HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Valtioneuvoston selonteko
julkisen talouden
suunnitelmasta vuosille
2025-2028 (VNS 2/2024 vp)

20.5.2024

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto

Kiitän valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028. Kommentoin Suomen finanssipoliittisia sääntöjä, hallituksen jo päättämiä sopeutustoimia sekä lopuksi hallituksen talouspolitiikkaa ohjaavaa vientivetoista kasvumallia.

I EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt edellyttävät hallitukselta lisäsopeutusta

Suunnitelmassa käydään laajasti läpi EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta, josta saavutettiin sopu viime joulukuussa. Sääntöjen korjaava osa eli alijäämämenettely säilyi lähes ennallaan. Alijäämämenettely edellyttäisi 0,5 % suuruista lisäsopeutusta (noin 1,3-1,4 mrd). Koska hallitus pyrki kehysriihen noin 2,8 mrd sopeutuksella painamaan alijäämän alle 3 prosenttiin, se teki tuplasti suuremman sopeutuksen välttääkseen alijäämämenettelyn edellyttämän sopeutuksen. **Huomioiden kuinka suuri rooli alijäämämenettelyllä oli kehysriihessä, menettelyn keskeisiä mekanismeja olisi syytä tarkastella selonteossa nykyistä monipuolisemmin.**

Keskeinen uudistus koskee sääntöjen korjaavaa osaa. Kaikille jäsenmaille, joiden velka on yli 60% tai alijäämä yli 3% suhteessa bkt:hen, laaditaan 4-7 vuoden mittainen “nettomenopolku”. Täten Suomellekin laaditaan nettomenopolku. Selonteossa ei kuitenkaan mainita, että nettomenopolun perusteella 60-90% velkasuhteen mailta edellytetään 0,5 prosentin lisäsopeutusta.[1] **Vaikka Suomi onnistuisi siis välttämään alijäämämenettelyn, menettelyn kanssa samansuuruinen lisäsopeutus on joka tapauksessa edessä. Selonteossa olisikin rehellistä mainita, että EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt edellyttävät Suomelta suurempaa sopeutusta kuin mihin hallitus on ohjelmassaan sitoutunut.**

Hallitus uudistaa osana EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta myös kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä sekä näihin liittyvää lainsäädäntöä siten, että velkaantuminen huomioidaan voimakkaammin pyrkien painamaan se pysyvästi alenevalle uralle. Käytännössä tämä tarkoittaisi nykyisen kehysmenettelyn ulottamista monivuotiseksi, mikä voisi sisällöllisesti tarkoittaa pääministeri Orpon tai Suomen Pankin avauksia lakiin kirjattavasta “velkakatosta”.[2]

---

[1] Jos velka on yli 90%, edellytetään 1 % lisäsopeutusta. Velkakestävyyttä koskevat perälaudat on määritelty finanssipoliittisten sääntöjen artiklassa 6a: https://www.consilium.europa.eu/media/70386/st06645-re01-en24.pdf.

[2] Pääministeri Petteri Orpo haluaa kirjata velkakaton lakiin, Uutissuomalainen 22.2.2024: https://www.uutissuomalainen.fi/uutissuomalainen/6578022; Olli Rehn: Suomen kannattaa ottaa mallia Ruotsin julkisesta taloudesta, HS Vieraskynä 10.4.2024: https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010347822.html.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

II Sopeutustoimet todennäköisesti vaikeuttavat velkaantumisen taittamista

Hallituksella on optimistinen käsitys talouspolitiikkansa vaikutuksista. Selonteon mukaan hallitusohjelmassa sovitut 6 miljardin euron suuruiset sopeutustoimet ja kehysriihessä päätetty 3 mrd lisäsopeutus parantavat julkisen talouden rahoitusasemaa ja hidastavat velkaantumista. Lisäksi selonteon mukaan kehysriihessä päätetyt sopeutustoimet (erityisesti yleisen arvonlisäverokannan seurauksena) lisäävät verotuloja jo vuoden 2024 loppupuolella ja verotulojen kasvu piristyy edelleen vuonna 2025. **Nämä väitteet ovat kyseenalaisia, sillä hallitus ei arvioi sopeutuksen onnistumista suhteessa nykyiseen suhdanteeseen.**

Ensinnäkin, Suomi on tällä hetkellä taantumassa ja ensi vuodeksi valtiovarainministeriö ennustaa parhaimmillaankin niukkaa kasvua. Finanssikriisin jälkeen 2010-luvulla Suomen kasvusta peräti 60 prosenttia on perustunut yksityiseen kotimaiseen kulutukseen[3] ja esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton julkaiseman suhdannebarometrin perusteella riittämätön kysyntä on ollut melkein joka vuosi suurin kasvun este finanssikriisistä lähtien.[4] Kun huomioidaan, että Suomen talouskasvu on entistä riippuvaisempaa kotimaisesta kysynnästä[5], leikkausvetoinen sopeutus todennäköisesti pitkittää Suomen taloudellisia ongelmia. Esimerkiksi Kansainvälinen valuuttarahasto on tuonut esiin, että finanssipolitiikan sopeutuksella on vähäinen vaikutus velkasuhteiden kehitykseen samalla kun sopeutus kuitenkin vaikuttaa negatiivisesti talouskasvuun.[6] **Selonteossa tulisikin tarkastella riskiä, että liian myötysyklinen talouspolitiikka ei tarkoituksistaan huolimatta onnistu poistamaan velkaantumispaineita ja siten johtaa vielä uusiin sopeutustoimiin.**

Toiseksi, valtiovarainministeriön arviot kehysriihen sopeutuksen vaikutuksista talouskasvuun ovat suorastaan yltiöoptimistisia. VM:n mukaan kehysriihen 3 mrd suuruinen sopeutus laskee talouskasvua 0,5 %.[7] Arvio perustui oletukseen 0,5 suuruisesta finanssipoliittisesta kertoimesta, joka poikkeaa radikaalisti kansainvälisestä ja kotimaisesta tutkimuskirjallisuudesta sekä

[3] Otto Kyyrönen (2024) Suomen talous kaipaa kotimaisen kysynnän vahvistamista, Kalevi Sorsa Säätiö: https://sorsafoundation.fi/suomen-talous-kaipaa-kotimaisen-kysynnan-vahvistamista/.
[4] Elinkeinoelämän keskusliitto, Suhdannebarotmetri, Elinkeinoelämän tuotantopeikot: https://ek.fi/tavoitteemme/talouspoliitiikka/suhdannetiedustelut/suhdannebarometri-huhtikuu-2024/.
[5] Onaran & Obst (2016) Wage-led growth in the EU15 member-states: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance and inflation, Cambridge journal of economics 40(1), 1517-1551: https://academic.oup.com/cje/article/40/6/1517/2875714. Kohler & Stockhammer (2021) Growing differently? Financial cycles, austerity, and competitiveness in growth models since the Global Financial Crisis, Review of International Political Economy, 29(4), 1314-1341.
[6] IMF (2023) Word Economic Outlook: A Rocky Recovery: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023.
[7] Kehysriihen taustamateriaalit, Arvioita finanssipoliittisen kertoimen suuruudesta, valtiovarainministeriön kansantalousosasto, 4.3.2024: https://vm.emmi.fi/l/HkSPvgrQsVtx.

ministeriön itse käyttämistä arvioista. Lisäksi ministeriö on jättänyt kirjallisuuskatsauksessaan huomioimatta sopeutuksen negatiivisia vaikutuksia käsitellyttä kirjallisuutta.[8] Ministeriö perusteli valintaansa "varovaisuusperiaatteella". Kyseessä on erikoinen käsitys varovaisuusperiaatteesta, sillä alhaisella kertoimella ministeriö antaa hallitukselle liian ruusuisen kuvan sopeutuksen vaikutuksesta talouskasvuun. **Varovaisuusperiaatetta olisikin ollut arvioida kerroin vähintään lähelle yhtä, jolloin se ei olisi vahingossakaan tullut suositelleeksi hallitukselle sopeutusta, jonka vaikutus talouskasvuun on todennäköisesti oletettua haitallisempi.**

III Suomen kasvumallissa tulisi huomioida kustannuskilpailukyvyn lisäksi laatukilpailukyky

Velkaantumisen taittamista tärkeämpää hallitukselle vaikuttaakin olevan vientivetoisen kasvumallin[9] kehittäminen. Hallitus pyrkii saamaan finanssikriisin jälkeen stagnoitunutta taloutta nousuun parantamalla kustannuskilpailukykyä, joka perustuu vientialojen määrittämään palkanmuodostukseen ja ammattiyhdistysliikkeen neuvotteluaseman heikentämiseen. Kasvumallia pyritään vahvistamaan edelleen sosiaalipolitiikalla. Sosiaalitukien leikkaukset tähtäävät kasvattamaan työssä olevien määrää heikompien palkkojen ja työehtojen kautta.

Suomen vientimenestys ei ole kuitenkaan oleellisesti kohentunut, vaikka kustannuskilpailukyky on parantunut 2010-luvun jälkipuoliskolta alkaen. Hallituksen tavoitteleman kasvumallin ongelma on, että Suomelta puuttuu riittävän laadukasta myytävää: tuotteita, jotka käyvät maailmanmarkkinoilla kaupaksi lähes hinnasta riippumatta. Kustannuskilpailukykyyn keskittyvän kasvustrategian riskinä on, että mikäli vienti ja investoinnit eivät lähdekään nousuun, hallituksen valitseman talous- ja sosiaalipolitiikan vaikutukset kuitenkin kasautuvat yksille ja samoille ihmisille kasvattaen kasvattaen eriarvoisuuteen liittyviä yhteiskunnallisia ongelmia (ja kustannuksia). **Kustannuskilpailukyvyn varmistamisen lisäksi tulisi panostaa laatukilpailukykyyn. TKI-panostukset tulisi nostaa 1990-luvun laman jälkeiselle ja finanssikriisiä edeltäneelle tasolle, jolloin vienti todella veti Suomen taloutta. Tämä edellyttää julkisten investointien kasvattamista sekä julkis-yksityisiä kumppanuuksia.**

[8] IMF:n entinen pääekonomisti Olivier Blanchard ja Daniel Leigh ovat esimerkiksi tuoneet esiin, että eurokriisin aikainen sopeutus vaikutti negatiivisesti talouskasvuun aiheuttaen vuoden 2011 tuplataantuman, koska finanssipoliittiset kertoimet arvioitiin systemaattisesti liian alhaisiksi. Blanchard & Leigh (2013) Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper WP/13/1: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

[9] Yleisteos kasvumalleista, Baccaro, Blyth & Pontusson (2022) Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation. Oxford: University Press.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter