Julkisen talouden arvio

# Velkaantuminen jatkuu nopeana

Suomen talous | 10.12.2015

Suomen talouden pitkään jatkunut taantuma on näkynyt suoraan julkisessa taloudessa, jonka rahoitusasema on ollut jo 6 vuotta alijäämäinen. Julkinen velka ylittää 68 % suhteessa BKT:hen vuonna 2017 ja on yli kaksinkertainen verrattuna vuoden 2008 velkaan. Koska Suomen pidemmän aikavälin kasvunäkymät ovat heikot pitkittyneen taantuman, työikäisen väestön määrän supistumisen ja teollisuuden rakennemuutoksen vuoksi, julkisen velan kasvu on huolestuttavaa.

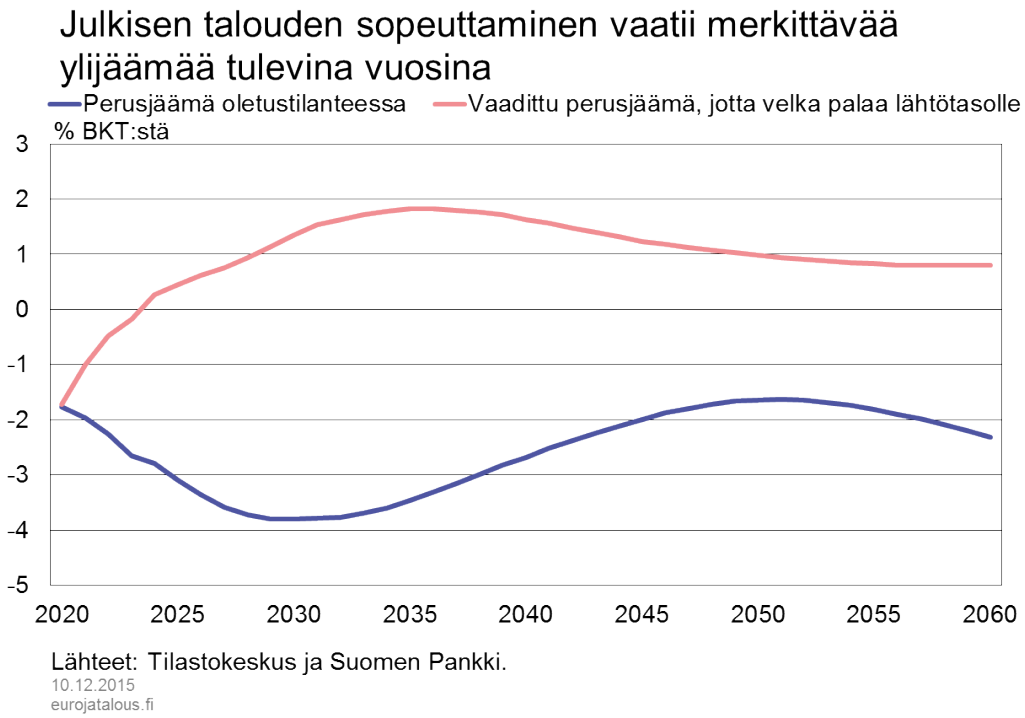


## Hallituksen tavoitteen saavuttaminen epävarmaa

Uuden hallituksen tavoitteena on pysäyttää velka-asteen nousu hallituskaudella ja päättää velan euromääräinen kasvu vuoteen 2021 mennessä. Tavoitteen tukemiseksi hallitusohjelmassa sovittiin, että julkista taloutta tasapainotetaan noin 4 mrd. eurolla hallituskauden aikana. Suomen Pankin ennusteen perusteella kummankin tavoitteen saavuttaminen näyttää epävarmalta.

Vaikka valtiontaloutta pyrittiin tasapainottamaan jo edellisen hallituksen aikana finanssipolitiikan toimin, julkisen talouden tilanne on heikentynyt, kun yleinen talouskehitys on pysynyt vaimeana. Verotuksen kiristymisestä huolimatta verotulojen kasvu on jäänyt vähäisemmäksi kuin menojen kasvu. Sosiaalietuuksien ja -avustuksien kasvua ovat kiihdyttäneet paitsi työttömyyden lisääntyminen myös eläkemenojen nopeana jatkunut kasvu. Suomen finanssipolitiikan mitoitus on kokonaisuudessaan pysynyt vuodesta 2013 kohtalaisen neutraalina (kuvio 1). Valtion ja kuntien finanssipolitiikkaa kiristävät toimet erityisesti vuonna 2015 kumoutuvat sillä, että työeläkerahastojen menot kasvavat eläkkeensaajien määrän kasvaessa.

Kuvio 1.




Eurooppalaisessa vertailussa Suomen julkisen talouden suunta on poikkeava. Julkisen talouden alijäämä on vuotta 2014 lukuun ottamatta pysynyt vakaus- ja kasvusopimuksen rajoissa. Ilman työeläkerahastoja Suomen julkinen talous on kuitenkin viime vuosina pudonnut euromaiden heikoimpien joukkoon. Työeläkerahastojen suuret ylijäämät ovat peittäneet valtion ja kuntien syvän alijäämän. Valtion ja kuntien alijäämä on ollut lisäksi suhteellisen muuttumaton viimeisten vuosien aikana samalla kun muualla Euroopassa julkisen talouden tilanne on keskimäärin kohentunut.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan nimellisen rahoitusjäämän tavoitteet julkisen talouden eri alasektoreille. Valtiontalouden ja kuntatalouden alijäämätavoite on korkeintaan 0,5 % BKT:stä vuodelle 2019, työeläkerahastoille on asetettu 1 prosentin ylijäämätavoite ja muille

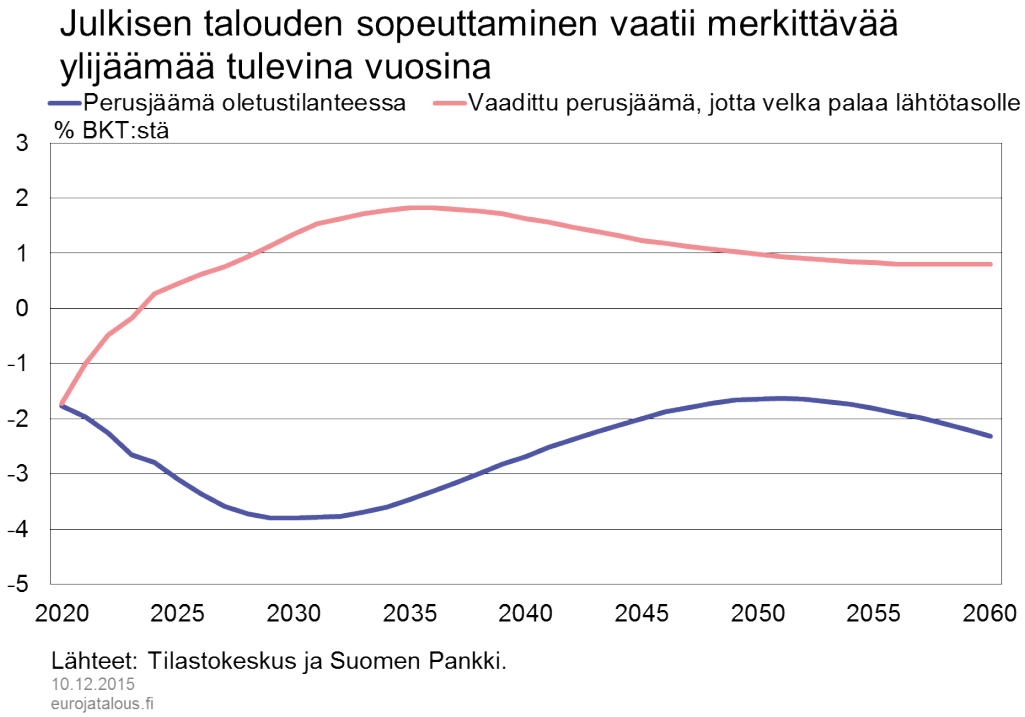
sosiaaliturvarahastoille tasapainotavoite. Työeläke- ja muiden sosiaaliturvarahastojen tavoitteet näyttäisivät olevan saavutettavissa. Myös kuntatalouden tavoite on mahdollista saavuttaa, jos suunnitellut tuloja lisäävät toimet toteutetaan täysimääräisinä ja kuntien menojen kasvua pystytään hidastamaan. Sen sijaan valtiontalouden tavoite on kunnianhimoinen ja saattaa vaatia lisää menoja sopeuttavia toimia, jos veroasteen nousua ei hallitusohjelman mukaisesti sallita.

## Talouskasvun hitaus vaikeuttaa velkaantumisen taittamista

Suomen julkisen velan suhde BKT:hen ylittää 60 prosentin tason vuonna 2015. Vaikka velka on eurooppalaisittain vielä kohtuullinen, sen kasvutrendi on huolestuttava. Useissa euromaissa velan kasvu on jo pysähtynyt tai alkanut hidastua. Suomen tilanteen tekevät ongelmalliseksi sekä käsillä olevat talouden taantuman ja rakennemuutoksen aiheuttamat haasteet että pidemmän aikavälin heikommat kasvunäkymät työikäisen väestön määrän supistumisen ja aiempaa vaimeamman tuottavuuskehityksen vuoksi. Julkisen talouden kestävyyttä nakertavat lisäksi kasvavat ikäsidonnaiset menot sekä suuri rakenteellinen työttömyys.

Velkaantumisen hallinnan vaikeudesta saa käsityksen vertaamalla tilannetta 1990-luvun lamaan (kuvio 2). Tuolloin julkinen velka[1] kasvoi nopeasti ja oli suurimmillaan vuonna 1996, runsaat 75 % suhteessa BKT:hen. Sen jälkeen kesti 12 vuotta ennen kuin velkasuhde saatiin sulatettua 35 prosenttiin vuonna 2008. Velkasopeutusvaihe oli kuntasektorilla lyhempi, sillä vuosituhannen vaihteessa kuntien velkaantuminen alkoi uudelleen voimistua. Velka kasvoi 2000-luvulla noin 5 % BKT:stä, ja kuntasektorin osuus koko julkisesta velasta yli kaksinkertaistui. Kuntien menojen nopeaa lisääntymistä osoittaa myös se, että kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti kohosi 2 prosenttiyksikköä vuosina 1996–2008, vaikka kansantalouden kokonaisveroaste laski lähes 5 prosenttiyksikköä.

Kuvio 2.




Velka-asteen alentamista tuki nopea kasvu. Vuosina 1996–2008 nimellisen BKT:n vuosikasvu oli keskimäärin 5,6 %. Kun lähivuosikymmenien kasvun odotetaan jäävän reaalisesti 1–1,5 prosenttiin ja ikäsidonnaiset menot lisääntyvät edelleen nopeasti, velka-asteen vakauttaminen vaatii aiempaa selvästi mittavampia sopeutustoimia. Samalla liikkumavara verotuksessa on huomattavasti kaventunut.

Talouden tasapainottaminen on entistä vaikeampaa myös sen vuoksi, että inflaatio on hidasta. Hitaan inflaation oloissa esimerkiksi indeksikorotusten jäädyttäminen ei tuo nopeaa korjausta menorakenteeseen, ja myös tulojen kasvu jää vaisuksi. Lisäksi nimellisen bruttokansantuotteen hitaampi koheneminen tekee velan BKT-suhteen korjaamisesta haasteellisempaa.

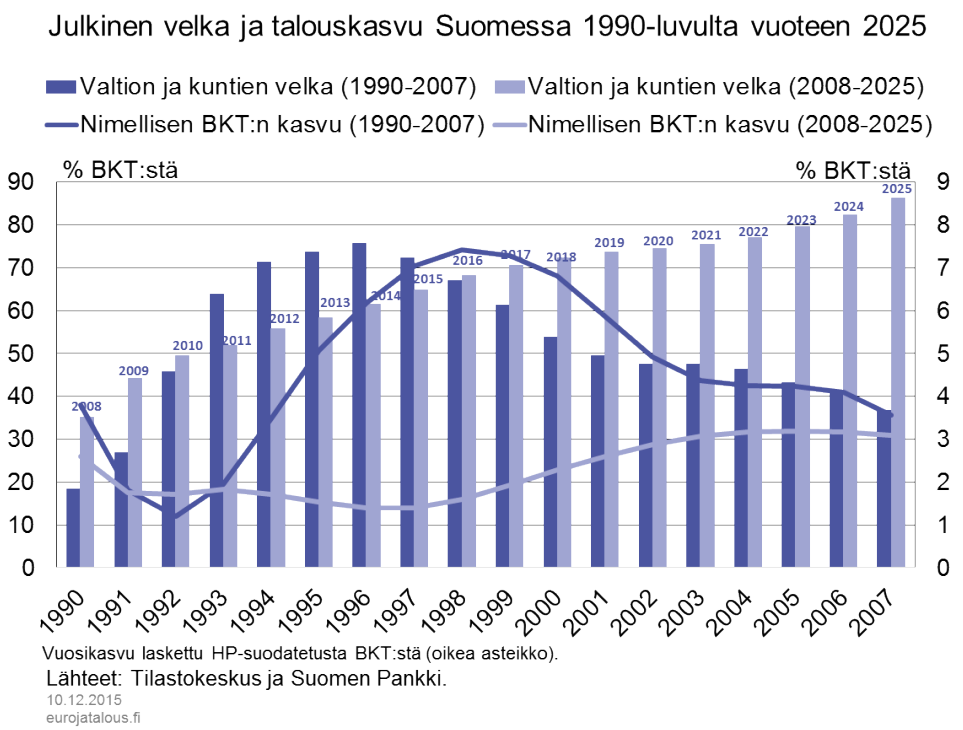
Julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät ovat heikot. Suomen Pankin arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeesta[2] on noin 3½ % suhteessa BKT:hen eli noin ½ prosenttiyksikköä pienempi kuin vuosi sitten. Kestävyysvajearvion pienentymiseen on vaikuttanut erityisesti eläkeuudistuksen vaikutusarvioiden tarkentuminen. Eläkeuudistus johtaa työllisten määrän kasvuun ja vastaavasti pienempään määrään eläkeläisiä verrattuna nykyjärjestelmään. Myös uusi väestöennuste pienensi jonkin verran kestävyysarviota.

Kestävyysvajearvion pienenemisestä huolimatta lähivuosien sopeutustarpeet ovat merkittäviä. Mekaanisesti voidaan laskea, että velka-asteen vakiinnuttaminen pitkällä aikavälillä noin 60

prosenttiin edellyttäisi, että valtion ja kuntien perusjäämää olisi vahvistettava suurimmillaan jopa noin 6 % BKT:stä 2030-luvulla. Tällöin vertailukohtana on skenaario, jossa sopeutusta ei tehtäisi, jolloin julkinen velka ylittäisi BKT:n arvon vuonna 2029 (kuvio 3). Käytännössä sopeutustarve olisi tätäkin suurempi, sillä finanssipolitiikan kiristämisestä aiheutuvia negatiivisia kasvuvaikutuksia ei tässä ole otettu huomioon.

Voimakkaasti lisääntynyt maahanmuutto kasvattaa vuonna 2015 julkisen talouden menoja lyhyellä aikavälillä, mutta saattaa pidemmällä aikavälillä johtaa työllisyyden kasvuun ja siten vahvistaa julkista taloutta (ks. artikkeli maahanmuuton vaikutuksista). Valtion budjetissa maahanmuuttoon kohdistetut varat kolminkertaistuvat 0,3 prosenttiin BKT:stä vuonna 2016. Kehyskaudella 2016–2019 kotouttamisen kustannusten arvioidaan kasvavan edelleen. Ennusteessa ajankohtaisen pakolaistilanteen aiheuttama maahanmuuton lisäys oletetaan tilapäiseksi, joten pitkällä aikavälillä tällä lisäyksellä ei ole käytännössä vaikutusta julkisen talouden kestävyyteen.

Kuvio 3.




Eläkeuudistuksen ohella kestävyysvajeen supistamisessa keskeisessä asemassa on sosiaali- ja terveyspalvelujen (sote) rakenteellinen uudistus. Sote-uudistuksella tavoitellaan 3 mrd. euron säästöjä julkisessa taloudessa 2020-luvun loppuun mennessä. Koska uudistuksen tavoitteena ovat kustannussäästöt, suunnitteluvaiheessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota mekanismiin, jolla säästöt aiotaan tuottaa. Konkreettisia säästöjä voidaan saavuttaa ensisijaisesti määrittelemällä

julkinen palvelulupaus säästötavoitteen mukaisesti. Tuottavuuden kohentumisen kautta saavutettavat taloudelliset hyödyt toteutuvat vaiheittain ja ovat ylipäänsä vaikeita kvantifioida etukäteen. Taloudellisesta näkökulmasta olisi tärkeää myös huolehtia, että sote-järjestelmä on julkisen talouden ohjausjärjestelmän piirissä rahoitusasematavoitteineen.

Lainanoton lisäksi valtion muiden taloudellisten vastuiden kasvu on ollut viime vuosien aikana nopeaa. Erityisesti ovat lisääntyneet takaukset Finnveralle sekä valtion takaamat asuntolainat. Vastuiden lisääntyminen ei automaattisesti merkitse suurempia menoja tulevaisuudessa, mutta riski on eittämättä kasvanut. Vaikka esim. takaukset saattavat olla tehokas keino helpottaa yritysten toimintaa rahoitusmarkkinoiden toiminnan häiriintyessä, normaalitilanteessa valtion osallistumista yritystoiminnan riskinkantoon on vaikea perustella. EU:n finanssipolitiikan ohjauskehikon keskittyminen kansantalouden reaalitilinpidon mukaiseen tilastointiin saattaa kannustaa myös muilta osin toimintaan, jossa budjetin menoja muutetaan rahoitustaloustoimiksi. Esimerkkinä tästä on budjettirahoitteisen kehitysavun osittainen pääomittaminen. Olisi syytä kiinnittää huomiota rahoitettavan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimman rahoitusmuodon valintaan.

## Viitteet

1. Ns. sulauttamaton EDP-velka. ↑
2. Kestävyysvajearvio perustuu Tilastokeskuksen uusimpaan väestöennusteeseen sekä Eläketurvakeskuksen arvioihin eläkeuudistuksen vaikutuksista eläkkeensaajien lukumäärään ja työllisyyteen. ↑

## Asiasanat

julkinen talous, valtionvelka, velkaantuminen