Julkisen talouden arvio

# Otollinen aika vahvistaa julkisen talouden puskureita

Suomen talous | 18.12.2018

Talouskasvu on tukenut pyrkimyksiä julkisen talouden tilan parantamiseksi viime vuosina. Julkisten tulojen ja menojen rakenteessa on kuitenkin tapahtunut muutoksia, jotka jarruttavat tasapainon saavuttamista. Keskipitkällä aikavälillä finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttaminen ei helpotu. Ikäsidonnaisten menojen kasvu vaikeuttaa julkisen talouden tasapainottamista, ja julkisen talouden kestävyysvaje on edelleen merkittävä.



## Julkisen talouden rakenteellisen tasapainon saavuttaminen lykkääntyy

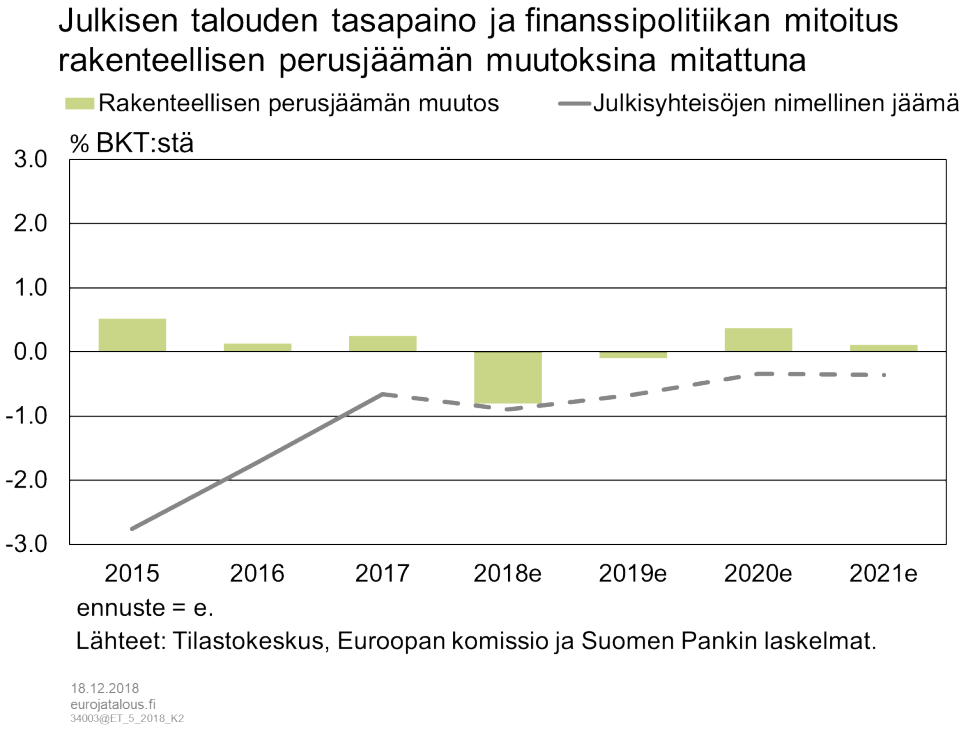
Viimeisen vuosikymmenen kaksoistaantuma ja talouden rakennemuutos ovat jättäneet syvän jäljen Suomen julkiseen talouteen. Suhdanneluonteisen tulopohjan heikentymisen ja menotarpeen kasvun lisäksi julkista taloutta rasittaa väestön ikärakenteen muutos. Eläkeikään tulleiden suurten ikäluokkien vuoksi eläkemenojen kasvu on ollut nopeaa, ja maksetut eläkkeet suhteessa BKT:hen ovat kasvaneet lähes 3 prosenttiyksikköä ajasta ennen taantumaa vuoteen 2017. Sosiaaliturvamaksujen korotukset eivät ole riittäneet pitämään sosiaaliturvarahastojen ylijäämää

entisellä tasollaan, kun lisäksi rahastojen omaisuustulot ovat pienentyneet.

Valtiontaloudessa tulonsiirrot sosiaaliturvarahastoille, mm. valtion osuus tietyistä eläkkeistä, ovat kasvaneet 1,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuodesta 2005. Valtionverotuksessa tuloverojen merkitys on vähentynyt, ja verotuksen painopiste on siirtynyt yhä enemmän välilliseen verotukseen viime vuosien aikana. Kokonaisuutena valtion verotulot suhteessa BKT:hen ovat kuitenkin noin 1 prosenttiyksikön pienemmät kuin vuonna 2005. Valtionavut kunnille ovat lisääntyneet, ja kunnallisverotus on kiristynyt. Kuntien investoinnit ja kulutusmenot ovat kasvaneet erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden aloilla. Julkisen velan korkokulut ovat supistuneet merkittävästi viime vuosina julkisen velan kasvusta huolimatta. Tämä on puskuroinut muiden kustannusten kasvua.

Suomen talouden kääntyminen kasvuun on tukenut julkista taloutta viime vuosina (kuvio 1). Positiivisen suhdannevaikutuksen lisäksi julkisen talouden tilaa on viime vuosina tuettu erityisesti menoja sopeuttamalla. Nykyinen hallitus on toteuttanut noin 4 mrd. euron menoleikkaukset hallituskauden loppuun mennessä. Sopeutuksen vaikutusta lievensi 1,6 mrd. euron panostukset hallituksen kärkihankkeisiin vuosina 2016–2018. Kärkihankerahoitus loppuu suunnitellusti vuoteen 2018, eikä siitä näytä jäävän pysyviä menolisäyksiä budjettiin. Kärkihankerahoituksen vaikutuksia olisi kuitenkin hyödyllistä arvioida jälkeenpäin.

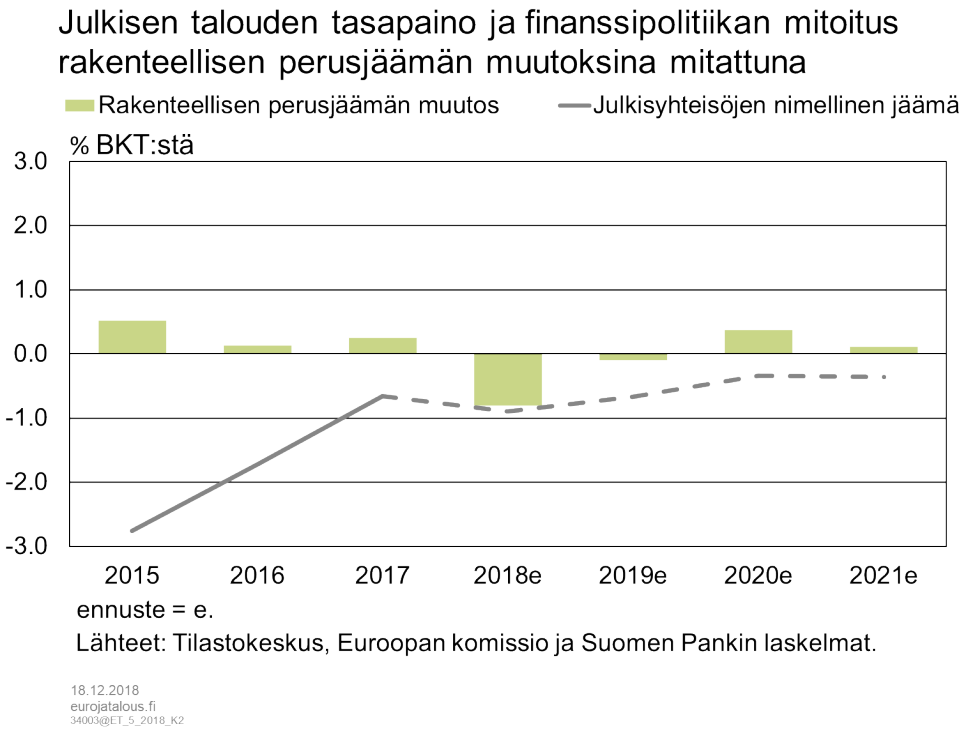
Kuvio 1.



Julkisten menojen lisäykseen kohdistuu paineita monesta suunnasta. Tulevien vuosien aikana aiotaan tehdä merkittäviä puolustusvälinehankintoja. Lisäksi on syntynyt parlamentaarinen yhteisymmärrys lisätä liikenneväylien kehittämisen ja ylläpidon rahoitusta. Erityisesti väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden vuoksi menorakenteeseen tulisi kiinnittää jatkossa erityistä huomiota. Julkisen talouden menokartoitus, joka on tehty viimeksi vuonna 2016, voi olla hyödyllinen väline menojen tarkasteluun myös poliittisella tasolla. Vaalikauden taite vuonna 2019 olisi erityisen hyvä ajankohta menokohteiden päivitetylle dokumentoinnille ja menojen vaikuttavuuden arvioinnille.

Finanssipolitiikka kevenee vuonna 2018. Suhdannetilanteeseen nähden finanssipolitiikan mitoitus ei ole onnistunut, etenkin koska julkisen talouden rakenteellista ongelmaa ei ole korjattu eikä julkisen talouden puskureita ole vahvistettu taantuman jäljiltä. Vuonna 2019 finanssipolitiikka on neutraalia rakenteellisen perusjäämän muutoksen kautta arvioituna (kuvio 2). Myöhempien ennustevuosien 2020–2021 finanssipolitiikasta päättää seuraava hallitus, joten ennusteessa on oletettu ainoastaan tuloveroasteikkojen tarkistukset ansiotason nousun mukaisesti.

Kuvio 2.




## Suomi noudattaa EU:n finanssipolitiikan sääntöjä

Finanssipolitiikan säännöillä on tutkitusti positiivinen vaikutus julkisen talouden hoitoon. Suomessa on pitkään sovellettu valtiontalouden menokehyksiä kohtuullisen hyvällä

menestyksellä. Kehysmenettelyssä hallitus asettaa noin 80 prosentille budjettitalouden menoista sitovan kehyksen neljäksi vuodeksi eteenpäin. Kehykset asetetaan reaalisina, minkä vuoksi niihin tehdään vuosittain hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä mahdollisia rakenteellisia korjauksia. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo kehysten noudattamista ja raportoi siitä vuosittain. Virasto on huomauttanut kehysmenettelyn muodostuneen läpinäkymättömäksi ja vaikeaksi seurata. Vuoden 2019 kehysmenot varauksineen ovat samalla tasolla kuin vuoden 2018 kehysmenot.

Suomea sitovat myös EU:n piirissä sovitut finanssipolitiikan säännöt. EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle 3 prosentin raja, sekä julkiselle velalle 60 prosentin raja. Näiden noudattamista tarkastellaan vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. Koska Suomen julkinen velka pienenee alle 60 prosentin rajan jo tänä vuonna, molemmat vaatimukset tulevat täytettyä ennusteen mukaan seuraavina vuosina.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osassa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteena on saavuttaa rakenteellisen jäämän −0,5 prosentin taso suhteessa BKT:hen. Vuonna 2017 tavoite saavutettiin ja ylitettiin osin poikkeuksellisten verotulojen ansiosta. Vuonna 2018 rakenteellinen alijäämä kasvaa tavoitetta suuremmaksi, mutta etäisyys tavoitteeseen ei muodostu kriittiseksi, etenkin kun Suomelle on myönnetty joustoa rakenteellisten uudistusten toteutuksen vuoksi. Euroopan komission lausunnon mukaan on kuitenkin riski, että Suomi rikkoo sopimukseen kuuluvaa menosääntöä, joka sitoo julkisten menojen kasvun potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtiin.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjä on kritisoitu toisaalta liian rajoittaviksi ja toisaalta liian joustaviksi ja harkinnanvaraisiksi. EU-sääntöjen uudistamisesta on viimeisen vuoden aikana keskusteltu osana talous- ja rahaliiton kehittämistä. Suomi on korostanut kunkin maan omaa vastuuta taloudenhoidostaan ja nykyisten sääntöjen noudattamista. Säännöstön kehittäminen selkeämmäksi sekä omistajuuden vahvistaminen kansallisen lainsäädännön kautta olisivat sekä yksittäisten jäsenmaiden että koko rahaliiton etu.

## Julkisen talouden vahvistaminen tarpeen jo keskipitkällä aikavälillä

Nykyinen hallitus asetti useita julkiseen talouteen liittyviä tavoitteita vaalikauden alussa. Tavoite pienentää julkista velkasuhdetta  on toteutunut. Velkaantumisen lopettaminen vuoteen 2021 mennessä ei sen sijaan näytä ennusteiden valossa onnistuvan. Julkisen talouden tasapainoa koskevat sektorikohtaiset tavoitteet eivät aivan täyty. Kuntatalouden osalta tavoite on saavutettavissa, mutta valtiontalouden nimellinen alijäämä näyttää jäävän suuremmaksi kuin

tavoiteltu 0,5 % vuonna 2019. Työeläkerahastojen 1 prosentin ylijäämän saavuttaminen ei sekään ole varmaa. Suomen Pankin ennusteen perusteella työeläkerahastojen ylijäämä sulaa edelleen seuraavina vuosina pienemmäksi, koska eläkkeiden kasvuvauhti on nopeampaa kuin rahastojen omaisuus- ja maksutulojen kasvu. Rakenteellisen jäämän tavoite −0,5 % ei näytä toteutuvan vuonna 2019, mutta seuraavina vuosina tavoitteen saavuttaminen on mahdollista. Tavoite estää veroasteen nousu on selvästi toteutunut, koska veroaste on laskenut etenkin kilpailukykysopimuksen ja siihen liittyvien kompensaatioiden vuoksi.

Seuraavan, vuonna 2019 alkavan vaalikauden aikana julkisen talouden hoito ei ole ennusteiden valossa helpottumassa. Vaikka velkasuhteen lievä laskutrendi näyttäisi jatkuvan seuraavina vuosina, velkasuhde on edelleen yli 53 % vuonna 2025. Arviossa ei ole huomioitu tulevia puolustusvälinehankintoja, jotka kasvattavat velkasuhdetta 4–5 prosenttiyksikköä. Väestön ikääntymiseen liittyvät terveyden- ja pitkäaikaishoidon menot alkavat kasvaa lähivuosina, kun suuret ikäluokat ylittävät 75 vuoden rajapyykin. Lisäksi julkisen velan korkomenojen kasvu saattaa alkaa rajoittaa finanssipolitiikan liikkumavaraa samaan aikaan ikäsidonnaisten hoitomenojen kasvun kanssa. Vuonna 2005 korkomenot olivat 1,6 % BKT:stä ja velkasuhde oli 40 %. Vuonna 2017 korkomenot olivat 1 % suhteessa BKT:hen, vaikka velkasuhde oli kasvanut 61 prosenttiin. Jos velka kasvaa samaan aikaan korkotason nousun kanssa, julkisen talouden menopaine kasvaa entisestään.

Julkisen talouden puskureiden vahvistaminen nyt talouden suotuisina vuosina on entistä tärkeämpää. Velkaantumisen pysäyttäminen ja velkasuhteen jyrkempi pieneneminen jättäisivät tilaa finanssipolitiikalle, kun menopaineet lisääntyvät tulevaisuudessa tai talous kohtaa häiriöitä. Myös valtion ja kuntien rakenteellisen rahoitusaseman vahvistaminen toimisi varautumisena tuleviin haasteisiin. Tämä voidaan toteuttaa tasapainoisesti tulopohjaa tiivistämällä ja menorakennetta tarkastelemalla. Myös toimet julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseksi ovat tarpeen. Julkista taloutta voidaan vahvistaa myös sosiaaliturvajärjestelmän piirissä esim. työttömyysvakuutusrahaston EMU-puskuria kasvattamalla.

## Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys

Suomen Pankki arvioi julkisen talouden kestävyysvajeeksi noin 3 % suhteessa BKT:hen[1]. Vaikka arvio on karkeasti ottaen sama kuin vuoden 2017 joulukuun arvio, sen kompositio on muuttunut jonkin verran. Kestävyysvaje voidaan laskea kolmesta komponentista, jotka ovat kehittyneet eri suuntiin. Julkisen velan suhteessa BKT:hen arvioidaan kehittyvän keskipitkällä aikavälillä hieman aiempaa suotuisammin, minkä vuoksi kestävyyslaskelmaan sisältyvä arvio velan korkomenoista on pienentynyt hieman. Myös julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä on tuoreen ennusteen perusteella laskelman alussa vuonna 2025 lievästi vahvempi kuin aiemmin arvioitiin. Tulevien

alijäämien nykyarvo on kuitenkin nyt suurempi, mikä lisää kestävyysvajetta.

Uusi väestöennuste kasvatti lievästi kestävyysvajetta. Väestöennusteessa huomio kiinnittyi oletukseen syntyvyydestä, joka oli viime vuosien kehityksen vuoksi tuntuvasti alhaisempi kuin edellisessä vuoden 2015 ennusteessa. Syntyvyyden lasku vaikuttaa toteutuessaan työikäisen väestön määrään negatiivisesti. Tämä puolestaan heikentää potentiaalista talouskasvua 2040-luvulta eteenpäin. Vaikutus kestävyysvajeeseen ei ole niin suuri, koska laskennalliset koulutuskustannukset vähenevät ensin ja muut vaikutukset alkavat tuntua vasta laskelman loppuvuosina.

Vaikka kestävyysvajearvioihin liittyy suurta epävarmuutta, ne antavat viitteitä tulevista kehityssuunnista ja niiden mittaluokasta. Toisin kuin eläkejärjestelmässä, sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä ei ole varauduttu vielä riittävästi väestön vanhenemisen vaikutuksiin. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus voi onnistuessaan hidastaa menojen kasvua, mutta vain jos kustannustehokkuus on uudistuksen kärkenä. Ylipäänsä rakenteellisiin haasteisiin vastaaminen vaatii aikaa, minkä vuoksi uudistusten lykkääminen kasvattaa tulevia riskejä.

## Valtion vastuut varoja suuremmat

Suomessa julkisen varallisuuden määrä suhteessa velkoihin on poikkeuksellisen suuri, koska työeläkerahastot luokitellaan kokonaisuudessaan julkiseen sektoriin. Eläkerahastojen varallisuudella, joka on noin 80 % suhteessa BKT:hen, ei kuitenkaan voida hoitaa julkista velkaa, joka kohdistuu pääosin valtiolle ja kunnille. Toinen ongelma koko julkisen sektorin nettovelan arvioinnissa on usein laskelmasta puuttuvat eläkevastuut, jotka ovat jo nykyisten ansaittujen eläkkeiden suhteen yli 300 % suhteessa BKT:hen.

Valtiolla on kuitenkin merkittävä määrä rahoitusvarallisuutta. Varallisuuden arvo oli vuoden 2017 lopussa noin 64 mrd. euroa eli runsaat 28 % suhteessa BKT:hen. Varallisuudesta 60 % on osakkeita ja osuuksia, joiden arvo on vaihdellut voimakkaastikin. Valtion omaisuustulot ovat olleet viime vuosina keskimäärin 1,8 mrd. euron luokkaa. Osakevarallisuutta on lisäksi myyty viime vuosina vaihtelevasti. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) selvitti keväällä 2018 Suomen julkisen varallisuuden koostumusta ja sen vaikutusta julkisen talouden kestävyyteen[2]. IMF:n julkisen taseen analyysi päätyi arvioon, jonka mukaan julkisen talouden vahvistaminen on tarpeen tulevien ikäsidonnaisten menojen kattamiseksi.

Valtion takaukset ovat kasvaneet edelleen merkittävästi. Vuoden 2017 lopussa takauskanta oli jo 52 mrd. euroa eli 6 mrd. edellisvuotista suurempi. Takaukset ovat kasvaneet viimeisten 10 vuoden aikana runsaat 15 % suhteessa BKT:hen. Takauksista ja niiden kasvusta suurin osa kohdistuu Finnveran vientitakuisiin ja varainhankintaan. Siten takauksilla on tuettu vientiteollisuuden

toimintaedellytyksiä. Valtion takausten kehityksen kriittinen arviointi ja tulevaisuudensuunnitelma olisivat kuitenkin tarpeen nyt, kun rahoitusolot ovat keventyneet eikä markkinarahoitukselle pitäisi olla esteitä. Takaukset muodostavat riskin, joka voi realisoitua vakavassa taantumassa, jolloin julkiseen talouteen kohdistuisi muutenkin painetta.

## Viitteet


1. Kestävyysvajelaskelmien pitkän aikavälin arvioihin liittyy merkittävää epävarmuutta. Tämän vuoksi Suomen Pankki arvioi kestävyysvajetta ½ prosenttiyksikön tarkkuudella. Kestävyysvajetta käsitellään tarkemmin erillisessä artikkelissa. Suomen Pankin käyttämät kestävyysvajeen laskentamenetelmät kuvataan tulevassa BoF Economics Review -artikkelissa. ↑
2. Brede, M.& Henn, C.: Finland's Public Sector Balance Sheet: A Novel Approach to Analysis of Public Finance. IMF Working Paper 18/78, April 2018. ↑


## Asiasanat


bruttokansantuote, julkinen talous, julkisen talouden kestävyys, talouskasvu