Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

11.11.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto asiaan HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

1 Talouden näkymät

1.1 Suhdannenäkymät

Talousarvioesityksen taustalla olevassa valtiovarainministeriön talousennusteessa odotetaan talouskasvun elpyvän vuoden 2024 lopulla ja vauhdittuvan 1,7 prosenttiin vuonna 2025. Suomen Pankin väliennusteessa syyskuussa 2024 arvioitiin kasvun jäävän vielä vuonna 2025 hitaammaksi 1,1 prosenttiin. Inflaation hidastuminen tukee kotitalouksien ostovoiman kasvua, ja korkotason laskun voi odottaa vauhdittavan sekä asunto- että tuotannollisia investointeja. Avointen työpaikkojen määrä on edelleen vähentynyt ja yritysten työllistämisodotukset ovat vielä heikkoja, mutta työttömyys vähenee hiljalleen vuoden 2025 aikana.

Ennusteisiin liittyy kuitenkin alasuuntaisia riskejä. Talouden elpyminen Euroopassa ja erityisesti Saksassa voi olla odotettua hitaampaa. Myös geopoliittisen tilanteen kehittyminen huonompaan suuntaan voisi vaikeuttaa kansainvälistä kauppaa, nostaa raaka-aineiden hintoja ja hidastaa Suomen vientimarkkinoiden kasvua. Suomen Pankki julkistaa uuden kokonaistaloudellisen ennusteen ja julkisen talouden arvion 17.12.2024.

1.2 Julkisen talouden näkymät

Julkisen talouden näkymä on vaikea. Julkisyhteisöjen alijäämä on kasvanut vuosina 2023 ja 2024, ja ylittänyt selvästi EU:n finanssipolitiikan sääntöjen 3 prosentin liiallisen alijäämän rajan. Vaikka osin tilanteen heikkenemisen taustalla ovat suhdannetilanteen vuoksi vähentyneet verotulot ja työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen, myös menojen kasvuvauhti on ollut nopeaa etenkin julkisalojen palkkaratkaisujen ja eläke-etuuksien indeksikorotusten vuoksi. Siten finanssipolitiikka on ollut kutakuinkin neutraalia vielä vuonna 2024.

Finanssipolitiikka kiristyy selvästi vuonna 2025. Kolmen prosentin alijäämärajan alitus vuonna 2025 näyttää kuitenkin tällä hetkellä epätodennäköiseltä.

Julkinen EDP-velka suhteessa BKT:hen ylittää jo 80 % vuonna 2024, ja velkasuhteen kasvu näyttää jatkuvan. Velkaantumistrendi on huolestuttava, kun ikäsidonnaisten hoito- ja hoivamenojen kasvupaine on tiedossa, ja samalla julkisen velan korkomenojen kasvu kuluttaa finanssipolitiikan liikkumavaraa entisestään.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

11.11.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

2 Finanssipolitiikan linja

2.1 Julkisen talouden sopeutus on tarpeen

Hallituksen finanssipolitiikan linja on edellä kuvattua taustaa vasten oikeansuuntainen. Hallitusohjelman mukainen 6 mrd. euron sopeutustavoite nojaa pääosin menoleikkauksiin, hyvinvointialueiden toimintatapojen muutoksiin, sekä rakenteellisten työmarkkinauudistusten epäsuoriin vaikutuksiin. Työllisyystoimien vaikutukset työllisyyteen nähdään täysimääräisesti vasta myöhemmin, kun suhdannetilanne paranee. Hyvinvointialueille jo rahoitustasapainon saavuttaminen näyttää vaikealta, ja toiminnallisten pysyvien lisäsäästöjen aikaansaaminen vaikuttaa lyhyellä aikavälillä sitäkin vaikeammalta.

Hallituksen päätökset uusista noin 3 mrd. euron sopeutustoimista keväällä 2024 olivat tärkeä täydennys sopeutuskokonaisuuteen. Lisäsopeutustoimet kohdistuvat tasapainoisesti tulo- ja menopuolelle. Kaikkiaan hallituksen tavoittelema suorien sopeutustoimien mittaluokka yltää siten nyt runsaaseen 6 mrd. euroon vaalikauden aikana. Talousarvioesityksessä määrärahatarpeen arvioidaan olevan noin 2,5 mrd. euroa pienempi vuonna 2025 vuoteen 2023 verrattuna säästötoimien ansiosta.

Velkasuhteen vakauttaminen vaalikauden aikana edellyttäisi hallituksen kaikkien sopeutustoimien täysimääräistä toteutumista siten, että rahoitustasapaino korjaantuisi 9 mrd. eurolla. Velkasuhteen kääntäminen laskevalle uralle edellyttää lisätoimia tulevilla vaalikausilla.

2.2 Investointiohjelma ei ole täysin ongelmaton

Julkisen talouden sopeutuspaineessa leikataan usein julkisia investointeja, mikä voi heikentää talouden pidemmän aikavälin kasvupotentiaalia. Hallituksen 4 mrd. euron määräaikainen investointiohjelma turvaa osaltaan julkisia investointeja vaalikaudella. Ohjelma kuitenkin samalla liudentaa sopeutustoimien vaikutusta julkisyhteisöjen alijäämään siltä osin kun se lisää julkisia menoja, vaikka se rahoitetaankin valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia, sekä tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta.

Ohjelman mukaiset määrärahat vuodelle 2025 ovat 298 milj. euroa, josta 208,5 milj. euroa kohdistuu perusväylänpitoon. Siitä huolimatta perusväylänpidon määrärahat supistuvat vuoteen 2024 nähden noin 70 milj. eurolla. Liikenneväylien korjausvelan vähentäminen voi olla monessa tapauksessa sekä kestävämpi että yhtä lailla hyvinvointia edistävä ratkaisu kuin kokonaan uusien väylien rakentaminen. Uusien väyläkilometrien lisäys vaatii tulevaisuudessa lisäpanostuksia myös ylläpitoon. Julkisia investointeja on ylipäänsä hyvä suunnitella ja toteuttaa

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

11.11.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

pitkäjänteisesti, koska sitoutuminen suuriin hankkeisiin edellyttää rahoitusta tulevillakin vaalikausilla.

Investointiohjelma sisältää liikennehankkeiden lisäksi myös mm. hoitojonojen purkuun kohdennettua rahoitusta. Erilaiset kokeilut sote-palveluiden tuottamiseksi voivat olla hyödyllisiä, jos ne toteutetaan siten, että kokeiluista saadaan luotettavaa tutkimustietoa päätösten tueksi.

Investointiohjelman rahoitus ei periaatteessa poikkea velkarahoituksesta, kun tarkastellaan valtion nettovarallisuutta. Korkomenojen sijaan omaisuuden myynnin kustannus realisoituu tulevaisuudessa pienempinä omaisuustuloina. Valtion budjetin yleisperiaatteena on olla kytkemättä yksittäisiä tuloeriä tiettyihin menoeriin, eikä tavanomaisia investointeja edistävä ohjelma anna syytä tästä periaatteesta poikkeamiselle. Valtion varallisuuden myynti tai valtio-omisteisten yhtiöiden ylipääomitusten purku voi olla muista syistä sinänsä hyvin perusteltua. Tuloutukset valtion asuntorahastosta saattavat puolestaan johtaa tulevaisuudessa suuremman budjettirahoituksen tarpeeseen, koska ne heikentävät suoraan rahaston edellytyksiä huolehtia sitoumuksistaan.

3 Talousarvioesityksen määrärahat ja veroperustemuutokset

Talousarvioesityksen määrärahat ovat 88,8 mrd. euroa. Määrärahojen kasvu on odotettua hintojen nousua hitaampaa eli menojen volyymi supistuu noin yhden prosentin. Menojen kasvuvauhdin rajoittaminen nimellistä talouskasvua hitaammaksi voi olla hyvä tapa tasapainottaa julkista taloutta, jos sitä jatketaan useamman vuoden ajan. Tähän suuntaan ohjaa myös EU:n uusi finanssipolitiikan sääntökehikko.

TKI-panostusten kasvattaminen kohti parlamentaarisesti tavoiteltua tasoa on perusteltua talouden tuottavuuskehityksen kannalta. Siksi on hyvä, että talousarvioesityksessä kasvatetaan T&K-rahoitusta myös vuodelle 2025. Julkisen sektorin on perusteltua panostaa erityisesti perustutkimukseen ja sitä tukevaan koulutukseen. Suorien TKI-tukien jakoperusteet tulisi kuitenkin olla selkeät ja TKI-toimintaan liittyvät verotuet riittävän pitkäjänteisiä.

Talousarvioesityksessä valtion budjettitalouden tuloiksi arvioidaan 76,6 mrd. euroa vuonna 2025. Valtiovarainministeriön ennusteessa arvioidaan veroasteen kiristyvän maltillisesti, mutta jäävän silti vuoden 2023 tasoa pienemmäksi. Verotusta kiristävät päätökset tukevat julkisen talouden sopeutustavoitetta.

Osana kevään 2024 kehysriihen päätöksiä kasvutoimista, puhtaan siirtymän teollisia investointeja pyritään vauhdittamaan vuonna 2025 verohyvityksellä. Hyvityksen fiskaaliset vaikutukset toteutuvat kuitenkin vasta seuraavalla vaalikaudella. Myös päätökset, joilla varmistetaan energiaverkkoyhtiöiden investointikyky, ovat

tärkeitä energiasiirtymän ja Suomen ilmastotavoitteiden kannalta. Ilmastotavoitteiden kanssa ristiriitaista politiikkaa ovat sen sijaan verotusta koskevat päätökset, jotka heikentävät kannusteita siirtyä kohti vähäpäästöisempää liikennettä tai tuotantoa. Suomen vaativien ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää nykyistä johdonmukaisempaa ohjausta.

Jakelu Eduskunnan valtiovarainvaliokunta