

ANALYYSI

Suomen julkisen velan kestävyys ja julkisen talouden sopeutustarpeet

Suomen talous | 16.12.2022 | Pirkka Jalasjoki, Jarkko Kivistö

KIRJOITTAJAT

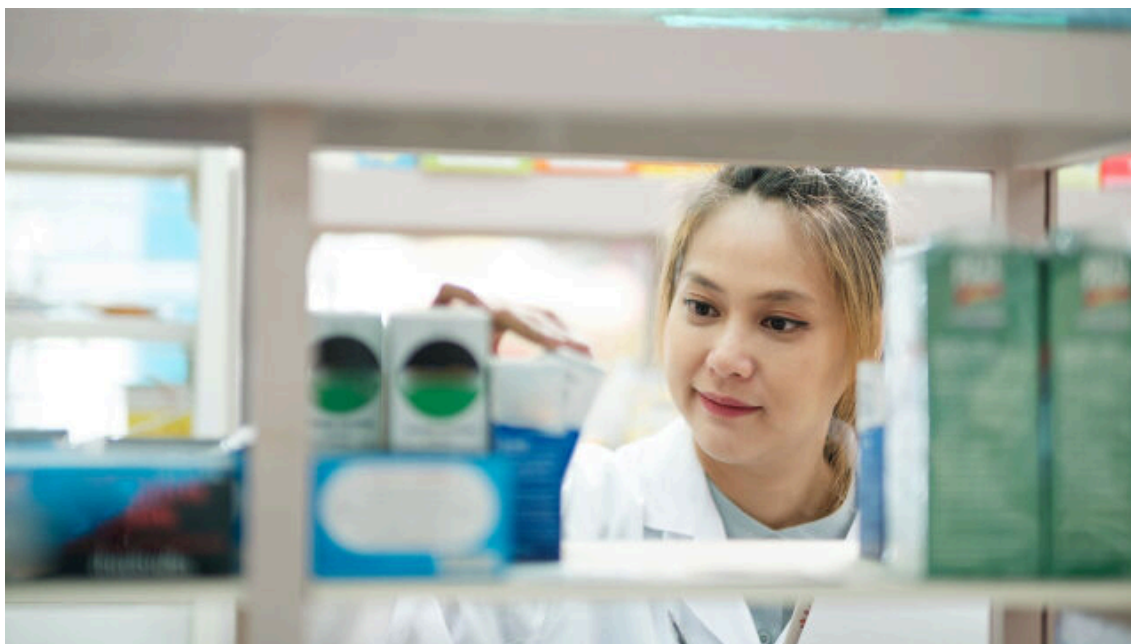


Pirkka Jalasjoki
Ekonomisti



Jarkko Kivistö
Neuvonantaja

Julkinen talous on ollut jo pitkään suhdannetilanteesta riippumatta rakenteellisesti alijäämäinen. Jatkuvat alijäämät ovat lisänneet julkisen velan määrää suhteessa BKT:hen. Koska korot ovat nyt selvästi nousseet, velan korkomenot kasvavat, kun velkakanta uusiutuu ja kasvaa. Samaan aikaan väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta ja kustannuksia. Julkisen velan kasvu on syytä pysäyttää lähivuosina, jotta tulevaisakin kriiseissä ja tulevilla sukupolvilla olisi riittävästi liikkumavaraa. Julkisen talouden korjausliike vaatii merkittäviä menoleikkauksia ja veronkorotuksia tulevina vaalikausina.



Julkinen velka kasvaa edelleen

Suomen Pankin joulukuun 2022 ennusteen mukaan Suomen julkisyhteisöjen alijäämä suhteessa BKT:hen kasvaa yli 2½ prosenttiin vuoteen 2025 mennessä (ks. [Suomen talous luisuu taantumaan](#)). Jo päätettyjen pysyvien menolisäysten lisäksi julkista taloutta heikentävät ikäsidonnaiset menot sekä lainanhoitomenot, jotka suurenevat korkojen nousun seurauksena. Samaan aikaan julkinen velka suhteessa BKT:hen lähestyy 75 prosentin tasoa vuoden 2025 loppuun mennessä. Velkasuhteen kasvu jatkuu myös pitkällä aikavälillä, ellei julkisen talouden suuntaa muuteta.

Suomen Pankin julkisen talouden ennuste perustuu muuttumattoman politiikan oletukseen, jossa huomioidaan vain tiedossa olevat tulevaisuutta koskevat poliittiset päätökset, käytettävissä olevat tilastot sekä makrotalouden ennusteet ja oletukset (taulukko 1). Erityisesti vaalikauden taitteessa jo lähivuosien finanssipolitiikan linjaan liittyy suurta epävarmuutta.

Suomen talouden kehitystä koskevat oletukset keskipitkällä aikavälillä			
	2010–2019	2020–2025	2026–2035
Julkisyhteisöjen pl. työeläkelaitokset nettoluotonanto, % suhteessa BKT:hen	-3,5	-3,5	-4,3
Julkinen velan nimelliskorko (implisiittinen), %	1,9	1,0	2,2
Julkisyhteisöjen sulautettu velka, % suhteessa BKT:hen	61,7	73,2	83,1
BKT:n volyymin kasvu, %	1,2	0,8	1,3
Kuluttajahintainflaatio (YKHI), %	1,5	3,0	2,0
Työllisten (15–74-vuotiaat) lukumäärä, 1 000 henkeä	2 444	2 583	2 599
Työttömyysaste, %	8,3	7,3	7,6

Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

Viime vuodet ovat jälleen osoittaneet, että julkisen velan lisäämisen kautta saatava liikkumavara voi olla tulevaisuudessakin tarpeen. Mitä suuremmaksi julkinen velka suhteessa talouden kokoon kasvaa, sitä korkeampaa hintaa velasta todennäköisesti joudutaan maksamaan. Jotta

velanhoitokustannus ei rajoittaisi normaaliaikojen finanssipolitiikkaa liiaksi, velan määrä on syytä pitää kohtuullisena.

Suomen kansantalouden tilinpidon tilastoinnissa julkisyhteisöihin luetaan mukaan myös yksityiset työeläkelaitokset, mikä on vahvistanut julkisen talouden rahoitusasemaa. Työeläkelaitosten ylijäämä ei kuitenkaan suoraan pienennä muiden julkisyhteisöjen velanoton tarpeita, eikä sitä voida käyttää velanhoitoon. Siten julkisen velan kertymiseen vaikuttaa erityisesti valtionhallinnon, paikallishallinnon ja muiden sosiaaliturvarahastojen kuin työeläkelaitosten yhteenlaskettu nettoluotonanto. Julkisyhteisöjen (pl. työeläkelaitokset) rakenteellinen perusjäämä¹ on SP:n ennusteen valossa arviolta $-1,0\%$ suhteessa BKT:hen vuonna 2024 eli noin 3 mrd. euroa. Korkomenot mukaan lukien matkaa valtion- ja paikallishallinnon rakenteelliseen tasapainoon on 5,7 mrd. euroa vuonna 2024.

Jo pitkään on ollut tiedossa Suomen väestörakenteeseen liittyvä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelma. Viimeisten 14 vuoden aikana Suomen julkinen velkasuhde on kuitenkin kaksinkertaistunut. Aiemmin pitkän aikavälin haasteilta vaikuttaneet julkisen talouden kipupisteet ovat jo monessa suhteessa nykypäivän ongelmia. Julkisen talouden tasapainoa on ryhdyttävä parantamaan, jotta riittää välineitä myös tulevia sukupolvia koskettavien ekologisten ongelmien ratkaisuun. Vaikka Suomen julkinen velkasuhde on jo 1990-luvun alun kriisivuosien tasolla, tilanne poikkeaa siitä nyt selvästi. Julkisen talouden korjausliikettä ei tarvitse vielä tehdä pakon edessä, vaan aikaa on, jos työhön ryhdytään pian ja sitä jatketaan pitkäjänteisesti.

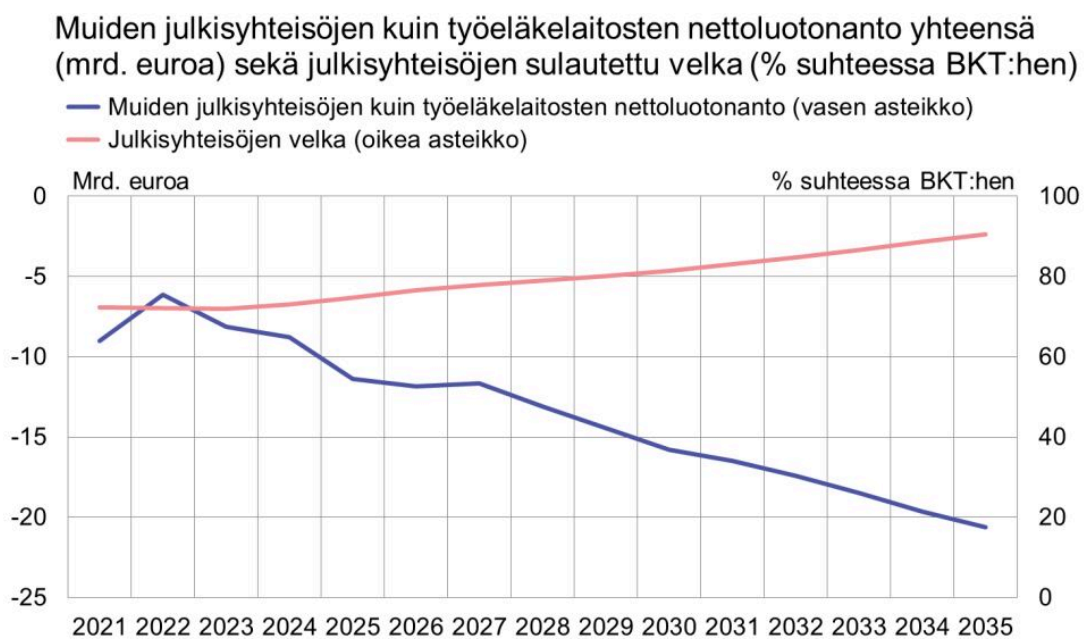
Laskelmia julkisen talouden sopeutustarpeesta

Julkisen talouden saattaminen kestäväälle pohjalle vaatii aikaa. Julkisen talouden sopeutustarpeita on arvioitu tässä esitellyissä laskelmissa seuraaville kahdelle vaalikaudelle. Sopeutuksen vaikutuksia alijäämään ja velkaan tarkastellaan vuoteen 2035 ulottuvalla ajanjaksolla. Sopeutuksella tavoitellaan laskelmissa velkasuhteen kasvun pysäyttämistä tai taittamista vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi EU:n perussopimus ja talouspolitiikan ohjauskehikko voivat asettaa vaatimuksia velkasuhteen kehitykselle. Yksinkertaisimmillaan velkaantumisen lopetetaan tasapainottamalla julkisyhteisöjen (pl. työeläkelaitokset) tulot ja menot. Jos uutta velkaa ei tarvitse ottaa, velkasuhde pienenee talouden kasvaessa eli BKT-nimittäjän suurentuessa.

Kun ikäsidonnaisten palveluiden tarve lisääntyy vuosittain, menojen lisäystä pitää kompensoida jollakin tavoin, jos velan kasvua halutaan hallita. Toisaalta, kun velka kasvaa ja korot ovat nousseet, uuden velan kalliimpi hinta kasvattaa vähitellen koko velkakannan korkokuluja ja muodostaa samanlaisen menoautomaatin julkiseen talouteen. Tämä dynamiikka vaikeuttaa julkisen talouden hallintaa.

Julkisyhteisöjen alijäämään ja velkaantumiseen voidaan vaikuttaa sekä julkisiin tuloihin ja menoihin kohdistuvien sopeutustoimien että rakenteellisten uudistusten avulla. Laskelmissa sopeutus tehdään yksinkertaisuuden vuoksi puoliksi menoleikkausten ja puoliksi verotuksen kiristämisen kautta. Menoleikkausten oletetaan kohdistuvan julkisyhteisöjen muille sektoreille maksamiin tulonsiirtoihin, rahamääräisiin etuuksiin ja tukipalkkioihin. Leikkauksia ei siten kohdistu julkiseen palvelutuotantoon tai julkisiin investointeihin.² Veronkorotusten oletetaan kohdistuvan puoliksi välittömiin (lähinnä tuloveroja) ja puoliksi välillisiin veroihin (joista merkittävin yksittäinen verolaji on arvonlisävero). Sopeutusskenaariot perustuvat Suomen Pankin joulukuun 2022 suhdanne-ennusteeseen, pitkän aikavälin ennusteeseen ja julkisen talouden kestävyyslaskelmaan, joista viimeksi mainittua esitellään myöhemmin tässä artikkelissa. Sopeutuksen vaikutus talouskasvuun on pyritty huomioimaan laskelmissa.

Kuvio 1.



Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

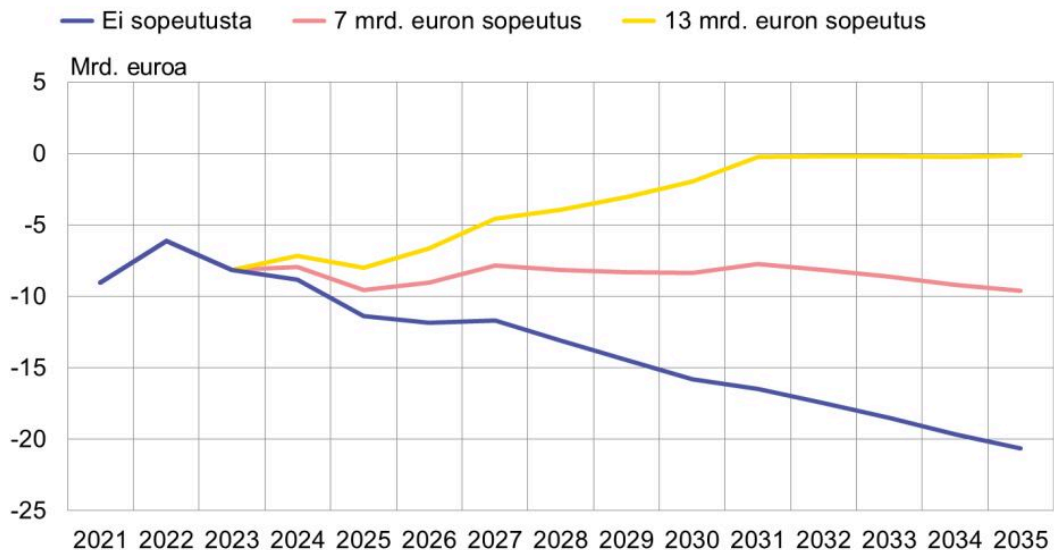
16.12.2022
@ Suomen Pankki
41307@Kuvio1

Ilman uusia päätöksiä sopeutuksesta muiden julkisyhteisöjen kuin työeläkelaitosten alijäämä painuu vuoteen 2035 mennessä lähes -21 mrd. euroon eli 4,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen (kuvio 1). Muuttumattoman politiikan skenaariossa alijäämää kasvattavat ikäsidonnaisten menojen kasvu ja julkisen velan hoitokustannusten kasvu. Muut ikäsidonnaiset menot kuin työeläkemenot suhteessa BKT:hen kasvavat 0,8 prosenttiyksikköä vuodesta 2022 vuoteen 2035. Korkomenot suhteessa BKT:hen kasvavat vastaavalla ajalla 1,8 prosenttiyksikköä.³

Ensin arvioidaan, kuinka suuri sopeutus tarvittaisiin pysäyttämään euromääräisen julkisen velan kasvu ja taittamaan se. Skenaariossa muiden julkisyhteisöjen kuin työeläkelaitosten vuotuisia menoja ja tuloja sopeutetaan vuosina 2024–2031 eli kahden vaalikauden ajan. Laskelmissa oletetaan, että sopeutus tehdään tasaisesti, eli jokaiselle vuodelle kohdistuu euromääräisesti samansuuruiset pysyvät menoleikkaukset ja veronkiristykset, jotka tehdään kumulatiivisesti aiempien vuosien sopeutuksen päälle. Tasapainoon pääsemiseksi ja siten velan kasvun pysäyttämiseksi tarvittaisiin peräti 13 mrd. euron suuruinen tasasopeutus vuodesta 2024 alkaen (kuvio 2).

Kuvio 2.

Muiden julkisyhteisöjen kuin työeläkelaitosten nettoluotonanto yhteensä (mrd. euroa), kun sopeutus jakautuu tasaisesti 8 vuodelle (2024–2031)



Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

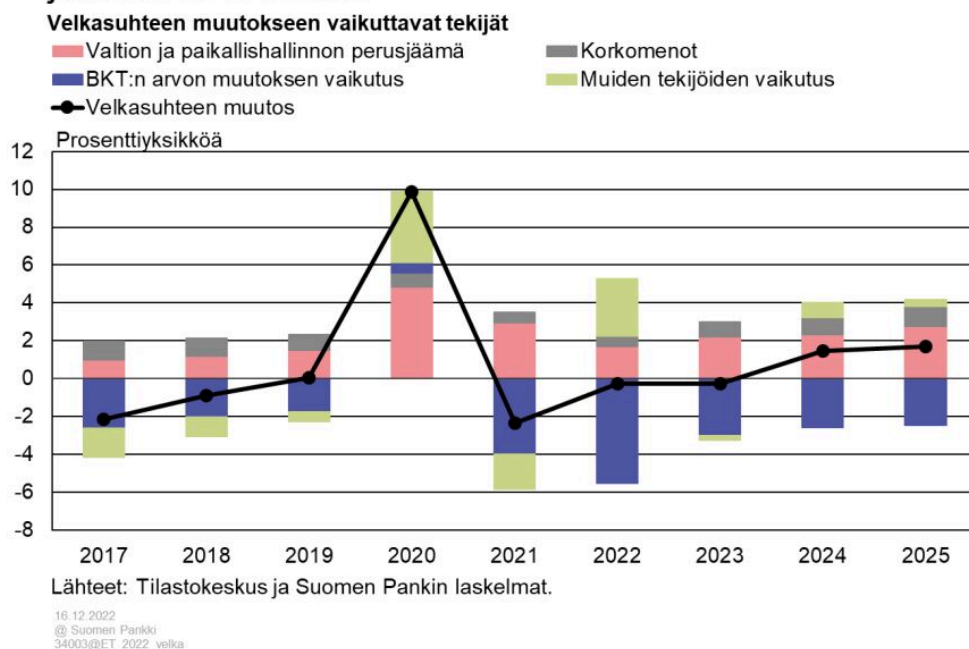
16.12.2022
@ Suomen Pankki
41307@Kuvio2

Velkasuhteen painaminen 60 prosenttiin vaatisi julkisen talouden tasapainottamista

Julkisen velka suhteessa BKT:hen ei välttämättä kasva, vaikka euromääräinen velka kasvaisi. Jos julkisen talouden perusjäämä⁴ on riittävän lähellä tasapainoa, niin velkasuhteen kasvu riippuu velan koron ja talouskasvun erotuksesta. Mikäli BKT:n kasvuvauhti ylittää velkakannasta maksettavan keskimääräisen koron, velkasuhde pienenee, ja päinvastoin. Lisäksi velkasuhteeseen vaikuttavat erilaiset ajoittumistekijät ja epäsäännölliset rahoitustaloustoimet, kuten tulot omaisuuden myynnistä tai likvidien kassavarojen käyttö (kuvio 3).

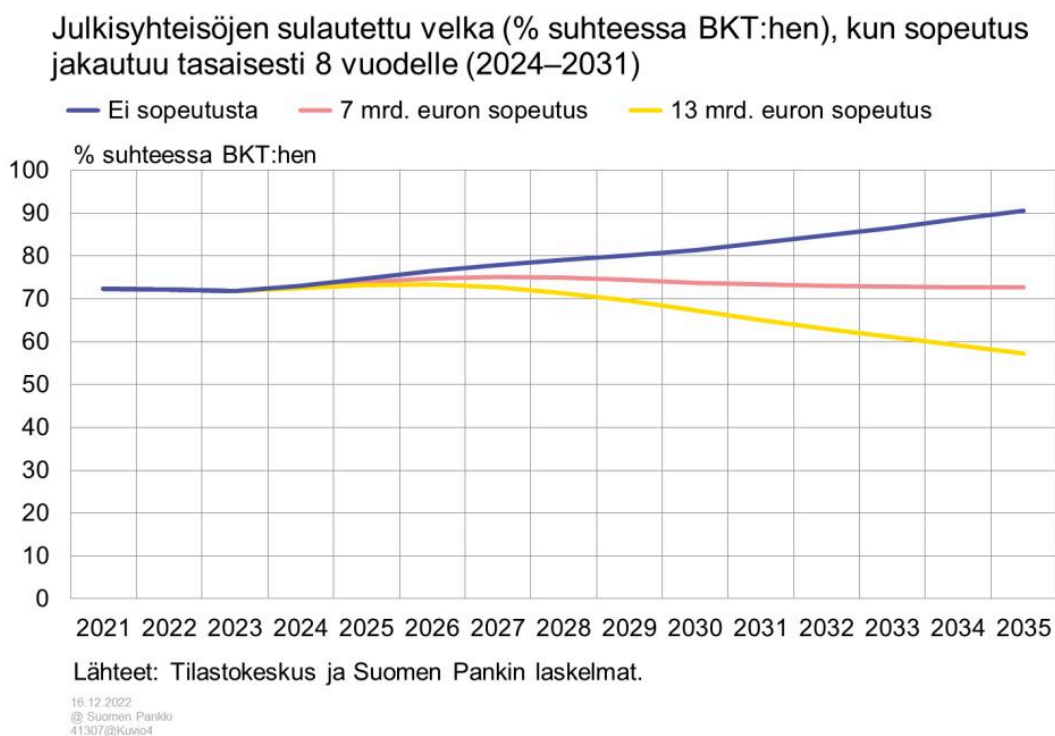
Kuvio 3.

Perusjäämä ja korkomenot kasvattavat velkasuhdetta jälleen 2024 alkaen



Ilman sopeutusta julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvaa vuoteen 2035 mennessä noin 91 prosenttiin (kuvio 4). Velkasuhteen vakauttamiseksi vaadittaisiin 7 mrd. euron tasasopeutus 8 vuoden eli kahden seuraavan vaalikauden aikana. 13 mrd. euron suuruisen sopeutuksen myötä oltaisiin vuonna 2035 tilanteessa, jossa 60 prosentin velkasuhdekriteeri täyttyisi eikä julkinen talous velkaantuisi euromääräisesti.

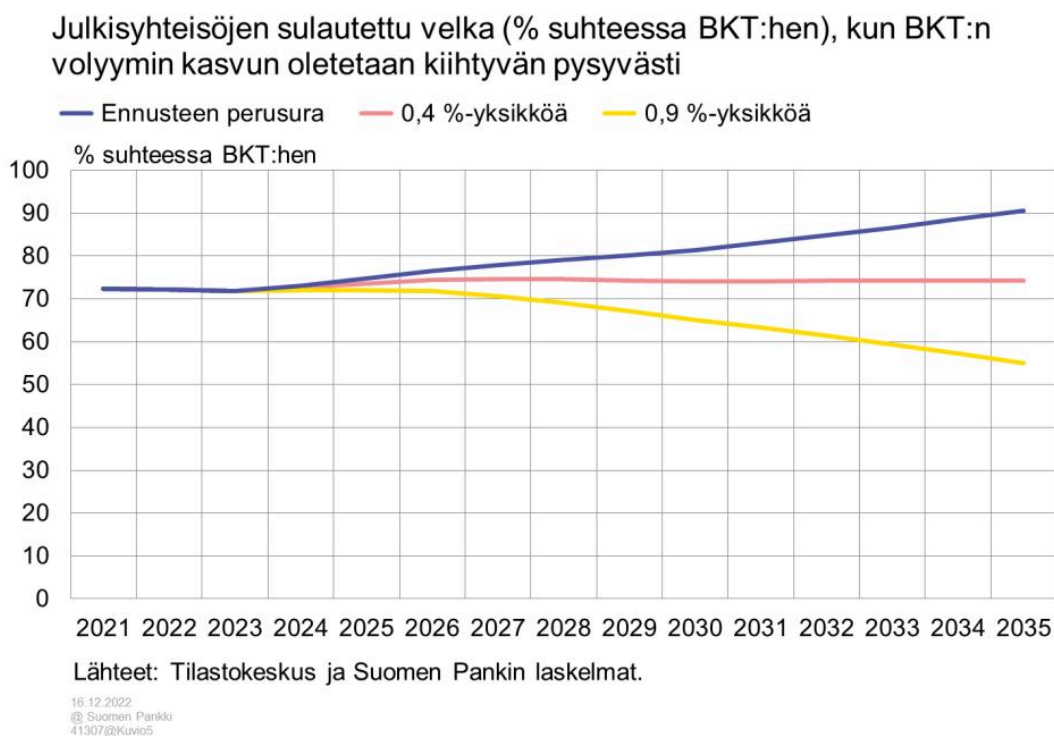
Kuvio 4.



Suomen tapauksessa on käynyt niin, että finanssikriisin jälkeen korko-kasvueroon velkasuhdetta pienentävä vaikutus on hautautunut negatiivisen perusjäämän velkaa kasvattavan vaikutuksen alle, ja velkasuhde on kasvanut merkittävästi. Samalla työeläkelaitosten ylijäämä on pitänyt koko julkisen talouden nettoluotonannon suhteessa BKT:hen EU:n perussopimuksen 3 prosentin alijäämärajan puitteissa. Niin kauan kuin julkinen velka on pysynyt 60 prosentin rajan alapuolella, velkaantuminen on voinut jatkua. Velkarajan ylityskään ei vielä sellaisenaan ole riittänyt käynnistämään Suomeen kohdistuvia liiallisen alijäämän menettelyjä.

Voimakas talouskasvu on edellä kuvatun mukaisesti erittäin tehokas lääke velkasuhteen kasvua vastaan. Jos BKT:n volyymin kasvu kiihtyisi pysyvästi 0,4 %-yksikköä oletettua perusuraa (taulukko 1) nopeammaksi vuodesta 2024 alkaen⁵, velkasuhde ei kasvaisi vuodesta 2026 vuoteen 2035 (kuvio 5). Jos BKT:n kasvu kiihtyisi 0,9 prosenttiyksikköä, myös euromääräinen velkaantuminen päättyisi vuoteen 2035 mennessä.

Kuvio 5.



Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan parhaimmillaan vähentää julkisten menojen kasvupainetta tai kasvattaa veropohjia talouskasvua tukemalla. Jos oletetaan, että terveydenhoidon ja pitkäaikaishoivan menot suhteessa BKT:hen jäävät reaalisesti vuoden 2027 tasolle, velkasuhteen vakauttamiseen ja toisaalta julkisyhteisöjen (pl. työeläkelaitokset) talouden tasapainottamiseen vuoteen 2035 mennessä tarvittaisiin kumpaankin 2 mrd. euron verran pienempi sopeutus kuin ennustettu ikäsidonnaisten menojen kasvu huomioitaessa.

Näiden skenaarioiden perusteella on selvää, että tehokkain tapa tasapainottaa julkista taloutta olisi yhdistelmä talouskasvua ja työllisyyttä tukevia rakenteellisia uudistuksia sekä julkisen talouden sopeutusta. Kasvua vauhdittavat uudistukset ja niiden toimeenpano jo lähivuosina ovat välttämättömiä, mutta vain sopeutuksen vaikutukset julkiseen talouteen ovat varmuudella saavutettavissa politiikkapäätöksin.

Julkisen velan korkomenot kasvavat, kun euromääräinen velka kasvaa ja korkotaso nousee. Tällöin sopeutus voi olla tehokkaampaa toteuttaa etupainoisesti, jolloin velkaantumista hillitään nopeammin. Etupainoisessa sopeutuksessa velkasuhteen vakauttaminen tai muiden julkisyhteisöjen kuin työeläkelaitosten nettoluotonannon tasapainottaminen vuoteen 2035 mennessä vaatisi karkeasti ottaen lähes yhtä suurta sopeutusta kuin tasasopeutus. Esimerkiksi 7

mrd. euron etupainoisen sopeutuksen tapauksessa⁶ nettoluotonanto kuitenkin paranee nopeammin ja vuoden 2035 velkasuhde pienenee näin sopeutettuna hieman alle 70 prosenttiin eli yli 2½ prosenttiyksikköä tasasopeutusta alemmas. Mikäli sopeutus on tulevilla vaalikaudella 6 mrd. euroa ja sitä seuraavalla 3 mrd. euroa tasaisesti kullekin vuodelle jaettuna⁷, velkasuhde painuu noin 65 prosenttiin ja julkisyhteisöjen (pl. työeläkelaitokset) alijäämä pienenee 6 mrd. euroon vuoteen 2035 mennessä.

Mikäli sopeutus tehdään pelkästään verotusta kiristämällä, velkasuhteen vakauttamiseen vuoteen 2035 mennessä vaaditaan kokonaisveroasteen (verot ja veroluonteiset maksut yhteensä per BKT) vuosittainen lähes 0,3 %-yksikön kiristäminen vuosina 2024–2031. Tällöin veroaste kiristyy sopeutuksen myötä yhteensä runsaat 2 %-yksikköä. Euromääräisen velkaantumisen lopettaminen vuoteen 2035 mennessä vaatisi hieman yli ½ %-yksikön vuosittaisen kiristyksen veroasteeseen, jolloin kiristyminen on yhteensä yli 4 %-yksikköä.

Pitkän aikavälin kestävyysvaje

Julkisen talouden pitkän aikavälin velkakestävyyttä arvioidaan hahmottamalla julkisten tulojen ja menojen kehitystä vuoteen 2070 saakka⁸. Tällaisessa painelaskelmassa oletetaan, että ikäsidonnaiset menot muuttuvat, kun väestörakenne muuttuu. Lisäksi omaisuustulojen ja -menojen laskelma korko-oletusten pohjalta vaikuttaa ikäsidonnaisiin menoihin. Kestävyysvajeen S2-indikaattori tiivistää yhteen lukuun, kuinka paljon julkisen talouden rahoitusasemaa pitäisi korjata pysyvästi niin, ettei julkinen velka kasvaisi hallitsemattomasti tulevaisuudessa. Suomen Pankin arvio kestävyysvajeesta on noin 4 % suhteessa BKT:hen vuoden 2027 tasolla.

Suomen Pankin kestävyysvaje-arvio on nyt suurempi kuin vuonna 2021, jolloin se oli 3½ %. Arvion muutokseen ovat lähinnä vaikuttaneet laskelman lähtövuoden bruttovelan tulevat korkomenot ja laskelman lähtövuoden rakenteellinen alijäämä, jotka molemmat ovat hieman aiempaa suuremmat. Laskelmassa sekä ikäsidonnaiset menot että korkomenot muuttavat julkisia menoja suhteessa BKT:hen laskelman lähtövuoden 2027 jälkeen. Ikäsidonnaisten menojen kehityksessä on huomioitu Eläketurvakeskuksen uudet pitkän aikavälin laskelmat⁹ ja arviot eläkkeensaajien lukumäärän ja eläkkeiden korvaussuhteen kehityksestä. Terveystieteiden, pitkäaikaishoivan ja koulutusmenojen kehitykseen vaikuttavat myös väestön ikärakenne ja sen muutos (taulukko 2). Julkisten menojen kehitystä arvioidaan vuoden 2020 tietojen pohjalta lukuunottamatta terveydenhoidon menoja, jotka kasvoivat voimakkaasti koronapandemian vuoksi. Terveystieteiden menojen kasvua arvioidaan siksi vuoden 2019 tietojen pohjalta. Julkiset tulot kehittyvät pääosin talouden kasvun eli työn tuottavuuden ja työllisyyden määräämää vauhtia. Julkisen velan korko-oletus seuraa Euroopan komission ikääntymistyöryhmän oletusta, jossa

nimelliskorko nousee 4 prosenttiin vuonna 2050.

Ikäsidonnaiset menot suhteessa BKT:hen						
	2019	2020	2035	2070	Muutos 2019–2035	Muutos 2019–2070
Eläkkeet	13,3	13,9	13,4	14,0	0,0	0,7
Terveydenhoito	6,8	7,3	7,5	8,0	0,7	1,2
Pitkäaikaishoiva	2,0	2,0	2,9	4,8	0,9	2,8
Koulutus	5,6	5,8	5,2	5,5	-0,4	-0,1
Työttömyys	1,7	2,0	2,0	1,9	0,2	0,2
Ikäsidonnaiset menot yhteensä	29,5	31,1	30,9	34,3	1,4	4,7
Ikäsidonnaiset menot pl. eläkkeet	16,2	17,2	17,6	20,3	1,4	4,1

Lähteet: Tilastokeskus, Eläketurvakeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

Yhteenveto

Suomen julkisen velan kasvupaine johtuu julkisten tulojen ja menojen epätasapainosta, jota tulevina vuosina heikentävät hoito- ja hoivakulujen sekä velan korkomenojen kasvu. Velkasuhteen vakauttaminen vuoteen 2035 mennessä vaatisi 7 mrd. euron yhdistetyn meno- ja tulosopeutuksen kahden seuraavan vaalikauden aikana, mikäli sopeutus jaettaisiin tasan vuosille 2024–2031. Jos sopeutus tehtäisiin pelkästään veroja kiristämällä, kokonaisveroasteen tulisi nousta samassa ajassa vuosittain lähes 0,3 %-yksikköä eli yhteensä yli 2 %-yksikköä.

Julkisen talouden euromääräisen velkaantumisen päättäminen vuoteen 2035 mennessä vaatisi 13 mrd. euron yhdistetyn meno- ja tulosopeutuksen. Tällöin myös velkasuhde painuisi EU:n perussopimuksen määrittämän 60 % viiterajan alapuolelle. Artikkelissa esitettyjä tulevaisuutta koskevia laskelmia varten joudutaan tekemään erilaisia oletuksia, minkä vuoksi laskelmien tuloksiin liittyy luonnollista epävarmuutta. Keskipitkälle ja pitkälle aikavälille tehdyt laskelmat antavat kuitenkin käsityksen niiden haasteiden mittaluokasta, jonka julkisen talouden pitäjät joutuvat todennäköisesti lähivuosina kohtaamaan. Julkisen velan kasvu on syytä pysäyttää lähivuosina, jotta tulevissakin kriiseissä ja tulevilla sukupolvilla olisi riittävästi liikkumavaraa.

Julkisen talouden korjausliikettä ei tarvitse vielä tehdä pakon edessä, vaan aikaa on, jos työhön ryhdytään pian ja sitä jatketaan pitkäjänteisesti.

Viitteet

1. Suhdanteen, kertaluonteisten tekijöiden ja korkomenojen vaikutuksista puhdistettu rahoitusasema. ↑
2. Mahdollisia julkisten menojen säästökohteita ja niiden keskinäisiä suuruusluokkia on tarkasteltu Arto Kokkisen artikkelissa Julkisen talouden arvio 2019 (Suomen talouden ennuste, joulukuu 2019). ↑
3. Julkisen velan korko-oletus seuraa Euroopan komission ikääntymistyöryhmän oletusta, jossa nimelliskorko nousee 4 prosenttiin vuonna 2050. ↑
4. Julkisten tulojen ja muiden julkisten menojen kuin korkomenojen erotus. ↑
5. Kasvun kiihtymisen oletetaan syntyvän työn tuottavuuden kasvun kautta. ↑
6. Vuosittainen sopeutus on tällöin 0,9 mrd. euroa tulevalla vaalikaudella ja 0,3 mrd. euroa sitä seuraavalla. ↑
7. Tässä tapauksessa vuosittainen sopeutus on 1,5 mrd. euroa tulevalla vaalikaudella ja 0,75 mrd. euroa sitä seuraavalla. ↑
8. Kestävyysvajeen laskentaperiaatteita selittivät tarkemmin Jarkko Kivistö ja Pirkka Jalasjoki Euro & talous -artikkelissa, Suomen talouden ennuste, joulukuu 2021. ↑
9. Tikanmäki et al. (2022): Lakisääteiset eläkkeet - pitkän aikavälin laskelmat 2022. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022. ↑

Asiasanat

julkinen talous, julkinen velka, julkisen talouden kestävyys, kestävyysvaje