

JULKISEN TALOUDEN ARVIO

Julkisen talouden arvio 2017: Positiivinen yleisvire ei korjaa julkisen talouden rakenteellisia ongelmia

Suomen talous | 18.12.2017

Suomen talouden nopea kasvu vuoden 2017 aikana on helpottanut selvästi julkisen talouden tilaa. Kilpailukyky sopimukseen liitettyjen veronhuojennusten myötä finanssipolitiikka kevenee vuosina 2017 ja 2018 ja rakenteellinen alijäämä syvenee. Ennustettu talouskasvun kiihtyminen ei kuitenkaan ratkaise julkisen talouden pidemmän aikavälin ongelmia. Väestön ikääntyminen lisää julkisen talouden menoja samalla, kun työikäisten määrän väheneminen rajoittaa talouskasvua ja siten julkisen talouden rahoitus pohjaa. Ikäsidonnaisten menojen kasvu synnyttää kestävyysvajeen, jonka arvioidaan olevan edelleen noin 3 % suhteessa BKT:hen.

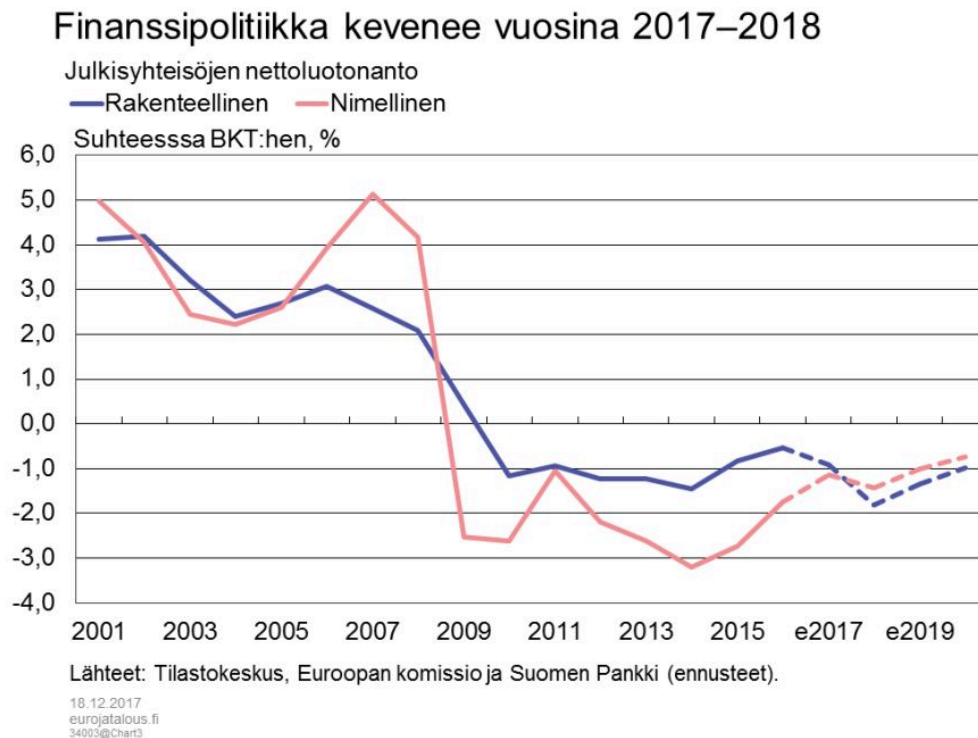


Finanssipolitiikka kevenee 2017–2018

Suomen talouskasvun voimistuminen näkyy myönteisesti julkisessa taloudessa. Suhdannetekijät vaikuttavat positiivisesti julkisyhteisöjen rahoitusjäämään erityisesti vuosina 2016–2018 (kuvio

1). Tulojen ja menojen rakenteellisesta epätasapainosta kertoo kuitenkin se, että julkisen talouden tasapainottaminen ei näytä onnistuvan vuoteen 2020 mennessä edes normalisoituvan talouskasvun oloissa.

Kuvio 1.



Julkisen talouden menojen rakenne on muuttunut erityisesti eläkemenojen kasvun vuoksi. Verrattuna vuoteen 2004, jolloin valtiontalous oli tasapainossa ja sosiaaliturvarahastot tukevasti ylijäämäisiä, eläkemenojen suhde BKT:hen on kasvanut 3 prosenttiyksikköä vuoteen 2016 mennessä.

Sosiaalietuuksien ja -avustusten kasvua on vauhdittanut myös suhdanneluonteinen työttömyysmenojen lisääntyminen. Näiden menojen kasvu on kuitenkin jo taittunut pienenevään suuntaan työllisyystilanteen parantuessa. On tosin epävarmaa, millaisen jäljen pitkä taantuma on jättänyt rakenteelliseen työttömyyteen.

Muita julkisia menoja on sopeutettu vuodesta 2015 lähtien. Nykyisen hallituksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja 4 mrd. eurolla vuoteen 2020 mennessä. Julkisten menojen suhde BKT:hen pienenee alle 52 prosenttiin vuonna 2020. Menosuhte oli 49,3 % vuonna 2004 ja 55,8 % vuonna 2016.

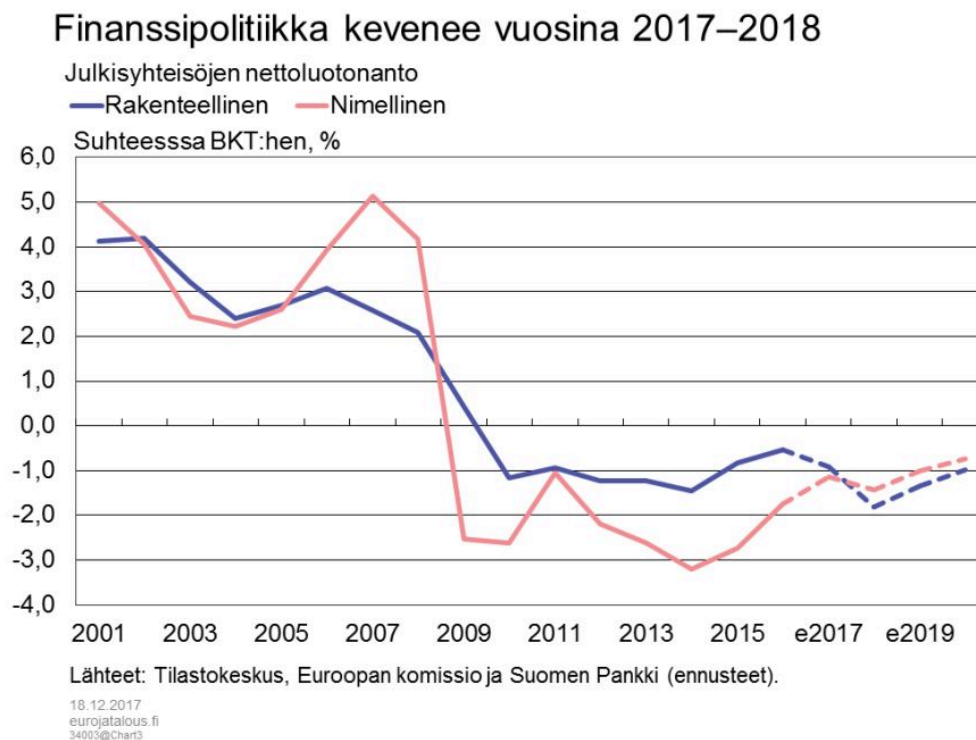
Julkisyhteisöjen tuloista runsas 80 % on vero- ja sosiaaliturvamaksutuloja. Verojen ja sosiaaliturvamaksujen kiristäminen kasvatti julkisia tuloja vuosina 2011–2016. Vuonna 2017 työnantajien sosiaaliturvamaksuja huojennettiin merkittävästi kilpailukykysovimuksen mukaisesti. Samalla työn verotusta kevennettiin, ja veronkevennykset jatkuvat edelleen vuonna 2018. Toisaalta vuonna 2017 verokertymiä paisuttavat kertaluonteiset yritysverotulot sekä perintö- ja lahjaveron käsittelyn tehostaminen. Julkisen talouden tasapainottaminen vuoteen 2020 mennessä näyttää Suomen Pankin ennusteen valossa epätodennäköiseltä.

Suomessa harjoitettiin elvyttävää finanssipolitiikkaa useimpina vuosina finanssikriisin jälkeen. Vasta vuosina 2015–2016 finanssipolitiikkaa kiristettiin, jolloin julkisen talouden rakenteellinen, suhdannevaihtelusta puhdistettu alijäämä kohentui (kuvio 2).

Vuosina 2017–2018 finanssipolitiikka kevenee selvästi samalla, kun talouskasvu on jo hyvässä vauhdissa. Menojen sopeutusta laimentavat hallituksen yhteensä 1,6 mrd. euron tilapäiset panostukset ns. kärkihankkeisiin, ja toisaalta tuloverotusta ja työnantajien sosiaaliturvamaksuja kevennetään.

Vuonna 2019 finanssipolitiikka kiristyy jälleen, kun kärkihankepanostukset päättyvät ja menojen sopeutus jatkuu olettaen, että vaalivuoden budjetti noudattaa menokehyksissä sovittua linjaa.

Kuvio 2.



Rakenteellisen jäämän tavoite karkaa jälleen

Euroopan komission laskelmien perusteella Suomi saavutti hieman yllättäenkin julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusjäämän keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2016. Rakenteellinen jäämä oli komission laskelman perusteella $-0,4\%$ suhteessa BKT:hen, kun Suomen keskipitkän aikavälin tavoitearvo on $-0,5\%$.

Vielä keväällä 2017 komissio arvioi rakenteellisen jäämän kohenevan vuonna 2016 vain $-0,9$ prosenttiin, mutta arvio muuttui paitsi nimellisen alijäämän pienen positiivisen korjauksen vuoksi, myös rakenteellisen jäämän laskennassa käytettävän tuotantokuiluarvion kasvun vuoksi. Tapaus on hyvä esimerkki rakenteellisen jäämän mittaamiseen liittyvistä ongelmista.

Rakenteellinen jäämä heikkenee jälleen vuosina 2017–2018. Suomelle on kuitenkin myönnetty rakennemuutos- ja investointilausekkeiden mukainen tilapäinen $0,6$ prosenttiyksikön suuruinen poikkeama rakenteellisen jäämän lähentymistavoitteesta. Siten rakenteellisen jäämän tavoite ei rajoita merkittävästi finanssipolitiikkaa hallituksen loppukaudella.

Kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmassa ja Suomen vakausohjelmassa esitettiin julkisen talouden rakenteellista alijäämää ja velan kehitystä koskevat tavoitearvot. Koska tavoiteura poikkesi valtiovarainministeriön ennusteesta, julkisen talouden suunnitelmassa todettiin, ettei tavoitteisiin päästä ilman uusia toimia. Suunnitelmassa olisi tällöin ollut hyvä pohtia myös keinoja, joilla tavoitteisiin aiotaan päästä. Suomen Pankin julkisen talouden ennusteen perusteella vain velkasuhteen tavoiteura on saavutettavissa. Sen sijaan rakenteellisen tasapainon toteutuminen vuonna 2020 ei ole todennäköistä.

Suomen julkinen velka (EDP) on kasvanut finanssikriisin jälkeen voimakkaasti. Valtion ja kuntien alijäämän supistuessa ennustetusti velan kasvu hidastuu. Hallituksen tavoittelema velaksi elämisen lopettaminen – toisin sanoen valtion ja kuntien talouden tasapainottaminen – ei näytä toteutuvan vuoteen 2021 mennessä. Velan suhde BKT:hen kuitenkin pienentyy ennustevuosina, koska kokonaistuotannon nimellinen kasvu on vauhdittunut.

Julkisen talouden kestävyysvaje ennallaan

Suomen Pankki arvioi julkisen talouden kestävyysvajeen pysyvän edelleen noin 3 prosentissa. Kestävyysvajetta koskeva arvio perustuu Suomen Pankin keskipitkän aikavälin ennusteeseen vuosiksi 2017–2025 ja sen jälkeiseen painelaskelmaan. Laskelmassa ikäsidonnaiset menot kasvavat väestörakenteen ja ikäryhmittäisten sosiaali- ja terveystenonjen sekä koulutusmenonjen mukaisesti. Pitkän aikavälin BKT-kasvu perustuu työvoiman ja tuottavuuden odotettuun kehitykseen. BKT:n kasvun odotetaan olevan keskimäärin $1,2\%$. Julkisen velan reaalikoron

arvioidaan nousevan 2030-luvun puoliväliin mennessä 3 prosenttiin, ja eläkerahastojen reaalituoton 3,5 prosenttiin.

Sosiaali- ja terveydenhoitomenojen kasvu kiihtyy 2020-luvun aikana, kun suuret ikäluokat ikääntyvät. Väestöennusteen mukaan vuonna 2030 Suomessa on yli 80-vuotiaita noin 200 000 enemmän kuin tällä hetkellä. Vanhushuoltosuhte eli yli 65-vuotiaiden lukumäärä suhteessa työikäiseen väestöön kasvaa 34 prosentista 43 prosenttiin vuosina 2017–2030.

Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kysyntää ja väistämättä myös rasittaa julkista taloutta. Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksella tavoitellaan kustannuskasvun hillitsemistä reaalisesti alle 1 prosenttiin vuodessa 2020-luvulla. Tämän tavoitteen saavuttaminen on keskeistä julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymien kannalta.

Suunnitteilla olevat 2020-luvun puolustusvälinehankinnat kasvattavat julkista velkaa arviolta 4–5 % suhteessa BKT:hen. Koska hankintapäätöksiä ei ole tehty, hankintoja ei ole otettu huomioon keskipitkän aikavälin ennusteissa eikä kestävyysvajearviossa. Kestävyysvajeeseen hankinnat vaikuttavat kuitenkin vain marginaalisesti lisävelanoton korkokustannusten kautta.

Julkisen talouden riskit suuria

Julkisen velan lisäämistä käytettiin tarpeellisenä puskurina Suomen talouden ajautuessa taantumaan vuonna 2009. Velka suhteessa BKT:hen kasvoi 32,7 prosentista 63,6 prosenttiin vuosina 2008–2015. Julkisen velan kasvusta huolimatta velan korkomenot suhteessa BKT:hen ovat pienentyneet 1,4 prosentista 1,1 prosenttiin, ja pienenemisen arvioidaan jatkuvan edelleen 0,8 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

Korkomenojen supistuminen on tukenut julkisen talouden hoitoa taantumavuosina. Korkotason normalisoituessa myös julkisen velan korkomenot alkavat kuitenkin ennen pitkää kasvaa. Samaan aikaan ikäsidonnaisten menojen kasvu kiihtyy ja julkisen talouden tasapainottaminen muodostuu vaikeaksi. Jos velkasuhdetta ei pystytä taittamaan selvästi tulevina vuosina, finanssipolitiikan puskuri tulevia talouden häiriöitä vastaan on huomattavasti ohuempi.

Julkisen talouden riskejä sisältyy myös valtion ehdollisiin vastuisiin. Suomessa valtion takaukset ovat kasvaneet suhteellisesti EU-maiden suurimmiksi kymmenen viime vuoden aikana. Suuri osa takausten kasvusta on johtunut Finnveran kautta myönnettyistä vientitakuista. Finnveran rooli on ollut ilmeisen tärkeä erityisesti suurten laivatoimitusten viennin rahoituksessa. Taloustilanteen vakautuessa olisi kuitenkin syytä arvioida, ovatko valtion takaukset enää samassa mitassa tarpeen viennin tukemisessa, etenkin kun takauskannan suurenemisen myötä siihen liittyvät riskit ovat

vääjäämättä kasvaneet.

Julkisen talouden kokonaisuudessa työeläkerahastojen osuus on merkittävä. Suomen työeläkejärjestelmän sijoitusvarallisuus on kesäkuun 2017 lopussa kasvanut kaikkien aikojen huippuunsa eli noin 197 mrd. euroon, mikä on yli 90 % suhteessa BKT:hen. Osakkeiden ja osakerahastojen osuus työeläkevaroista on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2000 vuoteen 2016. Eläkeuudistuksen myötä vuonna 2017 voimaan tulleiden muutosten seurauksena yksittäisten eläkelaitosten mahdollisuudet osakeriskin kasvattamiseen ovat lisääntyneet. Suuremmat osakepainot kasvattavat sijoitustuottojen vaihtelua ja työeläkejärjestelmän riskejä.

Talouden positiivisesta vireestä huolimatta julkisen talouden rakenteellisia ongelmia ei ole ratkaistu. Eläkemenojen kasvu on muuttanut julkisten menojen rakennetta, eivätkä muualta julkisesta taloudesta tehdyt säästöt riitä kompensoimaan eläkemenojen kasvua. Väestön ikääntyessä julkisten sosiaali- ja terveydenhoitomenojen kasvu vauhdittuu jo 2020-luvun puolivälissä. Julkisten menojen kasvua rajoittavat toimet ovat siksi tarpeellisia myös tulevina vuosina. Samalla kansantalouden – ja julkisen talouden rahoituspohjan – kasvu on jäämässä aiempia vuosikymmeniä hitaammaksi. Julkisen talouden rahoituspohjaa voidaan vahvistaa rakenteellisilla, erityisesti työllisyyttä parantavilla uudistuksilla.

Finanssipolitiikan mitoitus on ennustejaksolla suhdanteeseen nähden kevyt. Kevyt finanssipolitiikka sopii huonosti tilanteeseen, jossa julkisen talouden menorakenteeseen kohdistuu painetta ja talouden kilpailukykyä pyritään korjaamaan.

Asiasanat

finanssipolitiikka, julkinen talous, julkinen velka, kestävyysvaje, rakenteellinen jäämä