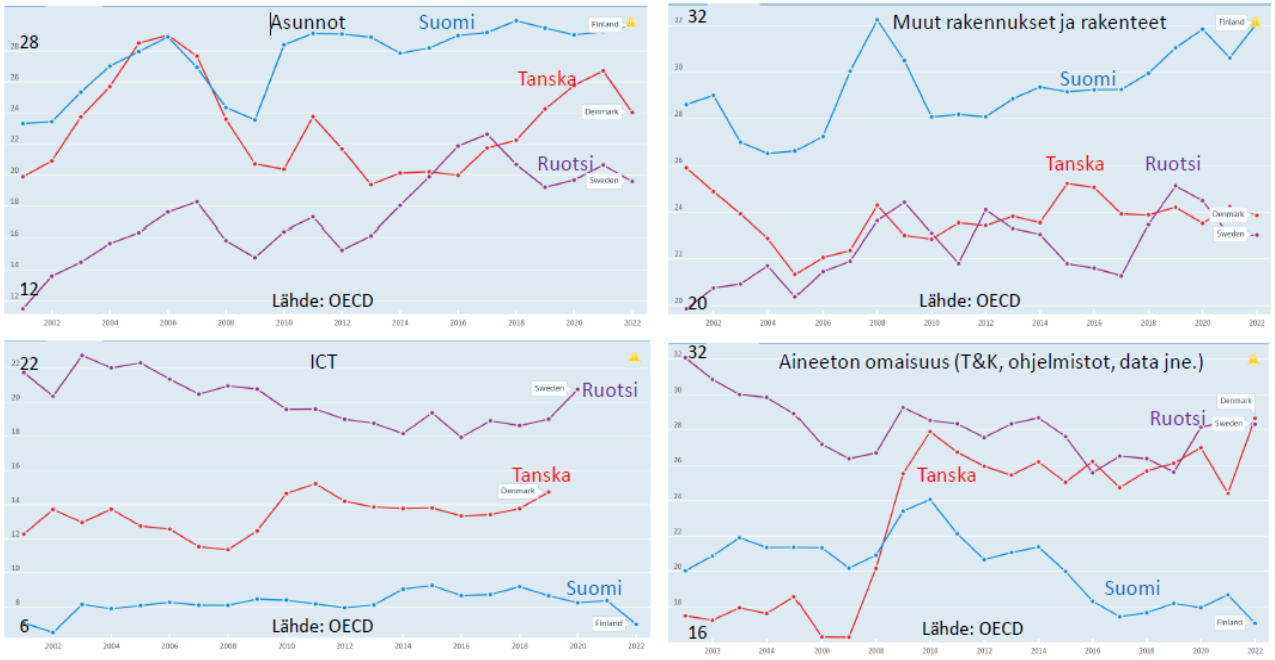
Kuvio 9. Julkisyhteisöjen velka/BKT 2010-2022, % ja BKT:n kasvu 2011-2015 keskimäärin, %



Heikon talouskasvun takana on luonnollisesti monia tekijöitä. Professori Matti Pohjolan analyysit[2] viittaavat siihen, että Suomen yritystoiminnan esimerkiksi Tanskaa ja Ruotsia heikomman tuottavuuskasvun syynä on ollut investointien kohdistuminen Suomessa korostetusti rakennuksiin Tanskaan ja Ruotsiin nähden, kun taas niissä investoinnit ovat painottuneet Suomea enemmän ICT-investointeihin ja aineettomiin investointeihin (kuvio 10).

[2] Pohjola, M. (2023), Pääoma työn tuottavuuden kasvun lähteenä – Suomi kansainvälisessä vertailussa. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 119. vsk. –3/202. https://journal.fi/kak/article/view/130494/85714

Kuvio 10. Investointien jakauma Suomessa, Tanskassa ja Ruotsissa 2001-2022, %



Lopuksi

JTS:n esittämä VM:n arvio julkisyhteisöjen velkaantumisen kehityksestä viittaa siihen, ettei se olisi taittumassa. Jos talouskasvu jatkuu heikkona, on ilmeinen riski, että tarvitaan uusia sopeutustoimia.

Rakenneuudistusten uudistusten valmistelu kestää yleensä varsin pitkään aikaa ja niiden vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti vasta jälkikäteen. Ne ovat kuitenkin siinä mielessä hyviä sopeutustoimia, että ne vahvistavat julkista taloutta yleensä pysyvästi, päinvastoin kuin puhtaat menoleikkaukset, koska ne muuttavat käyttäytymistä. Esimerkkeinä mahdollisista uusista rakennetoimista lausunnossa viitattiin 65-74-v. työllisyysasteen nostamiseen ja nettomaahanmuuton lisäämiseen suhteessa väestöennusteen mukaiseen tasoon.

Heikompi talouskasvu on ollut Suomen esimerkiksi Ruotsia ja Tanskaa heikomman julkisen talouden kehityksen keskeinen syy. Professori Matti Pohjolan analyysit viittaavat siihen, että Suomen yritystoiminnan Ruotsia ja Tanskaa hitaamman tuottavuuskasvun tärkeänä syynä on ollut investointien kohdistuminen. Suomessa investoinnit ovat suuntautuneet korostetusti rakennuksiin, kun taas Ruotsissa ja Tanskassa ne ovat painottuneet Suomea enemmän ICT-investointeihin ja aineettomiin investointeihin.

Liite A: EU:n talouspolitiikan sääntöjen mukainen uusi menettely ja menettelyn keskeinen käsite

EU:n talouspolitiikan uusien sääntöjen mukainen keskeinen menettely on yksinkertaistaen seuraava:

1. Komissio esittää julkisen talouden ns. nettoperusmenojen viitesopeutusuran neljäksi vuodeksi. Tämän on tarkoitus varmistaa, että velkahaasteita omaavien jäsenvaltioiden velkasuhde saadaan lasku-uralle ja että jäsenvaltioiden alijäämä/BKT on alle kolme prosenttia.

2. Jäsenmaat toimittavat komissiolle suunnitelmat, joissa esitetään niiden julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysura sekä ensisijaiset uudistukset ja julkiset investoinnit, joihin sitoudutaan. Ennen kuin jäsenvaltiot esittävät kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelmansa, ne käyvät siitä teknistä vuoropuhelua komission kanssa.

3. Komissio antaa myönteisen arvion, jos velkasuhde on asetettu lasku-uralle tai se pysyy maltillisella tasolla ja julkisen talouden alijäämä/BKT pysyy uskottavasti alle kolmen prosentin. Neuvosto (Ecofin) vahvistaa suunnitelmat komission myönteisen arvion perusteella.

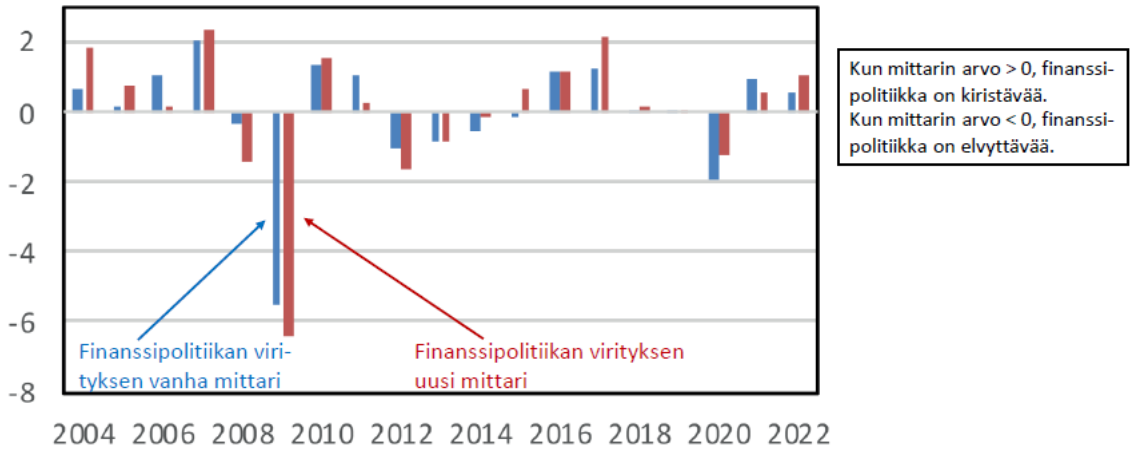
4. Komissio valvoo suunnitelmien toteuttamista. Jäsenvaltiot raportoivat niistä vuosittain. Alijäämään perustuva liiallisien alijäämän menettely säilyy ennallaan, velkaan perustuvaa menettelyä vahvistetaan.

Komission julkisten nettoperusmenojen käsite on:

- *”…net primary expenditure, i.e. expenditure net of discretionary revenue measures and excluding interest expenditure as well as cyclical unemployment expenditure”*.

Perusmenot tarkoittavat menoja ilman korkomenoja. Komission menokäsitteestä on puhdistettu päätösperäisten tulotoimien (lähinnä veroperustepäätökset) sekä suhdanneluonteisten työttömyysmenojen vaikutus. Komission nettoperusmenokäsite on 2004-2022 kehittynyt varsin samalla tavoin kuin suhdannekorjatun ja rakenteellisen perusjäämien käsitteet, joita EU:n vanhoissa säännöissä käytettiin finanssipolitiikan virityksen mittaamiseksi (kuvio A1). Kuviosta havaitaan, että EU:n uusien ja vanhojen sääntöjen finanssipolitiikan mittarit ovat kehittyneet Suomen kohdalla hyvin yhdenmukaisesti.

Kuvio A1. Suomen julkisen talouden suhdannekorjatun perusjäämä/BKT muutos ja EU:n finanssipolitiikan uusien sääntöjen mukaisen julkisten nettoperusmenojen/BKT muutos 2004-2022, %-yks.



Lähde: Lähde: Wyplosz C. (2023), The European Commission’s expenditure benchmark. CEPR Policy Insight No. 121. https://cepr.org/system/files/publication-files/183754-policy_insight_121_the_european_commission_s_expenditure_benchmark.pdf

Liite B: 65-74-v. työllisyysasteen ja nettomaahanmuuton kestävyysvajevaikutukset

65-74-v. työllisyysasteen nousu 10 %-yksiköllä 13,9 %:sta (2023) 23,9 %:iin nostaisi työllisyyttä n. 68 000 henkilöllä. VM:n peukalosääntö: +1 %-yks. 15-64 työllisyysasteessa (+35 000 työllistä) = -0,4 %-yks. kestävyysvajeessa (taulukko B1).

N. 68 000 työllisyyden kasvu vastaisi n. 2 %-yks. 15-64-v työllisyysasteen nousua. Käyttäen VM:n laskentasääntöä tämä vähentäisi kestävyysvajetta n. 0,8 %-yksiköllä (v. 2023 BKT:n tasolla n. 2,2 mrd. €).

VM:n toinen peukalosääntö: Nettomaahanmuutto +7 500 henk./v (väestöennuste 15 000 henk./v.) = -0,3 %-yks. kestävyysvajeessa (ks. taulukko B1).

V. 2023 nettomaahanmuutto oli 58 496 henk., joka on saman verran (58 594) kuin ulkomailla syntyneiden määrä kasvoi 2023. Ukrainassa syntyneiden määrä oli 2023 lopussa 16 082 henk. Jos netto maahanmuutto olisi jatkossa 40 000 henk./v eli 25 000 henk. yli väestöennusteessa arvioidun, nettomaahanmuutto supistaisi kestävyysvajetta (25 000/7 500) x 0,3 %-yks. = 1 %-yks.

Taulukko B1. Eräiden tekijöiden vaikutus kestävyysvajeeseen

	Peruslaskelma (kevät 2024)	Muutos	Vaikutus kestävyys-vajeeseen, %-yks.[1]
Yleisen tuottavuuden (ja reaaliansioiden) kasvu vuosina 2028–2070	keskimäärin 1,3 % vuodessa	+0,5 %-yks.	-0,3
Työllisyysasteen kehitys 15–64-vuotiaiden ikäryhmässä vuosina 2028–2070	76,1 % v. 2028, josta nousee 79,8 %:iin v. 2070	+1,0 %-yks.	-0,4
Julkisten sote-palveluiden tuottavuuden kasvu vuosittain vuosina 2028–2070	0%	+0,5 %-yks.	-1,5
Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä[2] / BKT v. 2028	-1,8%	+1,0 %-yks.	-1,0
Syntyvyys (kokonaishedelmällisyysluku)	1,45	+0,25 (= 1,7)	-0,1
Nettomaahanmuutto vuosittain (vaikutus, jos työllisyysaste ei muutu)	15 000	+7 500 (= 22 500)	-0,3
50-vuotiaan elinajanodote (33,7 vuotta vuonna 2021)	Pitenee n. 7 vuodella vuoteen 2070 mennessä	-1,4 v. (= 5,4 v.)	-0,6
Sote-palveluiden palvelutarpeen siirtyminen myöhemmäksi eliniän pidetessä	Siirtyy puolella elinajanodotteen pitenemisestä (yli 50-vuotiaat)	Siirtyy samassa tahdissa kuin elinikä pitenee	-1,0
		Ei siirry lainkaan eliniän pidentyessä	1,0
Inflaatio (BKT-deflaattorin ja kuluttajahintojen muutos) vuosina 2028–2070	2%	-0,5 %-yks.	likimain 0,0
Valtion ja kuntien velan reaalikorko (+ vaikutus ko. sektoreiden diskonttokorkoon)	Valtion ja kuntien velan reaalikorko ja korkotuotot 2 %, valtion ja kuntien reaaliset osaketulot 4 % sekä työeläkelaitosten reaaliset sijoitustuotot 3,5 % (2040-luvulta eteenpäin)	-0,5 %-yks.	-0,2
Valtion ja kuntien velan reaalikorko sekä vaikutus valtion, kuntien ja työeläkelaitosten korkosijoitusten reaalituottoon (+ vaikutus kaikkien sektoreiden diskonttokorkoon)		-0,5 %-yks.	likimain 0,0
Valtion ja kuntien velan reaalikorko sekä julkisen talouden kaikkien sijoitusten reaalituotto (+ vaikutus kaikkien sektoreiden diskonttokorkoon)		-0,5 %-yks.	0,6

[1] Laskelmat on tehty valtiovarainministeriön syksyn 2023 kestävyysvajelaskelmien perusteella.

[2] Alijäämä ilman korkomenoja

Lähde: VM,Taloudellinen katsaus, Kevät 2024