Lausunto

2.10.2025

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle VATT/344/00.03.01/2025

Asia: HE 99/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtion talousarviosta vuodelle 2026.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua talousarvioesityksestä. Koska veromuutokset talousarvioesityksessä noudattavat JTS-suunnitelman yhteydessä tehtyjä linjauksia, VATT ei tässä yhteydessä käy uudestaan läpi niihin uudistuksiin liittyviä tutkimustuloksia sekä niihin nojaavia päätelmiä, vaan viittaa niiden osalta aiempaan lausuntoonsa (VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029).

Rakenteellisten uudistusten ajoitus ja suhdannetilanne

Talouskehitykseen vaikuttaa sekä pidemmän aikavälin kehitys (talouskasvu) että tämän kehityspolun ”ympärillä” tapahtuva suhdannekierto. Talouskasvua syntyy joko työvoiman, pääoman tai tuottavuuden kasvusta eli nämä ovat talouskasvun tekijöitä. Matalasuhdanteessa näistä kasvun tekijöistä työvoima ja/tai pääoma eivät tule täysimääräiseen käyttöön, vaan tuotanto on pienempää kuin mihin talouden resurssit antaisivat myötä. Korkeasuhdanteessa taas on päinvastoin. Talouden resursseista tulee vähitellen pula ja työvoiman ja/tai pääoman rajoitteet asettavatkin rajan talouskasvulle pidemmällä aikavälillä, ellei niitä tule lisää tai tuottavuus kasva.

Vaikka talouden kehitystä vuodesta toiseen voidaan havainnoida, emme tarkasti tiedä, mitkä muutokset johtuvat talouskasvusta ja mikä osuus muutoksesta on suhdanteista johtuvaa eli enemmän määräaikaista ja luonteista talouden ”kiertokulusta” johtuvaa. Taloustieteen menetelmin tätä eroa pyritään toki selvittämään, mutta eron tekeminen on valitettavan epätarkkaa.

Valtiovarainministeriön ennusteessa oletetaan, että tällä hetkellä taloutemme ei hyödynnä kaikkia olemassa olevia resursseja (työttömyys on korkealla jne.) Tuotantokuilun eli nykyisen tuotannon tason ja potentiaalisen tuotannon tason eron oletetaan sulkeutuvan keskipitkällä aikavälillä eli nykyennusteen mukaan vuonna 2029. VM siis odottaa suhdannetilanteen korjautuvan aina vuoteen 2029 asti.

Rakenteellisilla uudistuksilla eli esimerkiksi työnteon kannustimia kohentavilla uudistuksilla on pyritty lisäämään kasvun osatekijöiden määrää siten, että työvoiman tai pääoman puute rajoittaisi talouskasvua mahdollisimman myöhään. Nyt kun talous ei tällä hetkellä vielä käytä aiemminkaan vapaana olleita resursseja täysmääräisesti, ei uudistuksista ole vastaavaa hyötyä myöskään kansantaloudelle. Jos VM:n oletus tuotantokuilun umpeutumisesta osuisi oikeaan, rakenteellisten uudistusten hyödyt talouskasvulle olisivat näkyvissä vasta parin vuoden päästä.

Onko rakenteellisista uudistuksista sitten haittaa tällä hetkellä? Leikkaukset sosiaaliturvaan luonnollisesti pienentävät niiden kohteina olleiden perheiden hyvinvointia, kun töitä ei löydy. Mutta vaikutukset eivät rajaudu kotitaloustasolle, vaan niitä on lisäksi koko talouden tasolla. Kun ihmisten käytettävissä olevat tulot pienenevät, heille jää vähemmän rahaa kulutukseen. Ja kun jotkut ostavat tavaroita ja palveluita vähemmän, kulutuksen pieneneminen kertautuu seuraaville vähentyneenä

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

kysyntänä ja työllisyytenä. Näin koko talouden toiminta pienenee. Lisäksi ihmiset saattavat tulla varovaiseksi sen suhteen, ovatko he valmiita ottamaan velkaa isompiin hankintoihin. Osittain tähän viittaa myös Tilastokeskuksen kuluttajien luottamusindikaattori ja näin arvelevat ennustajat nyt käyneen.

Kun on kyse suhdanteisiin liittyvästä taantumasta, talous onneksi korjaa itseään. Kun kulutus on laskenut tarpeeksi alas, on jossain vaiheessa myös hintojen laskettava, jotta tavarat ja palvelut menisivät kaupaksi. Talouden elpyminen tapahtuu koko talouden tasolla, kun kasvanut kulutus kertautuu seuraavilla portailla. Työllisyys paranee ja tuotanto kasvaa.

Ennustekäännettä on odotettu jo pidemmän aikaa. Merkkejä paremmasta on, mutta kuluttajien luottamus ei ole suhdannemielessä vielä parantunut, eikä talouden elpyminen matalasuhdanteesta ole vielä päässyt käyntiin. Erilaisten epävarmuuden lähteiden vaikutusta kuluttajien luottamukseen voi lähinnä arvailla.

Niin kauan kuin suhdannekehitys on nykyisenkaltainen, rakenneuudistuksista ei ole taloudelle täyttä hyötyä. Aiheellinen kysymys on siis se, olisiko rakenteelliset uudistukset voinut ajoittaa paremmin – siihen vaiheeseen, kun talous alkaa suhdanne mielessä elpyä ja lähenee korkeasuhdanteen huippua. Tähän liittyy ainakin kolme ongelmaa.

Ensimmäinen ongelmista on se, ettei suhdannetta ja trendinomaista talouskasvua voida erottaa toisistaan. Niiden erottaminen on vaikeaa jopa jälkikäteen, mutta luonnollisesti vielä vaikeampaa ennakolta. VM:n ennusteessa käytetään EU:n piirissä kehitettyä metodologiaa, joka on tarkoitukseensa ihan hyödyllinen, mutta nojaa vahvasti suhteellisen kaavamaiseen oletukseen. Eli rakenneuudistusten suhdannepoliittinen ajoitus on ongelmallista jo sen vuoksi, ettemme kunnolla erota suhdannevaihetta.

Toinen ongelma liittyy erilaisten toimenpiteiden aikaviiveeseen. Lainsäädäntömuutosten ja budjetin valmistelu sekä näihin liittyvä päätöksenteko vie luonnollisesti oman aikansa. Esimerkiksi nyt käsittelyssä olevat veromuutokset on käytännössä päätetty tämän vuoden huhtikuussa ja valmisteltu vuoden alkupuolella. Nyt ne ovat budjetissa päätettävinä ja uudistukset tulevat voimaan ensi vuonna. Tässä välissä ehtii tulla jo uusi ennuste ja käsitys talouden tilasta voi hyvinkin muuttua.

Kolmas ongelma liittyy demokratiaan ja vaalikausiin. Lienee niin, että epäsuositut rakenteelliset toimenpiteet kannattaa ajoittaa hallituskauden alkupuolelle. Tämä olisi järkevää senkin vuoksi, että voisi ajatella, että kansantalouteen kohdistuvat hyödyt ehtisivät näkyä saman hallituskauden aikana. Epäsuosittujen päätösten tekeminen juuri vaalien alla ei myöskään ole järkevä vaalistrategia. Valitettavasti talouden suhdannekierto ei välttämättä osu yksiin vaalikausien kanssa, mikä vaikeuttaa edelleen rakennepolitiikan ajoitusta suhdanteiden mukaan. Vaalikausien pituus on hyvin määritelty, kun taas suhdanteet eivät ole. Demokratian kuuluu luonnollisesti toimia, mutta talouden reunaehdot on tässä hankalasti yhteensovitettavissa.

Lopuksi voi todeta, että Suomen talouden suuren ja pysyvän rakenteellisen epätasapainon vuoksi on hyvä, että rakenteellisia uudistuksia on tehty, vaikka jälkiviisaana voi todeta, että suhdanteita tarkastellen ajoitus ei ollut menopuolella erityisen onnistunut. Tulevana vuonna voimaan tulevan tuloveronalennusten ajoitus onnistui todennäköisesti suhdannepoliittisesti paremmin. Sen sijaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätetty yhteisöveron alennus tulee voimaan vasta vuonna 2027. Ennustenäkymät ovat toki epävarmat, mutta ainakin VM:n ennusteen mukaan tuotantokuilu olisi silloin jo sulkeutunut ja suhdanne kääntynyt.

Finanssipolitiikan ohjausjärjestelmä ja parlamentaarisuus

Lausunto

2.10.2025

Koska talouspolitiikan ohjaaminen uudistus kerrallaan peittää lähes vääjäämättä kokonaisuuden hallinnan, avuksi on kehitetty finanssipolitiikan ohjauskeinoja, jotka toimivat aggregaattitasolla. Näihin finanssipolitiikan ohjauskeinoihin kuuluvat EU:n piirissä sovitut julkisen talouden alijäämä- ja velkasuhdesäännöt sekä kotimaisempi kehysbudjetointi.

Kehysbudjetointi on palvellut meitä kohtuullisen hyvin pitkään. Siihen liittyy kuitenkin joitakin ongelmia. Ajoitukseen liittyvä ongelma on seuraava: kehys asetetaan varsinaisesti vain vaalikaudelle, jolloin julkisen talouden hoidosta tulee parhaimmillaan yhden vaalikauden mittaista. Nyt kun Suomen alijäämät ovat nousseet niin suuriksi, ettei niitä pystytä korjaamaan yhden vaalikauden aikana (tai tätä ei olisi järkevää edes yrittää). Tämän vuoksi vaalikauden mittainen talouden suunnittelu ei enää palvele parhaalla mahdollisella tavalla.

Tämän vuoksi parlamentaariset neuvottelut finanssipolitiikan säännöistä ovat erittäin tärkeät. Jotta voidaan turvata mahdollisuus yhteiskunnan pitkäjänteiseen kehittämiseen ilman äkillisiä rahoitusmarkkinoiden synnyttämiä taloudellisia rajoitteita, talouden pitoa on suunniteltava yli vaalikausien. Ja kun emme etukäteen tiedä vaalien voittajia, periaatteista on syytä sopia siten, että niistä pidetään kiinni erilaisissa mahdollisissa hallitusvaihtoehdoissa pidemmällä aikajänteellä.

Ruotsissa tämä malli on ollut kohtuullisen toimiva. 1990-luvun kriisin jälkeen oli käsitys, että budjetointijärjestelmä kuului Euroopan löysimpään, joten huomio oli alussa erityisesti kehysjärjestelmän toimivuudessa. Koska kehyksessä huomioidaan vain menopuoli, nyt jo pitkään Ruotsin finanssipolitiikkaa on ohjannut erityisesti julkisen talouden ylijäämätavoite, joka huomioi sekä menot että tulot (eli käytännössä verot). Parlamentaarinen velvoite on 12 vuoden välein tarkastella kehikon ajantasaisuutta. Tänä vuonna ylijäämätavoitteesta on siirrytty tasapainotavoitteeseen, koska oli huolta siitä, että ylijäämäsäännöstä kumpuava budjettirajoite hidastaa liikaa tarpeellisia investointeja ja Ruotsin taloudellinen tilanne mahdollistaa tällä hetkellä löysemmän budjettirajoitteen.

Kertaluonteiset muutokset ja finanssipolitiikan tavoitteet

Tällä hallituskaudella Suomessa finanssipolitiikan sääntö, jolla vaikuttaa olleen suurin merkitys talouspolitiikan ohjaamisessa, on velkasuhteen kasvun taittaminen hallituskauden loppuun mennessä. Tavoitteesta on pidetty kiinni ja säästötoimenpiteitä on tehty lisää, kun ennusteet ovat muuttuneet. Tämä on ollut julkisen talouden hallinnan kannalta johdonmukaista.

Ohjaavat säännöt ovat kuitenkin näyttäytyneet erikoisimmilta silloin kun mennään pikkutarkasti suhteellisen epävarman ennusteen pohjalla ja tehdään kertaluonteisia varojensiirtopäätöksiä sen mukaisesti. Erityisesti VERin varojen ylimääräinen siirto ei palvele varsinaista taloudenhoitoa, vaan siinä finanssipolitiikan ohjeiden ohjaus tuottaa epäoptimaalisen tilanteen. Samaan luokkaan kuuluisivat aika ajoin tehdyt kehyksen kierrot verotuksen kautta (joita ei tiettävästi ole tapahtunut tällä hallituskaudella).

Finanssipoliittisten sääntöjen sovellettavuuden kannalta olisi siis toivottavaa, että löytyy sopimus myös soveltamisen periaatteista ja ymmärretään ennusteisiin ja arviointeihin liittyvää epävarmuutta, mikä otetaan huomioon päätöksenteossa.

Tuulia Hakola-Uusitalo

ylijohtaja

VATT