Patrizio Lainà

2.10.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Kirjallinen asiantuntijalausunto TyV 3.10.2024 klo 12.15

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

- Sopeutus matalasuhdanteessa ei paranna velkasuhdetta
- Kokonaisveroasteen lasku pysähtynyt
- Korkotulojen kasvu kompensoi korkomenojen kasvua
- EU-säännöt edellyttävät kohtuutonta lisäsopeutusta
- Julkisen talouden ja työllisyyden tavoitteet jäänevät toteutumatta
- Pienituloisuus lisääntyy enemmän kuin työllisyys

Finanssipolitiikan viritys kaksijakoinen

Hallitus on sitoutunut 9 miljardin euron sopeutukseen, josta monet toimet ajoittuvat tälle ja ensi vuodelle. **Päätösperäistä finanssipolitiikan viritystä voidaan pitää kiristävänä ja epäonnistuneena**. Useat sopeutustoimet, esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan leikkaus ja arvonlisäveron korotus, ovat epäoikeudenmukaisia, mutta lisäksi osuivat tänä vuonna matalasuhdanteeseen, mikä heikentää taantumaa entisestään. Kansainvälinen valuuttarahasto **IMF on huomauttanut, että sopeutus ei keskimäärin onnistu parantamaan velkasuhteen kehitystä** ja yhtenä syynä ovat huonosti ajoitetut sopeutustoimet matalasuhdanteeseen.

Vaikka ensi vuoden optimistinen kasvuennuste toteutuisikin, olisimme silti edelleen matalasuhdanteessa. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tuotantokuilu on ensi vuonna -1,7 prosenttia potentiaalisesta tuotannosta ja pysyy negatiivisena koko hallituskauden ajan. Tämä periaatteessa puoltaisi elvyttämistä varsinkin, kun finanssipolitiikan keventäminen ei ole enää ristiriidassa kahden prosentin inflaatiotavoitteen kanssa. Huomioiden myös julkisen talouden haastava tilanne, **nyt olisi vähintään pidättäydyttävä päätösperäisestä sopeutuksesta, kunnes normaalisuhdanne on saavutettu**.

Patrizio Lainà

2.10.2024

Toisaalta julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa tarkasteltaessa finanssipolitiikan viritys ei juuri muutu koko hallituskaudella. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rakenteellinen rahoitusasema jopa hieman heikkenee vuoteen 2023 verrattuna. **Rakenteellisen rahoitusaseman perusteella finanssipolitiikan viritystä ei voi pitää kiristävänä vaan se on käytännössä neutraali**. Syynä on pääosin se, että mittavaa päätösperäistä sopeutusta tasapainottaa sote-menojen kasvu ja veropohjan rapautuminen, joilla on taloutta elvyttävä vaikutus.

Finanssipolitiikan kerroin suhteettoman alhainen

Valtiovarainministeriö arvioi, että hallituksen kehysriihessä päättämä kolmen miljardin euron lisäsopeutus (noin 1 % BKT:stä) heikentää talouskasvua yhteensä 0,5 %-yksikköä. Toisin sanoen valtiovarainministeriö käyttää finanssipolitiikan kertoimena 0,5, mitä voidaan pitää erittäin matalana taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella.

Matala finanssipolitiikan kerroin antaa turhan vaatimattoman kuvan sopeutuksen negatiivisesta vaikutuksesta talouden kasvuun ja työllisyyteen ottaen huomioon, että myös osa hallitusohjelmassa päätetystä sopeutuksesta ajoittuu ensi vuoteen. Hallitusohjelman sopeutuksen vaikutusta talouskasvuun ei ole erikseen arvioitu. Jos sen osalta valtiovarainministeriö on käyttänyt samaa 0,5 finanssipolitiikan kerrointa, on talouskasvua ennustettu vieläkin optimistisemmin.

Sosten selvityksen perusteella ennustelaitokset ovat viime vuosina yliarvioineet talouskasvua keskimäärin 1,2 prosenttia. Yhtenä syynä voi olla, että ennustelaitokset ovat käyttäneet suhteettoman alhaista finanssipolitiikan kerrointa. Tutkimuskirjallisuuden perusteella näin on käynyt Euroopassa laajemminkin eurokriisin aikana.

Valtiovarainministeriö on itse aiemmin käyttänyt finanssipolitiikan kerrointa 1, mikä edelleen on melko alhainen. Esimerkiksi Euroopan komissio käyttää finanssipolitiikan kertoimena 1,5 uusissa finanssipolitiikan säännöissä. Pohjoismaiden ministerineuvoston talouspolitiikan arviointiraportissa Suomen finanssipolitiikan kertoimeksi arvioitiin 1,15-1,69. Kirjallisuuden perusteella jopa 2 finanssipolitiikan kertoimena olisi perusteltavissa ainakin matalasuhdanteessa. Valtiovarainministeriön käyttämää finanssipolitiikan kerrointa 0,5 ei voi pitää tieteellisesti perusteltuna.

Patrizio Lainà

2.10.2024

Käyttämällä epärealistisen matalaa finanssipolitiikan kerrointa voidaan sopeutusta oikeuttaa helpommin. Tällöin sopeutuksen aiheuttama haitta talouskasvulle näyttäytyy selvästi todellisuutta pienempänä. Suurempaa kerrointa käyttämällä sopeutuksen vaikutus talouskasvuun olisi merkittävämpi. Esimerkiksi finanssipolitiikan kerroin 1,5 tarkoittaisi, että sopeutuksen haittavaikutukset ovat kolminkertaiset. Tällöin talouskasvu jäisi noin prosenttiyksikön alhaisemmaksi kuin nyt on ennustettu.

Kokonaisveroasteen lasku saatu pysäytettyä

Valtiovarainministeriön syksyn ennusteessa kokonaisveroasteen ennakoidaan vakiintuvan, kun aiemmin siinä on ilmennyt laskupainetta. Kokonaisveroaste vakiintuu kuitenkin hieman aiempaa alemmalle tasolle 42,2 prosenttiin. Aiemmassa ennusteessa ennen kehysriihtä kokonaisveroasteen ennustettiin vuosina 2022-27 laskevan peräti 2,5 prosenttiyksikköä, mikä vastaa noin 8 miljardia euroa. Nyt laskua on samalla aikavälillä 1,2 prosenttiyksikköä eli noin 4 miljardia euroa.

Kokonaisveroasteen pudotuksen pysähtyminen johtuu kuitenkin pääosin valtiovarainministeriön ennusteen oletusten ja taustatekijöiden muutoksista. Hallitus linjasi kehysriihessä verotuksen vahvistamisesta 1,5 miljardin euron edestä. Näin ollen 2,5 miljardia euroa kokonaisveroasteen vahvistumisesta suhteessa aiempaan ennusteeseen selittyy oletusten ja taustatekijöiden muutoksilla, eikä hallituksen päätösperäisillä toimilla.

Julkisten menopaiden kattamiseksi kokonaisveroaste olisi syytä säilyttää vuoden 2022 tasolla eli päivittyneiden tilastojen perusteella 43,4 prosentissa. Tämä **vahvistaisi julkista taloutta 4 miljardia euroa** nykyiseen kehitykseen nähden.

Korkotulojen kasvuun syytä kiinnittää myös huomiota

Julkisen talouden alijäämä on ensi vuonna 3,2 prosenttia BKT:stä valtiovarainministeriön ennusteen mukaan. Hyvin todennäköisesti tästä ei johdu pienikään osuus korkeammasta korkotasosta. Itse asiassa **viimeaikainen korkotason nousu on vahvistanut julkista taloutta kokonaisuutena**.

Talouspolitiikan arviointineuvosto huomautti muistiossaan jo vuonna 2019, että korkotason lasku heikentää julkista taloutta, sillä julkisella sektorilla on huomattavasti rahoitusvarallisuutta. Tällöin elettiin vielä nollakorkojen aikaa. Loogisesti tämä tarkoittaa, että korkotason nousu nyt vahvistaa julkista taloutta.

Patrizio Lainà

2.10.2024

Tilastokeskuksen tietojen perusteella julkiset korkotulot ovat kasvaneet korkomenoja nopeammin vuosina 2022 ja 2023. Julkisella sektorilla oli noin 300 miljoonan euron verran enemmän korkotuloja kuin korkomenoja vuonna 2023. Suuren osan julkisen sektorin korkotulojen noususta selittää työeläkerahastojen mittavat korkosijoitukset.

Myös valtion korkotulot ovat selvästi kasvaneet. Budjettiriihessä hallitus esitteli korkomenojen noususta johtuvan valtion alijäämän olevan 1,8 miljardia euroa ensi vuonna verrattuna vuoteen 2019. Tässä ei kuitenkaan ole huomioitu korkotulojen kasvua, mikä vahvistaa julkista taloutta.

Tilastokeskuksen mukaan valtiolla oli korkotuloja viime vuonna noin 1,1 miljardia euroa ja ne kasvoivat edellisestä vuodesta reilulla 700 miljoonalla eurolla. Vastaavasti korkomenoja oli 2,4 miljardia euroa ja ne kasvoivat 1,1 miljardilla eurolla. Näin ollen valtion nettokorkomenot kasvoivat viime vuonna vajaalla 400 miljoonalla eurolla. Toisin sanoen **noin kaksi kolmasosaa valtion korkomenojen noususta on kuitannut pois korkotulojen kasvu**.

Korkotason nousu selittää valtion velkaantumisesta vain pienen osan. Esimerkiksi korkomenojen ennustettu nousu 1,8 miljardilla eurolla ensi vuonna verrattuna vuoteen 2019 tarkoittaa, että korkotulot kasvavat samaan aikaan noin 1,2 miljardia euroa. Toisin sanoen valtion velkaantuminen lisääntyy korkotason nousun vuoksi ainoastaan 600 miljoonalla eurolla. Tämä ei ole merkityksetön summa, mutta se selittää noin kymmenen miljardin euron alijäämän kasvusta 2019–2025 vain noin kuusi prosenttia eli hyvin pienen osan. Sote-menojen kasvu ja veropohjan rapautuminen selittävät alijäämän kasvusta 70 %.

EU:n finanssipolitiikan säännöt erittäin tiukat Suomelle

Suomi joutuu mahdollisesti EU-maista kaikkein eniten sopeuttamaan talouttaan tulevina vuosina EU:n uusien finanssipolitiikan sääntöjen vuoksi. Suomen suuri sopeuttamistarve johtuu etenkin kahdesta tekijästä. Ensinnäkin velkasuhteen ollessa nousussa hallituksen ajamat “turvalausekkeet” iskevät Suomeen kovasti. Turvalausekkeiden mukaan velkasuhteen on laskettava jo sopeutuskauden aikana selvästi. Toiseksi valtiovarainministeriön virkakunta vaati itse eläkerahastojen ylijäämien jättämistä pois velkakestävyysanalyysistä, mikä vaikeuttaa sääntöjen noudattamista entisestään.

Patrizio Lainà

2.10.2024

Tiukkojen finanssipolitiikan sääntöjen ajaminen oli kyseenalaista, sillä ne rajoittavat kansallista itsemääräämisoikeutta ja luovat kannustimia vastata EU:n yhteisiin haasteisiin yhteisvastuullisilla keinoilla. Molempia näistä Suomi on perinteisesti vastustanut.

Sopeutustarve on Suomelle huomattava, mutta se riippuu sopeutuskauden pituudesta ja kuinka suuri osuus esimerkiksi puolustusmenojen kasvusta jätetään huomioimatta. **Komission laskelmat edellyttäisivät Suomelta vielä tällä hallituskaudella 13 miljardin tai 6 miljardin euron lisäsopeutusta** riippuen siitä, hyväksytäänkö Suomen tavoite pidentää sopeutuskautta neljästä vuodesta seitsemään vuoteen.

Kansallisessa finanssipoliittis-rakenteellisessa suunnitelmassa **hallitus esitti noin 4 miljardin euron sopeutusta, mutta pyrkii kuittaamaan sen jo päättämillään toimilla. Sääntöjen perusteella lisäsopeutusta olisi kuitenkin tehtävä koko summan edestä**, sillä valtiovarainministeriön ennusteessa julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä ei ole parantumassa Orpon hallituskaudella käytännössä ollenkaan, vaikka ennuste sisältää jo lähes täysimääräisesti kaikki hallituksen päättämät sopeutustoimet. Tämä on oleellista, sillä sopeutusta mitataan uudessa sääntökehikossa nimenomaan rakenteellisen perusjäämän muutoksena, jonka perusteella nettomenopolku asetetaan. Vielä on kuitenkin epäselvää, kuinka joustavasti Euroopan komissio ja muut jäsenmaat ovat halukkaita tulkitsemaan uutta sääntökehikkoa.

Julkisen talouden ja työllisyyden tavoitteet karkaamassa

Hallitus on asettanut itselleen hallitusohjelmassa julkisen talouden alijäämätavoitteen, joka on yksi prosentti BKT:stä hallituskauden lopussa vuonna 2027. Valtiovarainministeriön mukaan alijäämätavoite on jäämässä kauaksi, sillä ennustettu julkisen talouden alijäämä on 2,3 prosenttia BKT:stä. Euromääräisesti hallitus on jäämässä tavoitteestaan noin 4 miljardia euroa. Huomionarvoista on, että valtiovarainministeriön ennuste sisältää jo lähes kaikki hallituksen päättämät sopeutustoimet, mutta nettomääräisesti sopeutus on jäämässä 4 miljardiin euroon vuonna 2027.

Työllisyyden osalta hallitus asetti hallitusohjelmassa itselleen tavoitteen nostaa työllisyysaste 80 prosenttiin vuonna 2031 ja luoda päätösperäisesti 100 000 uutta työpaikkaa. Näistä kumpikaan ei näytä toteutuvan. Työllisyysasteen trendi 15–64-vuotiaiden ikäryhmässä on laskenut hallituskauden alusta jo noin 1,5 prosenttiyksikköä.

Patrizio Lainà 2.10.2024

Työllisyystavoitteen saavuttaminen edellytti työllisyysasteen nousua kolmella prosenttiyksiköllä hallituskauden aikana. Nyt ero tavoitteeseen on kasvanut jo 4,5 prosenttiyksikköön.

Huomionarvoista on, että hallitus pyrki työllisyystoimissaan nopeavaikutteisiin keinoihin, joiden pitäisi näkyä välittömästi tai viimeistään hallituskauden aikana. Työllisyystavoitteen todennäköistä epäonnistumista selittävät liian optimistiset arviot työllisyystoimista, niiden päällekkäinen laskeminen sekä työllisyyttä heikentävien toimien jättäminen pois laskelmista. Laskelmissa ei myöskään ole huomioitu sopeutuksen ja heikosti ajoitetun finanssipolitiikan aiheuttamaa pysyvää negatiivista vaikutusta talouskasvulle ja työllisyydelle eli niin sanottua hystereesiä.

Köyhyys lisääntyy enemmän kuin työllisyys

Hallituksen talous- ja sosiaalipoliittiset valinnat heikentävät hyvinvointivaltiota, mikä näkyy muun muassa köyhyyden merkittävänä kasvuna. Tuoreen sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin mukaan vuosien **2024 ja 2025 muutokset lisäävät koko väestön pienituloisuutta 1,73 prosenttiyksikköä. Tämä vastaa noin 100 000 henkilöä**. Luku on kiinnostava myös hallituksen työllisyystavoitteisiin peilattuna – hallitus tavoittelee 100 000 henkilön työllisyyden kasvua ja samaisen arvion mukaan voidaan arvioida noin 74 000 henkilön työllisyyttä kasvattava vaikutus. Hallitus siis tulee päätöksillään lisänneeksi köyhyyttä jopa enemmän kuin työllisyyttä.

Eriarvoisuuden kasvu on huolestuttavaa erityisesti vaikutusten epäsymmetrisyyden takia. Sosiaali- ja terveysministeriön arvioinnin mukaan noin puolella pienituloisimmasta tulokymmenyksestä tulot putoavat vähintään prosentin ja kymmenellä prosentilla vähintään 15 prosenttia. Viidennessäkin tulokymmenyksessä nähdään, että tulotaso tippuu noin kymmenellä prosentilla vähintään prosentin. Leikkaukset iskevät erityisesti työttömiin ja opiskelijoihin, mutta pienituloisuus kasvaa myös työllisten joukossa.

Lisätietoja Patrizio Lainà, pääekonomisti
040 583 4432
patrizio.laina@sttk.fi