

MONTA TOTUUTTA VALTIONVELASTA

12.4.2022

12.4.2022 POLITTIKASTA LEHTI ARTIKKELIT, ELLA LILLQVIST, ILJA KAVONIUS, MIKA PANTZAR 2



olieman.eth / Unsplash

Lukuaika: 6 min.

Velkalukuja käytetään mediassa retorisisina välineinä herättämään mielikuvia. Muihin Euroopan maihin verrattuna Suomen tilanne on kuitenkin hyvä. Retoriikasta huolimatta Suomi ei ole Kreikan tiellä.

Valtion velkaantuminen on usein tapetilla politiikassa ja julkisessa keskustelussa. Monilla on asiasta mielipide, mutta harvoin puheenvuoroista välittyy keskustelijoiden syvälinen asiantuntemus tai analyysi. Sen sijaan aihe herättää vahvoja tunteita. Olemme käsitelleet tätä teemaa *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* [julkaistussa artikkelissa](#), jossa velkatilastojen sekä määrällisen ja laadullisen tekstianalyysin avulla osoitimme, että puheet ja tilastollinen todellisuus eivät velkakeskustelussa useinkaan kohtaa.

Pelottava velka

Tutkimusartikkelissamme tarkastelimme suomalaista velkakeskustelua kolmesta eri lähteestä, Suomi24 keskustelupalstalta vuosilta 2001–2017, Eduskunnan täysistunnoista 2008–2016 ja Ylen suomenkielistä uutisarkistosta 2011–2018. Yleisesti tekstiaineistoja väritti pessimistinen sävy ja hallitsevana oli ajatus Suomen julkisen velan suuruudesta ja nopeasta kasvusta: valtionvelka-sanan yhteydessä käytettiin paljon suureen kokoon ja kasvuun liittyvää sanastoa, esimerkiksi sanat 'kasvaa', 'paisua', 'kasvava' ja 'valtava'. Suuruutta ilmaistiin tietenkin myös luvuin ja numeroin, uutisteksteissä kuten myös keskustelupalstoilla puhuttiin esimerkiksi valtionvelan "100 000 000 000 euron rajapyykin" ylittämisestä.

Velan suhteuttaminen varallisuuteen tai bruttokansantuotteeseen, saati lukujen merkityksen laajempi analyttinen pohdinta oli vähäistä.

Vuoden 2008 finanssikriisin ja euroalueen kriisin jälkeen etenkin keskustelupalstoilla Suomea vertailtiin usein Kreikkaan ja muihin euroalueen ongelmamaihin. Kuten myöhemmin tässä kirjoituksessa näemme, velkatilastot eivät tue vähäisimmässäkään määrin ajatusta ”Kreikan tiestä”.

Velan suhteuttaminen varallisuuteen tai bruttokansantuotteeseen, saati lukujen merkityksen laajempi analyttinen pohdinta oli vähäistä. Enemmän kuin varsinaisesti tiedon välittämiseen, lukuja näytettiin käytettävän retorisia välineinä herättämään mielikuvia ja tunteita – arkiymmärryksen ylittävät luvut yhdistettynä hallitsemattomaksi kuvattuun kasvuun ovat pelottavia. Suomalaisten huoli valtionvelasta on havaittu myös esimerkiksi vuosien 2019 ja 2021 Eurobarometer-kyselyissä, kun taas monissa muissa maissa tämä ei ole tärkeimpien huolten joukossa.

Lukuja ja numeroita viljelevää kvantifioivaa retoriikkaa tunnetusti käytetään myös luomaan kuvaa faktuaalisuudesta. Ei-numeerinen kvantifiointi kulkee usein käsi kädessä lukujen kanssa niitä tulkiten: se kertoo, onko mainittu luku ”iso”, ”pieni”, vai kenties ”valtava” tai ”jättimäinen” kuten Suomi24-aineistossa.

Julkinen velka vaaliteemana

Huomasimme, että Suomi24-keskustelupalstalla valtionvelka-sana yleistyi selvästi vuosina 2011 ja 2015, minkä perusteella kansalaisten kiinnostus julkista velkaa kohtaan näyttäisi lisääntyvän erityisesti eduskuntavaalien alla. Tämä johtui todennäköisesti tarkoituksellisesta kampanjoinnista asian ympärillä.

Julkinen velka onkin ilmeisesti hyvin toimiva vaaliteema, jonka retorinen vaikuttavuus perustunee pääasiassa kahteen ominaisuuteen: Toisaalta se on niin abstrakti ja vaikeasti hahmotettava asia, että suuren osan lukijoista tai kuulijoista on vaikea suhtautua sitä koskeviin lausuntoihin aidon kriittisesti. Toisaalta – tai juuri tämän vuoksi – julkinen velka yhdistyy mielikuvissa yksilöiden velkaa koskeviin kulttuurisiin ideaaleihin ja mielikuviin.

Kansalaisten kiinnostus julkista velkaa kohtaan näyttäisi lisääntyvän erityisesti eduskuntavaalien alla. Tämä johtui todennäköisesti tarkoituksellisesta kampanjoinnista asian ympärillä.

Monissa tutkimuksissa on todettu, että yleisesti ottaen velkaan liittyy keskeisesti moraalinen ulottuvuus, ja tämä tieteenkin korostuu, jos koetaan, että velkaa on paljon tai että sitä ei ehkä pystytä maksamaan takaisin. Nämä ominaisuudet mahdollistavat paitsi pelon myös moraalisen paheksunnan herättämisen, ja nämä tunteet voivat puolestaan motivoida ihmisiä äänestämään. Velkaa voidaan lähestyä sekä kokemuksellisenä että tilastollisena ilmiönä. Paradoksaalisesti jälkimmäinen tapa tarjoaa kaikkea muuta kuin yksinkertaisen tai yksiselitteisen näkökulman.

Mitä on julkinen velka?

Ei ole myöskään täysin yksiselitteistä määrittää, mitä julkinen velka oikeastaan tarkoittaa. Esitämme seuraavaksi muutamia näkökohtia, joita tekstianalyysiemme perusteella ei usein oteta huomioon, vaikka ne ovat olennaisia, kun yritetään tehdä johtopäätöksiä julkisen velan tilanteesta.

Usein käsitteitä julkinen velka ja valtionvelka käytetään yleisessä kielenkäytössä synonyymeinä, vaikka ne eivät sitä ole.

Julkisesta velasta puhuttaessa on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, kenen velasta puhutaan. Usein käsitteitä julkinen velka ja valtionvelka käytetään yleisessä kielenkäytössä synonyymeinä, vaikka ne eivät sitä ole. Vaikka puhuttaisiin "valtionvelasta", esiin tuodut luvut viittaavat yleensä EU:n julkisyhteisöiden velkamittariin, eli niin sanottuun Maastrichtin velkaan, minkä nimitys tulee vuonna 1992 Maastrichtissä ratifioidussa EU:n perussopimuksesta, jossa muun muassa määriteltiin talouteen liittyvät lähentymiskriteerit. Maastrichtin velka ei siis ole pelkästään valtionvelkaa, vaan valtion lisäksi mukaan lasketaan muun muassa eläkerahastot ja paikallishallinto kuten kunnat. Merkittäviä Maastrichtin velan laskemisessa ovat myös eläkevakuutusyhtiöt, sillä niiden taseet ovat etenkin Suomessa suuret.

Olennaista onkin se, että keskusteluissa tiedetään mihin laskutapoihin viitataan, ja tämä osataan myös välittää yleisöille.

Kuka on velallinen ja kuka velkoja?

Velkaa tarkasteltaessa on olennaista myös se, kuka on velanantaja, ja se, onko velka niin sanotusti sulatettua vai sulauttamatonta velkaa. Sulautetulla velalla tarkoitetaan hieman yksinkertaistaen sitä, otetaanko julkisyhteisöiden sisäiset velat huomioon. Suomalaisilla työeläkerahastoilla on portfolioissaan merkittäviä määriä valtion velkapapereita ja nämä velat eivät sisälly sulautettuun velkaan, jota esimerkiksi Maastrichtin velka on.

Se, että julkinen työeläkerahasto on rahastoinut varoja, on Euroopassa poikkeus, mutta se, että eläkerahastot ovat sijoittaneet valtion velkapapereihin ei ole harvinaista. On kuitenkin hyvä huomata, että jälkimmäisen tapauksen eläkerahastot eivät yleensä lukeudu julkiseen sektoriin. Lähtökohtaisesti pakolliset työeläkerahastot, jotka ovat valtion kontrollissa kuuluvat julkisyhteisöihin ja muut eläkerahastot kuuluvat yksityiseen sektoriin.

Sulautetulla velalla tarkoitetaan hieman yksinkertaistaen sitä, otetaanko julkisyhteisöiden sisäiset velat huomioon.

Lisäksi velkojalla on väliä, vaikka tästä yleensä julkisuudessa vaietaan. Esimerkiksi Suomen Pankin taseessa on Euroopan keskuspankin omaisuuserien osto-ohjelman puitteissa hankkimia valtion obligaatioita. Vaikka keskuspankki on osa pankkisektoria, eikä julkisyhteisöjä, ja näin ollen sen saamiset näkyvät aina velassa, kriisitilanteessa kansallinen keskuspankki velkojana on tuskin kuitenkaan vaatimassa valtiolta sille kuuluvia velvoitteita. Enemmin se pidentäisi velvoitteiden maturiteettia, eli lainan kestoa, ikuisuuteen.

Mitä julkiseen velkaan sisältyy?

Keskeinen näkökulma on myös, mitä eri tavoin lasketut julkiset velat kattavat. Ensinnäkin velka voi olla brutto- tai nettomääräistä. Maastrichtin velka on bruttovelkaa, mikä tarkoittaa, että siinä otetaan huomioon vain velvoitteet, ei varoja. Nettovelassa molemmat otetaan huomioon.

Maastrichtin velka kattaa käteisen rahan, talletukset, joukkovelkakirjat ja lainat. Siitä puuttuu muutamia pienempiä instrumentteja, mutta olennaista on, että se ei myöskään kata eräitä varsin keskeisiä velvoitteita. Tällaisia ovat tulevaisuuden eläkkeitä koskevat vastuut – eläkerahastojen säästöthän kattavat vain osin juridiset vastuut, jotka koostuvat luvatuista eläkkeistä.

Maastrichtin velka on bruttovelkaa, mikä tarkoittaa, että siinä otetaan huomioon vain velvoitteet, ei varoja. Nettovelassa molemmat otetaan huomioon.

Viime kädessä voidaan sanoa, että nämä vastuut ovat ”heikompia” kuin suoraan rahoitusinstrumenteista tulevat vastuut, sillä eläkkeitä voidaan muuttaa eduskunnan päätöksellä. Muuten ne eivät poikkea muista rahoitusvastuista.

Lisäksi Maastrichtin velassa ei ole huomioitu julkisyhteisöiden takauksia. Valtion omistaman erityisrahoitusyhtiö Finnveran pääasiallisena roolina on täydentää rahoitusmarkkinoita tarjoamalla yrityksille lainoja, takauksia, pääomasijoituksia ja vientitakuuta. Sen kautta valtio on taannut ennätyksellisen paljon yritysten lainoja rahoituksen helpottamiseksi. Lähtökohtaisesti nämä eivät ole maksettavia velkoja, mutta mikäli nämä takaukset laukeavat, ne koituvat takaajan, eli Suomen valtion, maksettavaksi.

Miten suuri on Suomen julkisyhteisöiden velka?

Siksi on syytä tarkastella, kuinka suureksi Suomen julkisen velan voidaan laskea kasvaneen ja kokonaisvaltaisesti arvioituna, kuinka huolissaan siitä tulisi olla. Lyhyesti sanoen Suomen velka on kyllä viimeisten 20 vuoden aikana kasvanut, mutta varsin maltillisesti verrattuna useimpiin muihin maihin, ja mikäli varallisuus otetaan huomioon, Suomen julkinen talous on poikkeuksellisen vauras.

Vuoden 2022 alussa, kahden pandemiavuoden jälkeen, Suomen Maastrichtin velka on hieman alle 70 prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos tätä tarkastellaan suhteessa euroalueen verrokkimaihin, velka on hieman suurempi kuin Hollannissa, mutta hieman pienempi kuin Saksassa. Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa velka on huomattavasti suurempi. Ranskassa velka on noin 115 prosenttia bruttokansantuotteesta, Espanjassa se on miltei 125 prosenttia ja Italiassa lähes 160 prosenttia.

Lisäksi kun sulauttamisen vaikutus otetaan huomioon, Hollannin velka on hyvin lähellä Suomen velan tasoa eli Hollannissa julkisyhteisöiden toimijat lainaavat muilta

julkisyhteisöiden toimijoilta enemmän kuin Suomessa.

Kun veloista vähennetään varallisuus, julkinen velka näyttäytyy eri valossa. Kaikissa maissa velkamäärät näyttävät tällöin tietenkin pienemmiltä, mutta Suomen julkisyhteisöiden tapauksessa velka kääntyy selvästi negatiiviseksi eli varoja on enemmän kuin velkoja. Tämän taustalla on kaksi tekijää: ensinnäkin, työeläkelaitoksilla on kohtuullisen suuret varat, ja toiseksi Suomen valtio omistaa suoraan ja sen varainhoitoyhtiö Solidiumin kautta suuren määrän suomalaisia strategisesti tärkeitä yrityksiä.

Kun veloista vähennetään varallisuus, julkinen velka näyttäytyy eri valossa. Suomen julkisyhteisöiden tapauksessa velka kääntyy selvästi negatiiviseksi eli varoja on enemmän kuin velkoja.

Näennäisen yksinkertainen tapa pienentää valtion bruttovelkaa olisi myydä osinkoa tuottavia osakkeita. Nollakorkojen aikaan tällainen valtion velkasuhteen pienentäminen olisi kuitenkin järjetöntä.

Eläkevastuiden huomioiminen muuttaa velan kokonaiskuvan täysin. Kertyneillä eläkevastuilla tarkoitetaan sitä nykyhetken rahaksi muunnettuna rahamäärää, joka riittäisi kattamaan tähän mennessä karttuneet eläkkeet. Eläkevastuut ovat Suomessa noin 300 % bruttokansantuotteesta, eli ne huomioituna Suomen julkinen nettovarallisuus olisi noin -245 %. Saksassa eläkevastuut muodostavat noin 230 % bruttokansantuotteesta, tarkoittaen noin -270 % nettovarallisuutta, Ranskassa noin 320 % bruttokansantuotteesta, tarkoittaen noin -390 % nettovarallisuutta, Alankomaissa noin 170 % tarkoittaen noin -210 % nettovarallisuutta, ja niin edelleen.

Eläkkeet ovat osatekijänä julkisessa keskustelussa ja poliittisessa retoriikassa usein ”kestävyysvajeeksi” kutsutussa ilmiössä, jossa tulevaisuuden tulojen ennakoidaan jäävän paljon tulevaisuuden menoja pienemmiksi. Toisaalta, jos Suomen eläkkeiden taso laskettaisiin vaikkapa Saksan tasolle, suuri osa tästä kestävyysvajeesta häviäisi.

Mitä velkatilastoista voidaan päätellä?

Julkista velkaa erilaisilla käsitteillä ja eri maissa vertailtaessa välittyi varsin myönteinen kuva Suomen julkisen talouden velkaantumisesta 2000-luvulla. Myös Suomen suhteellinen tilanne verrattuna eurooppalaisiin verrokkeihin on kaikilla eri velan määritelmillä tarkasteltuna hyvä.

Puhe kestävyysvajeesta ei ole tuulesta temmattua, sillä työikäisen väestön kutistuessa eläkkeet pitää kattaa jollakin tavoin – tosin tämä varsinainen ongelma ei siis sinänsä sisälly sen julkisen velan piiriin, josta yleensä puhutaan.

Sen sijaan puhe kestävyysvajeesta ei ole tuulesta temmattua, sillä työikäisen väestön kutistuessa eläkkeet pitää kattaa jollakin tavoin – tosin tämä varsinainen ongelma ei siis sinänsä sisälly sen julkisen velan piiriin, josta yleensä puhutaan. Suhteessa

kestävyyssvajeeseen vaihtoehtoina ovat ensinnäkin työikäisen väestön kasvattaminen joko työuria pidentämällä, työperäistä maahanmuuttoa lisäämällä tai syntyvyyttä lisäämällä, toisekseen eläkkeiden leikkaukset tai kolmanneksi eläkemaksujen nostot ja säästämisen lisääminen, tai yhdistelmä näitä. Tämä luonnollisesti koskee kaikkia Euroopan maita.

Velka on jo itsesään moniulotteinen ja suhteellinen käsite. Julkinen velka ei siis ole vain yksi yksiselitteinen luku, vaan sitä voidaan laskea erilaisin tavoin ja päätyä hyvinkin erilaisiin päätelmiin. Ihan mihin vain tulkintaan luvut eivät kuitenkaan taivu. Silti julkisuudessa esiintyy tulkintoja, joita tosiasiat eivät tue. Tiivistetysti voidaan todeta, että retoriikasta huolimatta Suomi ei ole Kreikan tiellä.

Ilja Kristian Kavonius on dosentti ja yliopistotutkija Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskuksessa.

Ella Lillqvist on tutkijatohtori Vaasan yliopistossa sekä Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskuksessa.

Mika Pantzar on professori Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskuksessa.

Artikkeli pohjaa kirjoittajien Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa [julkaistuun tutkimusartikkeliin](#).

Siteerausohje:

Kavonius, Ilja; Lillqvist, Ella ja Pantzar, Mika. 2022. ”Monta totuutta valtionvelasta” Politiikasta, 12.4.2022, <https://politiikasta.fi/monta-totuutta-valuationvelasta>