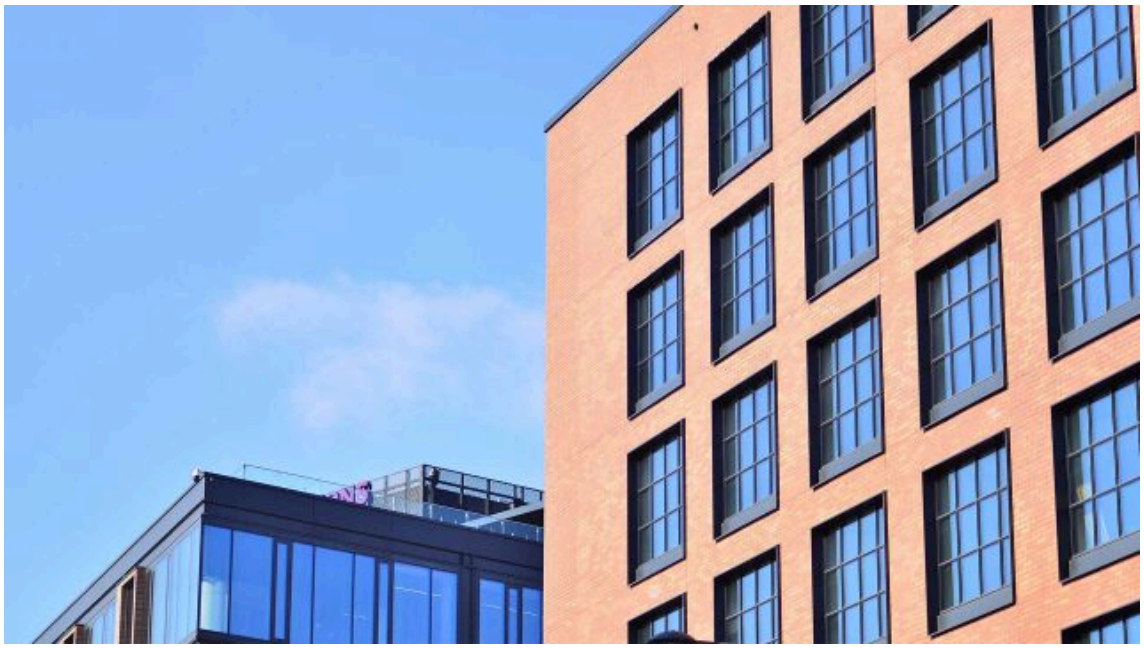
Julkisen talouden arvio

Julkisen velkasuhteen taittaminen vaatii pitkäjänteisyyttä

Suomen talous | 17.12.2024

Julkisen talouden tilanne jatkuu vaikeana. Pitkään kestänyt Suomen talouden heikko tuottavuuskasvu ja toistuvat sokit ovat nakertaneet veropohjaa, ja menojen kasvu on ollut tulojen kasvua nopeampaa. Julkinen velka suhteessa talouden kokoon on kasvanut runsaan vuosikymmenen aikana ennätyslukemiin. Velkaantumisen taittaminen vaatii julkista taloutta tasapainottavia toimia vielä pitkään. EU:n uudet finanssipolitiikan säännöt ohjaavat velkaantumisen vähentämiseen.



Julkisen talouden tila ja näkymät

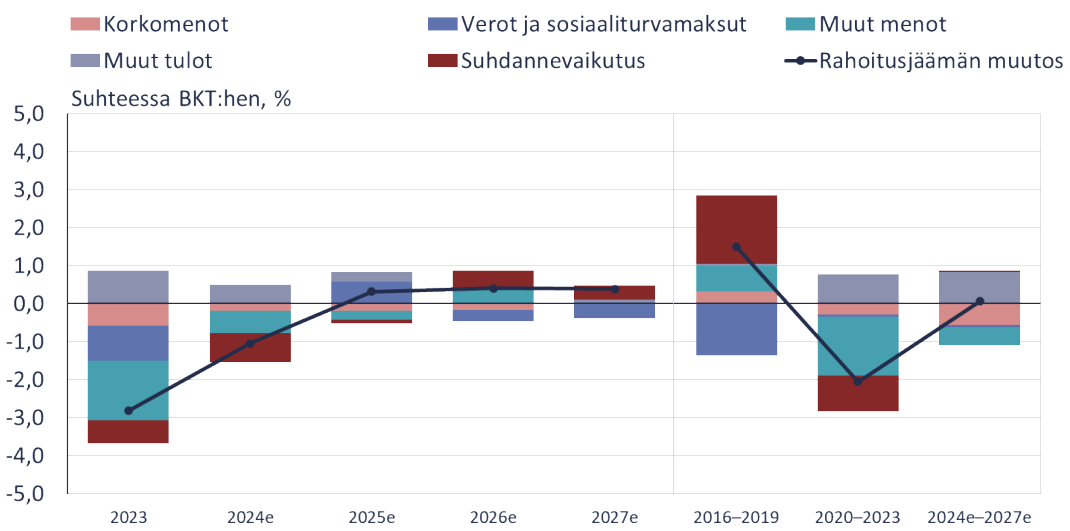
Julkisyhteisöjen alijäämä on jälleen kasvanut vuosina 2023 ja 2024 ja ylittää nyt selvästi 3 %, joka on EU:n finanssipolitiikan sääntöjen liiallisen alijäämän raja. Suomen julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 80 prosentin rajapyykin vuonna 2024 ja on siis yli kaksinkertaistunut runsaassa 15 vuodessa. Hallitus on ryhtynyt julkisia tuloja ja menoja tasapainottaviin toimiin, mutta yksi vaalikausi on liian lyhyt aika korjata pidemmällä aikavälillä syntynyttä rakenteellista vajetta, etenkin kun suhdannevaihtelu ja väestön ikääntymisestä johtuva palveluiden kysynnän kasvu hankaloittavat tilannetta.

Suomen talouteen kohdistuneet sokit ja teollisuuden rakennemuutos ovat finanssikriisistä lähtien hidastaneet julkisen talouden tasapainottamista. Alijäämän supistuminen koronapandemian jälkeen vuosina 2021–2022 jäi jälleen lyhytaikaiseksi, kun talous vajosi uudelleen taantumaan vuonna 2023 (kuvio 1). Eniten tilannetta heikensivät inflaation ja julkisen sektorin palkkojen nousun vuoksi kasvaneet menot. Myös korkojen nousu kasvatti julkisen velan korkokuluja, mutta sen vastapainona julkisen varallisuuden korkotulotkin kasvoivat. Verotuksessa tehtiin ansiotasoindeksin muutosta vastaavat asteikkotarkistukset ja valtion ansiotuloveron kevennys, jolla varmistettiin, ettei verotus kiristy, kun verotusta siirrettiin kunnilta valtiolle sote-uudistuksen rahoituksen vuoksi. Alijäämää kasvattivat myös tilapäiset energian ja muiden kuluttajahintojen nousun vaikutuksia rajoittavat vero- ja tukitoimet (kuvio 2).

Kuvio 1.

Menojen kasvu ja heikko talouskasvu rasittavat julkista taloutta

Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän muutoksiin vaikuttavat tekijät



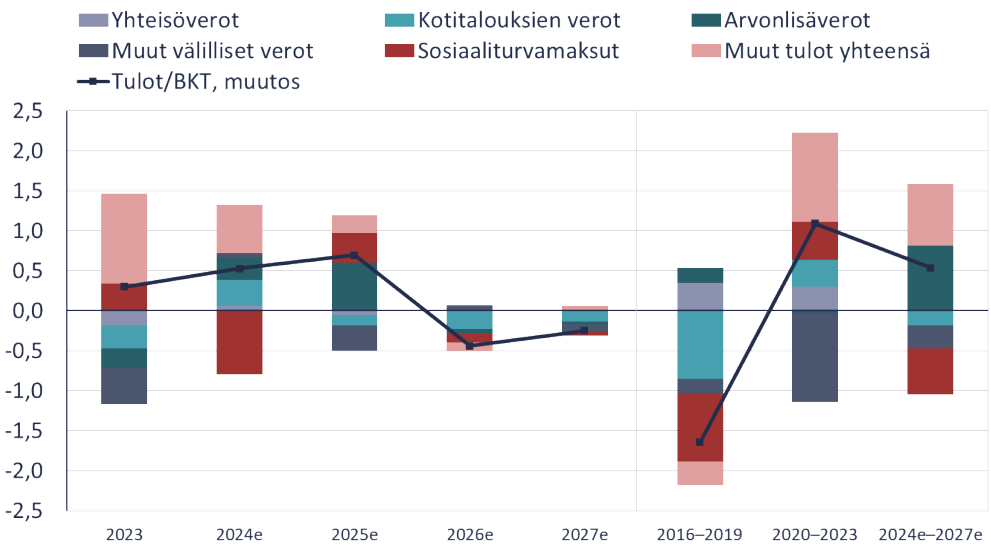
e = ennuste.
Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

© Suomen Pankki, 17.12.2024, 42709@ET_2024_K1

Kuvio 2.

Omaisuustulot ja välillisen verotuksen kiristyminen tukevat tulojen kasvua

Julkisten tulojen muutos, % BKT:sta



e = ennuste.

Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

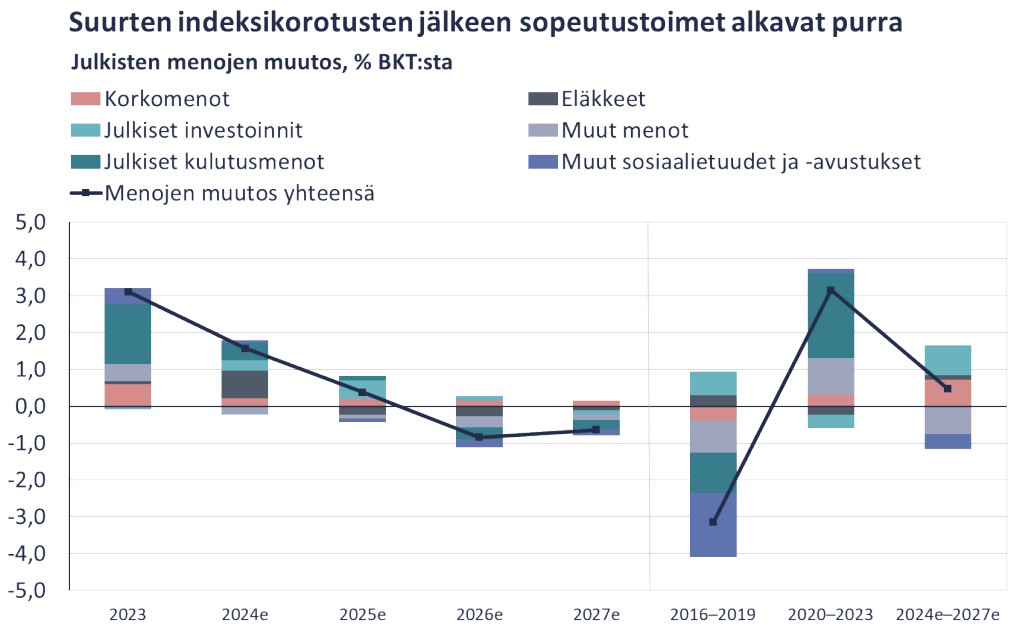
© Suomen Pankki, 17.12.2024, 42709@ET 52024 Kuvio3

Vuonna 2024 julkinen alijäämä kasvaa edelleen puoliksi heikon suhdannetilanteen ja puoliksi menojen kasvun vuoksi. Hallitusohjelman mukaiset menoleikkaukset hillitsevät menojen kasvua, mutta erityisesti eläkkeiden indeksitarkistukset lisäävät menoja (kuvio 3). Julkisia tuloja vähentää työttömyysvakuutusmaksun alennus, mutta tuloja lisää verotuksen kiristyminen, mm. yleisen arvonlisäverokannan korotus 25,5 prosenttiin syyskuun 2024 alusta. Veroaste säilyy vuoden 2023 tasolla, 42,5 prosentissa. Korkeamman korkotason vuoksi sekä valtionhallinnon nettokorkomenot että työeläkelaitosten sijoitusten korkotulot kasvavat.

Hallituksen keväällä 2024 päättämät noin 3 mrd. euron lisäsopeutustoimet jakautuivat tasapainoisesti tulo- ja menopuolelle. Yleisen arvonlisäverokannan korotuksen lisäksi vuoden 2025 alussa korotetaan joitakin alennettuja arvonlisäverokantoja ja kiristetään sosiaaliturvamaksuja työttömyysvakuutusmaksujen alennuksen vastapainoksi. Menopuolella lisätoimet kohdistuvat mm. hyvinvointialueiden rahoitukseen ja valtionhallinnon menoihin. Toisaalta julkiset investoinnit kasvavat vuonna 2025, kun ilmavoimien hävittäjätoimitukset alkavat. Myös hallituksen määräaikainen investointiohjelma tukee julkisia investointeja.

Suurten indeksikorotusten jälkeen sopeutustoimet alkavat purra vuonna 2025. Vaalikauden toisella puoliskolla julkisten menojen suhde BKT:hen supistuu 1½ prosenttiyksikköä eli julkiset menot kasvavat BKT:tä hitaammin. Kun myös tulojen suhde BKT:hen pienenee, vaikkakin vähemmän, julkisen talouden tasapaino korjaantuu vain niukasti.

Kuvio 3.



e = ennuste.

Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

© Suomen Pankki, 17.12.2024, 42709@ET 52024 Kuvio4

Hallituksen sopeutustoimet kiristävät finanssipolitiikkaa

Finanssipolitiikka on neutraalia[1] vuonna 2024, mutta kiristyy selvästi vuonna 2025 hallituksen sopeutustoimien vuoksi (kuvio 4). Talouden kasvu alkaa vauhdittua suhdannekuopan pohjalta vasta vuonna 2025, ja kiristyvä finanssipolitiikka jarruttaa jossain määrin elpymistä.

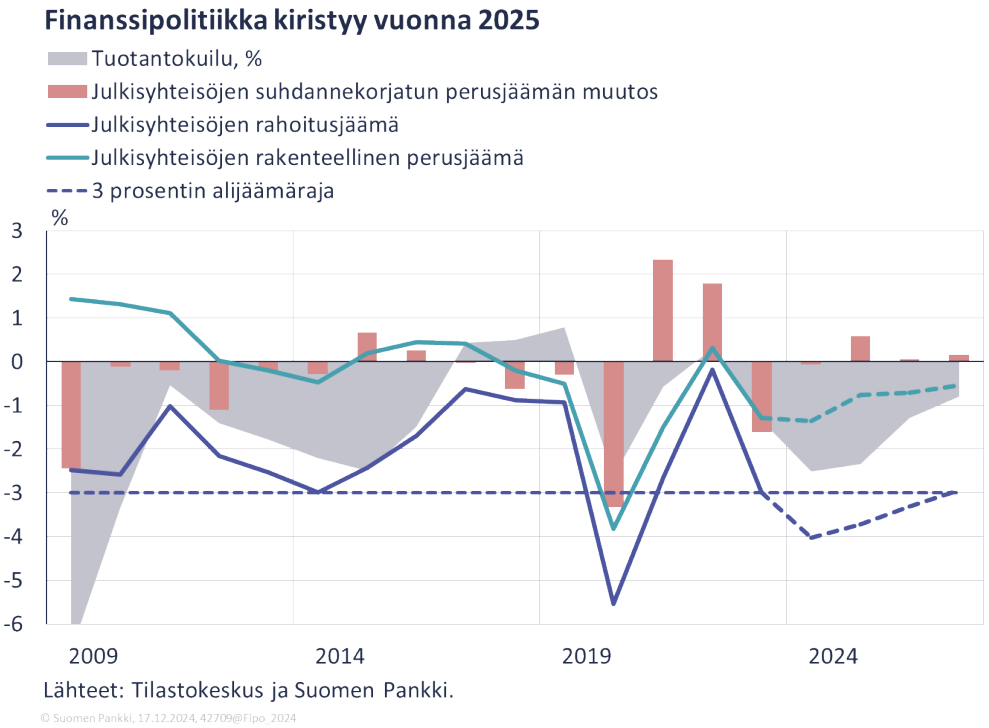
Vastaava tai hieman suurempi finanssipolitiikan kiristys tehtiin vuonna 2015 aivan suhdannekuopan pohjalla, ja kiristävää politiikkaa jatkettiin vuonna 2016. Siitä huolimatta talous elpyi nopeasti, ja samalla julkisen talouden rahoitusasema parantui nopeasti lähemmäs tasapainoa. Tällöin leikkaukset kohdistuivat elinkeinoelämän edistämiseen (työvoima- ja muut talouteen liittyvät palvelut, liikenne, tutkimus- ja kehitysmenot, maa- ja metsätalous), yleiseen julkishallintoon, koulutukseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ml. puolustus. Myös sosiaalietuuksien indeksikorotuksia jäädytettiin.

Vuonna 2026 sopeutustoimia jatketaan ja julkiset menot (pl. korkomenot) pienenevät suhteessa BKT:hen. Julkiset tulot suhteessa BKT:hen vähenevät kuitenkin myös, vaikka suhdannetilanne paranee, ja finanssipolitiikka on siten kokonaisuutena melko neutraalia. Vuonna 2027 finanssipolitiikan lievästi kiristävä linja taas jatkuu.

On huomattava, että vaikka julkisyhteisöjen rakenteellinen perusjäämä pienenee selvästi

vuodesta 2024, se on edelleen negatiivinen (−0,5 %) vuonna 2027. Palkansaajakorvausten ja julkisten investointien kasvu (osin puolustusinvestointien vuoksi) jarruttaa merkittävästi rakenteellisen perusjäämän vahvistumista. Vuodesta 2012 lähtien rakenteellinen perusjäämä on ollut keskimäärin −0,6 %, joten finanssipolitiikka on tällä mittarilla ollut lievästi elvyttävää viimeisen vuosikymmenen aikana.

Kuvio 4.



ⓘ Hyvinvointialueiden tilanne ja näkymät

Hyvinvointialueiden ensimmäisenä toimintavuotena vuonna 2023 niiden kansantalouden tilinpidon mukainen alijäämä oli 1,7 mrd. euroa eli 0,6 % suhteessa BKT:hen. Alijäämän arvioidaan pysyvän samassa mittaluokassa vuonna 2024. Vuonna 2025 rahoitusta korjataan vastaamaan vuoden 2023 toteutuneita kustannuksia. Vuodesta 2025 lähtien rahoituslain mukaan hyvinvointialueiden palvelutarpeen laskennallisesta kasvusta katetaan kuitenkin enää vain 80 %. Viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä alueiden tulisi lain mukaan pystyä kattamaan taseeseen kertynyt alijäämä.

Hyvinvointialueiden lähtökohdat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden toiminnan käynnistämiseen olivat huonot. Palveluiden järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille tilanteessa, jossa inflaatio ja julkisalojen palkkojen nousuvauhti olivat poikkeuksellisen nopeita. Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan alueille kohdennettuja määrärahoja korotetaan vuosittain hyvinvointialueindeksillä, joka lasketaan koko talouden ansiotason nousuvauhdin (paino 0,6), yleisen hintatason nousun (paino 0,3) ja työnantajamaksujen muutoksen (0,1) painotettuna summana. Koska HVA-indeksi lasketaan ennustetun kustannuskehityksen perusteella, indeksin vuosimuutos vuonna 2023 oli 3,5 %, vaikka vuoden aikana yleinen ansiotaso nousi 4,2 % ja kuluttajahinnat (KHI) 6,3 %. Paikallishallinnossa (kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet) ansiotason nousu oli yleistä nousua nopeampaa (5,6 %) julkisalojen keväällä 2022 neuvotellun palkkaohjelman vuoksi. Kaikkiaan koko paikallishallinnon palkansaajakorvaukset kasvoivat 7,5 % ja välituotekäyttö peräti 16,7 % vuodesta 2022 vuoteen 2023. Palkkamenojen kasvuun on vaikuttanut myös hyvinvointialueiden sisäinen palkkojen harmonisointi.

Suureen alijäämään on useita muitakin syitä. Ostopalveluiden käyttö lisääntyi ja hinnat nousivat voimakkaasti, kun työvoimapulasta kärsineet alueet pyrkivät hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi kunnilla saattoi olla kannuste pyrkiä rajoittamaan sote-kustannuksia ennen siirtymää, koska sote-kustannuksia vastaava osa kuntien tuloista siirrettiin valtiolle. Toisaalta kunnilta tehtävät valtionosuusleikkaukset osoittautuivat vaikeiksi, ja hallitus päätyi lieventämään leikkauksia toistaiseksi. On myös mahdollista, että osaa sote-palveluiden hallinnollisista kustannuksista ei huomioitu siirtolaskelmissa, jos hallinnon kustannuksia ei pystytty erottelemaan kunnan yleishallinnon menoista. Siirtymävaiheessa syntyy myös tilapäisiä kustannuksia järjestelmien ja palveluiden yhtenäistämisestä. Lisäksi hyvinvointialueilla on vuokralla kunnilta siirtyneitä kiinteistöjä, joista luopuminen on mahdollista vasta vuonna 2026. Kaiken kaikkiaan uudistuksen mittaluokkaan ja ajankohtaan nähden ei ole ihme, että ongelmia on ilmennyt.

Hallitus on päättänyt useista hyvinvointialueille kohdistuvista tehtävien ja velvoitteiden kevennyksistä. Vastaavat laskennalliset säästöt leikataan valtion rahoituksesta. Säästötoimien vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitustasapainoon voivat jäädä arvioitua pienemmiksi. Esimerkiksi asiakasmaksujen ylärajojen korotuksilla ei välttämättä pystytä kohentamaan tilannetta, jos hyvinvointialue on jo aiemmin korottanut asiakasmaksut ylärajalle, ja valtio leikkaa rahoitusta korotuksen tuoton verran.

Alueilla on tehty suunnitelmia talouden sopeuttamiseksi ja toimia ollaan toteuttamassa, mutta näyttää epätodennäköiseltä, että ne pystyisivät kattamaan taseeseen kertyneet

alijäämät vuoden 2026 lopun määräaikaan mennessä. Jos hyvinvointialue ei onnistu kattamaan alijäämäänsä määräajassa, valtiovarainministeriö voi käynnistää arviointimenettelyn, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia edellytyksiä selvitä tehtävistään. Kun alijäämän kattaminen näyttää pitkittyvän useimmilla hyvinvointialueilla, arviointimenettelyn uhka voi olla riittämätön kannuste nopeuttaa sopeutustoimia, kun lakisääteiset palvelut on kuitenkin tuotettava.

Valtionrahoitukseen liittyy pehmeän budjettirajoitteen ongelma[2]. Jos alueille annettu budjetti ei riitä lakisääteisen toiminnan tarpeisiin, valtio on velvollinen rahoittamaan toteutuneet kustannukset (koko maan tasolla). Toisaalta alueilla ei ole kannusteita jättää rahoitusta käyttämättä. Jos hyvinvointialueet keräisivät täydentävää rahoitusta alueellisen veron kautta, demokraattisesti valituilla aluevaltuustoilla olisi aitoa budjettivaltaa ja -vastuuta. Marginaalinen hyvinvointialuevero loisi myös kannusteen toiminnan tehostamiseen, jotta rahoitusta täydentävä verorasite pysyisi pienenä ja toiminnan tehostamisen hyödyt vaikuttaisivat veroasteeseen. Maakuntaveron toteuttaminen nykyisellä aluerakenteella saattaisi edellyttää jonkinlaisia tulontasausmekanismeja. Osa alueellisista eroista otetaan kuitenkin huomioon jo valtion perusrahoituksessa. Ja jos arviointimenettelyjen jälkeen päädyttäisiin yhdistämään hyvinvointialueita, selvästi nykyistä pienempi määrä alueita voisi tehdä maakuntaverosta toteuttamiskelpoisen ilman erillistä tulontasausta.

Sote-uudistus oli mittakaavaltaan poikkeuksellisen suuri julkisen hallinnon ja palveluiden rakenneuudistus, jonka epäonninen ajoittuminen on vaikeuttanut sen läpivientiä. Hyvinvointialueiden talouden tasapainotus on ehdottoman tärkeää, mutta tiukan aikataulun vuoksi voi olla vaikeuksia päästä kestäviin säästötoimiin toimintatapoja aidosti kehittämällä. Tällainen työ vaatii hyvää tieto- ja tutkimuspohjaa, jota palveluiden piirissä tehtävien määräaikaisten kokeilujenkin pitäisi tuottaa.

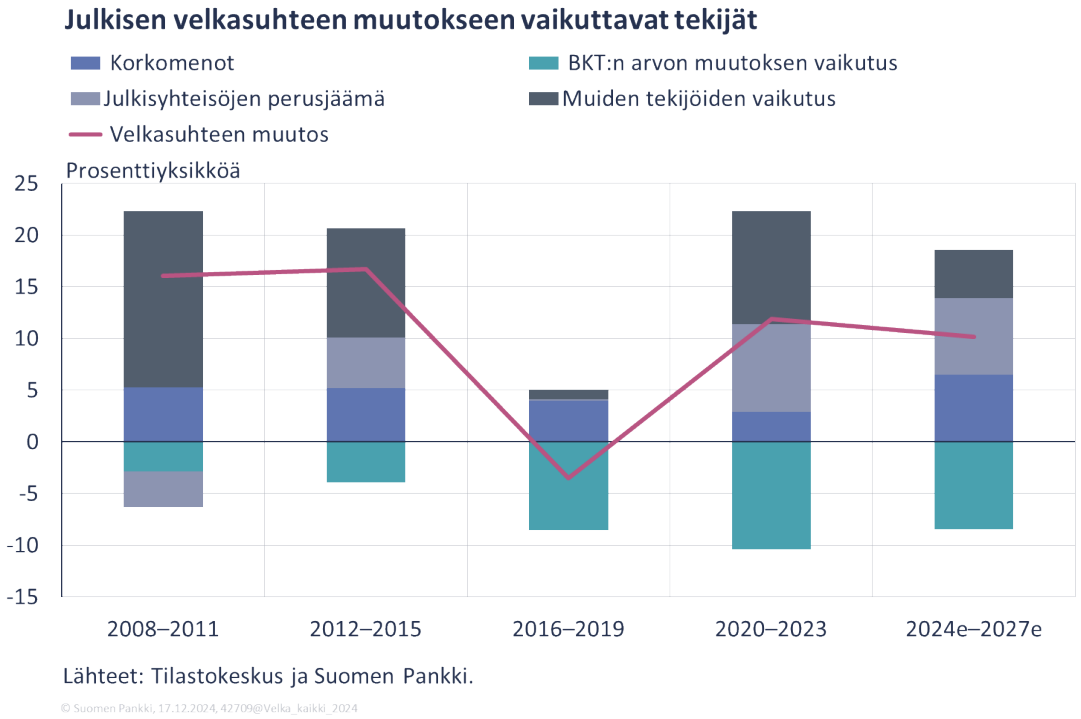
Julkinen velka ja siihen vaikuttavat tekijät

Julkinen velkasuhde kasvaa edelleen tulevina vuosina. Valtion ja paikallishallinnon suuret alijäämät on edelleen rahoitettava uudella velalla. Talouden hitaahko nimelliskasvu jarruttaa velkasuhteen kasvua vuosina 2024–2027 aiempia vuosia vähemmän (kuvio 5).

Koska työeläkelaitokset luetaan mukaan julkisyhteisöihin, niiden ylijäämät pienentävät koko julkisyhteisöt-sektorin yhteenlaskettua alijäämää. Koska julkista velkaa tarvitaan kuitenkin valtion- ja paikallishallinnon alijäämien rahoittamiseksi, muiden tekijöiden merkitys velkasuhteen

kasvulle on ollut verrattain suuri. Näihin muihin tekijöihin (ns. virta-varantokorjauserä) lasketaan mukaan mm. työeläkelaitosten ylijäämän rahastointi sekä muut velkaa lisäävät tai vähentävät rahoitustaloustoimet. Muiden velkasuhteeseen vaikuttavien tekijöiden merkityksen vuoksi on oleellista, että ne huomioidaan myös silloin, kun tehdään arvioita tulevasta velkakehityksestä.

Kuvio 5.



Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankki.

© Suomen Pankki, 17.12.2024, 42709@Velka_kaikki_2024

Finanssipolitiikan uudet säännöt maakohtaisten velkariskien hallintaan

EU:n uudella finanssipolitiikan sääntökehikolla[3] pyritään hallitsemaan maakohtaisia velkaantumiseen liittyviä riskejä ja antamaan niihin perustuvia finanssipolitiikan suosituksia keskipitkälle aikavälille. Vakaus- ja kasvusopimuksen uudistettu ennalta ehkäisevä osa edellyttää jäsenmailta, että yli 60 prosentin velkasuhteen pitää olla uskottavasti laskevalla uralla 4 tai 7 vuoden sopeutuskauden ja sen jälkeisen 10 vuoden aikana myös epäsuotuisissa olosuhteissa. Samalla julkinen alijäämä on pidettävä 3 prosentin rajan alapuolella. Laskelmissa on huomioitava väestön ikääntymiseen liittyvien kustannusten odotettu kasvu.

EU:n komissio arvioi velkakestävyyttä tavanomaisessa velkadynamiikkakehikossa, jossa julkinen velka kehittyy perusjäämän, korkomenojen ja muiden velkaan vaikuttavien tekijöiden perusteella sopeutuskauden jälkeisen 10 vuoden aikana. Perusuralla finanssipolitiikan oletetaan pysyvän

muuttumattomana eli rakenteellisen perusjäämän oletetaan pysyvän samana kuin lähtövuonna. Velan ja BKT:n suhdeluvun kehitykseen vaikuttaa luonnollisesti myös odotettu BKT:n kasvuvauhti.

Velkasuhteen kehitystä arvioidaan lisäksi erilaisten epäsuotuisempien oletusten valossa, esim. heikomman perusjäämän tai korkeampien korkojen oloissa. Lisäksi velkasuhteen kehitystä ennakoidaan tilastollisella analyysillä, jonka perusteella velkasuhteen tulisi olla laskevalla uralla vähintään 70 prosentin todennäköisyydellä sopeutuskauden jälkeisinä 5 vuotena.

Velkakestävyyden lisäksi sopeutustarvetta säätelevät ns. turvalausekkeet. Velkakestävyyttä koskeva turvalauseke edellyttää, että 60 ja 90 prosentin välissä olevan velkasuhteen pitää supistua sopeutuskaudella keskimäärin vähintään 0,5 prosenttiyksikköä vuosittain. Jos velkasuhde on yli 90 %, velkasuhteen pitää supistua keskimäärin 1 prosenttiyksikkö vuodessa. Alijäämää koskevalla turvalausekkeella pyritään varmistamaan riittävä puskuri 3 prosentin alijäämärajaan, ja se edellyttää, että sopeutusta jatketaan, kunnes (rakenteellinen) alijäämä on korkeintaan 1,5 %.

Näillä perusteilla komissio laskee jäsenmaille, joiden velkasuhde ylittää 60 % tai alijäämä 3 %, viiteuran julkisten nettomenojen vuotuiselle kasvuvauhdille. Nettomenoilla tarkoitetaan julkisten menojen aggregaattia, josta on vähennetty korkomenot, EU-ohjelmien rahoitus (sekä kansallinen että EU:n osuus), työttömyysmenojen suhdanteista johtuva osuus, päätösperäiset tuloihin vaikuttavat toimet sekä jotkin tilapäiset tai kertaluonteiset tuloihin vaikuttavat toimet (esim. omaisuuden myynti).

Velkakestävyysanalyysin ja turvalausekkeiden ehtojen edellyttämä rakenteellisen perusjäämän sopeutustarve muunnetaan nettomenojen kasvuvauhtia rajoittavaksi säännöksi.[4] Tämä edellyttää myös arviota potentiaalisen tuotannon määrästä ja kasvuvauhdista. Lisäksi julkisen talouden sopeutuksen oletetaan hidastavan BKT:n kasvua.[5]

Jäsenmaat laativat viiteuran pohjalta finanssi- ja rakennepoliittisen keskipitkän aikavälin suunnitelman vaalikaudeksi eli 4 tai 5 vuodeksi. Jäsenmaa voi pyytää sopeutuskauden pidentämistä 7:ään vuoteen, jos se esittää suunnitelmassa uudistuksia ja investointeja, jotka vastaavat EU:n komission tekemiin maakohtaisiin suosituksiin tai edistävät muuten Euroopan unionin painopistealueita, kuten vihreää siirtymää tai digitalisaatiota. Myös elpymis- ja palautumissuunnitelmien mukaiset uudistukset ja investoinnit voivat täyttää nämä kriteerit. Suunnitelman sopeutusura voi poiketa komission viiteurasta, mutta sopeutusta ei voi lykätä suunnitelman loppuvuosille.

Neuvoston hyväksyttyä suunnitelmat niiden toteutumista ryhdytään seuraamaan. Jäsenmaat

raportoivat vuosittain keväällä suunnitelmien edistymisestä. Komissio arvioi nettomenopolulla pysymistä toteutuneen menokehityksen perusteella. Siten ensimmäinen arvio tehdään vasta vuonna 2026 menojen kasvuvauhdista vuodesta 2024 vuoteen 2025. Poikkeamat sovitulta nettomenopolulta kirjataan valvontatilille. Nettomenojen havaittu kasvu saa olla yhtenä vuonna korkeintaan 0,3 % suurempi suhteessa BKT:hen tai kumulatiivisesti 0,6 % suhteessa BKT:hen. Jos poikkeama on suurempi, käynnistyy liiallisen alijäämän menettelyyn johtava prosessi.

Myös sopeutuskauden pidentämisen ehtona olevien uudistusten ja investointien toteutumista seurataan. Ellei suunnitelmasta poikkeamiselle esitetä objektiivisia syitä, neuvosto voi lyhentää pidennettyä sopeutuskautta tai kiristää vuosittaista sopeutusvaatimusta.

Jäsenmaat voivat laatia uuden keskipitkän aikavälin suunnitelman aina silloin, jos hallitus vaihtuu tai jos olosuhteet objektiivisesti tarkasteltuna estävät suunnitelman toteuttamisen alkuperäisen kauden puitteissa. Lisäksi hallituksen vaihdos nollaa valvontatilin saldon. Uutta suunnitelmaa varten komissio tuottaa nettomenojen viiteuran, jossa otetaan huomioon jäsenvaltion aikaisemmat sopeutustoimet tai niiden puute. Julkisen talouden sopeutustoimia ei kuitenkaan voida muutoksen vuoksi lykätä kauden loppuun eikä pääsääntöisesti vähentää niitä.

Sääntökehikkoon sisältyy kaksi poikkeuslauseketta. Yleinen poikkeuslauseke antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa nettomenopolulta, jos euroalueen tai koko unionin talous joutuu vakavaan taantumaan. Neuvosto voi myös yksittäisen jäsenvaltion pyynnöstä sallia jäsenvaltiolle poikkeamisen neuvoston asettamalta nettomenopolulta, jos poikkeuksellisilla olosuhteilla, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, on merkittävä vaikutus asianomaisen jäsenvaltion julkiseen talouteen. Tällainen poikkeaminen ei saa kuitenkaan vaarantaa julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Säännöt asettavat Suomelle vaativat sopeutustavoitteet

Koska Suomen velkasuhde on yli 60 %, komissio laskee Suomelle tarvittavan sopeutusuran perusjäämälle ja sitä kautta nettomenojen kasvuvauhdille, jota noudattamalla velkasuhde saadaan lähenemään 60:tä prosenttia. Komission velkakestävyysanalyysin muuttumattoman finanssipolitiikan uralla, jossa lähtövuoden rakenteellinen perusjäämä (−0,5) oletetaan pysyväksi, Suomen velkasuhde kasvaa vuoteen 2038 saakka runsaaseen 98 prosenttiin (kuvio 6). Suomen Pankin keskipitkän aikavälin laskelmat viittaavat samanlaiseen kehityskulkuun.

Pienin mahdollinen vuosittainen sopeutus, joka kääntää velkasuhteen laskuun velkakestävyysanalyysin perusteella, ei riitä toteuttamaan velkakestävyyttä koskevaa turvalausekkeen ehtoa. Turvalauseke edellyttää, että velkasuhteen täytyy pienentyä keskimäärin 0,5 prosenttiyksikköä vuosittain sopeutuskauden aikana jaksoa edeltävän vuoden (2024)

velkasuhteeseen verrattuna. Siksi velkakestävyyttä koskeva turvalauseke ja sen mukainen sopeutusvaatimus sitovat Suomea. Uudet säännöt edellyttävät Suomelta suurempaa sopeutusta kuin useimmilta muilta EU-mailta, koska turvalausekkeet eivät sido alijäämän perusteella EDP-menettelyssä olevia jäsenmaita.

Suomi esittikin keskipitkän aikavälin suunnitelmassaan[6] sopeutuskauden pidentämistä 7 vuoteen, mikä helpotti vuotuista sopeutusvaatimusta. Pidentämisen perusteeksi esitettiin elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisia työmarkkinauudistuksia, sote-uudistusta tukevia investointeja sekä investointeja vihreään siirtymään ja TKI-toimintaan. Lisäksi pidennystä perusteltiin tulevilla sosiaaliturvan uudistuksilla.

Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelmassa esitetään kahta poikkeusta komission oletuksiin. Suomen suunnitelmassa potentiaalisen tuotannon oletetaan kasvavan 0,9 % vuodessa. Kun nettomenoura riippuu potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdista, uran alkuvuosiin saadaan näin hieman enemmän liikkumavaraa komission viiteuraan nähden. Tämä poikkeus on mahdollista tehdä vain ensimmäisessä suunnitelmassa.

Toinen esitetty poikkeus koskee ns. virta-varanto-korjauserää. Komissio ottaa velkakestävyyslaskelmissaan huomioon Suomen ja Luxemburgin osalta työeläkerahastojen vaikutuksen julkisyhteisöjen nettoluotonantoon[7]. Eläkerahastot kerryttävät rahastovarallisuutta, joten rahastojen ylijäämä ei vähennä velanoton tarvetta, vaan ylijäämä kasvattaa virta-varanto-korjauserää. Komission aiemmin tekemässä velkakestävyysanalyysissä tätä ei huomioitu, minkä vuoksi velkanäkymä ei yleensä ollut täysin realistinen.

Vaikka muutos parantaa komission velkakestävyysanalyysiä, siihen liittyy lievä epäjohdonmukaisuus. Työeläkelaitosten eläkemenoja ei nimittäin vastaavasti korjata pois komission nettomenojen kehityksestä. Tämä tarkoittaa sitä, että jos eläkemenot kasvaisivat nopeammin kuin menot tavoiteuralla, menotavoitteen saavuttaminen vaikeutuisi.

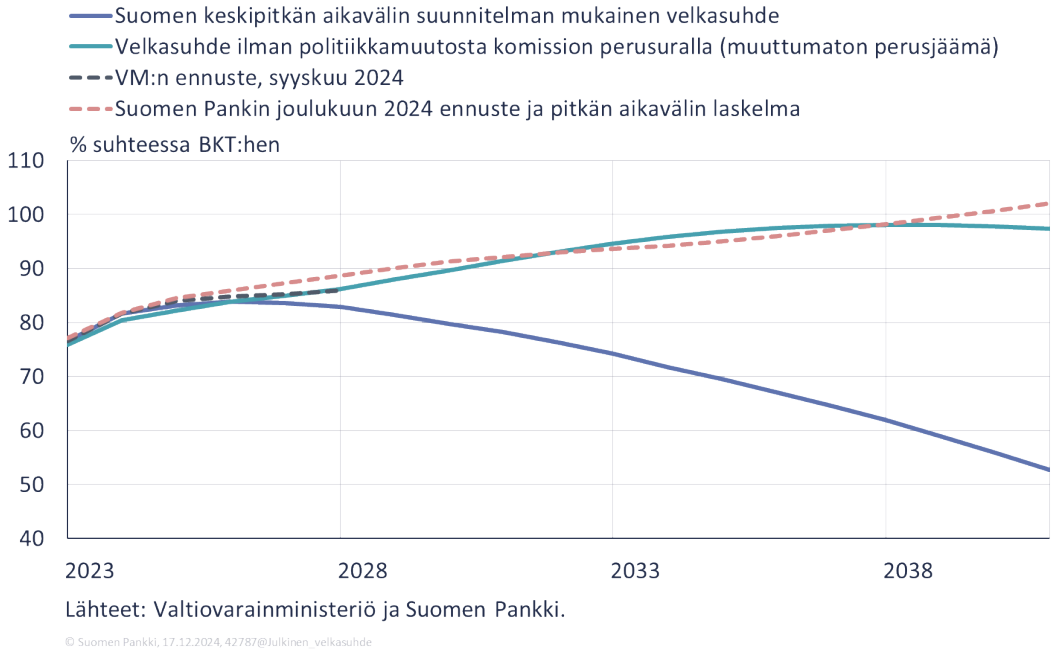
Ennusteiden mukaan Suomessa eläkemenojen kasvu kuitenkin hidastuu tulevina vuosina selvästi, ja esim. komission ikääntymistyöryhmä ennakoi, että eläkemenot suhteessa BKT:hen ovat vuonna 2040 pienemmät kuin 2022. Näin ollen asialla ei ole käytännön merkitystä. Lisäksi jos työeläkemenojen kasvu johtaisi siihen, että Suomi rikkoisi menosääntöä, Suomi voisi jälkikäteistarkastelussa tarvittaessa vedota työeläkemenoihin merkittävänä poikkeamaa selittävänä tekijänä[8].

Suomi esittää virta-varanto-korjauserän uraa, jonka vaikutus velkasuhteeseen on vuoteen 2028 mennessä 1 prosenttiyksikön ja vuoteen 2031 mennessä 2 prosenttiyksikköä pienempi kuin komission perusuralla. Oletuksen muutosta perustellaan hävittäjähankinnalla, johon liittyviä

maksuja on suoritettu jo vuodesta 2022 lähtien. Nämä tähänastiset maksut ovat lisänneet velanottotarvetta, mutta eivät ole vaikuttaneet alijäämään. Kun hävittäjien toimitukset alkavat vuonna 2025, ne kirjataan julkisiin investointeihin ja siten ne kasvattavat alijäämää. Toimitusvaiheessa aiemmat maksuerät pienentävät velanottotarvetta suhteessa investointikirjauksiin, ja siksi virta-varanto-korjauserä muuttuu tältä osin negatiiviseksi.

Kuvio 6.

Suomen julkinen velkasuhde keskipitkän aikavälin suunnitelmassa ja eri ennusteissa

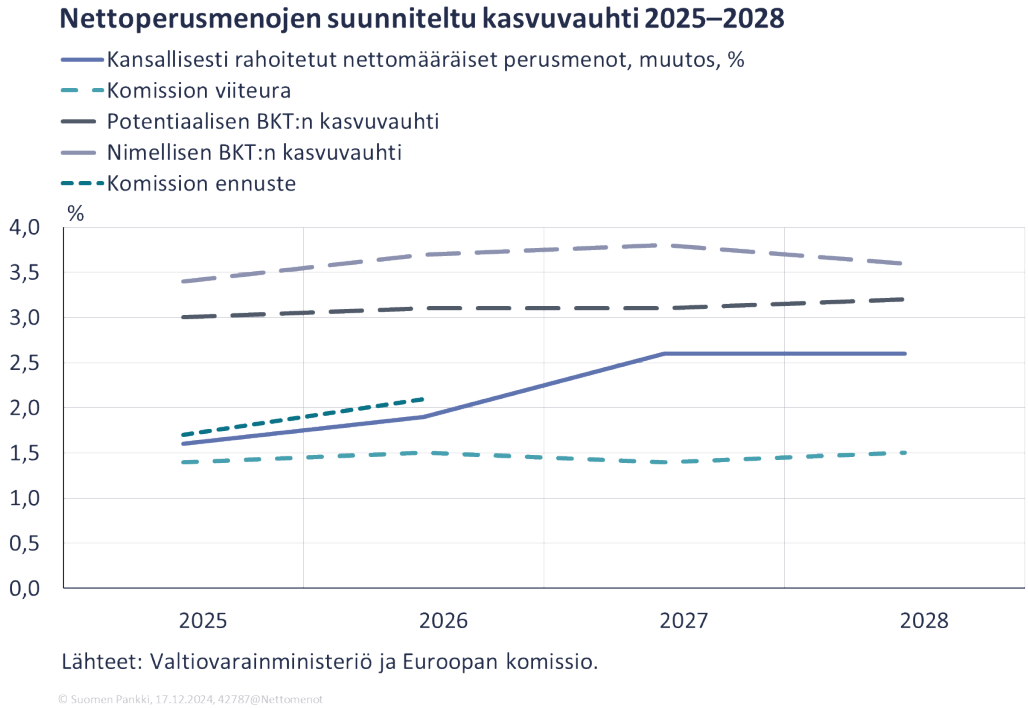


Lähteet: Valtiovarainministeriö ja Suomen Pankki.

© Suomen Pankki, 17.12.2024, 42787@Julkinen_velkasuhde

Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelmassa vuosien 2025–2028 keskimääräinen nettomenojen kasvu on 2,2 % vuodessa, kun komission viiteura tarjosi vain 1,5 prosentin keskimääräistä menojen kasvuvauhtia. Nettomenojen vuosikasvu olisi suunnitelman mukaan 1,6 ja 1,9 % vuosina 2025–2026 ja 2,6 % vuosina 2027–2028. Komissio arvioi lausunnossaan Suomen alustavasta talousarviosuunnitelmasta, että nettomenojen kasvuvauhti saattaa ennusteen mukaan ylittyä 0,1 prosenttiyksiköllä vuonna 2025[9]. Tällainen menosäännön ylitys ei johtaisi vielä liiallisen alijäämän menettelyyn, mutta siitä huolimatta komissio kehottaa Suomea tekemään tarpeelliset toimet ylityksen välttämiseksi.

Kuvio 7.

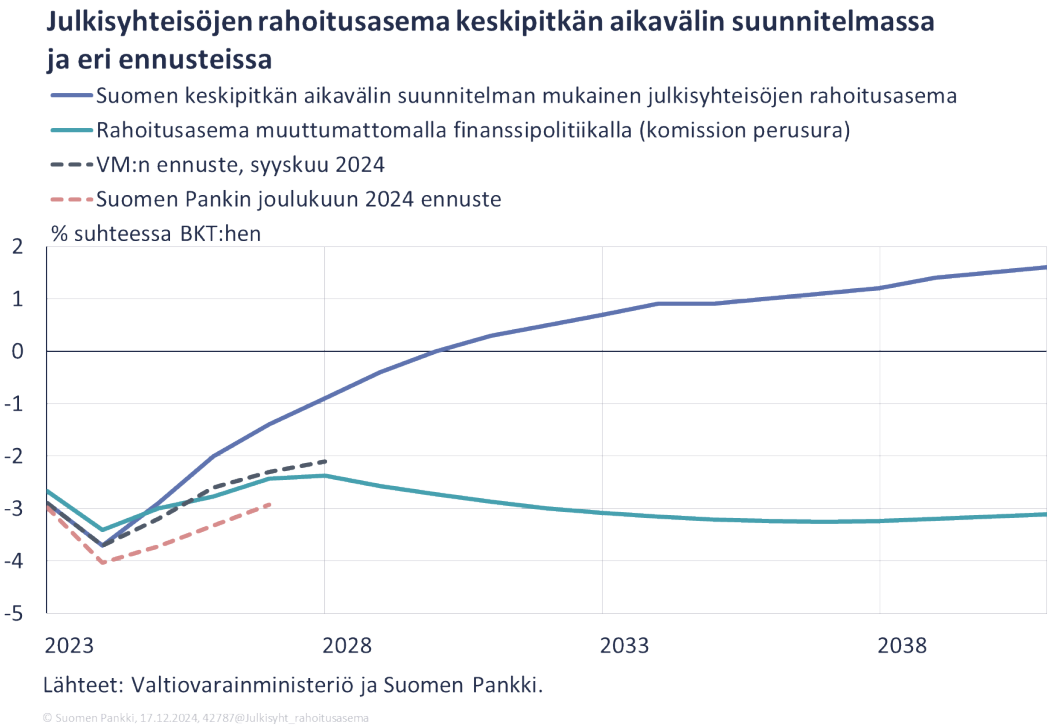


Menojen kasvuvauhti voi siitä huolimatta olla liian nopea suhteessa tulojen kasvuun. Alijäämää (kuvio 8) ja velkaa (kuvio 6) koskevat Suomen Pankin ennusteet viittaavat toistaiseksi siihen, ettei keskipitkän aikavälin suunnitelman seuraaminen onnistu ilman hallituksen tavoitteleman 9 mrd. euron sopeutuskokonaisuuden täydellistä toteutumista. Vuonna 2027 Suomen Pankin ennustaman alijäämän ero suunnitelmassa tavoiteltuun alijäämään on 1,5 prosenttiyksikköä eli noin 4½ mrd. euroa. Suomen Pankin ennusteessa työllisten määrä ei juurikaan kasva vuoteen 2023 verrattuna, eikä hyvinvointialueiden toimintatapojen muutosten kautta tavoiteltavien 0,9 mrd. euron säästöjen toteutumisesta ole varmuutta.

Suomen Pankin ennusteen pohjalta tehty velkadynamiikkalaskelma osoittaa, että 4,5 mrd. euron lisäsopeutus seuraavien 7 vuoden aikana riittäisi pysäyttämään velkasuhteen kasvun keskipitkällä aikavälillä. Koska sopeutustoimet jarruttavat jonkin verran talouden kasvua, jo toteutettujen työllisyyden vahvistumiseen tähtäävien toimien tuloksellisuus tukisi tavoitteiden saavuttamista ja vähentäisi lisäsopeutustarvetta. Myös hyvinvointialueiden talouden kestävä tasapainotus on edellytys velkasuhteen kasvun taittamiselle.

Vuoden 2027 eduskuntavaalien jälkeen uusi hallitus voi tehdä uuden keskipitkän aikavälin suunnitelman komission tuottaman uuden analyysin pohjalta. Menojen kasvuvauhti täytyy tuossakin suunnitelmassa asettaa talouden kasvuvauhtia selvästi hitaammaksi, jotta velkasuhde pysyy suunnitellulla laskevalla uralla.

Kuvio 8.



Uuden sääntökehikon toimivuutta varhaista arvioida

EU:n jäsenmaista suurin osa toimitti ensimmäiset EU:n uuden finanssipoliittisen kehikon mukaiset kansalliset keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat komissiolle lokakuun 2024 loppuun mennessä. Komission mukaan vain viisi maata on pyytänyt sopeutuskauden pidennystä 7 vuoteen (Suomi, Ranska, Italia, Romania ja Espanja). Toisaalta 7 maata (Belgia, Ranska, Unkari, Italia, Malta, Puola ja Slovakia) on EDP-menettelyssä, joka määrittää näille maille vuotuisen sopeutustarpeen, kunnes alijäämä alittaa 3 prosentin rajan.

Myös Suomen osalta on harkittu EDP-menettelyn käynnistämistä, koska alijäämä on ylittämässä 3 prosentin viitearvon selvästi vuonna 2024. Suomi on tosin pyytänyt kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia turvallisuustilanteen talousvaikutusten vuoksi. Komissio arvioi kuitenkin raportissaan[10], ettei EDP-menettelyn käynnistäminen syksyllä 2024 ole tarpeellista, koska komission ennusteen perusteella hallituksen toimet riittävät alijäämän pienentämiseen 3,0 prosenttiin vuonna 2025. Tilannetta tarkastellaan uudelleen keväällä 2025. EDP-menettelyn vaatimukset julkisen talouden sopeutuksesta eivät poikkeaisi tiukempaan suuntaan siitä, mitkä ovat säännöstön ennalta ehkäisevän osan vaatimukset Suomelle. EDP-menettelyn käynnistäminen tuskin myöskään antaisi sellaista uutta informaatiota markkinoille, mikä vaikuttaisi Suomen velastaan maksamaan riskilisään.

Uudessa sääntökehikossa finanssipolitiikkaa ohjaava mittari on nettomenojen kasvuvauhti, mikä tekee sääntöjen toteuttamisesta aiempaa suoraviivaisempaa ja ennakoitavampaa. Nyt on jo selvää, että siitä huolimatta sääntökehikkoon jää merkittävästi harkinnanvaraa ja monimutkaisuutta. Kehikon tavoitteena oli myös luoda tilaa tarpeellisille julkisille investoinneille velkakestävyyttä vaarantamatta. Eniten velkaantuneilla jäsenmailla ei ole merkittävästi enempää liikkumavaraa uudessakaan kehikossa.

Uusi EU-lainsäädäntö edellyttää myös kotimaisten finanssipolitiikan sääntöjen uudistamista vuoden 2025 aikana. Nykyisellään kotimaista finanssipolitiikkaa ohjaavat finanssipoliittinen laki (869/2012) ja asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Fipo-lain keskiössä on keskipitkän aikavälin rakenteellisen jäämän tavoite, joka on jäänyt pois uudesta EU-tason lainsäädännöstä. Fipo-laissa on edellytetty hallitukselta toimenpiteitä, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa hallituksen oman arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama tai jos EU:n neuvosto on kiinnittänyt asiaan huomiota. Lisäksi hallituksella on velvoite antaa eduskunnalle selonteko tai tiedonanto, jos EU:n neuvosto antaa Suomelle asiaan liittyviä varoituksia tai suosituksia. Käytännössä poikkeamat keskipitkän aikavälin tavoitteesta eivät ole tähän saakka ylittäneet kynnystä ryhtyä lain edellyttämiin toimenpiteisiin.

Uudessa kotimaisessa lainsäädännössä on syytä korvata keskipitkän aikavälin rakenteellisen jäämän tavoite nettomenojen kasvuvauhtia rajoittavalla säännöllä. Menosäännön soveltaminen valtion budjettitalouden ulkopuolella voi myös vaatia muutoksia lainsäädäntöön. Lisäksi lainsäädännössä olisi syytä vahvistaa kotimaisten valvontaprosessin ja -instituutioiden merkitystä, koska EU:n piirissä tapahtuvat prosessit eivät tulevaisuudessakaan ole välttämättä riittävän tehokkaita korjaamaan julkisen talouden velkaantumista. Uudistettu vakaus- ja kasvusopimus ja budjettikehysdirektiivi antavat mahdollisuuden osallistaa kotimaisia finanssipolitiikan valvontaviranomaisia nykyistä vahvemmin finanssipolitiikan suunnittelu- ja seurantaprosesseihin. Tätä mahdollisuutta Suomessakin olisi syytä käyttää.

Julkisen velan kestävyys pitkällä aikavälillä

Taloustiede ei anna yksiselitteistä vastausta, milloin julkinen velkasuhde on sopiva tai liian suuri. Suurempi velkasuhde tarkoittaa kuitenkin suurempia korkomenoja, eli suurempi osa julkisen talouden panoksesta kuluu velanhoitomenoihin. Lisäksi suurempi määrä velkaa kasvattaa velan jälleenrahoitusriskejä etenkin, jos rahoitusmarkkinoilla syntyy häiriöitä. Velkaan liittyvät riskit heijastuvat edelleen velasta maksettuun korkoon suhteessa turvallisemmiksi arvioituihin sijoituskohteisiin. Julkisen velan riskilisät saattavat edelleen vaikuttaa yksityisen velan hintaan. Julkisen velan rahoitus saattaa myös syrjäyttää rahoitusta yksityisiltä investoinneilta.

Keskeistä on markkinoiden luottamus valtion kykyyn hoitaa velkaansa. Jos velkaantuminen ei ole suhdanneluonteista vaan trendinomaista, markkinoiden näkemys voi muuttua äkillisestikin. Pienenä, perifeerisenä kansantaloutena Suomi on historiallisesti huolehtinut velanhoitokyvystä ja -maineesta hyvin.

Suomen julkinen EDP-velka on arviolta 82 % vuonna 2024. EDP-velan määritelmä on yhtenäistetty EU-lainsäädännössä. Kyse on julkisyhteisöjen sulautetusta velasta, eli julkisten alasektoreiden keskinäiset velkasuhteet jätetään huomiotta. Siten esim. työeläkelaitosten hallussa pitämät valtion velkakirjat vähentävät tilastoitua EDP-velkaa. Vuonna 2022 myös ARA-korkotukilainat päätettiin sisällyttää Suomen EDP-velkaan ja vastaavasti julkisiin saataviin, jotta yhteistä määritelmää seurattaisiin tarkasti. Tämä muutos kasvatti velkasuhdetta 5,9 prosenttiyksikköä, ja muutokset lainojen määrässä vaikuttavat jatkossakin velan muutoksiin. Toisaalta määritelmän ulkopuolelle jää muita ehdollisia vastuita, jotka Suomessa ovat varsin suuret eurooppalaisessa vertailussa[11]. Pelkkä valtion budjettitalouden ja liikelaitosten bruttovelka suhteessa BKT:hen ylittää 61 % vuonna 2024, kun laman jälkeen vuonna 1996 se oli suurimmillaan lähes 65 %.

Suomen haasteena ovat finanssikriisin jälkeen olleet talouden hidas kasvu, toistuvat kansainväliset kriisit ja väestön ikääntyminen. Jo pelkästään väestön ikärakenteen muutos on pitkään nähty tulevana haasteena julkisen talouden kestävyydelle, ja syntyvyyden heikentyminen on vahvistanut huolia. Työikäinen väestö väheni vuosina 2010–2021, mutta sen jälkeen nettomaahanmuuton kasvu on kääntänyt 20–64-vuotiaiden määrän kasvuun.

Tilastokeskuksen vuoden 2024 väestöennusteessa muutettiin oletusta Suomen vuotuisesta nettomaahanmuutosta 15 000:sta 40 000:een. Tämänkaltainen kehitys pitäisi yllä työikäisen väestön ja työllisyyden kasvua pitkälle tulevaisuuteen, ja siten huoltosuhteenkin kehitys näyttäisi aiempaa selvästi paremmalta. Suomen Pankin pitkän aikavälin kasvuennusteen päivityksessä on käytetty maltillisempaa oletusta nettomaahanmuutosta (25 000), joka perustuu viimeisten 5 vuoden keskiarvoon (pl. ukrainalaiset pakolaiset). Myös tässä ennusteessa työllisyyden vahvistumisen tuottama talouskasvu olisi jonkin verran aiempia arvioita vahvempaa.

Uusilla väestökehitystä koskevilla oletuksilla on selvästi myönteinen vaikutus Suomen pitkän aikavälin velkakestävyyden näkymiin. Arvio kestävyysvajeesta on uusilla oletuksilla pienentynyt noin 2 prosenttiin. Kestävyysvaje ei toimi käytännön politiikkaohjeena, vaan se indikoi pitkän aikavälin velkakestävyyteen liittyvän haasteen mittaluokkaa. Kestävyysvajeindikaattori kuvaa kertasopeutusta, jolla velkasuhde vakiintuisi pitkällä aikavälillä, mutta se ei ota kantaa siihen, vakiintuuko velkasuhde kestävälle tasolle. Keskipitkän aikavälin velkakestävyysarviot osoittavat, että Suomen julkiseen velkaantumiseen liittyvät haasteet ovat jo lähivuosien ja vuosikymmenen haasteita, eivätkä enää yksinomaan pitkän aikavälin ongelmia.

Kohti tasapainoisempaa julkista taloutta

Julkisen talouden tasapainottaminen ja velkasuhteen taittaminen vaativat Suomen nykytilanteessa merkittävää sopeutusta, jota Orpon hallitus on ryhtynyt tekemään. Kevään päätökset lisäsopeutustoimista jakautuivat tasaisemmin tulo- ja menotoimiin kuin hallitusohjelman toimet. Lisäksi tavoitteena on tuottaa rakenteellisilla uudistuksilla merkittäviä säästöjä, jotka parhaimmillaankin toteutuvat kuitenkin viiveellä.

Vahvempi talouskasvu on edellytys nykyisenkaltaisen palvelurakenteen ylläpitämiseksi. Siksi talouskasvua vahvistavia toimia on syytä pyrkiä tekemään, joskin talouspolitiikan keinot ovat siinä suhteessa rajalliset. Työperäinen maahanmuutto tukee työvoimapulasta kärsiviä aloja ja vahvistaa Suomen inhimillistä pääomaa, kun väestörakenteeseen on muutoin vaikea vaikuttaa.

Tällä hetkellä ilmassa on enemmän tarpeita lisätä menoja kuin ideoita vähentää niitä. T&K-menoille parlamentaarisesti sovittu tavoite on yksi kasvutoimi, jota voi perustella myös tutkimustiedon valossa. Myös puolustuskyvyn vahvistaminen on nykyisessä turvallisuustilanteessa perusteltua. Kun samalla on kuitenkin pidettävä mielessä valtiontalouden tasapaino, perusteltuihinkin menolisäyksiin olisi löydettävä rahoitus.

Valtiovarainministeriö on tiedottanut luovansa meno- ja rakennekartoituksista säännöllisen prosessin[12], jonka avulla päätöksentekijöillä on tulevaisuudessa toivottavasti parempaa tietoa julkisen rahankäytön vaikuttavuudesta. Julkisten tulojen ylläpitämiseksi ja kasvattamiseksi on syytä arvioida verotuksen kokonaisuutta siten, että verotulojen taso turvataan ja samalla edistetään Suomen vaativia ilmastotavoitteita tehokkaasti. Julkisen talouden tasapainottaminen ja velkaantumisen hallinta vaativat pitkäjänteistä ja kestävää finanssipolitiikkaa yli vaalikausien. Yhteiseurooppalaiset finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet antavat hyvät puitteet tälle työlle.

Viitteet

1. Mitattuna suhdannekorjatun perusjäämän muutoksella. ↑
2. Kortelainen, Mika, Kotakorpi, Kaisa ja Lyytikäinen, Teemu (2021) Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2021, s. 203–211. ↑
3. Huhtikuun 2024 lopussa voimaan astunut vakaus- ja kasvusopimuksen uudistus korvasi aiemman sopimuksen ennalta ehkäisevän osan uudella asetuksella 2024/1263. Sopimuksen korjaavaan osaan eli asetukseen liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä (1467/97) tehtiin muutoksia, samoin kuin budjettikehysdirektiiviin (2011/85). ↑
4. Tarkemmin artikkelissa Henriksson, Marketta, Kekäläinen, Antti ja Lehtimäki, Jonne (2024) EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistus, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2024, s. 209–221. ↑

5. Komissio käyttää finanssipolitiikan kerrointa 0,75. ↑
6. Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma 2025–2028: Kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024: 54. ↑
7. Debt Sustainability Monitor 2023. ↑
8. Ks. https://vm.fi/-/muutos-komission-tavassa-ennustaa-suomen-julkista-velkaa-oli-tarpeellinen. ↑
9. Commission opinion of 26.11.2024 on the Draft Budgetary Plan of Finland, C(2024) 9054 final, European Commission. ↑
10. Report from the Commission: Austria, Finland. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM(2024) 959 final, European Commission. ↑
11. Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin: Syksy 2023, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023: 94. ↑
12. Ks. https://vm.fi/-/194055633/valtiovarainministerio-kaynnistaa-saannollisen-meno-ja-rakennekartoitusprosessin. ↑

Asiasanat

finanssipolitiikka, julkinen talous, julkinen velka, julkisen talouden kestävyys