Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle finanssipolitiikan valvonnan vuoden 2023 raportista (Asia: K 21/2023 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023)

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti erilliskertomuksena finanssipolitiikan valvonnan vuoden 2023 raportin viime vuoden joulukuussa (seuraavassa: erilliskertomus). Erilliskertomuksessa tarkasteltiin muun muassa suhdannetilannetta, Suomen toteutunutta ja suunniteltua finanssipolitiikan viritystä sekä Euroopan talouden ohjausjärjestelmään suunniteltuja uudistuksia.

1. Suhdannetilanne on oletettua heikompi

Erilliskertomus julkaistiin 15. joulukuuta 2023, hivenen ennen kuin valtiovarainministeriö julkisti talven 2024 taloudellisen katsauksensa. Valtiovarainministeriön talousennustetta tarkasteltaessa erilliskertomuksessa on ilmeisesti käytetty valtiovarainministeriön lokakuussa julkistamaa syksyn 2023 ennustetta. Siinä vuoden 2023 talouskasvuksi ennustettiin tasan 0,0 prosenttia ja vuoden 2024 talouskasvuksi 1,2 prosenttia. Tilastokeskuksen kuluvan vuoden helmikuisen julkistuksen mukaan Suomen kansantalous olisi supistunut viime vuonna noin prosentin, ja valtiovarainministeriön uudemman ennusteen mukaan Suomen kansantalous kasvaisi kuluvana vuonna vain 0,7 prosenttia.

Tilastokeskuksen neljännesvuositilinpidon mukaan Suomi on ajautunut taantumaan, joka on syvempi kuin useimmissa viime vuonna laadituissa ennusteissa oletettiin: kausitasoitetuin, työpäiväkorjatuin luvuin Suomen kansantalous supistui viime vuoden kolmannella neljänneksellä 1,1 prosenttia ja viime vuoden neljännellä neljänneksellä 0,7 prosenttia edelliseen neljännekseen verrattuna. Työvoimatutkimuksen luvut kuluvan vuoden tammikuulta viittaavat siihen, ettei taantuma olisi vielä väistymässä. Erilliskertomuksessa käytetyn valtiovarainministeriön ennusteen oletusta, jonka mukaan nykyinen taantuma on lyhyehkö ja alkaa väistyä kuluvan vuoden lopulla, voidaan silti edelleen pitää perusteltuna.

Erilliskertomus käyttää Suomen finanssipolitiikan virityksen arvioissaan EU:n talouden ohjausjärjestelmän osana määritellyn rakenteellisen (eli suhdannekorjatun) alijäämän lisäksi VTV:n kehittämää *yhdistelmäindikaattoria*. Yhdistelmäindikaattori perustuu suhdannetilanteen *lämpökarttaan*, joka sisältää luottamusindikaattoreiden ja työmarkkinoita kuvaavien indikaattoreiden ohella kuluttajahintainflaation ja kapasiteetin käyttöasteen. Yhdistelmäindikaattorin normeerattu poikkeama pitkän tähtäimen keskiarvostaan voidaan tulkita suhdannetilanteen mittariksi. Yhdistelmäindikaattorista voidaan edelleen johtaa vaihtoehtoinen indikaattori *suhdannekorjatulle perusjäämälle*, jota EU:n talouden ohjausjärjestelmässä mitataan monimutkaisella tuotantofunktiomenetelmällä.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Suhdannekorjattu perusjäämä on erilliskertomuksen mukaan sekä EU:n talouden ohjausjärjestelmään sisältyvällä menetelmällä arvioituna että VTV:n ehdottomalla vaihtoehtoisella menetelmällä arvioituna vain kohtuullisessa määrin negatiivinen, vaikka suhdannetilanne on oleellisesti normaalia heikompi. Siksi finanssipolitiikan viritys näyttää VTV:n erilliskertomuksessa esitettyjen laskelmien mukaan melko onnistuneelta. Näissä tilannearvioissa ei kuitenkaan huomioida velkaantumista lisäävää kohonnutta korkotasoa, joka ei suoraan vaikuta perusjäämään. Kohonneet korkomenot voivat olla peruste taantuman jälkeen toteutettaville sopeutustoimille, jos Suomen talouskasvu jää taantuman jälkeenkin vaisuksi.

2. Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet on asetettu epärealistisesti

Hallitus asetti julkisen talouden suunnitelmassaan tavoitteeksi, että velkasuhde vakiintuisi ja että bruttokansantuotteeseen suhteutettu alijäämä supistuu 1 prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Erilliskertomus tuo aiheellisesti esiin, että hallituksen tavoitteet ja niiden taustalla oleva kuva tulevasta menokehityksestä ovat ongelmallisia useista eri syistä.

Hallitus pyrkii tasapainottamaan julkisyhteisöjen rahoitusasemaa toisaalta kuuden miljardin toimenpidekokonaisuudella ja toisaalta neljän miljardin investointiohjelmalla. Toimenpidekokonaisuudesta neljä miljardia on suoria sopeutustoimia ja kaksi miljardia rakenteellisia toimia. Erilliskertomuksessa esitetyn laskelman mukaan suorista sopeutustoimista noin 40 prosenttia kohdentuisi julkisen hallinnon kulutus- ja investointimenojen supistumiseen, 40 prosenttia sosiaalietuuksien supistumiseen ja loput muihin eriin.

Investointiohjelma rahoitetaan valtion omaisuutta myymällä, pääomituksia purkamalla sekä tuloutuksilla Valtion asuntorahastosta. Sen kustannukset eivät lisää valtion bruttomääräistä velkaa, mutta kuten erilliskertomuksessa aiheellisesti huomautetaan, ohjelma heikentää julkisyhteisöjen rahoitusasemaa velkaantumisen tavoin. Lisäksi esimerkiksi investointiohjelmaan sisällytetty hoitojonojen purku ei ole investointi kansantalouden tilinpidossa käytetyn määritelmän mielessä, ja sen aiheuttamat kustannukset olisi ollut perusteltua kirjata sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusarvioihin investointiohjelman sijasta.

Erilliskertomuksessa huomautetaan, että hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa ehdotetut, kuuden miljardin suuruiseen sopeutustoimien kokonaisuuteen sisällytetyt toimet vaihtelevat konkreettisuudeltaan. Joidenkin suorien sopeutusten eli menoleikkausten toteutuminen näyttää erittäin epätodennäköiseltä.

Esimerkiksi hyvinvointialueiden julkiselle taloudelle aiheuttamat menot supistuisivat hallitusohjelman mukaan vuositasolla vuoteen 2027 mennessä noin 1,1 miljardia ja pitkällä aikavälillä noin 1,2 miljardia toimintojen tehostamisen, toimintatapojen muuttamisen ja

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

koordinaation lisäämisen seurauksena. Tavoite vaikuttaa epärealistisilta useista syistä, muun muassa hyvinvointialueiden ongelmallisen rahoitusmallin vuoksi. Vaikka hyvinvointialueita johtavat vaaleilla valitut aluevaltuustot, niillä ei ole verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtion verotukseen, ja siksi niiden rahoitusmalli tarjoaa aluevaltuustoille voimakkaat kannusteet budjetinylityksiin. Hyvinvointialueille myönnettävä verotusoikeus lisäisi niiden kannusteita säästäväisyyteen ja toiminnan tehostamiseen.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan rakenteellisten toimien keskeisen elementin muodostavat toimet, joilla tavoitellaan työllisyyden kasvua 100 000 uudella työllisellä. Valtiovarainministeriö on julkistanut hallituksen kaavailemien työllisyyttä edistävien toimien vaikutusarvioita sisältäviä arviointimuistioita. Niissä hyödynnetään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita, jotka koskevat työn tarjonnan joustoa työllistymisestä saavutetun taloudellisen hyödyn suhteen.

Esimerkiksi työttömyysturvan heikennykset alentavat työllistymisveroastetta eli sitä osaa työllistyvän henkilön palkasta, joka ei näy hänen kasvaneina tuloinaan verotuksen kiristymisen ja tarvehankintaisen sosiaaliturvan menetyksen vuoksi, ja tästä syystä ne lisäävät valtiovarainministeriön laskelmissa työn tarjontaa. Työn tarjonnan joustoa koskevat arviot perustuvat kuitenkin ulkomailla tai useita vuosia sitten Suomessa tehtyihin tutkimuksiin. Uudistusten työllisyysvaikutukset saattavat jäädä arvioitua pienemmiksi muun muassa siksi, että työllisyystilanteen viime vuosina voimakkaasti kohennettua työttömien joukkoon on jäänyt entistä vaikeammin työllistettävissä olevia henkilöitä. Vaikka uudistukset kasvattaisivatkin työn tarjontaa (eli lisäisivät työttömien henkilöiden valmiutta ottaa työtä vastaan), kasvanut tarjonta ei välttämättä näy työllisyyden kasvuna, jos työttömien henkilöiden työlle ei ole kysyntää.

3. Julkisen talouden tasapainottamista voitaisiin edistää myös maltillisin veronkorotuksin ja toisaalle tehtävin leikkauksin

Hallitus on linjannut sekä ohjelmassaan että kuluvan vuoden budjetissa, ettei kokonaisveroastetta kiristetä hallituksen päätöksillä. Kuten erilliskertomuksessa todetaan, hallituksen linjaus johtaa kokonaisveroasteen alenemiseen, koska kuluvana vuonna hallituksesta riippumattomat tekijät alentavat kokonaisveroastetta.

Vuoden 2022 kokonaisveroaste oli Suomessa Tilastokeskuksen mukaan 43,0 prosenttia. Tätä kirjoitettaessa Tilastokeskus ei ole vielä julkistanut laskelmaansa viime vuoden kokonaisveroasteesta, mutta valtiovarainministeriön uusimman ennusteen mukaan se olisi viime vuonna 41,5 prosenttia ja kuluvana vuonna 40,5 prosenttia. Tämä merkitsee, että veroaste alenee myös koronakriisiä edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna, sillä vuonna 2019 veroaste oli 42,3 prosenttia.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Kuluvaksi vuodeksi odotettavissa oleva kokonaisveroasteen lasku perustuu suurimmalta osin nykyisen hallituksen päätöksistä riippumattomiin syihin, ja kokonaisveroaste laskee myös pitkällä tähtäimellä, jos verotusta kiristäviä päätöksiä ei tehdä. Yksi olennainen syy veroasteen tämänvuotiseen alenemiseen on palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen aleneminen yhteensä noin 1,4 prosenttiyksiköllä.

Koska Suomen julkisessa taloudessa on huomattava rakenteellinen alijäämä, kokonaisveroasteen alentaminen näyttää huonosti perustellulta. Teoreettinen laskelma osoittaa, että jos valtion verotuloja lisättäisiin siten, että kokonaisveroaste säilyisi tänä vuonna edellisvuoden tasolla ja jos valtionvarainministeriön talven 2024 ennusteen muut keskeiset ennusteluvut olisivat oikeita, kuluvan vuoden talousarvion mukainen 11,5 miljardin suuruinen alijäämä supistuisi noin 2,9 miljardilla noin 8,6 miljardiin.

Maltillisten veronkorotusten ohella julkista taloutta olisi perusteltua tasapainottaa toteuttamalla muita kuin hallituksen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviä menoleikkauksia. Tällaisia leikkauskohteita voisivat olla muun muassa elinkeinotuet lukuun ottamatta sellaisia innovaatiotukia, joilla teoreettisen ja empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan odottaa olevan merkittäviä kansantalouden tuottavuutta vahvistavia vaikutuksia.

Helsingissä 13. päivänä maaliskuuta 2024

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE