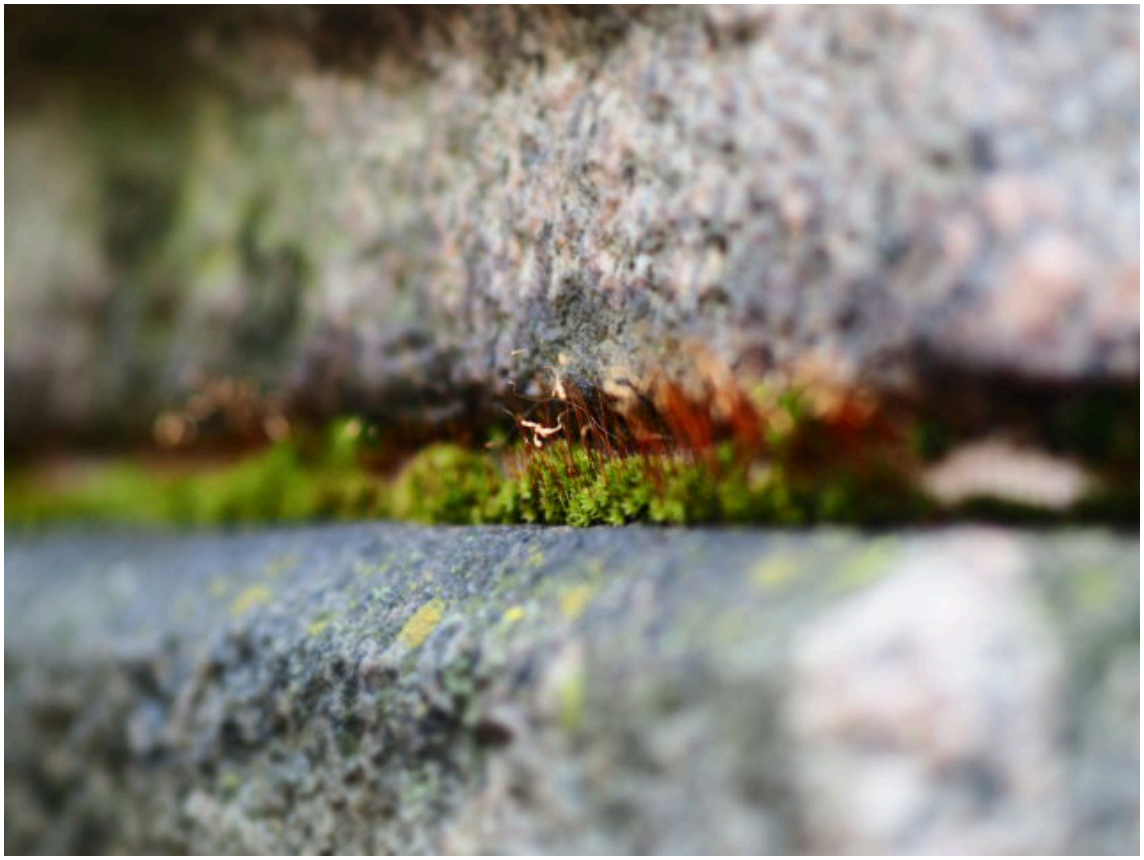
Julkisen talouden arvio

Julkisen talouden arvio joulukuussa 2016

Suomen talous | 13.12.2016

Suomen julkisen talouden tila on haasteellinen. Julkisyhteisöjen alijäämä on edelleen suuri, ja julkinen velka kasvaa. Julkisen talouden tasapainottamista vaikeuttavat paitsi suureksi kasvaneet työttömyys- ja muut sosiaaliturvamenot myös nopeasti kasvaneet ikäsidonnaiset menot ja talouden hidas kasvu. Julkisen talouden ongelmaa ei siten voi selittää ainoastaan suhdannetekijöillä, vaan julkisessa taloudessa on merkittävä ja pitkäaikainen rakenteellinen ongelma. Julkisen talouden velkaongelma tekee Suomen talouden entistä haavoittuvammaksi kansainvälisen talouden häiriöille.



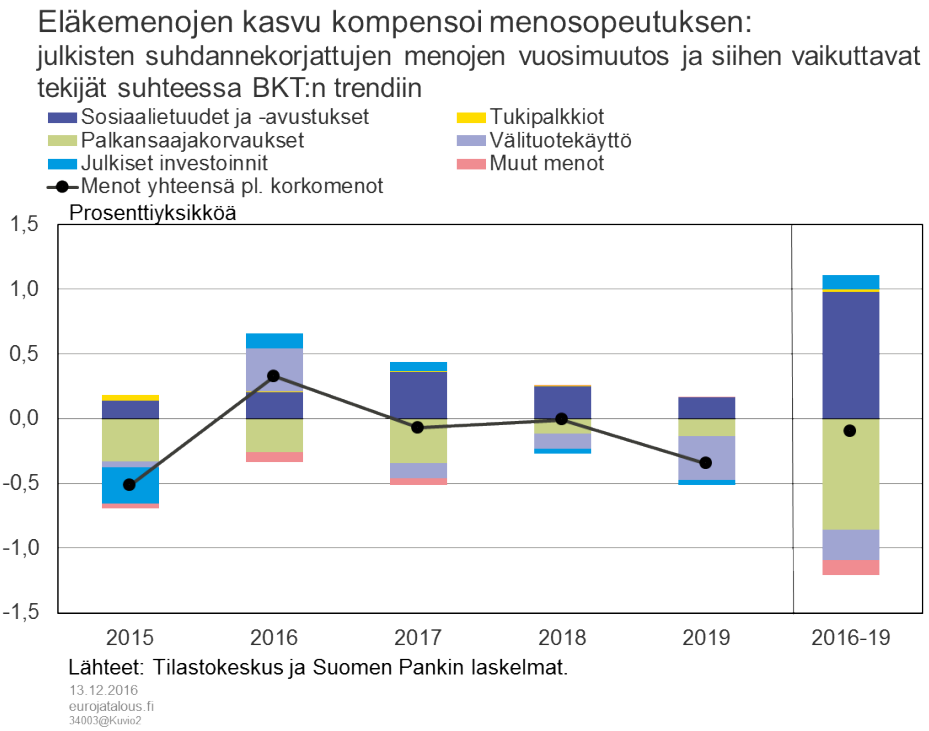
Rakenteellinen rahoitusasema ei kohene lähivuosina

Suomen julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema[1] heikkeni merkittävästi vuonna 2009, kun finanssipolitiikalla yritettiin tasoittaa talouden syvää taantumaa. Kun talouskasvu vauhdittui

vuonna 2011, finanssipolitiikkaa kiristettiin ja julkisen talouden rahoitusasema kohentui selvästi. Seuraavana vuonna Suomen talous kuitenkin ajautui uuteen taantumaan kolmen vuoden ajaksi. Taantuman viimeisenä vuonna 2014 Suomen julkisen talouden alijäämä ylitti hetkellisesti EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen 3 prosentin alijäämärajan.

Vuonna 2015 alijäämä supistui julkisten menojen sopeutuksen ansiosta (kuvio 1). Julkisen sektorin työntekijöiden määrä pieneni, ja julkisia investointeja vähennettiin. Eläkkeiden ja muiden sosiaalietuuksien kasvu hidastui selvästi, kun indeksikorotukset rajoitettiin keskitetyn palkkasopimuksen mukaisiksi. Vuonna 2016 talouden kasvu vaikuttaa jo voimakkaammin nimellisen rahoitusaseman kohentumiseen. Myös sosiaalivakuutusmaksujen korotukset vaikuttavat positiivisesti julkiseen talouteen. Lisäksi julkisen velan korkomenot vähenevät edelleen. Julkisten perusmenojen kasvu heikentää kuitenkin rakenteellista rahoitusasemaa. Menosopeutuksen vaikutusta kompensoivat hallituksen panostukset kärkihankkeisiin sekä pakolaistilanteen hoitoon varatut menot.

Kuvio 1.



Vuonna 2017 julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema heikkenee kilpailukykysopimukseen liittyvien verojen ja sosiaaliturvamaksujen pienentymisen vuoksi. Sopimus heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa noin 1,2 mrd. euroa vuonna 2017. Sopimuksen kattavuuteen liitetyn runsaan 500 milj. euron tuloverojen leikkauksen lisäksi verotuloihin vaikuttavat sosiaalivakuutusmaksujen vähennyskelpoisuus ja palkansaajien sairausvakuutusmaksujen

rakenteelliset muutokset.

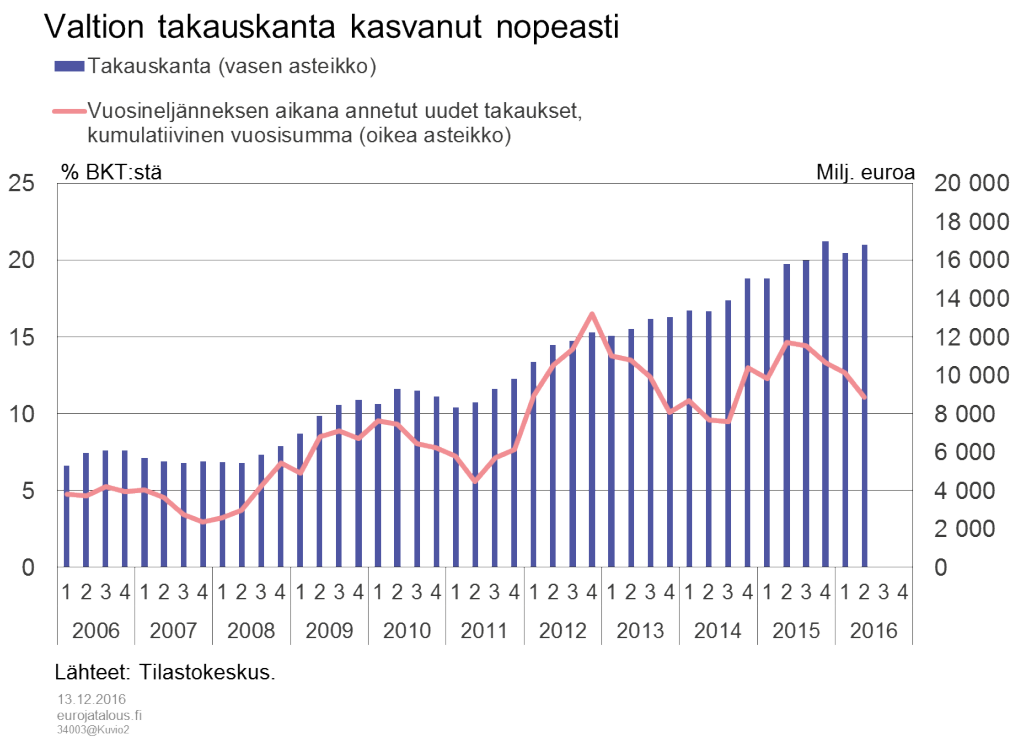
Pidemmällä aikavälillä kilpailukykysopimuksen vaikutus julkisen talouden tasapainoon on valtiovarainministeriön laskelmien mukaan kuitenkin neutraali, jos työllisyys kohenee 40 000 hengellä sopimuksen ansiosta. Työllisyysvaikutus on kuitenkin epävarma. Siten julkisen talouden kannalta voimakkaaseen kertaluonteiseen veronalennukseen liittyy riski, vaikka kotitalouksien ostovoiman ja talouskasvun tukemisen näkökulmasta verotoimet ovat perusteltuja.

Koska ennustejakso ulottuu jo vuoteen 2019, voidaan alustavasti tarkastella koko vaalikauden finanssipolitiikkaa (kuviossa 1 vuodet 2016–2019). Ennusteen mukaan finanssipolitiikka näyttäisi olevan neutraalia tai hieman kevenevän vaalikauden aikana, koska toistaiseksi ennusteessa huomioidut menosäästöt eivät riitä pienentämään rakenteellista jäämää lähelle sitä, mitä pidemmän aikavälin kestävyys edellyttäisi.

Menojen kasvua kiihdyttää erityisesti sosiaalietuuksien eli lähinnä eläkkeiden nopean kasvun jatkuminen ennustejaksolla sen vuoksi, että eläkeläisten määrä lisääntyy (kuvio 2). Väestön ikääntyminen vaimean talouskasvun vuosina on lisännyt Suomen julkisen talouden sopeuttamishaastetta. Eläkemenojen vaikutus julkisen rahoitusjäämän heikkenemiseen vuosina 2008–2015 on yhteensä 2,8 prosenttiyksikköä. Vuosina 2016–2019 vaikutus on kumulatiivisesti 1,1 prosenttiyksikköä. Tämä tarkoittaa, että rakenteellisen alijäämän pitämiseksi nykyisen suuruisena vaadittaisiin vastaava tulojen lisäys tai muiden menojen supistaminen. Sosiaaliavustusten kasvu on ollut osin suhdanneluonteista, koska työttömyysturvaan ja toimeentulotukiin turvautuminen lisääntyi talouden taantuman vuoksi. Vaikka työttömyys vähenee ennusteen mukaan tulevina vuosina, on jälleen todennäköistä, että osa työttömistä jää pitkäaikaisesti tai pysyvästi ilman työtä. Se on ongelma myös julkisen talouden kannalta.

Julkisten menojen vähennykset kohdistuvat tulevina vuosina etenkin julkisiin työvoimakustannuksiin. Julkisen sektorin työntekijöiden määrä on vähentynyt vuodesta 2014, ja vähenemisen arvioidaan jatkuvan myös tulevina vuosina. Lisäksi kilpailukykysopimuksen mukaista työnantajien sosiaaliturvamaksujen pienentämistä rahoitetaan tilapäisellä julkisten alojen lomarahojen leikkauksella vuosina 2017–2019 ja sopimukseen sisältyvän työajan pidennyksen vaikutus työvoiman tarpeeseen huomioidaan budjetin määrärahoissa. Julkisten menojen kasvun hallitsemiseksi on tärkeää kohentaa julkisen sektorin tuottavuutta. Tässä suhteessa erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen liittyy suuria odotuksia.

Kuvio 2.



Suomen Pankin ennusteessa ei ole arvioitu sote-uudistuksen vaikutusta vuoden 2019 julkisen talouden rahoitusasemaan, vaan se on oletettu olevan neutraali. Sote-uudistuksella tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista 3 mrd. eurolla pysyvästi. Tavoite on tarkoitus saavuttaa menojen kasvun hillitsemisellä alle 1 prosenttiin vuodessa ajanjaksolla 2019–2029. Terveydenhoitomenojen reaalinen kasvu vuosina 2000–2009 oli keskimäärin noin 5 % vuodessa ja vuoden 2010 jälkeen vielä 2 % vuodessa. Tavoite muuttuu aikaa myöten entistä vaikeammaksi saavuttaa, kun suuret ikäluokat ikääntyvät ja terveyspalveluiden kysyntä kasvaa.

Lyhyellä aikavälillä on olemassa riski, että julkiset menot kasvavat, koska maakuntamallissa luodaan kokonaan uusi hallinnon taso. Kun palvelujen järjestämisen keskitetään kuntia ylemmälle tasolle, se tehostanee toiminnan ohjausta ja ehkä mahdollistaa rahoituksen paremman kontrollin. Toiminnan tehokkuutta saattavat parantaa yksityisen sektorin vahvempi mukaantulo palvelutuotantoon ja kilpailuasetelma julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä. Kilpailu on tarkoitus kohdentaa palveluiden laatuun, ja hallinto määräisi palveluiden hinnat. Tämä mahdollistaa kustannusten paremman kontrolloinnin, vaikka laadun mittaamiseen liittyy myös ongelmia. Kustannusten kasvua voidaan ehkä rajoittaa myös tarkastelemalla uudestaan julkisen palvelulupauksen sisältöä.

EU:n mallioppilas uhkaa jäädä luokalle

Vuotta 2014 lukuun ottamatta Suomi on täyttänyt 3 prosentin nimellisen alijäämäkriteerin, joka sisältyy vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaan osaan. Sopimuksen velkakriteerin mukaan velka ei saisi ylittää 60:tä prosenttia BKT:sta. Vaikka velka ylitti rajan jo vuonna 2014, heikon suhdannetilanteen vuoksi ylitys ei vielä johtanut kriteerin rikkomiseen. Komission arvion mukaan suhdannekorjattuna velkaraja rikkoutuu kuitenkin vuonna 2016. Jos rajat rikkoutuvat, tehdään vielä kokonaisvaltainen arvio, jonka jälkeen maa voidaan asettaa liiallisen alijäämän menettelyyn (EDP). Velkarajan ylityksen vuoksi käynnistetyssä EDP-menettelyssä asetetaan vuosittainen tavoite velka-asteen palauttamiseksi alle 60 prosenttiin. Tavoite on 1/20 rajan ylittävästä osasta vuotta kohden.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osassa pyritään ohjaamaan julkistaloutta kohti kestävää tasapainoa asettamalla rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoite ja ura sitä kohti, jos tavoitetta ei ole saavutettu. Suomelle asetettu rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoite on −0,5 % BKT:sta. Kun Suomen talous on alkanut kasvaa, vaatimus vuosittaisesta lähentymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta on tiukentunut.

Taantuman oloissa vaadittua lähentymistä kohti tavoitetta voidaan lykätä, mutta normaalin talouskasvun aikana rakenteellista rahoitusasemaa tulisi parantaa vähintään 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa. Jos annettua parannusta ei saavuteta ja siitä poiketaan enemmän kuin 0,5 prosenttiyksikköä,[2] maa voidaan asettaa merkittävän poikkeaman menettelyyn (SDP). Suomelle on asetettu tavoite kohentaa rakenteellista jäämää 0,5 prosenttiyksikköä vuonna 2016 ja 0,6 prosenttiyksikköä vuonna 2017. Kun otetaan huomioon hallituksen budjettiesitys ja nykyinen taloustilanne, on hyvin todennäköistä, että tavoitteita ei tulla sellaisenaan saavuttamaan. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti merkitse menettelyn käynnistämistä.

Rakenteellisen rahoitusaseman ohella ennalta ehkäisevässä osassa tarkastellaan myös julkisten menojen kasvua suhteessa potentiaalisen tuotannon kasvuun. Suomessa menojen kasvu on viime vuosina pysynyt viitearvoa hitaampana, mutta vuonna 2017 tämänkin kriteerin täyttyminen näyttää epävarmalta.

Komissio antoi 16.11.2016 arvionsa hallituksen budjettiesityksestä. Komissio arvioi, että budjetti vuodelle 2017 saattaa johtaa säännösten rikkomiseen. Hallituksen tekemät rakennemuutokset eivät ole sellaisia, jotka antaisivat aihetta myöntää vielä helpotusta julkisen talouden lähentymiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Siten rakenteellisen rahoitusaseman suhteessa BKT:n tulisi kohentua vuonna 2017 vähintään 0,6 prosenttiyksikköä. Vuodelle 2016 asetetun vaatimuksen saavuttamista tarkastellaan keväällä 2017. Vuonna 2016 otetaan huomioon pakolaistilanteesta aiheutuneet ennakoimattomat menot, jotka ovat Suomen osalta 0,3

% BKT:sta.

Ennusteiden perusteella näyttää siltä, ettei vuoden 2017 tavoitetta saavuteta ilman uusia toimia. Kilpailukykysopimukseen liitetty veronalennus sekä sopimuksen muut verotuloja vähentävät vaikutukset painottuvat vuodelle 2017. Vaikka veronalennusten kohdistaminen sopimuksen alkuun tukee talouden kasvua, sopimuksen tuottamat työllisyysvaikutukset syntyvät pääosin myöhemmin.

Julkisen sektorin työntekijöiden lomarahaleikkaukset, joilla osa sopimuksen aiheuttamista julkisen talouden menetyksistä rahoitetaan, ovat väliaikaisia vuosina 2017–2019. Myös työajan pidennyksestä syntyvät julkisen talouden säästöt ovat epävarmoja, vaikkakin ne huomioidaan jo laskennallisesti vuoden 2017 budjetin määrärahoja supistamalla. Siten kilpailukykysopimukseen sisältyy julkisen talouden kannalta riskejä. Hallitus on kuitenkin sitoutunut sopimaan kevään kehysriihessä, mitä toimia tarvitaan julkisen talouden palauttamiseksi sopeutusuralle.

Julkisen talouden suunnitelma ennusteen valossa

Hallituksen tavoitteena on tasapainottaa julkinen talous ja pysäyttää vaalikauden aikana julkisen velan kasvu suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden tasapainottamiselle on asetettu sektorikohtaiset tavoitteet siten, että valtion ja kuntien alijäämäksi tavoitellaan 0,5:tä prosenttia ja työeläkerahastojen ylijäämäksi 1,0:aa prosenttia. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi lopettaa velaksi eläminen vuoteen 2021 mennessä, minkä voi tulkita tarkoittavan valtion ja kuntien talouden tasapainottamista.

Hallitusohjelman liitteeksi valmisteltiin jo varsin yksityiskohtainen sopeutusohjelma. Toisaalta hallitus tekee lisäpanostuksia ns. kärkihankkeisiin, jotka lisäävät julkista kulutusta ja investointeja vuosina 2016–2018. Lisäpanostukset julkisiin investointeihin, etenkin infrastruktuurin korjausvelan vähentämiseen ovat perusteltuja talouden vaimean kasvun, suotuisan kustannustason ja tehokkuuden näkökulmista. Määräaikaiset kärkihankepanostukset eivät vaikuta julkisiin menoihin enää vuonna 2019, mikä merkitsee automaattista finanssipolitiikan kiristymistä.

Julkisen talouden suunnitelma vuosiksi 2017–2020 perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen Suomen talouden kehityksestä. Kevään suunnitelmassa todetaan, että julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskevat tavoitteet eivät näyttäisi toteutuvan. Myös Suomen Pankin uuden ennusteen perusteella tavoitteiden saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä ilman uusia säästötoimia. Vaikka kuntataloudessa tavoitteen saavuttaminen on mahdollista, valtiontalouden rahoitusasema ei näyttäisi kohentuvan riittävästi. Lisäksi työeläkerahastojen ylijäämän arvioidaan Suomen Pankin ennusteessa supistuvan 0,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen

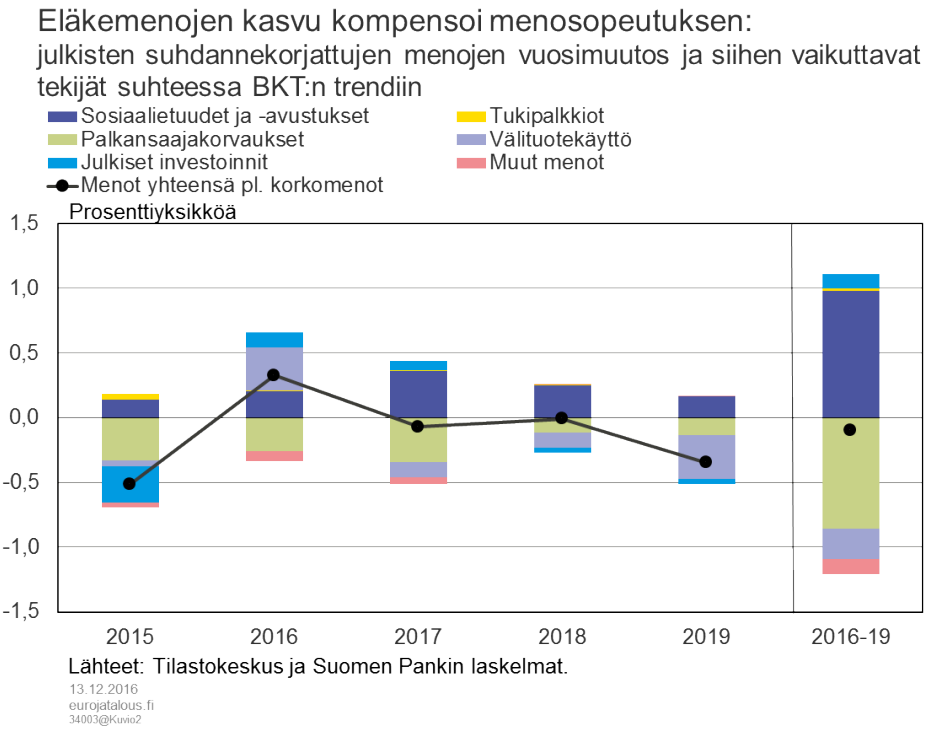
vuonna 2019, mikä vaikeuttaa erityisesti rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteen saavuttamista. Hallituksella on käytännössä vähän mahdollisuuksia vaikuttaa työeläkerahastojen asemaan. Siksi hallituksen työllisyyden kasvua tukevat toimet ovat tärkeitä.

Julkisen talouden kestävyys

Suomen julkinen velka on kasvanut vuodesta 2009 lähtien vuoteen 2015 noin 90 mrd. euroa. Julkisen velan kasvu jatkuu Suomen Pankin ennusteen perusteella koko vaalikauden. Velkasuhteen kasvu pysähtyy keskipitkän aikavälin ennusteen pohjalta vasta vuosina 2022–2023 (kuvio 3). Velka kumuloituu ennustevuosina valtion ja kuntien jatkuvan alijäämän vuoksi.

Julkisen velan korkomenojen arvioidaan pysyvän toistaiseksi suhteellisen pienenä eli noin 1 prosentissa suhteessa BKT:hen. Muita velkaan vaikuttavia tekijöitä ovat mm. julkisen velan sulautuserän muutokset sekä omaisuuden myynnit. Sulautuserä muodostuu lähinnä työeläkerahastojen hallussa olevista valtionvelkakirjoista. Eläkerahastot myivät velkakirjoja runsaasti vuonna 2015 EKP:n osto-ohjelman käynnistyttyä, mikä osaltaan johti velkatilastoissa julkisyhteisöjen sulautetun velan kasvuun 1,2 mrd. eurolla. Ennusteessa oletetaan sulautuserän suhteessa velkakantaan pysyvän ennallaan, mutta omaisuuden myynneistä ei tehdä arviota vuotta 2016 lukuun ottamatta.

Kuvio 3.



Velkasuhteen kasvu pysähtyy vain tilapäisesti. Julkisen velan kasvu jatkuu jo 2030-luvulla, jos julkisiin menoihin liittyvät paineet säilyvät nykyisellään. Siten julkisen talouden kestävyysvajeongelmaa ei ole vielä ratkaistu. Suomen Pankin uusi arvio kestävyysvajeesta on noin 3 % suhteessa BKT:hen. Arvio on hieman parempi kuin vuotta aiemmin, koska ennuste julkisen talouden alijäämästä painelaskelman lähtövuonna 2020 on pienentynyt ja julkisen velan korkomenojen nykyarvo on pienentynyt.

Eläkerahastojen tuoton ja julkisen velan koron oletetaan laskelmassa nousevan nykyisestä nimelliseen 5 prosenttiin 2030-luvun puoliväliin mennessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän arvioidaan kasvavan väestön ikääntyessä. Julkisten menojen arvioidaan kasvavan tämän vuoksi lähes 3 prosenttia BKT:sta vuoteen 2060 mennessä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksella tavoitellaan 3 mrd. euron pysyvää säästöä julkiseen talouteen eli noin 1,5:tä prosenttia suhteessa BKT:hen. Tavoitteena on hidastaa sosiaali- ja terveysmenojen reaalikasvu 0,9 prosenttiin vuosina 2019–29. Terveydenhoitomenoissa tavoite merkitsee kustannusten reaalikasvun puolittamista, mutta pitkäaikaishoidossa tavoite on vielä haastavampi. Pitkäaikaishoidon menojen arvioidaan perusskenaariossa kasvavan näinä vuosina reaalisesti keskimäärin lähes 4 % vuodessa. Jos tavoite onnistuttaisiin saavuttamaan, kestävyysvaje pienenisi lähes tavoitellut 1,5 prosenttiyksikköä.

Puskureita ei ole heikomman kehityksen varalta

Suomen julkinen velka on kaksinkertaistunut suhteessa kokonaistuotantoon viimeisen seitsemän vuoden aikana. Suomen Pankin ennusteen ja kestävyysvajearvion perusteella jo velkasuhteen vakauttaminen vaatii merkittäviä julkista taloutta tasapainottavia toimia.

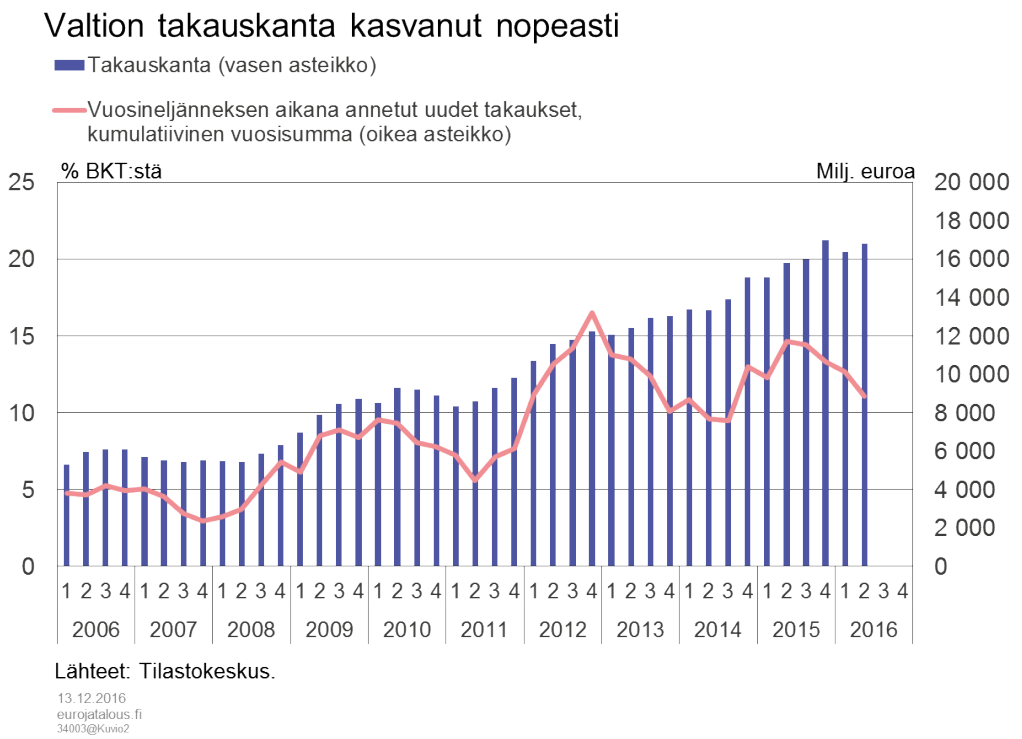
Pitkän aikavälin arviot velkakestävyydestä perustuvat oletukselle keskimäärin tasaisesta tuottavuuden ja työllisyyden mukaisesta talouskasvusta. Sekä 1990-luvun lama että viime vuosien taantuma osoittavat, että ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että vastaavanlainen, kokonaistuotantoon pysyvän vaikutuksen tekevä taantuma toteutuisi seuraavan viidenkymmenen vuoden aikana. Tällaisessa tapauksessa julkinen velka todennäköisesti kasvaisi jälleen uusiin, huomattavasti suurempiin lukuihin.

Julkisen velan korkomenot suhteessa BKT:hen ovat laskeneet viime vuosina velan kasvusta huolimatta. Alhaisen korkotason ei voi olettaa olevan pysyvä ilmiö. Korkojen ja velan kasvun myötä korkomenojen arvioidaan kasvavan yli 4 prosenttiin BKT:sta 2030-luvulla, jolloin velka ylittäisi vuotuisen kokonaistuotannon arvon. Tällaisessa tilanteessa julkisen talouden tasapaino vaatisi samansuuruisen perusylijäämän ja velkasuhteen hallinta olisi merkittävästi vaikeampaa.

Valtion vastuut kasvavat nopeasti

Velan ohella myös muut julkisen talouden vastuut ovat kasvaneet. Suomessa valtiontakauksia on käytetty verrattain runsaasti. Suurin osa valtiontakauksista on Finnveralle myönnettyjä takauksia sekä asuntolainatakauksia. Vuoden 2011 lopusta takauskanta on kaksinkertaistunut; se on nyt noin 45 mrd. euroa (kuvio 4). Hallitus on päättänyt edelleen kasvattaa Finnveralle ja Suomen Vientiluotto Oy:lle myönnettyjä vientitakausvaltuuksia. Takaukset saattavat olla edullinen tapa edistää vientiä, mutta niihin sisältyy myös riskejä. Takauksien ja muiden julkisten vastuiden määrät on alettu raportoida julkisen talouden suunnitelmassa. Samassa yhteydessä olisi hyvä arvioida myös takauskannan tulevaa kehitystä: kuinka suureksi takauskantaa aiotaan kasvattaa ja milloin sen suunnitellaan pienenevän.

Kuvio 4.



Viitteet

1. Rakenteellista, suhdannetekijöistä puhdistettua rahoitusasemaa arvioidaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) piirissä tilastollisella HP-suotimeen perustuvalla menetelmällä. Euroopan komissio arvioi rakenteellista kehitystä talouden toiminnan mallintamiseen liittyvällä tuotantofunktiomenetelmällä. Katso Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., Van den Dool, G., Hernández de Cos, P., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S. and Tujula, M., "Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach", Working Paper Series, No 77, ECB, September 2001, sekä tulojen ja menojen rakenteellisesta ↑

analyysistä Kremer, J., Rodrigues Braz, C., Brosens, T., Langenus, G., Momigliano, S. and Spolander, M., “A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances”, Working Paper Series, No 579, ECB, January 2006.

2. Tai 0,25 prosenttiyksikköä keskimäärin kahden vuoden aikana. ↑

Asiasanat

ennuste, julkinen talous, julkinen velka, valtionvelka, velkakertymä