

Julkisen talouden arvio 2019

17.12.2019 10:00 • EURO & TALOUS 5/2019 • TALOUDEN NÄKYMÄT



Arto Kokkinen

Vanhempi ekonomisti

Julkisen talouden hoidossa on otettava huomioon pitkälle aikavälille kasautuvat haasteet. Suomen väestörakenne muuttuu epäsuotuisaksi, kun työikäisen väestön määrä pienenee ja vanhenevan väen määrä yhä kasvaa. Tämä epäsuhta yhdessä ikäsidonnaisten menojen kasvun kanssa aiheuttaa julkiseen talouteen tilanteen, jossa pitkän aikavälin menojen nähdään kasvavan tuloja suuremmiksi. Edellä kuvatun kestävyysvajeen lisäksi julkisen talouden hoidossa on varauduttava tuleviin taantumiin ja negatiivisiin yllätyksiin.



Vastasyklisyyttä niin myötä- kuin vastamässä?

Talousteorian mukaan finanssipolitiikalla voi tasoittaa talouden suhdannevaihteluita. Säästämällä hyvinä aikoina julkinen talous voi kasvattaa liikkumavaraansa huonoja aikoja varten. Vastasyklinen finanssipolitiikka ei siten tarkoita sellaista julkisen talouden hoitoa, jossa suhdanteita tasattaisiin pelkästään huonoina aikoina julkisia menoja lisäämällä.

Finanssipolitiikan vastasyklisyys voi toteutua automaattisten vakauttajien toiminnan kautta ja/tai päätösperäisin finanssipoliittisin toimin. Verotulot ja muut tuloerät, kuten omaisuustulot, kasvavat automaattisesti hyvinä aikoina ja parantavat julkisen talouden perusjäämää^[1]. Vastaavasti huonoina aikoina verotuloja kertyy vähemmän ja esimerkiksi työttömyyteen liittyvät menot kasvavat, mikä osaltaan tukee talouskasvua. Hyvinä

aikoina kerätyt puskurit mahdollistavat tämän julkisen talouden elvyttävän roolin huonoina aikoina. Näin toimien julkinen talous tasoittaisi automaattisesti kansantalouden suhdannevaihteluita.

Automaattisten vakauttajien lisäksi vastasyklisyyttä voidaan toteuttaa päätösperäisin toimin eli esimerkiksi toteuttamalla säästötoimia suotuisassa suhdannetilanteessa. Päätösperäinen elvyttävä finanssipolitiikka voi olla kuitenkin ongelmallista erityisesti lyhyen ajan taantumissa. Ongelmat liittyvät toisaalta suhdannetilanteen havainnoinnin hankaluuksiin reaaliaikaisesti ja toisaalta päätösperäisten toimien oikeaan ajoitukseen.

Sekä automaattisten vakauttajien että päätösperäisten toimien avulla kerrytettävä julkisen talouden puskurit olisi tarpeen Suomen tilanteessa. Puskureita tarvitaan sekä tulevien taantumien varalle että julkisen talouden pitkän aikavälin haasteisiin vastaamiseksi. Valitettavasti puskurien kerryttäminen hyvinä aikoina ei ole osoittautunut helpoksi. Näin siitäkkin huolimatta, että pitkän aikavälin kestävyyttä koetteleva väestörakenteen muutos ja ikäsidonnaisten menojen merkittävä kasvu ovat olleet etukäteen tiedossa.

Päätösperäistä finanssipolitiikan mitoittamista voidaan tarkastella rakenteellisen perusjäämän muutoksen avulla. Rakenteellisessa perusjäämässä julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen on puhdistettu suhdannevaihtelusta ja kertaluonteisista eristä, eikä maksettuja korkoja sisällytetä perusjäämään. Näin ollen rakenteellisen perusjäämän muutos on arvio päätösperäisten toimien vaikutuksesta julkisen talouden jäämään.

Mikäli rakenteellisen perusjäämän muutos on negatiivinen, päätösperäiset menot ovat lisääntyneet (tai verotusta on päätösperäisesti kevennetty). Vastaavasti rakenteellisen perusjäämän positiivinen muutos tarkoittaa sitä, että päätösperäiset menot ovat vähentyneet (tai verotusta on päätösperäisesti korotettu). Kun nimellisen rahoitusjäämän muutoksesta vähennetään rakenteellisen perusjäämän muutos, jäljelle jäävästä osasta voidaan päätellä, onko automaattisten vakauttajien annettu toimia vastasyklisesti.

Oma kysymyksensä on, miten määritellä talouden kehityksessä hyvät ja huonot ajat. Yksi tapa on nimetä huonot ajat BKT:n negatiivisen kasvun perusteella ja hyvät ajat positiivisen kasvun perusteella. Esimerkiksi tekninen taantuma määritellään talouden suhdanneseurannassa kahden peräkkäisen neljänneksen negatiivisena BKT-kasvuna.

Toisaalta talouden suhdannevaihteluita seurataan BKT:n ja BKT:n pitkän ajan potentiaalilin (trendin) erotuksen eli ns. tuotantokuilun avulla. Tässä tavassa huonoina aikoina pidetään sellaisia jaksoja, joina BKT kasvaa pitkän ajan potentiaaliaan hitaammin (laskusuhdanne). Vastaavasti hyvinä aikoina BKT kasvaa pitkän ajan potentiaaliaan nopeammin (noususuhdanne). Kolmannen määritelmän mukaan huonona aikana voidaan pitää sellaista tilannetta, jossa BKT on potentiaalisen tasonsa

1. Julkisen talouden perusjäämässä saaduista tuloista vähennetään kaikki muut menot paitsi korkomenot. Perusjäämällä kuvataan sitä, ovatko kunkin ajankohdan tulot ja menot tasapainossa. Korkomenot jätetään pois perusjäämässä siksi, että ne kuvaavat aiemmin otetun velan hoidosta syntyviä kustannuksia. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämässä (ali-/tai ylijäämä) otetaan puolestaan kaikki tulot ja menot – myös korkomenot – huomioon.

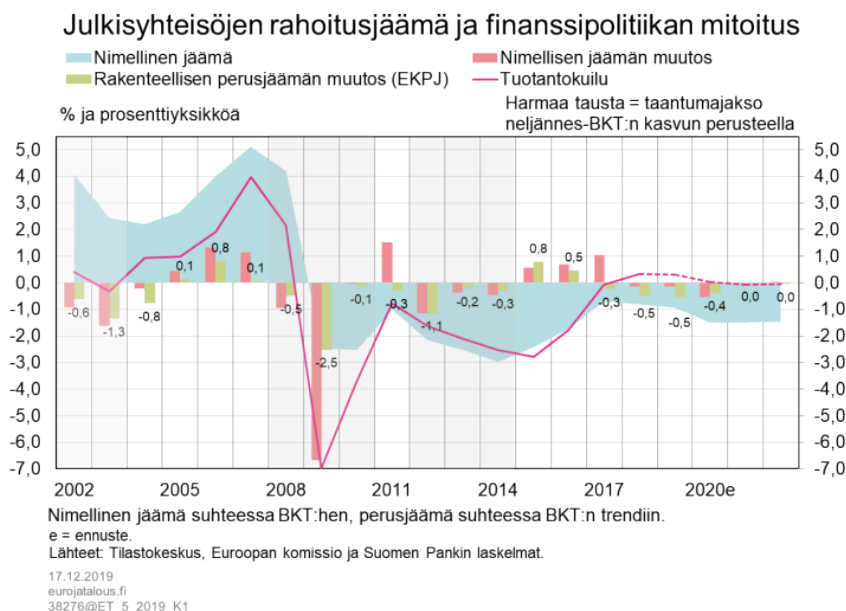
alapuolella (matalasuhdanne), ja hyvänä sellaista, jossa BKT on potentiaalisen tasonsa yläpuolella (korkeasuhdanne).

Päätösperäinen finanssipolitiikka on ollut vastasyklistä, jos rakenteellisen perusjäämän muutos on ollut negatiivinen huonoina aikoina ja positiivinen hyvinä aikoina. Nimellisen rahoitusjäämän muutoksen ja rakenteellisen perusjäämän muutoksen erotus kertoo puolestaan automaattisten vakauttajien toiminnasta. Jos huonoina (hyvinä) aikoina nimellisen jäämän muutos on ollut vielä negatiivisempi (positiivisempi) kuin rakenteellisen jäämän, niin automaattiset vakauttajat ovat toimineet elvyttävästi (kiristävästi) päätösperäisen elvytyksen (kiristyksen) lisäksi.

Kuviosta 1 havaitaan, että kaikissa taantumajaksoissa (harmaalla merkityt vuodet) vuodesta 2002 alkaen taloutta ovat elvyttäneet sekä päätösperäiset toimet että automaattiset vakauttajat. Sekä nimellisen jäämän muutos että rakenteellisen perusjäämän muutos ovat olleet negatiivisia.^[2]

Hyvinä aikoina finanssipolitiikka ei ole ollut yhtä systemaattisesti kiristävää ja yhtä paljon säästöjä kerryttävää. Elvyttävää finanssipolitiikka on harjoitettu myötäsyyklisesti myös positiivisen talouskasvun vuosina, kuten vuonna 2018. Julkisen talouden 2000-luvun alkuvuosien positiivinen jäämä muuttui negatiiviseksi finanssikriisin yhteydessä. Tämän jälkeen julkinen talous ei ole tasapainottunut ja pysyy negatiivisena ennustejakson loppupuolelle asti.^[3] Kun tarkastellaan koko ajanjaksoa vuodesta 2002 alkaen, positiivisen talouskasvun aikana päätösperäiset toimet julkisen talouden puskurien kerryttämiseksi ovat olleet kokoluokaltaan vähäisempiä kuin taantumajaksojen elvytystoimet.

Kuvio 1.



2. Tarkasti ottaen ainakin osassa taantumajaksojen vuosista nimellisen jäämän muutos on ollut perusjäämän muutosta suurempi. Tällöin automaattiset vakauttajat ovat toimineet päätösperäisen vakautuksen lisäksi.
3. Tähän on vaikuttanut osaltaan se, että työikäinen väestö, 15–64-vuotiaat, alkoi supistua Suomessa pian finanssikriisin jälkeen.

Finanssikriisin ja euroalueen velkakriisin jälkeen vuosina 2015–2018 Suomen talous kasvoi. Kasvun ennakoidaan jatkuvan, tosin hidastuvasti, myös vuosina 2019–20. Vuosina 2015–2016 julkiseen talouteen kertyi positiivista puskuria päätösperäisin toimin. Sen sijaan positiivisen talouskasvun ja korkeasuhdanteen vuosina 2017–2018 julkisen talouden rahoitusasema heikkeni muun muassa siksi, että veroja ja sosiaaliturvamaksuja alennettiin.^[4]

Vuonna 2017 julkinen alijäämä pieneni päätösperäisestä keventämisestä huolimatta, sillä automaattiset vakauttajat toivat ylimääräisiä tuloja hyvässä suhdannetilanteessa. Toisaalta edelleen hyvän kasvun vuonna 2018 päätösperäiset toimet alensivat julkisen talouden jäämää niin paljon, että julkiseen talouteen ei kertynyt positiivisia puskureita. Myös vuonna 2019 yhä positiivisen talouskasvun aikana veroalennuksin elvyttävä finanssipolitiikan mitoitus näyttää estävän jälleen positiivisten puskureiden kertymistä.

Käytettäessä huonojen ja hyvien aikojen määrittelyssä tuotantokuilua, kuva säilyy pääasiassa samanlaisena. Ainoastaan vuodet 2015–2017 näyttävät yhä huonoilta vuosilta talouden positiivisesta kasvusta huolimatta, sillä tuotantokuilu oli edelleen negatiivinen. Toisaalta tuotantokuilu supistui, mikä voidaan tulkita nousukauden alkamiseksi. Tuotantokuilun arviointiin, erityisesti reaaliaikaisesti, liittyy kuitenkin runsaasti epävarmuutta. Jälkikäteen tarkentuvat neljännesvuositilinpidoon tiedot aiheuttavat oman ongelmansa päätösperäiselle finanssipolitiikalle. Oleellisin havainto riippumatta suhdannetilanteen määrittelyn tavasta on kuitenkin se, että julkisen talouden puskurien kerryttäminen hyvinä aikoina on jäänyt vähäisemmäksi kuin taantumajaksojen elvytystoimet.

Vuodesta 2015 vuoteen 2018 julkisen talouden alijäämää suhteessa BKT:hen on saatu oikaistua ja velkaa suhteessa BKT:hen pienennettyä, mitä voidaan pitää hyvänä, kun otetaan huomioon väestörakenteen epäsuotuisa kehitys. Julkista taloutta ei ole kuitenkaan onnistuttu kokonaan tasapainottamaan nousu- ja korkeasuhdanteen aikana. Pitkän aikavälin julkisen talouden hoidon näkökulmasta tärkeitä positiivisia puskureita ei niin ikään ole kyetty muodostamaan siitä huolimatta, että jo lähitulevaisuudessa alkava ikäsidonnaisten menojen kasvava paine julkisessa taloudessa sekä pitkän aikavälin merkittävä kestävyysvaje ovat olleet tiedossa ([Kestävyysvaje aiempaa arviota suurempi](#)).

Syksyllä 2019 julkista taloutta koskevia päätöksiä on tehty Suomessa tilanteessa, jossa talouskasvu on yhä hidastumassa, mutta jossa taantumaa ei ennusteta eikä tuotantokuilun arvioida olevan ainakaan vielä negatiivinen. Tästä huolimatta finanssipolitiikan päätösperäinen elvyttävä mitoitus näyttää jatkuvan myös vuosina 2019–20. Tämä osoittaa osaltaan, kuinka hankalaa positiivisessa suhdannetilanteessa on kerätä puskureita julkiseen talouteen.

Julkinen velkasuhde kasvaa jälleen

Julkinen velka kertyy sekä alijäämän että muiden tekijöiden kautta. Velan kertymistä

4. Veroja ja sosiaaliturvamaksuja alennettiin kilpailukykysovimuksen negatiivisten ostovoimavaikutusten kompensoimiseksi. Sopimuksen yhteydessä työnantajien sosiaaliturvamaksuja kevennettiin ja samalla siirrettiin osittain palkansaajille.

lisäävät lyhyellä aikavälillä vuosittaiset alijäämät. Kun tarkastellaan 1990-luvun alun kriisin vuosia, huomataan, että velkasuhteen kasvu vuoden 1990 noin 14 prosentista 56 prosenttiin vuonna 1994 ei selity pelkästään samoina vuosina kertyneillä alijäämillä. Suomessa oli tällöin pankkikriisi. Kertyneiden alijäämien lisäksi valtio joutui ottamaan vielä runsaasti lisälainaa taseen omaisuuttaan ja tulevaisuuden verotuloja vastaan, jotta se kykeni pääomittamaan kriisissä olevia pankkeja. Tällä tavalla estettiin pankkien konkurssit ja se, etteivät pankkeihin säästöjään tallettaneet ihmiset menettäneet talletuksiaan.

Vastaavasti vuoden 2008 julkisen talouden velkasuhde, reilut 30 %, kasvoi finanssikriisin, euroalueen velkakriisin ja Suomen pitkittyneen taantuman aikana 63 prosenttiin vuonna 2015. Tätäkään kasvua ei selitä kuitenkaan yksinään julkisen talouden kertynyt alijäämä, vaikka se onkin merkittävä tekijä. Edellä kuvatun perusteella pelkän julkisen talouden alijäämän kehittymisen avulla arvioitu velkaantumisen voi aliarvioida tulevaisuudessa kertyvää BKT:hen suhteutettua julkisen talouden velkaa. Syyinä ovat ennalta arvaamattomat kriisit ja suuret taantumet, joiden aikana julkisyhteisöt (ja erityisesti valtio) joutuvat ottamaan velkaa myös omaisuuttaan ja tulevaisuuden verotulojaan vastaan lieventääkseen kriisin vaikutuksia koko kansantaloudessa.

Pidemmällä ajalla nettomääräiseen velan kertymiseen vaikuttaa merkittävältä osin se, että alijäämät ovat olleet kumulatiivisesti ylijäämiä suuremmat, kuten edellisessä luvussa kuvattiin. Tämän lisäksi kuitenkin esimerkiksi valtio (samoin muut julkisyhteisöt) voi ottaa rahoitusmarkkinoilta velkaa taseen omaisuuttaan ja tulevaisuuden verotuloja vastaan.^[5]

Seuraavassa tarkastellaan julkisen talouden velkaa suhteessa BKT:hen ja sen kehitystä vuosina 2015–2018 sekä ennustejaksolla 2019–2022. Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen kasvoi Suomessa finanssikriisiä edeltäneistä reilun 30 prosentin lukemista selvästi yli 60 prosenttiin vuonna 2015. Velkasuhdetta onnistuttiin sen jälkeen pienentämään ja päädyttiin vuonna 2018 noin prosenttiyksikön verran EU:n perussopimuksessa sovittua 60 prosentin viitearvoa alemmaksi. Se, että velkasuhde saatiin pienentämään, on hyvä asia pitkän aikavälin haasteita ajatellen. Velkasuhteen pienentämiseen vaikuttivat sekä suotuisa talouskasvu ja alhainen korkotaso että edellisen hallituksen päätösperäinen finanssipolitiikka. Osa velkasuhteen pienentämisestä saatiin tosin aikaan myymällä valtion omaisuutta.

Tulevina vuosina ikäsidonnaisten menojen kasvu, uuden hallituksen päätösperäiset toimet ja heikentynyt talouskasvu alkavat kasvattaa velkasuhdetta kuitenkin uudelleen. Valtion omaisuuden myynnistä huolimatta BKT:hen suhteutettu julkinen velka ylittää jo vuodesta 2021 alkaen 60 prosentin viitearvon. Velkasuhdetta kasvattaa osaltaan hävittäjähankintojen osto-ohjelman alkaminen vuosina 2021 ja 2022, tosin viitearvo näyttäisi ylittyvän ilman hävittäjähankintojakin. Viitearvon ylitys ei ole kovin suuri, mutta aiheuttaa osaltaan painetta velan pienentämiseen tulevaisuudessa.

5. Tässä mielessä, mikäli tulevaisuuden kriisien vaikutukset pystyttäisiin laskemaan Suomen julkisen talouden kestävyysvajeeseen ennalta, se voisi olla jopa suurempi kuin arvioitu 4,7 % suhteessa BKT:hen. Toki tulevaisuudessa julkisen talouden tuloihin voisi vastaavasti vaikuttaa esimerkiksi se, että Suomeen syntyisi uusia Nokian matkapuhelinteollisuuden kaltaisia menestystarinoita.

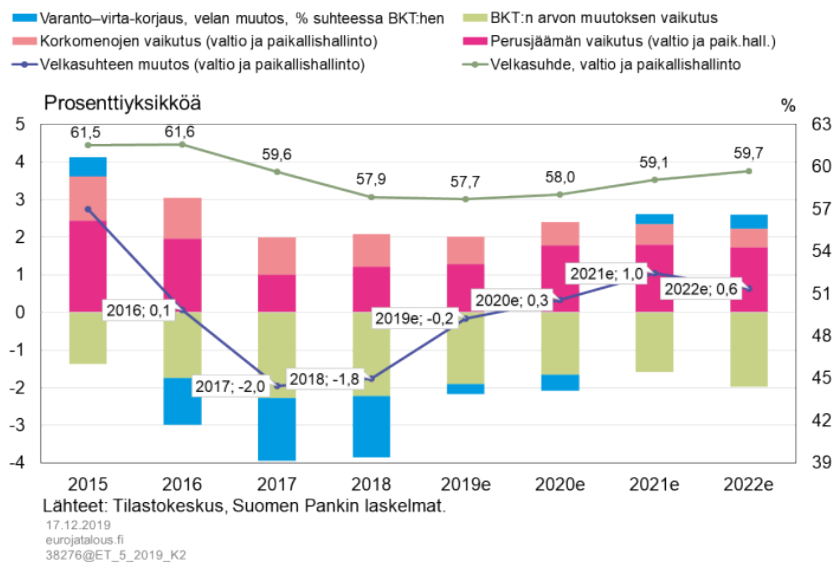
Julkista velkaa tarkastellaan suhteessa nimelliseen BKT:hen. Velkasuhteen kasvua pienentää osamäärän nimittäjän eli nimellisen BKT:n kasvu. Korkotason aleneminen puolestaan vähentää painetta velan kasvuun vuosittain kertyvien alijäämien kautta. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena BKT:hen suhteutettu julkinen velka pienenee, jos nimellisen BKT:n kasvuaste on korkotasoa suurempi, mikäli perusjäämä ei ole liian negatiivinen. Julkisen talouden velkasuhteen kasvua Suomessa ovat lisäksi lieventäneet työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvu sekä valtion rahoitusvarojen (noteerattujen osakkeiden ja vähemmistöosuuksien) myynti.

Suomessa velkasuhteen kehityksen merkittävimmän osan muodostaa valtion ja paikallishallinnon velan kehitys suhteessa BKT:hen (kuvio 2). Perusjäämän lisäksi velkasuhteen kehitykseen ovat vaikuttaneet edellä kuvatut tekijät.

Vuonna 2018 valtion ja paikallishallinnon velkasuhde pieni. Nimellinen talouskasvu oli maksettuja korkoja suurempaa. Tämän lisäksi velkaa maksettiin pois rahoitusvarojen mynnistä saaduilla tuloilla (kuviossa 2 "virta–varanto-korjaus"). Kyseisenä vuonna valtion omistamien rahoitusvarojen myyntitulojen vaikutus oli suurempi kuin valtion ja paikallishallinnon perusjäämän vaikutus.

Kuvio 2.

Valtion ja paikallishallinnon velka/BKT -suhteen kehitys



Vuosina 2019–2022 velka suhteessa BKT:hen kasvaa, kun valtion ja paikallishallinnon menot kasvavat tuloja enemmän ensisijaisesti uuden hallituksen päätösperäisten toimien myötä, mikä näkyy kuviossa 2 perusjäämän vaikutuksena. Nimellisen BKT:n kasvun vaikutus vähennettynä melko alhaisilla korkomenoilla tosin vaimentaa velkasuhteen kasvua. Valtion omaisuuden myyntiä käytetään lisäksi velkasuhteen kasvun hillitsemiseen myös ennustejaksolla.

Julkisyhteisöjen varojen myynti ei ole kuitenkaan Suomen pitkän aikavälin näkökulmasta paras tapa vähentää velkaa tällä hetkellä. Pitkän ajan haasteiden vuoksi hyvinä talouskasvun vuosina olisi pyrittävä julkisen talouden ylijäämiin. Tällä tavoin nettorahoitusvarat kasvaisivat ja Suomi kerryttäisi julkiseen talouteen puskuria pitkän

aikavälin haasteita varten.

Finanssipolitiikan säännöt auttavat julkisen talouden pitkän ajan kehityksen hallinnassa

Euroopan unionin jäsenmaiden julkista taloutta ja finanssipolitiikkaa koskevista säännöistä sovittiin jo euroaluetta suunniteltaessa. Lähtökohdaksi otettiin, että kukin jäsenvaltio hoitaa itse omat julkisen talouden menonsa, vastuunsa ja velkansa. Liiallisen julkisen talouden velkaantumisen estämiseksi jäsenmaat sopivat yhdessä julkista alijäämää ja velkaa rajoittavista säännöistä. EU:n perussopimuksessa asetettiin julkisen talouden alijäämälle suhteessa BKT:hen 3 prosentin raja, ja vastaavasti julkiselle velalle 60 prosentin raja. Näiden noudattamista tarkastellaan vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Ennustejaksolla 2019–2022 julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen säilyy alle 3 prosentissa. Sen sijaan velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon vuosina 2021–2022, joskaan ylitys ei ole kovin suuri jääden alle prosenttiyksikköön. Velkasuhde uhkaa kuitenkin kasvaa senkin jälkeen, joten asiaan on syytä paneutua, jotta velkaantuminen ei ”karkaa käsistä” tai ala rajoittaa pitkän aikavälin julkisen talouden liikkumavaraa, kun esimerkiksi huonoina aikoina pohditaan elvytystä.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteena on lisäksi, että suhdanteista korjattu rakenteellinen jäämä suhteessa BKT:hen saavuttaa –0,5 prosentin tason. Vuonna 2019 merkittävältä, –0,5 prosenttiyksikön poikkeamalta edellä mainitusta viitearvosta vältyttäneen, vaikka rakenteellinen jäämä heikkenee pari kolme kymmenystä –1 prosentin alapuolelle. Tämä johtuu Suomelle vuosiksi 2017–2019 myönnetystä rakenneuudistuslausekkeen mukaisesta 0,5 prosentin joustosta suhteessa BKT:hen.

Vuotta 2020 koskevassa maakohtaisessa suosituksessa Suomea kehoitettiin varmistamaan, että nettomääräinen julkisten perusmenojen kasvu on enintään 1,9 %, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 0,5 % suhteessa BKT:hen. Sopeutuksen sijaan rakenteellinen jäämä kuitenkin heikkenee noin –1,5 prosentin tuntumaan, mihin vaikuttavat myös hallituksen päätösperäiset finanssipolitiikan toimet. Vuonna 2020 Suomelle muodostuu riski merkittävään poikkeamaan. Suomi noudattaa kuitenkin vuonna 2020 EU:n perussopimuksen nimellistä alijäämä- ja velkakriteeriä. Kaiken kaikkiaan Suomen voi katsoa pääosin noudattavan EU:n julkisen talouden sääntöjä.

EU-sääntöjen uudistamisesta on viime vuosien aikana keskusteltu osana talous- ja rahaliiton kehittämistä.^[6] EU:n finanssipolitiikan säännöt ovat toimineet siinä mielessä, että euroalueen maiden yhteen laskettu julkisen talouden alijäämä pienentyi vuoden 2010 reilusta 6 prosentista puoleen prosenttiin vuonna 2018. On selvää, että sääntöjen olemassaolo on auttanut tässä. Samaan aikaan kuitenkin noin kolmanneksella euromaista velka suhteessa BKT:hen on yli 85 %, eikä velkaa ole saatu merkittävästi

6. Ks. esimerkiksi Bénassy-Quéré ym. (2018) Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform, CEPR Policy Insight no. 91, January 2018, ja Suvanto, A. ym. (2015) Arvio Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista, Valtiovarainministeriön julkaisu – 37a/2015, 53.

pienennettyä. Nykysääntöjen on arvioitu olevan varsin monimutkaisia ja niiden noudattamisen seurannan toivottaisiin olevan läpinäkyvämpää.

EU-sääntöjen lisäksi Suomessa on pitkään sovellettu valtiontalouden menokehyyksiä kohtuullisen hyvällä menestyksellä. Kehysmenettelyssä hallitus on jälleen asettanut noin 80 prosentille valtion budjettitalouden menoista sitovan kehyksen neljäksi vuodeksi eteenpäin. Kehykset asetetaan reaalisina, minkä vuoksi niihin tehdään vuosittain hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä mahdollisia rakenteellisia korjauksia. Kehysjärjestelmä perustuu ennakkolliseen tarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää ennalta käsin.

Kestävyysvajetta voi kuroa umpeen monella eri tavalla

Suomella on julkisessa taloudessa yhä suhdanteista riippumatonta rakenteellista alijäämää. Lisäksi väestörakenteen epäsuotuisan kehityksen jatkuminen aiheuttaa painetta julkisen talouden pitkän ajan kestävyydelle. Väestön ikääntyessä julkisen talouden, johon Suomen tapauksessa lasketaan mukaan lakisääteinen eläkejärjestelmä, eläke-, terveydenhoito- ja hoivamenot kasvavat. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrä edelleen laskee.

Pitkällä aikavälillä julkisen talouden menot ovat suuremmat kuin tulot. Suomen Pankin kestävyysvajearvion mukaan julkisen talouden sopeutustarve on noin 4,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jos kestävyysvajeelle ei tehdä mitään, se johtaa ennen pitkää julkisen velan hallitsemattomaan kasvuun. Jotta kestävyysvaje voitaisiin kuroa umpeen, julkisen talouden on keksittävä lisää tulonlähteitä ja samaan aikaan löydettävä säästöjä.

Julkisen talouden tulopohjaa voidaan vahvistaa tuottavuutta ja talouskasvua tukevilla rakenteellisilla uudistuksilla, työllisyysasteen nostamisella ja verorakenteen muuttamisella paremmin kasvua tukevaan suuntaan. Menorakenteeseen tulisi puolestaan kiinnittää jatkossa erityistä huomiota väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden vuoksi. Valtiovarainministeriön vuodesta 2015 alkaen julkaisemat menokartoitukset ovat tämän vuoksi erityisen tervetulleita. Eläkemenojen voimakkaain kasvu on ajoittunut menneelle 10 vuodelle, kun taas tulevana vuosina on odotettavissa terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon menojen kasvu, johon ei ole varauduttu samalla tavoin kuin eläkejärjestelmässä.

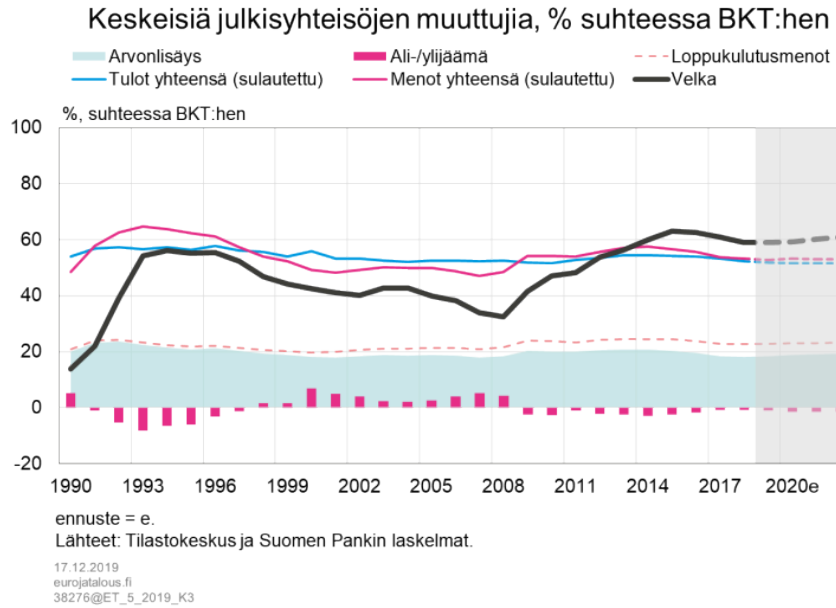
Keskeinen kysymys on, mistä julkisen talouden menoista on mahdollista säästää ja kuroa kestävyysvajetta umpeen. Usein ensimmäisenä vastauksena on esitetty julkinen palvelutuotanto ja työn tuottavuuden parantaminen siinä.

Säästöpotentiaalia voi arvioida vertailemalla eri menojen kokoluokkia. Julkisen palvelutuotannon arvonlisäys, joka sisältää palkansaajakorvaukset ja tuotantovälineistön kulumisen, muodosti vuonna 2018 reilut 18 % BKT:stä. Kun arvonlisäyksen lisätään (karkeasti ottaen) julkisessa palvelutuotannossa käytettävät materiaalien ja palveluiden ostot muilta, päästään julkiseen loppukulutukseen^[7], joka muodostaa 23,2 % BKT:stä

7. Hieman tarkemmin sanottuna näihin on lisättävä vielä yksilöllisiä markkinattomia hyödykkeitä vastaavat

(kuvio 3).

Kuvio 3.



Julkisen palvelutuotannon kulutusmenot, jotka sisältävät palkat ja ostot muilta, muodostavat siis lopulta reilun viidenneksen BKT:stä (vuonna 2018), joten ei voi luottaa siihen, että pelkästään niistä säästämällä olisi mahdollista kuroa koko kestävyysvaje umpeen.

Vuonna 2018 veroja (ja veroluonteisia maksuja) kerättiin 42 % suhteessa BKT:hen. Tämän lisäksi julkisyhteisöt saivat omaisuustuloja, kuten osinkoja ja velkapapereiden korkotuottoja, sekä muun muassa yrittäjätulon ottoja omista liikelaitoksistaan siten, että kaikki julkisyhteisöjen tulot muodostivat 52 % suhteessa BKT:hen. Palvelutuotannon kustannusten ylittävistä verotuloista 42 % – 23 % = 19 % sekä verotulojen lisäksi hankituista muista tuloista 52 % – 42 % = 10 %, yhteensä 29 % suhteessa BKT:hen, suurin osa palautetaan takaisin yksityiseen talouteen. Tarkemmin laskettuna tästä 29 prosentista on vähennettävä julkiset investoinnit (4 %, ml. pääomansiirrot) ja omaisuusmenot (1 %) sekä EU-jäsenmaksut ja muiden kv-järjestöjen jäsenmaksut (1 %). Näiden jälkeen jäävä summa, karkeasti ottaen noin 23 % suhteessa BKT:hen (suuruusluokaltaan yli 55 mrd. euroa vuonna 2018), sisältää kaikki tulonsiirrot, avustukset ja tuet kotitalouksille (ml. maatalousyrittäjät), yrityksille sekä rahoitus- ja vakuutuslaitoksille suunnatut yritystuet sekä valtion ja kuntien avustukset voittoa tavoittelemille yhteisöille (järjestöille, yhdistyksille, puolueille, säätiöille, jne.). Lisäksi lakisääteisen eläkejärjestelmän katettavaksi kuuluvat kasvavat eläkemenot ovat osa näitä menoja.

Näitä suuruusluokkia tarkasteltaessa näyttää siltä, että ei ole välttämättä suoraviivaista säästää pelkästään julkisista palveluista koko kestävyysvajeen verran, samalla kun ikääntyvän väestön terveys- ja sosiaalipalvelujen tarve lisääntyy, vaikka tuottavuutta ja

tulonsiirrot sekä vähennettävä saadut myyntitulot ja tuotos omaan loppukäyttöön.

talouskasvuakin saataisiin vahvistettua. Palvelutuotannon lisäksi toisen mahdollisen säästökohteen muodostavat edellä mainitut muut julkiset menot.

Edellä uumoiltujen säästöpainneiden pienentämiseksi julkiseen talouteen on kyettävä säästämään sekä lyhyen että pitkän aikavälin puskureita. Puskurit mahdollistavat myös elvytyksen huonoina aikoina ja auttavat varautumisessa tulevaisuuden kriiseihin. Liiallinen velkaantuminen voi sen sijaan vaarantaa sekä pitkän aikavälin haasteista selviämisen että elvyttävät toimet huonoina talousaikoina.

Avainsanat

velka, vastasyklinen finanssipolitiikka, julkinen talous, alijäämä

Kirjoittaja(t)



Arto Kokkinen
Vanhempi ekonomisti
[etunimi.sukunimi\(at\)bof.fi](mailto:etunimi.sukunimi(at)bof.fi)