

Lausunto valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE109/20254 vp)

Hallitus julkisti 23. syyskuuta 2024 esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (seuraavassa: talousarvioesitys). Talousarvioesitys perustuu valtiovarainministeriön samana päivänä julkistaman taloudellisen katsauksen sisältämään suhdanne-ennusteeseen (VM 2024:43).

Suhdanne paranee hitaasti

Talousarvioesityksessä hyödynnetyssä valtiovarainministeriön talousennusteessa esitetään, että bruttokansantuotteen (BKT) volyymi supistuisi 0,2 prosenttia kuluvana vuonna, mutta kääntyisi sitten kasvuun. VM ennustaa 1,7 ja 1,5 prosentin talouskasvua vuosille 2025 ja 2026.

Talouden toipumista matalasuhdanteesta on kuluvana vuonna edelleen painanut heikko yksityinen kysyntä korkean korkotason vuoksi ja rakennusinvestointien vähyys. Tämä kehitys on saanut monet ennustelaitokset korjaamaan ennusteitaan alaspäin vuoden edetessä. VM:n usin ennuste on linjassa useiden ennustelaitosten kanssa arvioidessaan, että talous kääntyy kasvuun vuoden 2025 aikana ja että tämä kehitys jatkuu vuonna 2026.

Nopean inflaation jakso on jäänyt kuluvan vuoden aikana taakse, ja tällä hetkellä inflaatio on Suomessa merkittävästi hitaampaa kuin euroalueella keskimäärin. Osaltaan tämä kehitys heijastelee Suomen heikkoa taloussuhdannetta, johon kireä rahapolitiikka vaikuttaa Suomessa yleisten vaihtuvakorkoisten yritys- ja asuntolainojen kautta (Kerola ym., 2024). Syyskuun 2024 alussa voimaan tullut yleisen arvonlisäverokannan korotus 25,5 prosenttiin vauhdittaa inflaatiota tilapäisesti, mutta muuten hintojen nousupaineet ovat maltillisia, kuten VM ja muut ennustelaitokset arvioivat.

Ajankohtainen huomio kiinnittyy Lähi-idän konfliktin laajenemisen riskeihin, jotka voivat aiheuttaa häiriöitä globaaleihin toimitusketjuihin sekä nostaa öljyn hintaa ja yleistä taloudellista epävarmuutta.¹ Sodan laajeneminen voi myös hidastaa Euroopan keskuspankin aikeita koronlaskuihin, mikä olisi Suomen suhdanteen kannalta epäsuotuisaa. Tällöin matalasuhdanne voisi pitkittyä entisestään, eikä talous kasvaisi tulevana vuosina VM:n ja muiden ennustelaitosten arvioiden mukaisesti. Työttömyysmenot kasvaisivat ja verotulot jäisivät pienemmäksi kuin on ennustettu. Suomalaisen suhdannepolitiikan välineeksi jäisi ainoastaan finanssipolitiikka, jonka liikkumavara on puolestaan kaventunut julkisen velan nopean kasvuvauhdin ja korkeahkon määrän vuoksi.

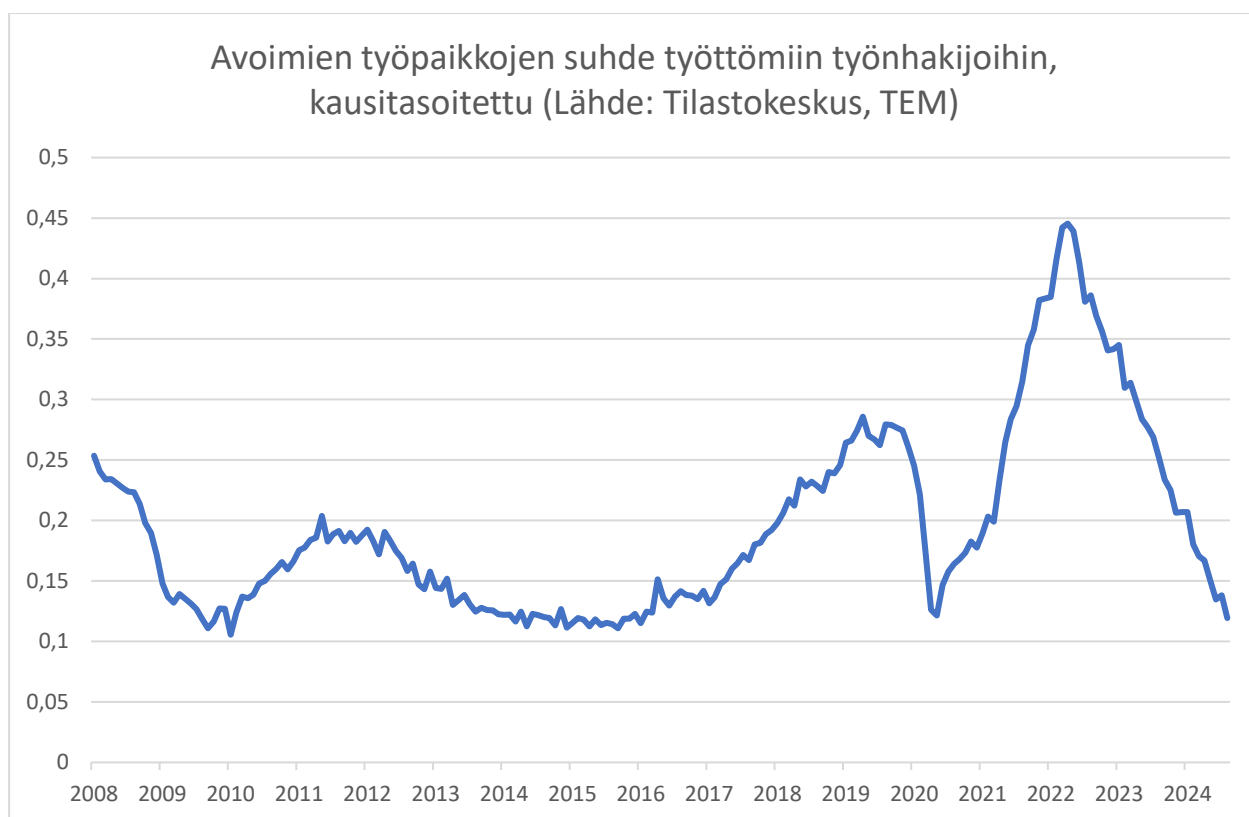
Suomen työmarkkinat säilyivät pitkään kohtuullisella tasolla talouden matalasuhdanteesta huolimatta, mutta tämä kehitys on muuttunut viimeisen vuoden aikana. Kuten alla esitetystä kuviosta nähdään,

¹ Erään arvion mukaan Gazan sodan puhkeaminen on supistanut tilapäisesti euroalueen BKT:ta 0,6 prosenttia puoli vuotta sodan alkamisen jälkeen tarkasteltuna (Anttonen ja Lehmus, 2024).



avoimien työpaikkojen määrä suhteutettuna työttömiin työnhakijoihin laski elokuussa 2024 alemmalle tasolle kuin kertaakaan koronapandemian aikana, ja lasku on ollut varsin jyrkkää koko vuoden 2024 aikana.

VM ennustaa, että työllisyys kohenee suhdanteen mukana vuonna 2025, mikä saa tukea muilta ennustelaitoksilta. VM:n arvio työllisyyskehityksen vauhdista on kuitenkin muita ennustelaitoksia optimistisempi. Odotukset työllisyystilanteen kohenemisesta nojaavat työvoiman tarpeen kasvuun työvoimavaltaisilla aloilla, kuten rakentamisessa ja palveluissa.



Finanssipolitiikan linja ja julkinen talous

Hallituksen finanssipolitiikan mitoitus on elvyttävä kuluvana ja ensi vuonna, mistä kertoo negatiivinen rakenteellinen jäämä suhteessa BKT:hen (Y15). Finanssipolitiikan mitoitus ei juuri muutu tulevana vuonna, sillä rakenteellinen jäämä säilyy VM:n arviossa noin samansuuruisena ensi vuonna. Tämä lienee perusteltua, sillä talous kasvaa ensi vuonna VM:n ennusteessa alle potentiaalinsa suhdannekäänteestä huolimatta. Lisäksi julkisten menojen kasvupainetta ylläpitävät tulevana vuonna ikäsidonnaiset kustannukset, puolustusmenot, korkomenot sekä se, että hallituksen sopeutustoimet vaikuttavat viiveellä.



Finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus on päättänyt meno- ja tulosopeutuksesta, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista yhdeksällä miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla (Y17). Osana sopeutuskokonaisuutta hallitus on tehnyt päätöksiä kokonaisveroasteen vahvistamiseksi, joihin lukeutuvat muun muassa yleisen ALV-kannan korotus ja eläketulovähennyksen pienennys. Nämä ovat perusteltuja toimia, jotta kokonaisveroasteen lasku saadaan pysähtymään.

Hallituksen päätökset menosäästöistä voidaan jakaa nopeavaikutteisiin ja rakenteellisiin, hitaasti vaikuttaviin toimiin. Nopeavaikutteinen menosopeutus kohdistuu tulonsiirtojen leikkaamiseen, kuten sosiaaliturvaetuuksien jäädytys ja ansiosidonnaisen päivärahan porrastus. Päätösten perusteena on välittömien menosäästöjen lisäksi niiden työntekoon kannustava vaikutus (Y19).² Näistä perusteista jälkimmäinen voi osoittautua vähemmän tehokkaaksi kuin talousarvioesityksessä on arvioitu.

Etenkään matalasuhdanteessa syyt työttömyyden taustalla eivät aina liity suoraviivaisesti työnhaun laiminlyömiseen, vaan vähäiseen työvoiman kysyntään kuten yllä olevassa kuviossa havainnollistetaan. Tällöin työn tarjontaa kasvattavat toimet voivat siis olla tehottomia. Lisäksi tiedetään, että matalasuhdanteessa työttömäksi jääneillä on kohonnut pitkäaikaistyöttömyyden riski (Mueller ja Spinnewijn, 2023). Pitkäaikaiset poissaolot työelämästä heikentävät merkittävästi ura- ja palkkakehitystä ja siten tulevaa verotulojen kertymää.

Vaihtoehtona ansiosidonnaisen päivärahan leikkaukselle olisikin ollut aika ajoin esiin nostettu suhdanneperustainen työttömyysturva, jonka kesto tai taso vaihtelisi suhdanteen mukaan (TEM, 2021). Tällöin matalasuhdanteessa työttömäksi jääneet voisivat tasata kulutustaan yli suhdanteen paremman työttömyysturvan ansiosta. Tämä tukisi yksityistä kysyntää, mikä pienentäisi muiden työttömyysriskiä ja madaltaisi suhdannekuoppaa (Piqueras, 2024). Vastaavasti korkeasuhdanteessa työttömyysturva olisi heikompi, koska työllistymismahdollisuudet ovat paremmat.

Hitaasti vaikuttaviin, rakenteellisiin menosäästöihin lukeutuvat myös työmarkkinauudistukset, hyvinvointialueiden tehostamistoimet ja työllisyyden parantumiseen nojaavat toimet (Y19). Myös kasvaneet panostukset tutkimukseen ja kehitykseen on tarkoitettu taloutta pitkällä tähtäimellä tasapainottaviksi toimiksi. Julkista taloutta vahvistavia toimia on kuitenkin kirjattu ainoastaan 4,4 miljardin edestä viime kevään julkisen talouden suunnitelmaan, ja tässä on huomattava ero tavoiteltuun 9 miljardiin. Ero näiden kahden luvun välillä kertoo sopeutustavoitteen osuudesta, jonka toteutuminen on lähtökohtaisesti epävarmaa. Jotta voidaan arvioida luotettavasti 9 miljardin sopeutustavoitteen realistisuutta, tarvitaan konkreettisia esityksiä, joilla epävarmemmin saavutettavat säästöt toteutetaan. Näillä kurottaisiin umpeen nyt kirjattujen sopeutustoimien ja julkilausutun tavoitteen välinen ero, mikä parantaisi tavoitteen uskottavuutta.

Ehdotettujenkin sopeutus- ja kasvutoimien teho voi paljastua toivottua pienemmäksi. Esimerkiksi tutkimus- ja kehitystyöpanosten hyötyä voi rajoittaa tutkimustyöhön soveltuvan henkilöstön puute ja myös se, että Suomessa tuet eivät kohdennu optimaalisesti³. Myös budjetissa mainitut (s. Y 20),

² Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi keväällä finanssipoliitiikan arviointiraportissaan, että sosiaaliturvaetuuksien jäädytys sekä ansiosidonnaisen päivärahan porrastuksen parantaa työllisyyttä 27–35 tuhannella, joka vahvistaa julkista taloutta 0,5–1 miljardia euroa.

³. Raportin (Koski et al., 2023) mukaan t&k-tuet ovat kohdentuneet keskimääräistä useammin tuottavuudeltaan korkeimman tuottavuuden yritysten muodostamaa ”eturintamaa” heikommille yrityksille. Myös tuki-intensiteetti on ollut suurempi tuottavuudeltaan ”jälkijoukkoihin” kuuluvissa yrityksissä kuin



hyvinvointialuehallinnon omat toimet taloutensa tasapainottamiseksi saattavat jäädä toivottua vaatimattommiksi mm. alueiden ongelmallisen rahoitusmallin vuoksi. Nykyisessä mallissa valtiolta puuttuu kyky esittää uskottava uhkaus hyvinvointialueen rahoituksen keskeyttämisestä, sillä rahoituksen keskeyttäminen johtaisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kaltaisten, kansalaisten kannalta kriittisen tärkeiden palvelujen keskeytymiseen. Hyvinvointialueille myönnettävä verotusoikeus saattaisi olla työkalu, jolla alueita kannustettaisiin nykyistä suurempaan taloudellisuuteen.

Tasapainottamisen oletetaan sujuvan tulevaisuudessa paremmin

Valtiovarainministeriö on äskettäin esittänyt Euroopan Unionille ensi vuoden budjettia vastaavan vuoden 2025 budjettisuunnitelman (2025 *Draft Budgetary Plan*; VM 2024:53) sekä julkistanut kansallisen keskipitkän tähtäimen finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman (VM 2024:54). Budjettisuunnitelmassa esitetään, että Suomi pysyisi ensi vuonna finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman mukaisella nettomenopolulla, mutta ensi vuoden ennustettu alijäämä (3,2 prosenttia) olisi (ilmeisesti suhdannetilanteen vuoksi) silti jonkin verran finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman mukaista alijäämää (2,9 prosenttia) suurempi.

Myös VM:n keväistä arviota kuluvan vuoden alijäämästä on tarkastettu alaspäin, sillä VM:n uudessa ennusteessa sen ennustetaan olevan 3,7 prosenttia bruttokansantuotteesta. EU:n perussopimuksen 126 artiklan mukaan alijäämälle asetettua viitearvoa (3 prosenttia) suurempi alijäämä voi johtaa liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen, paitsi jos ylitys on poikkeuksellinen ja väliaikainen ja osuus pysyy lähellä viitearvoa. Nämä ehdot eivät ennusteen mukaan ole Suomen kohdalla voimassa, jos VM:n ennuste toteutuu, sillä viitearvon ”lähellä” pysymisen rajana käytetään 0,5 prosenttiyksikköä.

Euroopan unionille esitettyssä budjettisuunnitelmassa todetaan, että Suomi anoo kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia. Poikkeuslausekkeen aktivointia perustellaan mm. Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan vaikutuksilla Suomen talouteen, ja se saattaisi estää Suomen joutumisen liiallisen alijäämän menettelyyn (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2024, 26 artikla ; Euroopan Unionin neuvosto, 2024, 2 artikla, alakohta 5.) .

Poikkeuslauseke ei kuitenkaan vapauta Suomen nykyistä tai tulevaa hallitusta velvoitteesta noudattaa Suomen keskipitkän tähtäimen finanssipoliittis-rakenteellista suunnitelmaa myöhemmin. Suunnitelmassa kuvattu talouden tasapainottaminen tapahtuisi suurelta osin nykyisen vaalikauden päätyttyä, sillä sen mukaan Suomen EDP-velkasuhde olisi 83,6 prosenttia vuonna 2027, mutta vuonna 2031 enää 78,2 prosenttia.

Suomi on jäänyt mm. Nokiaan kytkeytyneen elektroniikkateollisuuden romahduksen seurauksena jälkeen relevanttien vertailumaiden, kuten Ruotsin ja Tanskan tuottavuuskehityksestä, ja on perusteita olettaa, että Suomella olisi nyt edessään kiinnikuronnan ja nopeamman talouskasvun aika. Tällainen

tuottavuuden eturintaman yrityksissä. Tuottavuuden eturintamassa pysyviä ja sieltä poistuvia yrityksiä vertailtaessa taas on todettu, että tuottavuuden eturintamassa pysyvät yritykset saivat suhteessa omiin t&k-panostuksiinsa vähemmän t&k-tukia kuin sieltä pudonneet yritykset. Nämä tulokset viittaavat vahvasti t&k-tuen ei-optimaaliseen kohdistumiseen.



kehitys helpottaisi myös julkisen velan supistamista, mutta jos näin ei käy, ja jos nykyisen hallituksen tasapainotustoimet osoittautuvat nykyisiä ennusteita tehottomammiksi, hallituksen ja valtiovarainministeriön suunnitelmissa esitetty seuraavalla vaalikaudella tapahtuva velkasuhteen ripeä supistaminen voi paljastua erittäin haastavaksi tehtäväksi.

Helsingissä 14. päivänä lokakuuta 2024

Juho Koistinen
ennustepäällikkö
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

Anttonen, Jetro & Lehmus, Markku (2024). *Geopoliittisten yllätysten vaikutus euroalueen inflaatioon vaihtelee tapauskohtaisesti*. Euro & talous: Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 4/2024. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2024/4/geopoliittisten-yllatysten-vaikutus-euroalueen-inflaatioon-vaihtelee-tapauskohtaisesti/> (Viitattu 8.10.)

Euroopan parlamentti ja neuvosto. (2024). *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1263, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta* (2024/1263).

Euroopan Unionin neuvosto. (2024). *Neuvoston asetus (EU) 2024/1264, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta*. (2024/1264).

Kerola, Eeva, Laine, Olli-Matti & Paavola, Aleksi (2024). *EKP:n korkomuutosten vaikutukset yrityslainojen korkoihin vaihtelevat voimakkaasti eri maiden välillä*. Euro & talous: Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 4/2024. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2024/4/ekp-n-korkomuutosten-vaikutukset-yrityslainojen-korkoihin-vaihtelevat-voimakkaasti-eri-maiden-valilla/> (Viitattu 8.10.)

Koski, H., Maliranta, M., Fornaro, P., Juuti, T., Kiema, I., & Pajarinen, M. (2023). Yritysten tuottavuuserot ja tuottavuuden eturintama (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:42).



Mueller, Andreas I., & Spinnewijn, Johannes (2023). *The nature of long-term unemployment: Predictability, heterogeneity and selection*. National Bureau of Economic Research (No. w30979).

Piqueras, Jon (2024). *Unemployment Insurance, Inequality of Opportunity, and Labor Market Conditions*. https://jonpiqueras.github.io/papers/P_UI.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Jäntti, Markus (toim.) (2021). *Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163207/TEM_2021_40.pdf

