

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle asiasta HE 109/2024 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Hallitus on asettanut finanssipolitiikkansa tärkeimmäksi tavoitteekseen julkisen talouden merkittävän vahvistamisen. Tasmällisempiä tavoitteita ovat julkisen velan BKT-suhteen vakauttaminen hallituskauden loppuun mennessä sekä julkisen talouden alijäämän pienentäminen enintään yhteen prosenttiin BKT:sta vuonna 2027.

Näihin tavoitteeseen liittyen hallitusohjelmassa on listattu sopeutustoimia, joiden hallitus laskee vahvistavan julkista taloutta vuositasona noin 6 miljardilla eurolla. Kevään kehysriihessä hallitus päätti noin 3 miljardin lisäsopeutuksista.

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2025 sisältää jo suuren osan näistä sopeutustoimista. Esimerkiksi valtaosa hallitusohjelmassa listatuista sosiaaliturvaleikkauksista on jo voimassa ensi vuonna. Kevään kehysriihen julkisen talouden tasapainon kannalta tärkein yksittäinen päätös, eli arvonlisäverotuksen kiristäminen, puolestaan tuli voimaan jo syyskuun alussa.

Sopeutustoimista huolimatta sekä valtion velka että koko julkinen velka kasvavat käsillä olevan talousarvion mukaan varsin nopeasti suhteessa BKT:hen myös ensi vuonna. Esityksen mukaan valtionhallinnon alijäämä jopa kasvaa kuluvaan vuoteen verrattuna.

Erittelen lausunnossani ensin syitä sille, että julkinen talous velkaantuu ensi vuonna edelleen varsin nopeasti. Sen jälkeen tarkastelen hallituksen finanssipolitiikkaa suhdannepolitiikan näkökulmasta. En tässä lausunnossani tarkastele sopeutustoimien yksityiskohtia, vaikka niillä onkin luonnollisesti paljon merkitystä sen suhteen, miten hallituksen talouspolitiikka vaikuttaa kansalaisten hyvinvointiin.

Miksi julkisen talouden velkaantuminen jatkuu?

Sille, että julkinen talous näyttää mittavista sopeutustoimista huolimatta edelleen velkaantuvan, on ainakin kaksi selkeää syytä.

Ensinnäkin, suhdannetilanne on viimeisen noin puolentoista vuoden aikana heikentynyt selvästi. Vaikka Suomen BKT:n arvioidaan hallituksen talousarvioesityksessä kääntyvän ensi vuonna selvään kasvuun, työllisyys on todennäköisesti jäämässä ensi vuonnakin matalammalle tasolle kuin mitä se oli hallituskauden alussa. Tämä pienentää verokertymää ja kasvattaa julkisia menoja aikaisempaan verrattuna.

Heikompi työllisyystilanne todennäköisesti myös hidastaa hallitusohjelmassa mainittujen työvoiman tarjonnan kasvattamiseen tähtäävien toimien vaikutusta. Näissä toimissa on käytännössä kyse pitkälti sosiaaliturvaetuuksien leikkaamisesta. Niiden työllisyysvaikutukset ovat joka tapauksessa varsin epävarmoja. On kuitenkin selvää, että niiden vaikutus työllisyyteen voi näkyä täysimääräisesti vasta tilanteessa, jossa suhdannetilanne tukee (myös suhteellisen heikosti koulutetun) työvoiman kysyntää.

Toiseksi sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät menot ovat kasvaneet yllättävän nopeasti. Tämä on jo johtanut merkittäviin alijäämiin hyvinvointialueilla ja heikentää hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikätestarkastuksen myötä myös valtiontaloutta jo ensi vuonna.

Siinä missä suhdannetilanteen voi olettaa ennen pitkää kohentuvan, hyvinvointialueiden menojen ennakoitua nopeampi kasvu saattaa rasittaa julkista taloutta pysyvästi, ainakin jos oletamme, että niiden tuottamista palveluista ei olla valmiita tinkimään merkittävästi. Hyvinvointialueiden menojen kasvu liittyy

ainakin osittain palkkaratkaisuihin ja ostopalveluiden hintakehitykseen. Käsittääkseni menojen kasvun taustalla olevista syistä ei kuitenkaan ole kenelläkään vielä kovin selvää ja kattavaa käsitystä.

Näiden tekijöiden lisäksi varsinkin velkasuhteen nopean kasvun jatkumista voi selittää myös inflaatiokehityksellä. Suomen inflaatio on ollut kuluneen vuoden aikana selvästi koko euroalueen inflaatiota matalammalla tasolla. Inflaation hidastuminen on tarkoittanut myös nimellisen BKT:n hitaampaa kasvua. Se nostaa velkasuhdetta verrattuna tilanteeseen, jossa nimellinen BKT olisi kasvanut korkeamman inflaation vuoksi hieman nopeammin.

Asian voi esittää niinkin, että matalampi inflaatio Suomessa tarkoittaa korkeampaa julkisen velan reaalikorkoa, sillä nimelliskorko, jolla sijoittajat ovat valmiita lainaamaan rahaa esimerkiksi Suomen valtiolle, ei riipu Suomen omasta inflaatiosta. Tämä on toki ohimenevä ongelma, sillä Suomen inflaatio tuskin voi olla pysyvästi muuta euroaluetta matalampi.

Hallituksen finanssipolitiikka suhdannepolitiikan näkökulmasta

Hallituksen tavoite julkisen velkasuhteen vakauttamisesta hallituskauden loppuun mennessä on mielestäni lähtökohtaisesti järkevä ja vastuullinen tavoite. Väestön ikääntyminen todennäköisesti vaikeuttaa jatkossakin julkisen menojen rahoittamista. Hyvinvointivaltion rahoitus ei ole uskottavalla pohjalla, jos velkasuhde kasvaa nopeasti jo ennen kuin ikääntyminen vaikuttaa julkiseen talouteen täysimääräisesti.

Julkisen talouden nopean velkaantumisen jatkuminen vaarantaa jo hallituksen julkisen talouden vahvistamista koskevat tavoitteet. Toisaalta mistään täsmällisestä julkisen talouden tasapainoa koskevasta tavoitteesta ei ole mielekästä pitää kiinni kaikissa olosuhteissa. Ajattelen pikemminkin niin, että yksi syy huolehtia julkisen talouden kestävydestä on sen takaaminen, että valtiolla on ainakin hetkellisesti tarvittaessa mahdollisuus velkaantua nopeastikin lisää. Siksi on perusteltua tarkastella myös miten hyvin tai huonosti hallituksen finanssipolitiikkaa sopii suhdannetilanteeseen.

Sekä työttömyyden nousu että muuta euroaluetta matalampi inflaatio viittaavat selvästi siihen, että suhdannepolitiikan näkökulmasta kokonaiskysyntää olisi pikemmin perusteltua pyrkiä kasvattamaan kuin supistamaan. Sopeutustoimien ajoitus ei siis ole ainakaan paras mahdollinen.

Työllisyysaste on kuitenkin edelleen lähihistoriaan verrattuna varsin korkealla tasolla ja talousarvioesityksen pohjana olevassa ennusteessa työttömyys laskee ja työllisyys nousee jo ensi vuonna kuluvaan vuoteen verrattuna. Työllisyystilanteen jo toteutunutta heikkenemistä on toisaalta vaikeata selittää finanssipolitiikan kiristymisellä, sillä hallituksen sopeutustoimet ovat tulleet asteittain voimaan vasta tänä vuonna ja toisaalta työttömyysvakuutusmaksun alentaminen kuluvan vuoden alusta alkaen vaikutti finanssipolitiikka keventävästi.

On myös hyvä huomata, että talousarvioesityksessä esitetyn rakenteellisen jäämän muutoksella mitattuna finanssipolitiikka ei ole viime vuoteen tai kuluvaan vuoteen verrattuna kiristävää edes ensi vuonna. Tämä johtuu siitä, että säästötoimien vastapainoksi monet julkiset menot kasvavat erityisesti väestön ikääntymisen ja asevoimien vahvistamisen myötä.

Tätä taustaa vasten sopeutustoimien ajoitus tai mittakaava ei minusta vaikuta suhdannepolitiikan kannalta myöskään erityisen huonolta. On toisaalta hyvä, että hallitus ei näytä esittävän lisäsopeutuksia vain reaktiona ennakoitua heikomman suhdannekehityksen aiheuttamaan alijäämien kasvuun. Hallituksen ensi vuoden talousarvioesitys on minusta tässä suhteessa järkevä kompromissi suhdanteiden tasoittamisen ja julkisen talouden kestävydestä huolehtimisen välillä.

Ainakin hyvinvointialueiden ennakoitua paljon heikompi taloustilanne saattaa kuitenkin valitettavasti edellyttää joko uusia sopeutustoimia muualla julkisessa taloudessa tai hyvinvointialueiden tuottamien

palveluiden karsimista nykyisestä, mikäli hallitus haluaa pitää kiinni julkista taloutta koskevista tavoitteestaan edes suhteellisen hyvässä suhdannetilanteessa.

Toisaalta velkasuhteen lähivuosien kehitystä tärkeämpi asia on julkisen talouden tasapaino pidemmällä aikavälillä. Kaikki sitä vahvistavat toimet eivät välttämättä supista kokonaiskysyntää lainkaan ainakaan lähivuosina. Myös nykyinen hallitus voi suhdannetilanteesta riippumatta pyrkiä edelleen tekemään valintoja, jotka vahvistavat julkista taloutta pitkällä aikavälillä pienentämättä samalla kokonaiskysyntää. Hallitusohjelmassa mainittu eläkeuudistus on yksi tärkeä mahdollisuus siihen. Esimerkiksi eläke-etuuksien leikkaaminen, joka ei kohdistu takautuvasti jo kertyneisiin eläkkeisiin vaan ainoastaan tuleviin eläkkeisiin, näkyy ihmisten käytettävissä olevissa tuloissa täysimääräisesti vasta vuosikymmenten kuluttua.

Kunnioittavasti,

Niku Määttänen

Makrotaloustieteen professori, Helsingin yliopisto