Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Asia: VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta lausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028. Suunnitelma kattaa myös hallituksen kehysriihessä huhtikuussa 2024 tekemät päätökset uusista, yhteensä noin 3 miljardin euron menoleikkauksista ja veronkorotuksista. Julkisen talouden kannalta tärkein yksittäinen kehysriihen päätös on arvonlisäverotuksen kiristäminen noin miljardilla eurolla vuodessa.

Keskitymme tässä lausunnossa arvioimaan miltä hallituksen finanssipolitiikka näyttää kehysriihen päätösten jälkeen lähinnä suhdannepolitiikan ja julkisen talouden kestävyyden kannalta. Kommentoimme hyvin lyhyesti myös menoleikkausten toteuttamiseen liittyviä haasteita. Talouspolitiikan arviointineuvosto tarkastelee pääministeri Petteri Orpon hallituksen talouspolitiikkaa jälleen yksityiskohtaisemmin seuraavassa vuosiraportissaan.

Finanssipolitiikan kiristäminen ja kokonaistuotanto

Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät finanssipoliittiset sopeutustoimet tarkoittavat käytännössä yleensä julkisten menojen leikkauksia ja veronkorotuksia. Tällainen finanssipolitiikan kiristäminen pienentää todennäköisesti kokonaistuotantoa ainakin muutaman vuoden ajan verrattuna tilanteeseen, jossa sopeutustoimia ei tehdä. Tuotannon supistuminen ja siihen liittyvä työllisyyden lasku heikentävät paitsi hyvinvointia myös sopeutustoimien vaikutusta julkisen talouden tasapainoon.

Tuotannon pienenemisen taustalla voi olla kaksi hyvin erityyppistä mekanismia. Ensimmäinen mekanismi liittyy siihen, että sopeutustoimet yleensä supistavat kotimaan tuotantoon kohdistuvaa kokonaiskysyntää pienentämällä kansalaisten käytettävissä olevia tuloja tai julkista kulutusta.[1] Lopputuloksena tuotanto ja työllisyys yleensä heikkenevät, sillä tavaroiden ja palveluiden hinnat sekä palkkataso eivät jousta riittävän nopeasti, jotta aikaisemman suuruinen tuotanto menisi edelleen kaupaksi ja työllisyys ei heikentyisi. Tämä vaikutus on yleensä tilapäinen. Pidemmällä aikavälillä tuotanto voi suuntautua kotimarkkinoiden sijasta aikaisempaa enemmän vientiin.

Toinen mekanismi liittyy kokonaiskysynnän sijasta talouden tarjontapuoleen. Esimerkiksi ansiotuloveron kiristämisen voi olettaa vähentävän työn tarjontaa ja sitä kautta myös kokonaistuotantoa.

[1] Tähän liittyvää tutkimuskirjallisuutta on kuvattu Talouspolitiikan arviointineuvoston 13.4.2023 julkaistussa kannanotossa: https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2023/04/tpan-kannanotto-nykyinen-suhdannetilanne-ei-perustele-julkisen-talouden-sopeutustoimien-lykkaamista-1.pdf

Tarjontapuolen vaikutukset liitetään usein juuri veronkorotuksiin. Veronkorotukset voivat siis vähentää tuotantoa paitsi kysynnän myös tarjonnan kautta. Tämä voi selittää, miksi veronkorotuksiin painottuva finanssipolitiikan kiristäminen näyttää empiirisen tutkimuksen valossa usein pienentävän tuotantoa enemmän kuin menoleikkauksiin painottuva kiristäminen.[2] Veronkorotuksiin liittyvät kannustinvaikutukset voivat vaikuttaa kokonaistuotantoon tarjontavaikutusten kautta pysyvästi.

On toisaalta selvää, että myös jotkin menoleikkaukset voivat vaikuttaa tarjontaan. Joissakin tapauksissa menoleikkausten vaikutus tarjontaan voi olla myönteinenkin. Esimerkiksi ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien leikkaaminen voi kasvattaa työn tarjontaa ja tuotantoa lyhentämällä työttömyysjaksoja.

Arviot finanssipolitiikan kiristämisen vaikutuksesta kokonaistuotantoon vaihtelevat arviointimenetelmästä ja aineistosta riippuen huomattavasti. Toisaalta finanssipolitiikan kiristämistä tuskin voi Suomessa loputtomasti välttää, sillä ilman sitä julkinen velka suhteessa veropohjien suuruutta kuvaavaan kokonaistuotantoon näyttäisi olevan pysyvästi kasvu-uralla. Talouspolitiikan kannalta kyse onkin pikemminkin sopeutustoimien ajoituksesta, sekä tietysti lukuisista sopeutuksen yksityiskohtiin liittyvistä valinnoista.

Sopeutustoimien ajoituksen kannalta on oleellista, että niiden tuotantoa heikentävä vaikutus näyttää olevan suurempi syvässä taantumassa kuin korkeasuhdanteessa. Korkeasuhdanteessa tuotantoa rajoittaa yleensä ennen kaikkea osaavan työvoiman ja muiden tuotannossa tarvittavien resurssien saatavuus. Tällöin (reaalinen) tuotanto ei voi juuri kasvaa kysynnän kasvun myötä, vaan kysynnän kasvu näkyy pikemminkin hintojen nousuna. Finanssipolitiikan kiristämisen voi tällöin olettaa pienentävän pikemminkin inflaatiopaineita kuin tuotantoa, ainakin jos se vaikuttaa lähinnä vain kokonaiskysyntään. Sen sijaan syvässä taantumassa, jossa kysyntää on tuotantomahdollisuuksin nähden muutenkin liian vähän, finanssipolitiikan kiristäminen todennäköisesti pienentää tuotantoa edelleen.

On myös luontevaa olettaa, että hyvin suuret ja äkilliset sopeutustoimet pienentävät tuotantoa enemmän suhteessa sopeutuksen kokoon kuin asteittainen sopeuttaminen, johon kansalaiset ja yritykset ehtivät helpommin sopeutumaan. Voimakas ja äkillinen finanssipolitiikan kiristäminen voi itsessään ajaa talouden syvään taantumaan.

Hallituksen finanssipolitiikka suhdannepolitiikan näkökulmasta

Työttömyys on Suomessa noussut ja työllisyysaste laskenut noin vuoden ajan. Myös useimpia muita euromaita matalampi inflaatio viittaa siihen, että kokonaiskysyntää ei suhdannepolitiikan näkökulmasta tarvitsisi ainakaan pienentää. Näitä havaintoja ajatellen sopeutustoimien ajoitus ei ole paras mahdollinen.

Toisaalta työllisyysaste on edelleen lähihistoriaan verrattuna varsin korkealla tasolla ja julkisen talouden suunnitelman pohjana olevassa valtiovarainministeriön talousennusteessa työttömyys laskee ja työllisyys nousee jo ensi vuonna kuluvaan vuoteen verrattuna. Finanssipolitiikan kiristäminen ei siis näytä ajoittuvan suhdannepolitiikan näkökulmasta myöskään erityisen huonosti.

Entä sopeutustoimien mittakaava? Hallitus laskee hallitusohjelmaan kirjattujen sopeutustoimien vahvistavan julkista taloutta vuositasolla noin 6 miljardilla eurolla.

[2] Tähän tulokseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta on kuvattu Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2022 raportin luvussa 4.4.

Kehysriihessä päätetyt yhteensä noin 3 miljardin euron sopeutustoimet tulevat niiden päälle. Yhteensä 9 miljardin euron sopeutustoimet ovat noin kolme prosenttia vuotuisesta BKT:stä.

Finanssipolitiikka ei kuitenkaan ole näillä näkymin kiristymässä läheskään näin paljon. Hallitusohjelman 6 miljardista eurosta noin 2 miljardia on laskettu työllisyyden lisääntymisen varaan. Tämä erä ei vastaa sellaista sopeutustoimea, joka selkeästi pienentäisi kokonaiskysyntää. Lisäksi noin miljardi euroa hallitusohjelman sopeutustavoitteesta perustuu tuottavuuden kohentamiseen hyvinvointialueiden palvelutuotannossa. Sekään tuskin johtaa selkeästi kokonaiskysynnän pienenemiseen hallituskauden alkuun verrattuna. Hallituksen investointiohjelma taasen voi osaltaan hieman kasvattaa kokonaiskysyntää hallituskauden aikana.

Työttömyysvakuutusmaksun alentaminen kuluvan vuoden alusta alkaen puolestaan kevensi verotusta noin miljardilla eurolla vuodessa. Myös liikenteen sähköistyminen muuttaa nyt kulutuksen rakennetta tavalla, jonka ennakoidaan laskevan verotuottoja, ja samalla kulutuksen keskimääräistä verotusta vuodesta toiseen. Nämä muutokset vaikuttavat finanssipolitiikkaa keventävästi. Samalla ne pienentävät huolta verotuksen haitallisten kannustin- tai tarjontavaikutusten kasvusta.

Ennakoitavissa oleva finanssipolitiikan kiristyminen tuskin itsessään ajaa Suomen talouden syvään taantumaan. Sopeutustoimien painottuminen veronkorotusten sijasta menoleikkauksiin mahdollisesti pienentää niiden talouskasvua heikentävää vaikutusta.

Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet ja näkymät niiden saavuttamiseksi

Hallitus asettaa monivuotiset tavoitteet julkiselle taloudelle julkisen talouden suunnitelmassa (JTS).[3] Taulukossa 1 esitetään yhteenveto tavoitteista vuosille 2024–2026 sekä valtiovarainministeriön syksyllä 2023 ja keväällä 2024 laatimat ennusteet tavoitteiden saavuttamisesta.

Taulukko 1. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet, suhteessa bruttokansantuotteesen (%)

Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	**2024**	**2025**	**2026**
Syksyn 2023 ennuste [1)]	*-3,2*	*-3,4*	*-3*
Kevään 2024 ennuste [2)]	*-3,5*	*-2,8*	*-2,2*
Vakausohjelman tavoiteura [2)]	*-3,4*	*-2,7*	*-1,9*
Julkisyhteistöjen bruttovelka	**2024**	**2025**	**2026**
Syksyn 2023 ennuste [1)]	*76,8*	*78,9*	*80,4*
Kevään 2024 ennuste [2)]	*80,9*	*82,8*	*83,4*
Vakausohjelman tavoiteura [2)]	*80,8*	*82,3*	*82,4*

[1)] JTS 2024-2027 s. 156; [2)] JTS 2025-2028 s. 162

[3] Julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa on asetettava monivuotiset tavoitteet julkiselle taloudelle. Tavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

Hallitus on asettanut keskeiseksi julkisen talouden tasapainoon liittyväksi tavoitteekseen julkisen velan bkt-suhteen vakauttamisen hallituskauden loppuun mennessä. Arvioimme tammikuussa 2024 julkaistussa vuosiraportissamme, että hallitusohjelmassa listatut sopeutustoimet tuskin riittävät saavuttamaan sen. Käsillä olevassa kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa esitetyssä ennusteessa (Taulukko 1) velkasuhde nousee vielä syksyllä 2023 arvioitua korkeammalle tasolle eli arviolta 83,4 prosenttiin vuonna 2026. Velkasuhteen kehitystä lähivuosina on tietenkin vaikea ennustaa tarkasti. Se riippuu Suomen talouden lähivuosien suhdannekehityksestä, johon vaikuttaa finanssipolitiikan lisäksi oleellisesti myös kansainvälinen suhdannekehitys.

Myös julkisyhteisöjen nettoluotonannon (alijäämän) arvioidaan kasvavan syksyllä 2023 ennustetusta siten, että se olisi -3,5 prosenttia vuonna 2024. Alle 3 prosentin alijäämätavoitteeseen päästäisiin valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kuitenkin vuosina 2025 ja 2026, mikä on selvä muutos syksyn 2023 ennusteeseen. Pienempi alijäämä hidastaa luonnollisesti myös velkasuhteen kasvua. Aiemmin ennustettua pienempää alijäämää ja arvion uskottavuutta perustellaan julkisen talouden suunnitelmassa mm. hallituksen esittämällä yleisen arvonlisäverokannan korotuksella 25,5 prosenttiin viimeistään 1.9.2024 alkaen. Kaiken kaikkiaan julkista taloutta vahvistavat kevään 2024 kehysriihen päätökset tekevät paitsi julkisyhteisöjen alijäämää myös hallituksen velkasuhdetta koskevan tavoitteen saavuttamisesta paljon todennäköisempää.

Velkasuhteen vakauttamistavoitteesta ei toisaalta ole mielekästä pitää kiinni kaikissa olosuhteissa. Uudet sopeutustoimet nykyistä heikommassa suhdannetilanteessa saattaisivat jo voimistaa suhdannevaihteluita tarpeettomasti. Velkasuhteen lähivuosien kehitystä paljon tärkeämpää on saada julkinen talous tasapainoon pidemmällä aikavälillä.

Menoleikkaukset ja hyvinvointi

Sopeutustoimien vaikutus kokonaistuotantoon ei tietenkään ole ainoa hyvinvoinnin kannalta oleellinen asia. Esimerkiksi hallituksen tavoittelema sote-kustannusten kasvun leikkaaminen voi tarkoittaa palveluiden saatavuuden heikkenemistä, sillä hyvinvointialueiden tuottavuutta on vaikea nopeasti nostaa ainakaan hallituksen päätöksellä. Joissakin tapauksissa säästöt saattavat myös heikentää sellaisia ei-kiireellisiä palveluita, jotka kuitenkin tukevat työllisyyttä tai vähentävät tarvetta vielä kalliimmille palveluille tulevaisuudessa.

Samantapainen vaara liittynee myös kehysriihessä päätettyihin julkisen hallinnon lisäsäästöihin. Parhaimmillaan hallintokustannuksia saadaan leikattua ilman, että säästöt oleellisesti vaikeuttavat kansalaisten elämää. Tällaisen tuottavuuden parantamisen tulisi kuitenkin olla jatkuva prosessi. Nopeasti eteen tulevia, ylhäältä annettuja säästöjä voi olla hyvin vaikea saavuttaa pelkästään tuottavuutta parantamalla.

Hallituksen talouspolitiikan onnistumista on syytä arvioida myös sen perusteella, miten menoleikkaukset vaikuttavat kansalaisten palveluihin. Tämän tapaiset näkökohdat ovat myös yksi syy tasapainottaa julkista taloutta asteittain ja useamman vaalikauden aikana.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvosto
puheenjohtaja Niku Määttänen, niku.maattanen@helsinki.fi
tutkija Henri Keränen, henri.keranen@vatt.fi