13.5.2025/Martti Hetemäki, Aalto yliopisto, Helsingin yliopisto ja Helsinki GSE

Lausunto valtiovarainvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026-2029

Lausuntopyynnön teema on näkemys finanssipolitiikan linjasta, toimista ja kasvutoimista, puolustuksen rahoituksesta ja puolustusrahoituksen poikkeuslausekkeen aktivoinnista sekä mahdolliset muut nostot.

Finanssipolitiikan linja

Julkisen talouden suunnitelman 2026-2029 (JTS) mukaan *”finanssipolitiikan tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys. Hallitus on sitoutunut toimenpiteisiin velkasuhteen vakauttamiseksi hallituskauden loppuun mennessä.”*

Taulukko 1 esittää valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaisen arvion julkisen talouden kehityksestä vuoteen 2029 asti. Ennuste ei ota huomioon veromuutosten dynaamisia vaikutuksia, joiden suuruuteen liittyy huomattavaa epävarmuutta.

Taulukko 1. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja kansantalouden tilinpidon mukaan, suhteutettuna bruttokansantuotteeseen, %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Verot ja sosiaaliturvamaksut	42,6	42,3	42,6	42,5	42,1	42,2	42,3
Julkisyhteisöjen menot	55,9	57,6	57,1	56,2	55,6	55,2	55,5
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-3,0	-4,4	-3,8	-3,2	-3,3	-3,1	-3,3
— Valtionhallinto	-3,3	-3,6	-3,9	-3,5	-3,5	-3,5	-3,9
— Kuntahallinto	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4
— Hyvinvointialueet	-0,6	-0,7	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
— Työeläkelaitokset	1,0	0,7	1,0	1,1	1,0	1,4	1,4
— Muut sosiaaliturvarahastot	0,4	-0,5	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Perusjäämä	-1,8	-2,8	-2,3	-1,6	-1,5	-1,2	-1,4
Rakenteellinen jäämä	-1,7	-2,7	-2,5	-2,4	-2,8	-2,7	-3,3
Julkisyhteisöjen bruttovelka	77,5	82,1	85,3	86,3	86,7	88,2	89,9
Valtionvelka	57,3	61,3	64,1	64,8	65,5	66,7	68,3

Lähde: Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma 2026-2029

Hallituksen puoliväliriihessä päättämät talouskasvua vauhdittavat toimet vähentävät verotuloja runsaalla 2 mrd. eurolla, kun toimenpiteiden suotuisia kokonaistaloudellisia (dynaamisia) vaikutuksia ei ole otettu huomioon. Kasvutoimia rahoitetaan uusilla menosäästöillä ja tuloja lisäävillä toimilla, jotka vahvistavat staattisesti arvioituna julkista taloutta yhteensä vajaalla 1 mrd. eurolla. Ilman dynaamisia vaikutuksia puoliväliriihen päätökset heikentävät julkisen talouden tasapainoa siis runsaalla 1 mrd. eurolla. Vaikka verokevennykset rahoittaisivat merkittävältä osin itsensä, ei se muuttaisi kokonaiskuvaa julkisen talouden kehityksestä, jota leimaa taulukossa 1 keltaisella korostetut julkisen talouden rakenteellisen alijäämän syvenemisen ja velkaantumisen nousun jatkuminen.

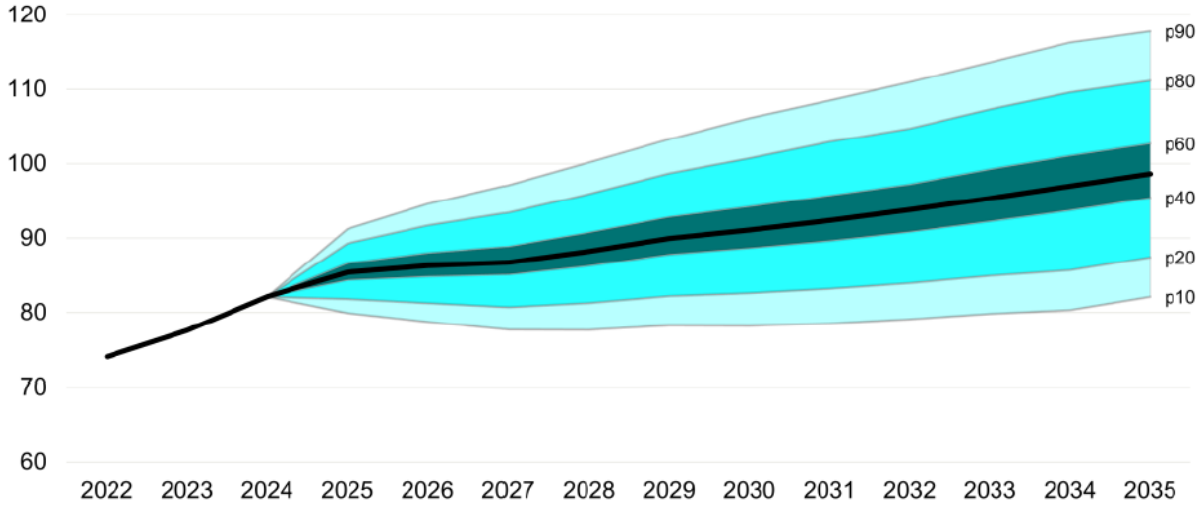
Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan n. 2,5 % suhteessa BKT:hen eli n. 7,5 mrd. euroa vuoden 2029 tasossa. Julkisen talouden tasapainon olisi oltava tämän verran

vahvempi, jotta julkisyhteisöjen velkaantuminen nousu taittuisi. Kestävyysvajelaskelmat ottavat huomioon ikääntymisen vaikutuksen julkisen talouden pitkän ajan kehitykseen.

Väestön ikääntymisen lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu myös muita menopaineita, jotka johtuvat turvallisuusuhkista ja ilmastonmuutoksesta sekä julkisen infrastruktuurin uusimis- ja korjaustarpeista. Nämä eivät sisälly kestävyysvajetarkasteluun, jossa julkisen talouden velkasuhteen ei edellytetä myöskään tasaantuvan millekään tietylle tasolle. Siksi julkisen talouden velkakestävyyttä on syytä tarkastella myös muilla tavoin.

Julkinen velkaantuminen on jäämässä korkealle tasolle (kuvio 1). Velkaantumisen määrittävien muuttujien eli BKT:n kasvun, julkisen velan koron ja perusjäämän (julkisen talouden tasapaino ilman korkomenoja) aiemmat kehitykset ja keskinäiset riippuvuudet huomioon ottavien stokastisten simulaatioiden mukaan julkinen velkaantuminen on 90 %:in todennäköisyydellä yli 80 % v. 2035 (kuvio 1).

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen velka/BKT, %



Lähteet: Tilastokeskus, VM

Kuvion 1 tarkastelu ei lähtökohtaisesti ota huomioon tiedossa olevia linjauksia tai julkisen talouden hoitoa koskevia sääntöjä yli sen, miten ne on huomioitu VM:n 30.4.2025 julkistetussa ennusteessa ja julkisen talouden pitkän aikavälin painelaskelmissa. Tämän takia lausunnon liitteessä on tarkasteltu vaihtoehtoisilla oletuksilla koskien julkisen velan koron ja talouskasvun erotusta ja olettaen, että julkisen talouden velkaa lisäävä perusalijäämä saadaan asteittain kurottua umpeen vuoteen 2035 mennessä. Liitteen skenaariot osoittavat, että annetulla velan korolla velkaantumisen taittuminen riippuu kriittisesti talouskasvusta. Tämän takia hallituksen kasvutoimien vaikuttavuus on keskeisessä asemassa julkisen velkaantumisen kehityksen kannalta.

Kasvutoimet

Hallituksen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenot 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. T&K-rahoituslain mukaisesti valtion T&K-rahoitusta kasvatetaan siten, että valtuuksien ja määrärahojen määrä vuonna 2030

vastaa 1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Panostusten kohdennuksilla pyritään parantamaan osaamista, tuottavuutta ja Suomen kilpailukykyä.

Hallitus tukee kestävää talouskasvua myös hallitusohjelman mukaisella määräaikaisella investointiohjelmalla. Omaisuustuloilla rahoitettavaa 4 mrd. euron ohjelmaa on laajennettu yhteensä 230 milj. eurolla. Lisäksi ohjelmaa on täydennetty kehyksen puitteissa yhteensä 290 milj. eurolla. Investointiohjelma koostuu panostuksista työvoiman liikkuvuuden, vientivetoisen teollisuuden ja elinkeinoelämän kannalta tärkeisiin väylähankkeisiin, korjausvelan purkuun ja raidehankkeiden edistämiseen.

Yhteisöverokantaa alennetaan kahdella prosenttiyksiköllä 18 prosenttiin v. 2027. Ilmastoneutraaliin talouteen tähtääviä investointeja tuetaan v. 2025 myönnettävällä verohyvityksellä ja uudella vuodesta 2026 alkaen myönnettävällä verohyvityksellä.

Pieni- ja keskituloisten työn verotusta kevennetään 525 milj. eurolla v. 2026 ja lisäksi 125 milj. eurolla v. 2027. Lisäksi työtulovähennyksen lapsikohtaista korotusta kasvatetaan. Ylin marginaaliveroaste alennetaan 59 prosentista 52 prosenttiin. Lasketaan avainhenkilöiden lähdevero 25 prosenttiin sekä toteutetaan verohuojennus paluumuuttaviin Suomen kansalaisiin.

Hallitus pyrkii edistämään talouskasvua useilla koulutustason nousua tukevilla toimilla. Kasvuyritysten pääomamarkkinan vahvistamiseksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä pääomitetaan yhteensä 300 milj. eurolla uudelleenjärjestelemällä valtion omaisuutta. Yritysten kasvua kannustetaan pidentämällä tappioiden vähennysoikeutta 25 vuoteen verovuodelta 2026 vahvistetuista tappioista lukien. Toimeenpannaan EU-lainsäädännön mahdollistamat rahastorakenteet ja tehdään näitä koskevat tarpeelliset verolainsäädännön muutokset. Nämä muut toimet ovat esitetty hallituksen puoliväliriihen yhteydessä julkistetussa erillisessä Suomi kasvun tielle-muistiossa.

Yllä mainitut toimet tukevat mitä ilmeisemmin talouskasvua. Toimien vaikutusten suuruutta on kuitenkin mahdoton mitenkään luotettavasti arvioida. Toisaalta esimerkiksi T&K-menojen kasvulla ja koulutustason noston yhteysvaikutus on todennäköisesti suurempi kuin kummankaan toimen vaikutus yksinään toteutettuna.

Kasvutoimien julkisia menoja lisäävä ja verotuloja vähentävä vaikutus on mittava. Tämän aiheuttamaa julkisen talouden tasapainoa heikentävää vaikutusta korostavat lisääntyvät menopaineet, joita turvallisuusympäristön muutos on aiheuttanut.

Puolustuksen rahoitus ja puolustusrahoituksen poikkeuslausekkeen aktivointi

Hallitus päätti 1.4.2025, että Suomi nostaa puolustusmäärärahojen tason vähintään 3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2029 mennessä. Aiemmin päätettyyn tasoon nähden tämä tarkoittaa puolustusmenojen kasvua 0,6 miljardilla eurolla vuoden 2028 tasolla ja 3,0 miljardilla eurolla vuoden 2029 tasolla. Hallitus hakee EU:n finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia kasvavien puolustusmenojen johdosta vuosille 2025—2028. Poikkeuslauseke mahdollistaa poikkeamisen EU:n ministerineuvoston hyväksymältä nettomenopolulta.

Puolustusmenojen kasvattaminen ilman, että samaan aikaan tehdään vastaavansuuruisia sopeutustoimia on perusteltua ottaen huomioon talouskehitystä jarruttavan nykyisen poikkeuksellisen suuren epävarmuuden. Samalla tämä ja muut tiedossa olevat menopaineet korostavat tarvetta julkisten menojen priorisointiin ja verokevennysten täyteen rahoittamiseen esimerkiksi muuta verotusta kiristävillä toimilla.

Lopuksi

Julkisyhteisöjen velkaantumisen taittamisen kannalta julkisen talouden vajeen supistaminen ja talouskasvun vahvistaminen ovat avainasemassa. Hallituksen julkisen talouden suunnitelma painottaa jälkimmäistä tehtävää, mutta tiedossa olevat menopaineet olisivat perustelleet myös alijäämän supistamisen jatkamista. Nyt julkisen talouden vaje on kääntymässä uudelleen kasvuun ja velkaantumisen taittuminen on jäämässä kasvutoimien epävarmojen vaikutusten varaan. Julkinen talous on pysymässä huonosti varautuneena mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja talouden häiriöihin.

Liite: Julkisen talouden velkaantumisen (velka/BKT) määräytyminen ja velkaskenaariot

Kun ei oteta huomioon julkisen sektorin omaisuuden myyntejä ja ostoja (ml. pääomasijoitukset) sekä velanhallintaeriä, voidaan julkisen velan kehityksen määräytyminen kirjoittaa muotoon

(1) $B = B_{-1} + iB_{-1} - P$

jossa B = julkinen velka, i = velan nimelliskorko ja P = julkisen talouden perusjäämä (tasapaino pl. korkomenot). Jakamalla (1) BKT:lla ja merkitsemällä b = B/BKT, p = P/BKT ja $BKT = (1 + n)BKT_{-1}$, jossa n = BKT:n nimellinen kasvuvauhti, saadaan

(2) $b = b_{-1}(1 + i)/(1 + n) - p$

Kun $(1 + i)/(1 + n) = (1 + n + i - n)/(1 + n) = 1 + (i - n)/(1 + n)$ ja merkitsemällä $\Delta b = b - b_{-1}$, on velkaantumisen muutos muotoa

(3) $\Delta b = b_{-1}(i - n)/(1 + n) - p$

Kun n on paljon pienempi kuin 1, usein käytetään approksimaatiota $1/(1 + n) \approx 1$ ja kirjoitetaan (3) muotoon

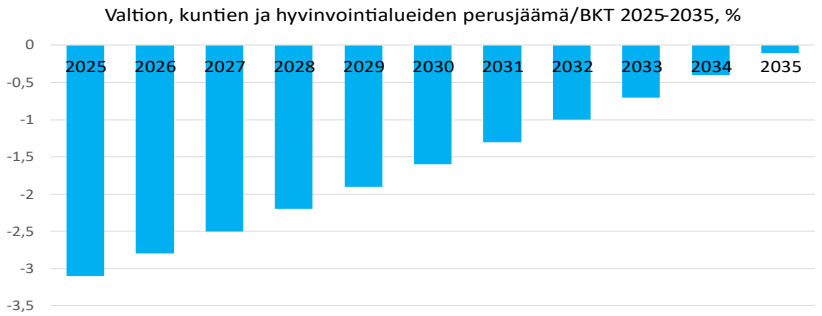
(4) $\Delta b \approx (i - n)b_{-1} - p$

Merkitsemällä $i=r+\pi$ ja $n=g+\pi$, jossa π=inflaatio, r=velan reaalikorko ja g=BKT:n reaalikasvu, (4) voidaan kirjoittaa myös muotoon

(5) $\Delta b \approx (r - g)b_{-1} - p$

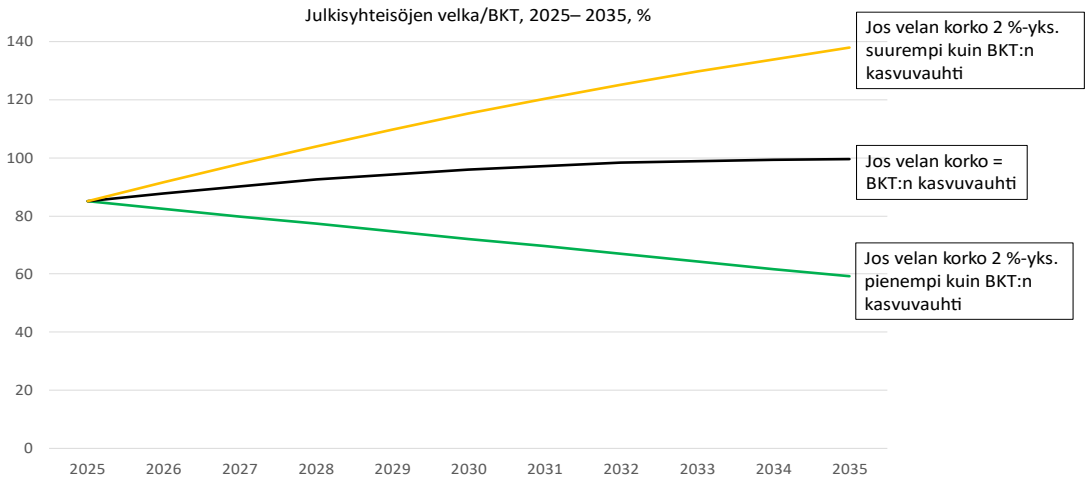
Käyttäen yhtälöä (5) ja olettaen, että perusjäämää/BKT vahvistuu 0,3 %-yks./v. 2025-2035 tarkastellaan (r – g):n vaikutusta b:hen.

Oletetaan, että valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden perusjäämä/BKT vahvistuu 0,3 %-yks./v. 2025-2035. Perusjäämä (= valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden nettoluotoanto – julkisen talouden korkomenot/BKT) on -3,1 % 2025.* Sosiaali-turvarahastojen (työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) ylijäämät eivät käytännössä vaikuta julkiseen velkaan



*Lähteet: Valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden nettoluotonanto/BKT -4,6 % 2025 (VM:n Taloudellinen katsaus, Talvi 2024, 19.12 .2024)
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165996/VM_2024_68.pdf?sequence=10&isAllowed=y

Julkisen talouden korkomenot/BKT 1,5 % 2025 (VM:n Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma 2025 –2028, 13.12.2024)
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165984/VM_2024_64.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Lähde: Edellisen dian perusjäämä 2026 -2035 ja velka/BKT 85 % 2025 (VM:n ennuste 19.12.2024 velka/BKT 85 % 2025)