

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta lausuntoa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2025. Keskitymme tässä lausunnossa erittelemään syitä sille, että esityksen mukaan julkinen velkaantuminen jatkuu varsin nopeana myös ensi vuonna. Lisäksi arvioimme esityksen mukaista finanssipolitiikka suhdannepolitiikan näkökulmasta. Talouspolitiikan arviointineuvosto tarkastelee hallituksen finanssipolitiikkaa paljon yksityiskohtaisemmin seuraavassa vuosiraportissaan.

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 vuositasolla 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 btk:een 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 finanssipolitiikka 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 talouden velkaantumisen taittaminen hallituskauden loppuun mennessä näyttää edelleen epävarmalta, on nähdäksemme ainakin kolme selkeätä syytä.

Ensinnäkin osa hallituksen laskemista yhteensä noin 9 miljardin euron sopeutustoimista oli alun perinkin varsin epävarmalla pohjalla. Hallitusohjelmassa laskettiin työllisyyttä vahvistavien toimien vahvistavan julkista taloutta vuositasolla noin kahden miljardilla euroilla työllisyyden vahvistumisen kautta. Näissä toimissa on käytännössä kyse pitkälti työntarjontakannustimien parantamisesta leikkaamalla sellaisten ihmisten tulonsiirtoja, jotka eivät ole töissä. Näiden vaikutusten suuruus on joka epävarma. Lisäksi on selvää, että työllisyys ei reagoi tällaisiin kannustimiin välittömästi, sillä työllistyminen edellyttää myös uusien työpaikkojen luomista.

Toiseksi suhdannetilanne on viimeisen noin puolentoista vuoden aikana heikentynyt selvästi. Vaikka Suomen BKT:n arvioidaan hallituksen talousarvioesityksessä kääntyvän ensi vuonna selvästi, työllisyys on

todennäköisesti jäämässä ensi vuonnakin matalammalle tasolle kuin mitä se oli hallituskauden alussa. Tämä pienentää verokertymää ja kasvattaa julkisia menoja aikaisempiin arvioihin verrattuna.

Heikompi työllisyystilanne todennäköisesti myös hidastaa hallitusohjelmassa mainittujen työvoiman tarjonnan kasvattamiseen tähtäävien toimien vaikutusta. Niiden vaikutus työllisyyteen voi näkyä täysimääräisesti vasta tilanteessa, jossa suhdannetilanne tukee (myös suhteellisen heikosti koulutetun) työvoiman kysyntää.

Kolmanneksi sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät menot ovat kasvaneet yllättävän nopeasti. Tämä on jo johtanut merkittäviin alijäämiin hyvinvointialueilla ja heikentää hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksen 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 pitkälti sote-alan palkkaratkaisuun, ostopalveluiden ja vuokratyön käyttöön, sekä yleiseen hintakehitykseen.

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. Toisaalta markkinainformaation perusteella reaalikorkojen voi olettaa pysyvän jatkossakin selvästi korkeammalla tasolla kuin mitä ne olivat vielä muutama vuosi sitten.

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. 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 ensi vuonna kiristävää viime vuoteen tai kuluvaan vuoteen verrattuna. Tämä johtuu siitä, että monet julkiset menot kasvavat erityisesti väestön ikääntymisen ja asevoimien vahvistamisen myötä. Ainakin osa näistä menojen lisäyksistä kasvattaa kokonaiskysyntää. Tätä taustaa vasten sopeutustoimien ajoitus tai mittakaava ei vaikuta suhdannepolitiikan kannalta erityisen huonolta.

Ainakin hyvinvointialueiden ennakoitua paljon heikompi taloustilanne saattaa kuitenkin valitettavasti edellyttää joko uusia sopeutustoimia muualla julkisessa taloudessa tai hyvinvointialueiden tuottamien palveluiden karsimista nykyisestä, jos hallitus haluaa pitää kiinni julkista taloutta koskevista tavoitteestaan edes suhteellisen hyvässä suhdannetilanteessa.

Velkasuhteen lähivuosien kehitystä tärkeämpi asia on julkisen talouden tasapaino pidemmällä aikavälillä. Kaikki sitä vahvistavat toimet eivät välttämättä supista kokonaiskysyntää lainkaan ainakaan lähivuosina. 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.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvosto
puheenjohtaja Niku Määttänen, niku.maattanen@helsinki.fi
pääsihteeri Jenni Jaakkola, jenni.jaakkola@vatt.fi