Vesa Vihriälä 7.10.2024

VTT, vierailleva tutkija, Helsingin yliopisto

Valtiovarainvaliokunnalle

Lausunto valtion tulo- ja menoarvioesityksestä vuodelle 2025

Hallituksen esitys vuoden 2025 tulo- ja menoarvoksi toteuttaa hallitusohjelmaa olennaisesti huhtikuussa 2024 esitetyn julkisen talouden suunnitelman mukaisesti. Esitys ei sellaisenaan sisällä merkittäviä uusia avauksia.

Hallituksen talouspolitiikan painopiste on julkisen talouden vakauttamisessa. Hallitus tavoittelee 9 miljardin euron parannusta julkisen talouden vuotuiseen tasapainoon. Tähän pyritään yhtäältä välittömin sopeutustoimin, menoja leikkaamalla ja verotusta hieman kiristämällä. Toisaalta ns. rakenteellisilla toimilla tavoitellaan taloudellisen kasvun vahvistamista ja sitä kautta syntyvää myönteistä vaikutusta julkiseen talouteen. Osa menojen leikkaamisesta palvelee rakennepolitiikan tavoitteita. Sopeutustoimien tavoiteltu suora vaikutus on noin 7 mrd. ja rakennetoimien noin 2 mrd.

Politiikan suhdannepoliittinen osuvuus

Finanssipolitiikka on tulevana vuonna kiristävää, vaikka sen virityksen arviointiin liittyykin merkittävää epävarmuutta. Kansainvälisissä vertailuissa yleisesti käytetty rakenteellisen (ts. suhdannevaihtelun vaikutuksesta ja tilapäisistä toimista puhdistetun) jäämän muutos on hieman negatiivinen, mikä viittaisi keventävään politikkaan vuonna 2025. Toisaalta korkomenoista puhdistettu rakenteellisen perusjäämän muutos on VM:n laskelmien mukaan lievästi positiivinen, eli politiikka on tämän perusteella kiristävää. Kun korkomenojen kasvu ohjautuu ulkomaille, perusjäämän muutos on relevantimpi Suomea koskevan suhdannevaikutuksen kannalta.

Yksittäisten meno- ja verotoimien vaikutusten laskeminen yhteen eli ns. alhaalta päin tapahtuva finanssipolitiikan mitoituksen arviointi tuottaa puolestaan selvästi kiristävän lopputuloksen. VM:n syyskuisen talouskatsauksen arvion mukaan vuonna 2025 fiskaalinen impulssi olisi näin laskien noin 3 miljardia, kiristävä verrattuna vuoteen 2024. Tämä vastaa hieman yli 1 % BKT:sta olevaa negatiivista finanssipolitiikan impulssia.

Suomen talous on ollut suhdannetaantumassa ja talouden toimeliaisuus on myös tulevana vuonna potentiaaliansa pienempi. Tämä ei sellaisenaan puolla kiristävää suhdannepolitiikkaa. Toisaalta VM:n kuten muidenkin suhdanne-ennustajien arvion mukaan talouden kasvu on vuonna 2025 kiristävät politiikkatoimet huomioonkin ottaen selvästi positiivinen. Kun ottaa huomioon sen, että Suomen julkinen talous on pahoin kestämättömällä uralla ja että suhdannetaantuma ei ole kovin syvä, vakautustoimien lykkäämiseen suhdannesyistä ei ole aihetta. Toki arvonlisäveron korotuksen ajoittamista jo kuluvan vuoden syyskuun alkuun voi pitää hätiköitynä, kun kasvun vahvistumisesta ei vielä ole ollut vahvaa näyttöä. Tämä on kuitenkin marginaalinen seikka.

Julkisen talouden vakauttamistavoite ja sen toteutuminen

Hallituksen ohjelmassaan ilmaisema tavoite on ollut yhtäältä pienentää julkisen talouden alijäämä 1 prosenttiin ja pysäyttää velkasuhteen kasvu. Tavoitteet ovat perusteltuja Suomen julkisen talouden näkymien valossa. Tavoitteet ovat samalla hyvin vaativia, mutta eivät historian valossa ylivoimaisia.

Huhtikuussa julkistetussa julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) vuosille 2025 - 2028 nämä tavoitteet täsmentyivät siten, että 1 % alijäämään päästään vuonna 2028 ja velkasuhde kääntyy laskuun vuonna 2027. Hallitus on myös pyrkinyt välttämään EU:n liiallisen alijäämän prosessiin (EDP) ajautumista sen vuoksi, että alijäämä ylittää jonakin vuonna 3 %.

Hallituksen päätökset näyttävät riittävän estämään liiallisen alijäämän prosessiin joutumisen. VM:n ennusteessa vuoden 2025 alijäämä pienenee 3,2 prosenttiin ja sen jälkeen alle 3 %. Tällainen pieni ja tilapäinen ylitys ei johda alijäämäprosessiin.

Syyskuussa julkistetun Keskipitkän aikavälin suunnitelman (KPS) luonnoksessa alijäämän pidemmän ajan kehitystä ja velkasuhteen taittumista koskevat tavoitteet ovat säilyneet, kuitenkin niin, että velkasuhteen kääntyminen laskuun toteutuu aiemmin arvioitua korkeammalla velkaantumisen tasolla.

Julkisen talouden alijäämä- ja velkaurat, % BKT:sta								
Jäämä	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
JTS 4/24 tavoite	-3,4	-2,7	-1,9	-1,3	-0,9			
KPS 9/24 tavoite	-3,7	-2,9	-2	-1,4	-0,9	-0,4	0	0,3
VM-ennuste 9/24	-3,7	-3,2	-2,6	-2,3	-2,1			
KPS 9/24 muuttumaton	-3,7	-3,3	-2,9	-2,6	-2,2	-2,4	-2,5	-2,6
Velka	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
JTS 4/24 tavoite	80,8	82,3	82,4	81,9	81,9			
KPS 9/24 tavoite	81,7	83,2	83,9	83,6	82,9	81,4	79,7	78,2
VM-ennuste 9/24	81,7	84,0	84,8	85,2	86,0	86,4	86,9	87,6
KPS 9/24 muuttumaton	81,7	83,2	84,6	85,2	85,4	86,1	86,9	88,2

Valtiovarainministeriön tuoreimpaan talouskatsaukseen sisältyvän ennusteen ja Keskipitkän aikavälin suunnitelmaluonnoksen muuttumattoman politiikanskenaarion mukaan hallituksen tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta. Ero tavoitteisiin tulee siitä, ettei VM ole ottanut huomioon politiikkatoimia, joista ei vielä ole täsmällisesti päätetty ja mm. sote-menoissa saavutettavat säästöt arvioidaan ennusteessa tavoitetta pienemmiksi.

Onkin ilmeistä, että hallituksen tavoitteiden saavuttaminen vaatii päätettyjen toimien tehokasta toteuttamista. Silloin kun niitä ei voida toteuttaa tai niiden vaikutuksien arvioidaan jäävän tavoiteltua pienemmiksi, tarvitaan korvaavia toimia.

Uudistetun vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteerin täyttäminen[1]

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen (VKS) uudistaminen asettaa Suomelle poikkeuksellisen kovan sopeutustarpeen ns. velkaturvalausekkeen takia. Tämän mukaan velan tulee ns. sopeutumisperiodina (lähtökohtaisesti 4 vuotta, mutta julkistaloutta vahvistaviin rakenneuudistuksiin ja investointeihin yhdistettynä 7 vuotta) alentua keskimäärin 0,5 prosenttiyksikköä vuotta kohden.

Komission kesällä Suomelle laatimassa viiteurassa 4 vuoden ohjelmassa sopeutustarve arvioidaan rakenteellisen perusjäämän muutoksella mitattuna peräti 1,6 prosenttiyksiköksi vuotta kohden. 7

[1] Käsittelen laajemmin Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistukseen ja mm. työeläkejärjestelmän ylijäämää koskevan kirjausmuutoksen merkitystä täällä: https://www.vesavihriala.fi/?p=2004&preview=true.

vuoden ohjelmassa vastaava sopeutustarve on 0,76 prosenttiyksikköä. Nämä ovat huomattavan kovia vaatimuksia. Sopeutustarve olisi vuoden 2025 BKT:n perusteella arvioiden suuruusluokkana 15 miljardia euroa. Etenkin 4 vuodelle kohdistettuna tällaista sopeuttamista voisi pitää epärealistisena.

Komission laskelmissa potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti on kuitenkin arvioitu lähivuosina varsin vaatimattomaksi nopeutuakseen myöhemmin merkittävästi. Kun potentiaalista tuotantoa koskeva ura tasoitetaan EU-sääntöjen sallimalla tavalla ja asehankintojen ajoitukseen liittyvät velan ajoitusasiat huomioidaan asianmukaisesti, sopeutusvaatimus alenee 0,42 prosenttiyksikköön 0,5 prosenttiyksikön velanvähennysvauhdin saavuttamiseksi, jos sopeutusperiodi on 7 vuoden mittainen.

Keskipitkän aikavälin suunnitelmassa lähdetään 7 vuoden sopeutusaikataulusta. Tämän vaatima 0,42 prosenttiyksikön sopeuttamisvaatimus vuotta kohden toteutuu kuluvalla vaalikaudella selvästi, jos hallitus saavuttaa asettamansa koko hallituskautta koskevan 7 miljardin sopeutustavoitteen. EU-vaatimuksen toteuttaminen koko ohjelman ajan edellyttää kuitenkin, että sopeutusta jatketaan myös seuraavalla vaalikaudella.

Kasvupolitiikka

Hallitus pyrkii edistämään talouden kasvua yhtäältä työmarkkinoita koskevilla uudistuksilla, joilla tavoitellaan työvoiman tarjonnan lisäämistä ja työehtojen joustavuuden lisäämiseen perustuen yritysten sopeutumiskyvyn parantamista. Osa näistä uudistuksista (työttömyysturvan heikennykset) vahvistavat samalla suoraan julkista taloutta.

Kasvupolitiikan toinen pääpilari on julkisten T&K-panostusten lisääminen edellisen hallituksen aikana saavutetun parlamentaarisen yhteisymmärryksen mukaisesti.

Investointeja pyritään vauhdittamaan myös erityisin toimin. Näistä ehkä tärkein on yhteisöveron huojennus ns. vihreille investoinneille, jotka alkavat vuonna 2025. Yhteisöverosta voi 10 vuoden aikana saada vähennyksen, joka on 20 % mutta enintään 150 miljoonaa euroa investointikustannuksesta.

Valtio pyrkii myös lisäämään pääomasijoituksia yrityksiin. Tätä varten Tesille siirretään voimavaroja 300 miljoonaa euroa, josta 100 miljoonaa vuonna 2025.

Hallitus pyrkii myös vahvistamaan kasvun edellytyksiä julkisilla investoinneilla infrastruktuuriin. Investoinnit on tarkoitus rahoittaa valtion omaisuutta myymällä.

Kasvupolitiikan toimet ovat pääosin hyvin perusteltuja. Niiden riittävyys kasvun merkittäväksi vahvistamiseksi on kuitenkin kyseenalainen.

Työn tarjonnan lisääminen olemassa olevan työikäisen väestön työllistymiskannustimia parantamalla on onnistuessaankin kertaluoteinen tasosiirtymä työn tarjonnassa. Lisäksi työtuntien lisäys jäänee useasta syytä pienemmäksi kuin työllisten määrän lisäys ja marginaalisen työvoiman tuottavuus on sellaisenaan heikompaa kuin työssä jo olevien keskimäärin.

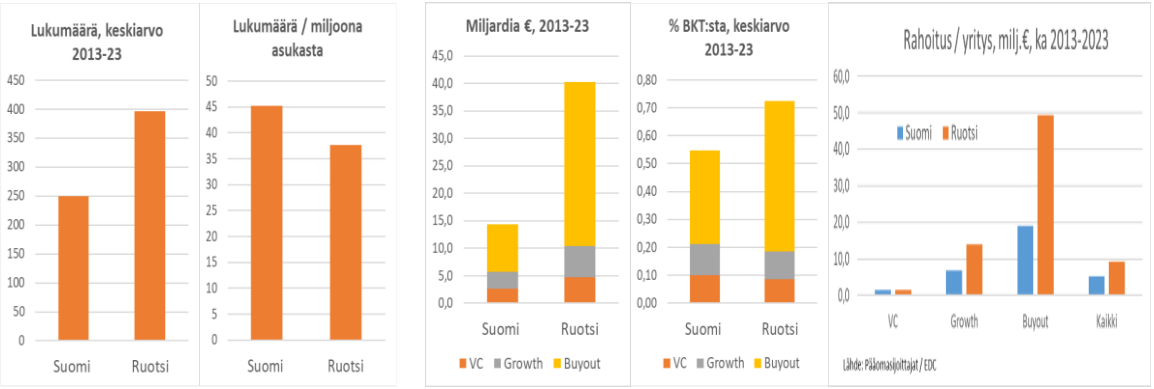
Pidemmän ajan kasvun vahvistamiseksi olennaista on työn tuottavuuden kasvun nopeutuminen. Tätä toki tukevat em. T&K-panostukset ja myös uuteen tehokkaaseen pääomaan kohdistuvien investointien kannustaminen. Tuottavuuskasvua näyttäisi Suomessa kuitenkin eniten jarruttavan se, että uudet innovatiiviset yritykset eivät pääse kasvamaan, ainakaan kotimaassa.

Tämä ongelma, joka on yhteinen monelle Euroopan maalle, johtuu pitkälti kahdesta toisiinsa nivoutuvasta seikasta. Riskirahoitusta kasvuvaiheen yrityksille ei ole riittävästi saatavissa. Niinpä start-up-yritykset, joita Suomessa on suhteessa maan kokoon jopa enemmän kuin Ruotsissa, eivät

pääse lainkaan kasvuun tai kasvu tapahtuu ulkomaille myynnin seurauksena pääosin Suomen ulkopuolella.

VC-rahoitusta saaneet yritykset

VC-rahoituksen määrä



Lähde: Pääomasijoittajat / EDC

Toinen ongelma ovat osaajat. Työvoiman pullonkaulat ovat Suomessa keskittyneet poikkeuksellisen vahvasti parhaiten koulutettuihin. Pidemmän päälle koulutustason nosto on tärkeä asia. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä tällaisia henkilöitä pystytään kuitenkin saamaan lisää lähinnä vain maahanmuuton kautta. Mitä heikommat kasvun rahoituksen edellytykset ovat, sitä vaikeampaa on houkutella tarvittavia osaajia Suomeen. Toisaalta mitä suurempia osaajapullonkaulat ovat, sitä vaikeampaa kasvuyritysten on vakuuttaa sijoittajat riskisijoitusten järkevyydestä Suomessa.

Hallituksen kasvuohjelmassa tulisi selvästi enemmän painottaa yritysten riskirahoituksen lisäämistä. Tesin voimavarojen lisäys 300 miljoonalla eurolla on hyvä päätös. Mutta jotta yritysten saaman rahoituksen lisäys olisi todella merkityksellinen, Tesin voimavarojen lisäyksen tulisi olla vielä tuntuvasti suurempi. Toinen tärkeä asia on, että Tesin lisävaroista pääosa kohdennetaan rahastojen rahastoihin. Tällöin ne kykenevät vivuttamaan maksimaalisesti yksityistä, mm. eläkerahastoissa olevaa, pääomaa riskisijoituksiksi. Kun samalla yksityinen sijoittajaintressi pääsee vahvasti vaikuttamamaan varojen kohdentamiseen, lisätään todennäköisyyttä, että varat kohdentuvat tehokkaasti. Tesin voimavarojen lisääminen esimerkiksi pörssiosakkeita myymällä ja ohjaaminen pääomasijoituksiksi ei myöskään vaikuta julkisen talouden alijäämään tai velkaan, toisin kuin esimerkiksi T&K-menot tai verohuojennukset. Tässä mielessä ne ovat paremmin yhteensopivia Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisten sopeutusvaateiden kanssa.

Myös osaajien houkuttelu Suomeen on jäänyt liian vähäiselle huomiolle, olkoon kyse suoraan työperäisestä maahanmuutosta tai opiskelun kautta Suomeen potentiaalisesti työllistyvistä. Hallituksen eräät toimet pikemminkin signaloivat, etteivät ulkomaiset osaajat ole tervetulleita.