

Lausunto valtiovarainvaliokunnalle

7.10. 2024

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Asia HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Hallituksen kevään kehysriihen yhteydessä päättämistä lisäsopeutustoimista huolimatta valtion vuoden 2025 budjetti on voimakkaasti alijäämäinen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan valtion alijäämä kasvaa vuoden 2024 3,2 prosentista 3,7 prosenttiin suhteessa BKT:een vuonna 2025. Alijäämä on pääosin rakenteellista ja johtuu pikemminkin valtion menojen kasvusta eikä heikosta suhdannetilanteesta. Menoja kasvattaa mm. puolustusmenojen lisääntyminen ja korkomenojen kasvu.

Valtion lisäksi kuntatalouden alijäämä kasvaa ja hyvinvointialueiden tilanne pysyy ongelmallisena. Työeläkesektori on edelleen ylijäämäinen, mutta pitkällä aikavälillä myös työeläkejärjestelmälle aiheutuu haasteita hitaan talouskasvun, kasvavien eläkemenojen ja alentuneen syntyvyyden vuoksi.

Koko julkisen sektorin alijäämä pienenee ennusteen mukaan tämänvuotisesta 3,7 prosentista 3,2 prosenttiin vuonna 2025. Lähivuosina julkisen sektorin alijäämän odotetaan edelleen pienenevän mutta olevan yli 2 prosenttia suhteessa BKT:een vielä vuonna 2028.

Alijäämien vuoksi velkaantuminen jatkuu eikä velkasuhteen taittuminen hallituksen tavoitteiden mukaisesti ole tapahtumassa vuoteen 2028 mennessä. Valtion velka kasvaa 63 prosenttiin BKT:sta ja koko julkisen sektorin velka 86 prosenttiin suhteessa BKT:een.

Euroopan unionin finanssipoliittiset säännöt ovat uudistuneet. Ensimmäistä kertaa EU:n finanssipoliittiset säännöt alkavat rajoittaa kotimaisen talouspolitiikan liikkumavaraa. Suomi ylitti 3 prosentin alijäämärajan vuonna 2024 ja ennusteen mukaan ylittää sen myös vuonna 2025. Vanhojen finanssipoliittisten sääntöjen mukaan julkisen sektorin rakenteellisen, suhdanteiden vaikutuksesta korjatun, alijäämän pitäisi olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa BKT:een. Tämän rajan julkinen talous on ylittänyt reilusti jo vuonna 2023. Ennusteen mukana rakenteellinen alijäämä pysyy noin kahden prosentin tasolla vuoteen 2028 asti.

Keskipitkän aikavälin rakenteellisen alijäämän tavoitteen merkitys on uusissa EU:n finanssipoliittisissa säännöissä aikaisempaa pienempi. Sitä vastaavat säännöt on kuitenkin edelleen kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön.

Suomea koskeva erikoisuus finanssipoliittisissa säännöissä liittyy lakisääteiseen työeläkejärjestelmään. Työeläkejärjestelmä on osa julkista sektoria ja siksi työeläkejärjestelmän ylijäämä on mukana koko julkista sektoria koskevissa alijäämälaskelmissa pienentäen koko julkisen sektorin alijäämää. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys kannalta tämä onkin looginen lähtökohta. Työeläkevarat ja niiden tuotto

helpottavat väestön ikääntymisestä ja eläkemenojen kasvusta aiheutuvia menopaineita, ja siksi on loogista pitää työeläkejärjestelmää koskevat laskelmat mukana esimerkiksi julkisen talouden kestävyyslaskelmissa. Pakolliset työeläkemaksut ovat myös käytännössä veroja, ja työeläkemaksujen mahdollinen kasvu kasvattaa veroastetta ja vaikuttaa mahdollisuuksiin kerätä muita veroja julkisen sektorin menojen kattamiseen.

EU:n finanssipoliittiset säännöt koskevat kuitenkin bruttovelkaa eikä julkisen sektorin nettovarallisuutta, jossa myös työeläkejärjestelmän varat olisivat mukana. Tämäkin on tavallaan loogista. Työeläkejärjestelmän varojen avulla katetaan työeläkevastuita, eikä muiden julkisen sektorin alijäämiä tai menopaineita. Tästä seuraa kuitenkin se, että koko julkisen sektorin alijäämä, jossa työeläkejärjestelmän ylijäämä on mukana, ei suoraan vaikuta julkisen bruttovelan kasvuun. Julkisen bruttovelan kehitys liittyy pikemminkin valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden yhteenlasketun alijäämän kehitykseen. Suomessa tämä on jo pitkään ollut selvästi koko julkisen sektorin alijäämää suurempi.

Hallituksen poliittisena tavoitteena on julkisen sektorin velkaantumisen vakauttaminen siten että julkisen sektorin bruttovelka suhteessa BKT:een ei enää kasvaisi. Tätä tavoitetta ei olla valtiovarainministeriön ennusteen mukaan saavuttamassa vaan julkinen velka kasvaa merkittävästi vuonna 2025 ja hidastuvaa tahtia koko ennustekauden ajan vuoteen 2028 asti. EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat velkaantumisen suhteen kireämpiä kuin kansalliset tavoitteet. Velkaantumisen vakautumisen lisäksi velkasuhteen pitäisi kääntyä laskuun kohti alkuperäistä 60 prosentin velkarajaa. Tässä laskelmassa ei työeläkejärjestelmän ylijäämästä ole apua vaan sopeutumisen pitäisi tapahtua valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden alijäämiä pienentämällä – jopa tällä hetkellä epärealistisen kunnianhimoiselta vaikuttavalla tahdilla.

EU:n finanssipoliittiset säännöt näyttävät joka tapauksessa vaativan merkittävää julkisen sektorin tasapainottamista. Ulkoisen paineen lisäksi julkisen sektorin tasapainoinen kehitys on luonnollisesti myös kansallisesti tärkeää. Haaste ulottuu selvästi nykyistä hallituskautta pidemmälle. Voisikin olla perusteltua saada sopeutustarpeesta aikaan parlamentaarinen yhteisymmärrys jonkinlaisten ylivaalikautisten kehysten muodossa. Ennustetta myönteisempi talouskehitys voi julkisen sektorin sopeutuspainetta helpottaa mutta lähtökohtaisesti ennusteen on tarkoitus olla realistisin mahdollinen kuva tulevasta talouskehityksestä ja siksi on perusteltua rakentaa suunnitelmia sen pohjalle optimistisempien kasvuskenaarioiden sijaan.