

Julkisen talouden haasteet pitkällä aikavälillä – julkisen talouden kestävyys valtiovarainministeriön näkökulmasta*

Tuomas Sukselainen
Osastopäällikkö, ylijohhtaja
Valtiovarainministeriö

1. Lähtökohta

Julkisen talouden kestävydestä huolehtiminen kuuluu valtiovarainministeriön keskeisimpiin vastuisiin, ei niinkään itseisarvona kuin edellytysten varmistamiseksi yhteiskuntapolitiikan johdonmukaiselle ja pitkäjänteiselle toimeenpanolle. Kestävyuden arvioinnilla on talouspolitiikan lyhyen ja keskipitkän ajan pohdinnoissa pitkät perinteet. Erityisesti 2000-luvulla aikajänne on entisestään pidentynyt ja huomio on kohdistunut suurten ikäluokkien eläkeiän saavuttamisen ja palvelutarpeen kasvun julki-

selle taloudelle lähivuosisikymmeninä tuomaan lisätaakkaan.¹ Väestön ikääntymisen ja julkisen talouden vuorovaikutukset ovat olleet lisääntyvän huomioon kohteena muissakin kehittyneissä kansantalouksissa. EU:n puitteissa on kehitetty yhtenäistä analyysivälineistöä ja pantu pystyy koordinoitu analyysi- ja seurantamenetely vertailukelpoisine kestävyysindikaattoreineen (Euroopan komissio 2009 ja 2010).

Tämän artikkelin tarkoituksena on esitellä valtiovarainministeriön tuoreimman julkisen talouden kestävyysarvion lähestymistapaa, tuloksia ja näiden pohjalta tehtyjä suosituksia talouspolitiikan jatkovalmistelusta. Sisältö noudattelee pitkälti Taloustieteellisen Yhdistyksen seminaarissa 22.3.2011 aiheesta pitämäni esitelmää. Raportti aiheesta julkaistiin joulukuussa 2010 nimellä ”Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle” (Valtiovarainministeriö 2010b). Maaliskuussa 2011 julkaistu ”Taloudellinen katsaus, kevät 2011” sisältää uusimman tilastoaineiston ja ennustelaskelmien pohjalle rakentuvaa täydentävää aineistoa aiheesta (Valtiovarainministeriö 2011a). Myös huhtikuussa 2011

* Tämä artikkeli pohjautuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston sekä erityisesti budjettiosaston ja vero-osaston yhteistyöhön, johon keskeisimmin osallistuivat Jussi Huopaniemi, Jani Pitkäniemi, Arvi Suvanto, Marko Synkkänen, Lauri Taro, Mikko Spolander, Sami Yläoutinen ja Riita Kivekäs kansantalousosastolta, Kati Jussila ja Johanna von Knorring budjettiosastolta sekä Elina Pylkkänen vero-osastolta. Työstä on tarkemmin raportoitu joulukuussa 2010 (Valtiovarainministeriö 2010b) ja maaliskuussa 2011 (Valtiovarainministeriö 2011a).

¹ Esimerkkinä varhaisemmista arvioista tällä saralla voidaan mainita ”Talouspolitiikan lähivuosien haasteista”, joka julkaistiin toukokuussa 2001.

valtioneuvostossa hyväksytty ”Suomen vakausohjelman tarkistus” käsittelee samoja asioita (Valtiovarainministeriö 2011b). Artikkelin lopuksi esitetään joitakin näkökohtia vastauksena julkisuudessa joulukuun raporttimme ilmes-
tymisen jälkeen kestävyysvajeesta käytyyn kes-
kusteluun, ennen muuta professori Pertti Haa-
parannan (2011) äskettäin tässä aikakauskirjas-
sa julkaistuun artikkeliin.

2. Julkisen talouden kestävyys- arvioinnista

Valtiovarainministeriö julkaisi vuoden 2010 alussa raportin ”Julkinen talous tienhaarassa” (Valtiovarainministeriö 2010a). Siinä paneu-
duttiin perusteellisesti ja monista näkökulmista
julkisen taloutemme kestävyysongelmiin
kansainvälisen finanssikriisin luomassa vaikeas-
sa tilanteessa. Syksyn 2010 aikana valtiovarain-
ministeriössä jatkettiin kestävyyslaskelmatyötä
vaalikauden 2011–2015 talouspolitiikan val-
mistelun tarpeisiin. Joulukuussa 2010 julkais-
tun uuden raportin ensimmäinen tavoite oli
saattaa julkisen talouden kestävyysarvio ajan
tasalle uusimman kansantalouden tilaa ja näky-
miä koskevan tiedon pohjalta (Valtiovarainmi-
nisteriö 2010b). Samassa yhteydessä nähtiin
tärkeäksi kiinnittää huomiota kestävyyslaskel-
mien epävarmuuksiin ja niissä mahdollisesti
tapahtuneisiin muutoksiin. Kokemus on osoit-
tanut laskelmien suuren herkkyyden niin läh-
tökohtatilanteen muutoksille kuin laskelmissa
käytettävillä vaihtoehdoilla oletuksillekin.
Herkkyyyslaskelmia vaihtoehdoisten oletusten
vaikutuksista lopputulemiin onkin esitetty
säännönmukaisesti VM:n julkaisuissa.

Joulukuun 2010 raportin toisena tavoitteen
oli luoda pohjaa välttämättömälle keskuste-
lulle julkisen talouden tulevaisuutta koskevista

kiireellisistä valinnoista. Pitkällä aikavälillä
julkisen talouden menot pyrkivät ikääntymises-
tä johtuen kasvamaan nopeammin kuin koko-
naistuotannon arvo. Kun julkisten tulojen voi-
daan muuttumattomin tuloperustein odottaa
kasvavan korkeintaan samaa tahtia kuin koko-
naistuotannon arvon, olisi väistämättömänä
seurauksena alijäämäisyyden jatkuminen ja
velkaantuneisuuden paisuminen. Tällainen ke-
hitys tulisi vastuullisen talouspolitiikan keinoin
estää. Mitä edellytyksiä ja mahdollisuuksia on
vaikuttaa julkisten tulojen ja menojen sekä ko-
konaistuotannon keskinäisiin suhteisiin niin,
että julkinen talous kääntyy ylijäämäiseksi ja
velkakriisiltä välttyään? Miten julkisen talou-
den tuloihin ja menoihin vaikuttavat toimet
ovat mitoitettavissa, ajoitettavissa ja kohden-
nettavissa kansantalouden kasvun ja työllisyy-
den sekä hyvinvointitavoitteiden toteutuksen
näkökulmista parhaalla mahdollisella tavalla?

Virkamiestyönä laaditun kestävyyslaskel-
men tavoitteena ei ollut esittää yksityiskohtaisia
suosituksia veropolitiikan tai julkisten menojen
mitoituksen ja uudelleenkohdentamisen suh-
teen. Talouspoliittisten toimintavaihtoehtojen
hyötyjen ja kustannusten arviointi edellyttää
erillistä huolellista paneutumista ja viime kä-
dessä poliittisen kannanmuodostuksen ja pää-
töksenteon alueelle kuuluvaa punnintaa. Jotta
välttämättömiä valintoja koskevalle päätöksen-
teolle olisi mahdollisimman hyvät edellytykset,
tulisi tietopohjan julkisen talouden tulevista
kehitystrendeistä ja vaihtoehdoista sekä niihin
liittyvistä vaikutusmekanismeista ja epävar-
muuksista kuitenkin olla huolellisesti kartoitet-
tu, tutkimustieto koottu ja johtopäätökset läpi-
näkyvästi raportoitu.

Pitkän ajan kestävyyslaskelmat voivat par-
haimmillaankin tarjota vain karkean yleiskuvan
näköpiirissä olevista kehityssuunnista ja niiden

Taulukko 1. Keskeisiä lukuja keskipitkällä aikavälillä

	2009	2010*	2011**	2012**	2013**	2014**	2015**
BKT markkinahintaan, määrän muutos, %	-8,2	3,1	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9
Kuluttajahintaindeksi, muutos %	0,0	1,2	3,3	2,7	2,2	2,0	2,0
Työttömyysaste, %	8,2	8,4	7,6	7,2	6,9	6,5	6,3
Työllisyysaste, %	68,3	67,8	69,1	70,0	70,7	71,1	71,4
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, % BKT:sta	-2,9	-2,8	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9
Valtio	-4,8	-5,4	-3,9	-3,7	-3,9	-3,8	-3,7
Kunnat	-0,6	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Soturahastot	2,6	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0
Julkisyhteisöjen bruttovelka (EMU), % BKT:sta	43,8	48,4	50,1	51,3	53,0	54,6	56,2
Valtionvelka, % BKT:sta	37,5	41,7	43,9	45,6	47,5	49,3	51,1

* Ennakkotilasto.

** Ennuste.

Lähde: Tilastokeskus, Valtiokonttori ja VM.

seuraamuksista. Vastuullisen päätöksenteon pohjana ne kuitenkin ovat välttämättömiä. Kesätvysvajeita koskevat laskelmat on niihin liit-
tyvistä epävarmuuksista huolimatta tätä nykyä otettu itsestään selviksi talouspolitiikkaa koskevan analyysin ja suositusten lähtökohdiksi IMF:ssä ja muissakin kansainvälisissä talousinstituoioissa samoin kuin akateemisten ekonomistien keskuudessa. Yhtä tärkeää on tutkimuspohjan vahvistaminen ja monipuolinen keskustelu näistä talouspolitiikkamme keskeisimmistä kysymyksistä.

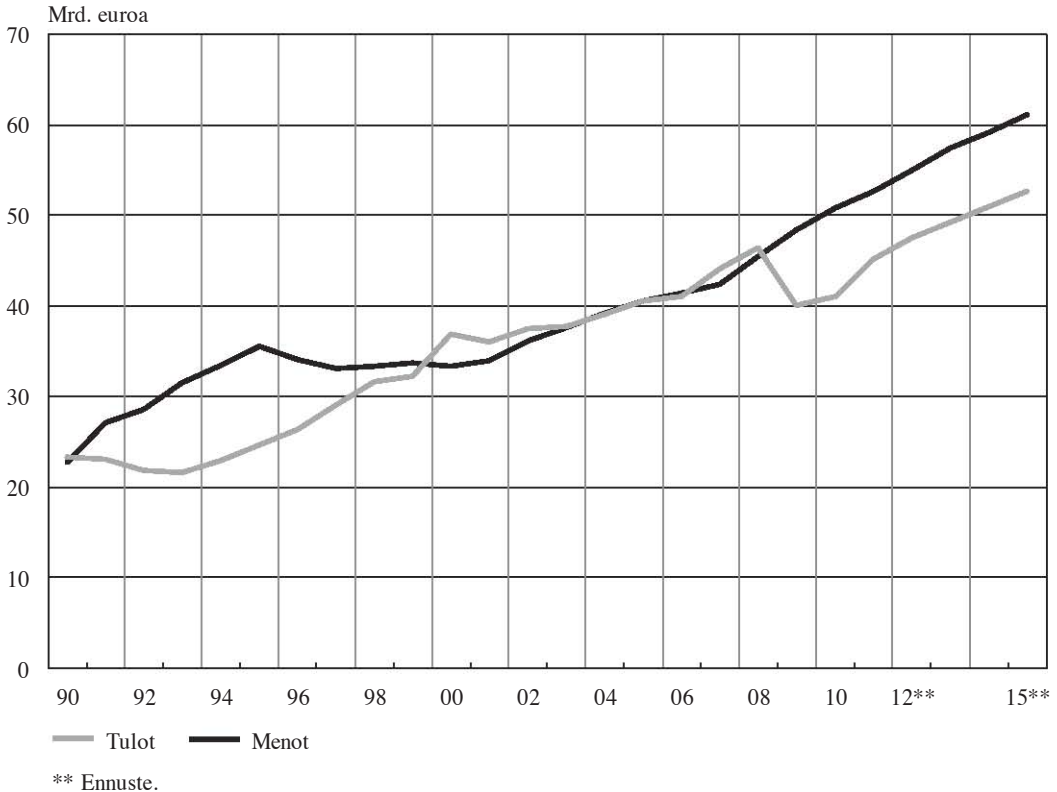
3. Julkisen talouden tilanne ja näkymät vuoteen 2015: talouskasvu ei poista alijäämää

Julkisen talouden tila on Suomessa heikentynyt nopeasti määrällä, joka vastaa 7 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2008 julkisyhteisöjen tulot ylittivät menot yli neljällä prosenttiyksiköllä BKT:hen verraten. Vuonna 2009

menot olivat kääntyneet jo lähes 3 prosenttiyksikköä tuloja suuremmiksi ja tilanne säilyi lähes muuttumattomana vuonna 2010 (taulukko 1). Vaikka tasapainon järkkäminen johtui ennen muuta suhdanteiden tilapäisestä jyrkästä heikkenemisestä sekä määräaikaisista elvytystoimenpiteistä, on ilmeistä, että talouden tuotantopotentiaali ja siten julkisen talouden kestävyiden edellytykset ovat suhdannehäiriöiden vaikutuksesta heikentyneet pysyvämmin.

² Keskipitkän ajan ennusteet vuoteen 2015 ovat samat, joita käytettiin valtioneuvoston 23.3.2011 tekemän ns. teknisen kehyssuosituksen perustana. Tarkempi kuvaus keskipitkän ajan talousennusteesta sisältyy kevään 2011 Taloudelliseen katsaukseen (Valtiovarainministeriö 2011a). Valtion menot on arvioitu mainitun kehyssuosituksen mukaisina. Tätä artikkelia viimeisteltäessä hallituksen muodostaminen 17.4.2011 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen oli vasta käynnistymässä. Tulevan hallituksen ohjelman ja siihen perustuvan valtiontalouden kehyssuosituksen valmistuttua voidaan täsmentää kuvaa julkisen talouden näköaloista uusien politiikkalinjausten pohjalta.

Kuvio 1. Valtion tulot ja menot



Lähteet: Tilastokeskus ja VM.

Valtiovarainministeriön tuoreimman keskipitkän ajan ennustelaskelman mukaan julkisen talouden alijäämäisyys alenisi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vajaan kolmen prosenttiyksikön tasolta noin yhteen prosenttiyksikköön vuosina 2011–2015 (Valtiovarainministeriö 2011a). Tämä arvio perustuu vaalikauden 2007–2011 päättyessä voimassa olleeseen lainsäädäntöön ja sitoviin politiikkalinjauksiin.² Julkisten tulojen kasvuvario perustuu jo päätettyjen veroperustemuutosten lisäksi oletukselle kiinteästi tulopohjaa seuraavasta tulojen kasvusta. Menojen kehitys on arvioitu voimas-

saolevan talousarvion, kehyspäätöksen ja peruspalveluohjelman pohjalta (taulukko 1).

Valtiontalouden alijäämä olisi vuonna 2015 peruslaskelman mukaan noin 8,5 miljardia euroa ja vastaisi 3,7 % BKT:sta (kuviot 1). Valtiontalouden menoarvioihin ei sisälly alkaneen vaalikauden osalta harkinnanvaraista menotason korotusta, joten arvio lähtee historian taustaa vasten hyvin maltillisesta menojen kehityksestä. Valtiontaloudessa hallinnonalojen menojen on oletettu reaalisesti pysyvän lähes ennallaan ja vain korkomenojen kasvavan. Jos valtion menot kasvaisivat historiallisen trendinsä

Taulukko 2. Julkiset tulot, menot ja tasapaino pitkällä aikavälillä

	2010	2015	2030	2060	Muutos 2015→2060
Kokonaismenot	55,1	53,4	59,0	69,0	+15,6
Ikäsidonnaiset menot	27,6	28,0	31,2	32,0	+4,0
Korkomenot	1,4	1,9	4,3	13,5	+11,6
Muut menot	26,1	23,5	23,5	23,5	-0,0
Kokonaistulot	52,3	52,4	51,4	50,1	-2,3
Vero- ja maksutulot	48,4	47,9	47,8	47,7	-0,0
Omaisuuksitulot	3,9	4,5	3,8	2,4	-2,1
Nettoluotonanto	-2,8	-0,9	-7,0	-18,9	-17,9

Lähteet: Tilastokeskus, Valtiokonttori ja VM.

mukaisesti, alijäämä kasvaisi nykyiseltä tasoltaan edelleen. Kuntien menojen kasvun oletetaan pysyvän tulojen vajaan 4 prosentin kasvun tahdissa, mikä myös on selvästi maltillisempaa menneisyyteen nähden.

4. Pidemmän ajan laskelmat: alijäämä ja velka kasvamassa hallitsemattomasti

Valtiovarainministeriön julkisen talouden kestävyysarvio on ankkuroitu vuodelle 2015 ennakoituun lähtökohtatilanteeseen. Tulevien vuosikymmenien kehitystä tarkastellaan suhteessa tuohon lähtökohtatilanteeseen niin tulojen, menojen kuin tasapainonkin näkökulmasta. Kaikki epävarmuudet, jotka liittyvät vuotta 2015 koskevaan julkisen talouden tilannearvioon, vaikuttavat siten pitkän ajan kestävyyttä koskeviin arvioihin.

Julkisen talouden pitkän aikavälin laskelmissa on käytetty samaa laskentakehikkoa ja

menettelyä kuin viime aikojen kestävyyslaskelmissa valtiovarainministeriössä muutoinakin. Keskeinen merkitys laskelmien lopputuloksille on ikäsidonnaisten menojen kehitysarvioilla. Näiden menojen on arvioitu kasvavan noin 4 prosenttiyksikön verran suhteessa bruttokansantuotteeseen vuodesta 2015 vuoteen 2060 (taulukko 2). Tätä ennen, vuosina 2010–2015, ikäsidonnaisten menojen arvioidaan lisääntyvän jo määrällä, joka vastaa noin 0,5 prosenttiyksikköä BKT:sta. Muiden menojen kuin ikäsidonnaisten menojen ja korkomenojen on oletettu pysyvän ennallaan suhteessa bruttokansantuotteeseen kuten verotulojenkin. Korkomenojen kasvu määräytyy tulojen ja menojen kehityksen sekä tehdyn korko-oletuksen mukaan. Myös korkotulot ja muut omaisuustulot määräytyvät vastaavin perustein. Laskelmissa käytetyt keskeiset väestön ja talouden kehitystä koskevat oletukset esitetään liitetaulukossa.

Laskelman mukaan julkisen talouden alijäämä alkaa ennen pitkää kasvaa kiihtyvällä vauh-

Taulukko 3. Kestävyysslaskelmien oletusberkkyydestä

	Peruslaskelma	Oletusmuutos	Vaikutus kestävyyssvajeeseen
Elinajanodote (2060)	Miehet 87,8 vuotta Naiset 91,5 vuotta	+1 vuosi +1 vuosi	+0,4 %-yks.
Tuottavuuden kasvu	1,7 %	+1 %-yks.	-0,8 %-yks.
Työllisyysaste	74 %	+1 %-yks.	-0,7 %-yks.
Velan korko	3 %	+1 %-yks.	-0,5 %-yks.
Työurien pidentäminen	1,5 vuotta vuoteen 2025 mennessä	+1 vuosi	-1 %-yks.
Hoidon tarve 8 lisäelinvuodesta	4 tervettä vuotta	+2 tervettä vuotta	-0,5 %-yks.

Lähteet: Tilastokeskus, Valtiokonttori ja VM.

dilla. Laskelmien päätevuonna 2060 alijäämä olisi noin 19 % BKT:stä ja julkinen bruttovelka noin 290 % BKT:stä. Julkiset kokonaismenot kohoaisivat lähes 16 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen vuodesta 2015 vuoteen 2060. Neljännes tästä johtuisi ikäsidonnaisten menojen kasvusta ja kolme neljänestä paisuvan velan vuoksi kohoavista korkomenoista.

Laskelma on mekaaninen painelaskelma, ja sen tulema julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden indikaattori: mitä voimakkaampi julkisen talouden velkaantumiskierre on, sitä kestävämpi on julkisen talouden asema pitkällä aikavälillä. Todellisuudessa tällainen kehitys katkeaisi jo huomattavasti ennen laskelmien päätevuotta epäsuotuisien markkinareaktioiden vaikutuksesta. Tästä meillä on konkreettisia kokemuksia euroalueelta.

Pitkälle tulevaisuuteen ulottuviin laskelmiin liittyy aina epävarmuuksia. Laskelmassa käytettyihin oletuksiin liittyvän epävarmuuden vaikutuksia kestäväsvajeeseen on haarukoitu herkkyysslaskelmissa, joiden keskeiset tulokset on koottu taulukkoon 3. Työurien pituutta koskevan oletuksen merkitys korostuu herkkyystarkastelussa: vuoden pidentyminen työuran

keskimääräisessä pituudessa alentaisi kestäväsvajearviota prosenttiyksikön verran. Työllisyysasteoletuksen kohoaminen prosenttiyksiköllä vaikuttaisi vastaavasti kestäväsvajetta kaventavasti noin 0,75 prosenttiyksikön verran ja tuottavuuden vuotuisen kasvuoletuksen kohoaminen pysyvästi prosenttiyksiköllä suunnilleen saman verran. Ikääntymismenojen kasvuun vaikuttavia herkkyystarkasteluja on taulukossa 3 kaksi. Eliniän odotteen kohoaminen vuodelle suurentaisi kestäväsvajetta vajaalla puolella prosenttiyksiköllä ja hoitotarpeen kasvu lisäelinvuosina kaksinkertaiseksi perusoletukseseen nähden suunnilleen saman verran.

5. Julkisen talouden rahoitusasema ei ole kestävällä pohjalla

Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan julkisen talouden kykyä rahoittaa pitkällä aikavälillä tuloillaan nykyinen velkansa sekä menonsa (julkiset palvelut ja etuudet). Julkista taloutta sitoo pitkän aikavälin budjettirajoite, jossa tarkasteluvuoteen diskontattujen tulojen ja menojen on oltava yhtä suuret. Budjettirajoite ja kestävyysvaatimus täyttyvät, kun julkisen

talouden rahoitusasema on tasolla, joka ennakoitulla meno- ja tulokehityksellä ei johda hallitsemattomaan velkaantumiseen.

Julkisen talouden katsotaan siis olevan kestäväällä pohjalla, mikäli laskelmissa julkisen sektorin velkasuhde pysyy pitkällä aikavälillä vakaana. Olennainen näkökulma kestävyysajattelussa on myös se, että poliittisten valintojen tulisi kohdella eri sukupolvia oikeudenmukaisesti, toisin sanoen nykyhetken velkaantumisella ei saa liiaksi rajoittaa tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksia.

EU:n komissio ja talouspoliittinen komitea ovat vuodesta 1999 alkaen arvioineet väestön ikääntymisen vaikutuksia EU-maiden julkisiin talouksiin. Edellä mainitun julkisen talouden kestävyys ehdon täsmentämiseksi EU:ssa on kehitetty erilaisia indikaattoreita. Yleisimmin ja myös valtiovarainministeriössä käytetyn kestävyysindikaattorin S2:n ilmaisema kestävyysvaje osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden rakenteellista eli suhdannekorjattua rahoitustaloutta tulisi parantaa laskelmien lähtövuoteen mennessä, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla.³

Kestävyysongelma voidaan esittää myös ns. julkisen talouden kestävyden turvaavan rahoitusaseman avulla. Tämä tarkoittaa sellaista rakenteellista rahoitusasemaa, joka vakauttaa julkisen velan pitkällä aikavälillä. Pelkistäen voidaan sanoa, että kestävyysvaje on laskelmien lähtövuonna vallitsevan rakenteellisen rahoitusaseman ja kestäväksi arvioidun rahoitusaseman erotus.

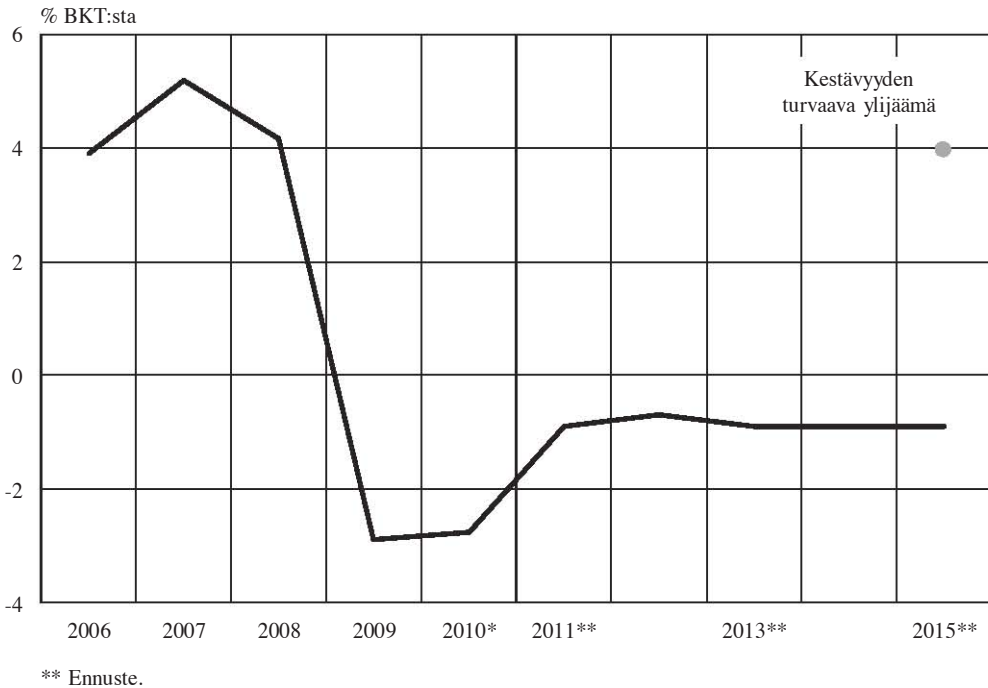
Vuodelle 2015 arvioitu Suomen julkisen talouden kestävyden turvaava rahoitusasema on kestävyyslaskelmien mukaan 4 prosenttia ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Kun laskelmien lähtövuoden 2015 julkisen talouden suhdannekorjatun rahoitusaseman arvioidaan olevan noin -1 % BKT:sta, on kestävyysvaje määritelmällisesti 5 % BKT:sta. Julkisen talouden rahoitusasemaan tarvitaan siis tämän suuruinen korjaus, jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä (kuvio 2).

Suomessa kestävyysongelma johtuu pääasiassa ikääntymisen kustannuksista. Kestävyysongelma on perusteiltaan rakenteellinen, ja suhdannevaihtelut eivät sinänsä muuta kokonaiskuvaa. Ikääntymisen kustannukset jakaantuvat usealle vuosikymmenelle, joskin nopein kasvu ajoittuu seuraaville kahdelle vuosikymmenelle. Talouskriisi on kuitenkin kärjistänyt tätä asetelmaa etäännyttäen julkisen talouden rahoitusasemaa kestävyden turvaavalta tasolta.

Kestävyysvaje on siinä mielessä epävakaa indikaattori, että se muuttuu aina, kun laskelman lähtökohtavuoden suhdannekorjattu rahoitusasema muuttuu. Toisaalta pelkät suhdanteiden ylä- ja alamäet eivät määritelmän mukaan muuta suhdannekorjattua rahoitusasemaa lähtötilanteessa. Kestävyden turvaava rahoitusasema on luonteeltaan vakaampi, ja sen arvio muuttuu vain, mikäli julkisen talouden lähtötilanteen velka, velan ja sijoitusten korkoletukset tai arvio ikäsidonnaisten menojen kehityksestä muuttuu esimerkiksi rakenteellisten muutosten seurauksena.

³ *Komission kestävyysraportista vuodelta 2009 löytyy tarkka kuvaus siitä, miten indikaattori S2 johdetaan julkisen talouden intertemporaalisesta budjettirajoitteesta (Euroopan komissio 2009).*

Kuvio 2. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto subteessa bruttokansantuotteeseen



Lähteet: Tilastokeskus ja VM.

6. Sopeutustarve 5 prosenttia BKT:sta: ripeus ja etupainotteisuus edullisinta ja turvallisinta

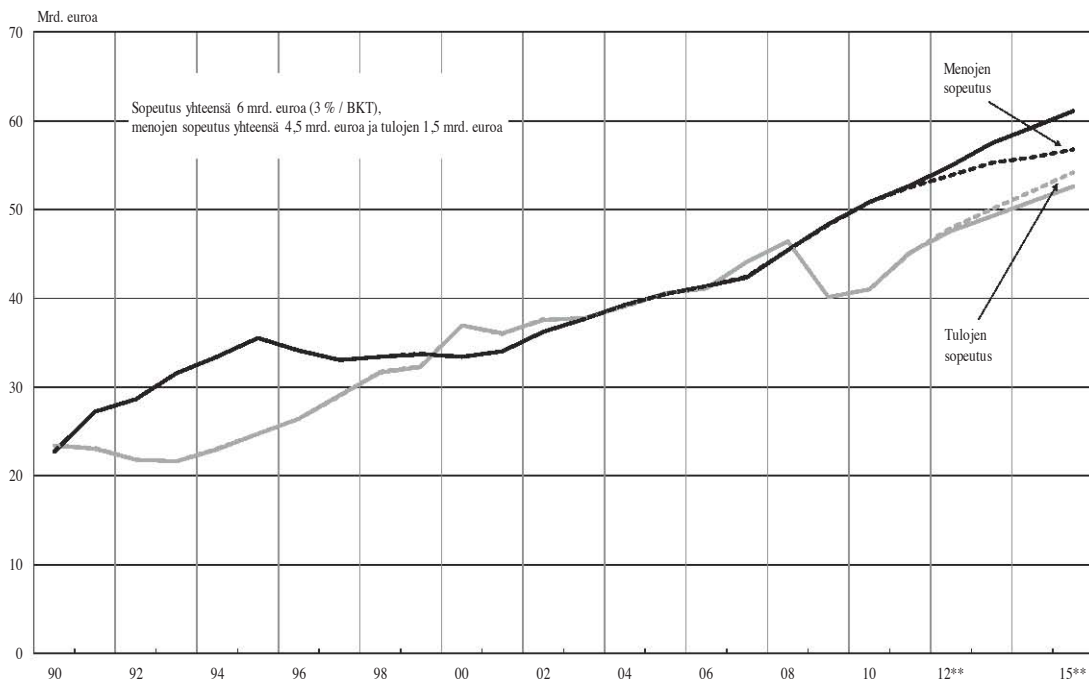
Jotta kestävyysvajeesta päästäisiin eroon, tavoitteeksi tulisi siis asettaa julkisten tulojen ja menojen keskinäisen tasapainon parantaminen määrällä, joka vastaa 5 % bruttokansantuotteesta. Vuosille 2011–2015 ennakoitun kokonaistuotannon keskimääräisen arvon pohjalta tämä sopeutustarve vastaa runsasta 10 miljardia euroa.

Julkisen talouden sopeuttaminen voidaan toteuttaa välittömästi tuloihin ja menoihin vaikuttavilla toimenpiteillä tai pidemmällä aikavälillä

talouskasvua vahvistavilla ja menopaineita pienentävillä rakenteellisilla uudistuksilla. Mikäli sitovista ja mitattavissa olevista rakenteellisista uudistuksista saadaan päätöksiä, julkisen talouden kestävyden turvaava ylijäämätarve vuonna 2015 pienenee. Sopeutus voi saada erilaisia muotoja ja sisältöjä. Olennaista on se, että toimenpiteet, joilla kestävyysongelmaan puututaan, todella vahvistavat julkista taloutta pysyvällä tavalla eivätkä esimerkiksi lykkää ilmeisiä paineita pinnan alle ja tulevaisuuteen.

Päättämällä ja toimeenpanemalla ajoissa julkista taloutta vakauttavia toimia lisätään luottamusta kykyyn välttää pahemmat ongelmat tulevaisuudessa. Päätökset ja niiden vaiku-

Kuvio 3. Valtion tulojen ja menojen sopeutus



Lähteet: Tilastokeskus ja VM.

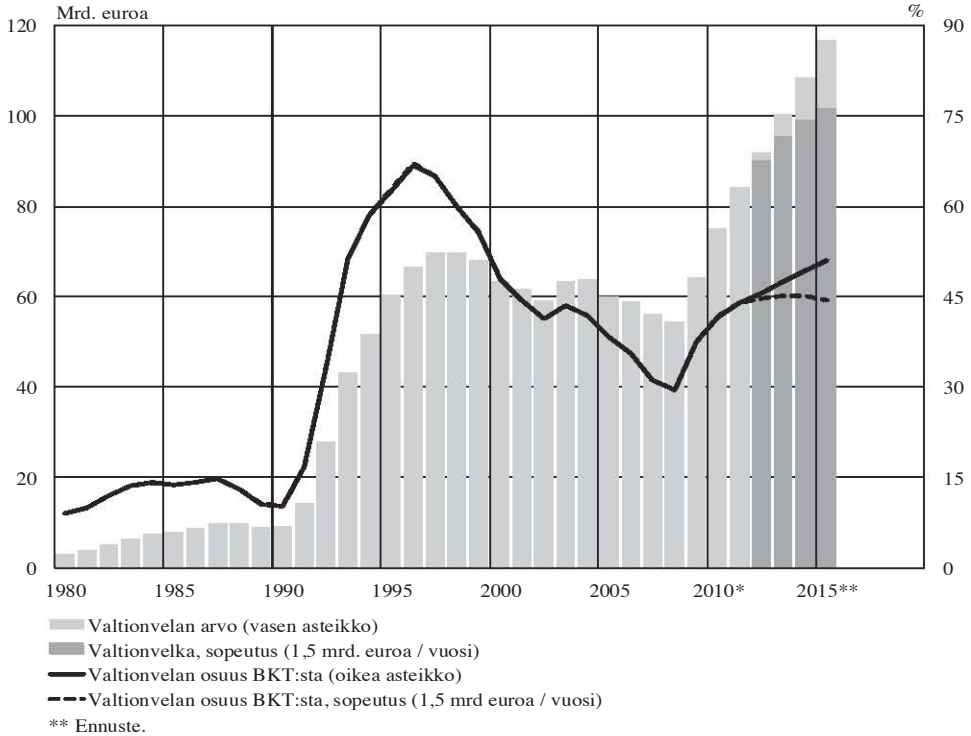
tukset vahvistavat talouden toimijoiden luottamusta tulevasta toimintaympäristöstä ja luovat vakaan pohjan tulevan taloudellisen toiminnan suunnittelulle ja rakentamiselle. Valtion luottokelpoisuutta tuetaan myös parhaalla tavalla johdonmukaista ja asteittain etenevää ohjelmaa toteuttaen.

Tulevaisuuden epävarmuuksiin ja uusiin taloutta uhkaaviin negatiivisiin häiriöihin voidaan varautua etupainotteisella julkisen talouden vahvistamisella. Etupainotteinen sopeutus loisi liikkumavaraa tehdessään lähtötilanteen vuosi vuodelta vahvemmaksi, korkorasitus alenisi samalla asteittain, etupainotteisuus tarjoaisi myös kestävät lähtökohdat toimintojen so-

peutumiseen mahdollisimman varhain. Tulevien sukupolvien asemaa helpotettaisiin myös ajoissa ja silloin, kun suuret ikäluokat vielä ainakin osaksi ovat työmarkkinoiden käytettävissä. Aiemmat kokemuksemme julkisen talouden kriiseistä osoittavat selvästi lähtökohtatilanteen mahdollisimman alhaisen velkaantuneisuuden merkityksen.

Tulevalla vaalikaudella tulisi tehdä sitovat päätökset toimenpiteistä, joilla koko kestävyysvaje kurotaan umpeen. Vähimmäistavoitteena tulisi olla, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee välittömästi toimenpitein – toisin sanoen menojen kasvua leikkaamalla ja veroja maltillisesti korottamalla – 1,5 miljardia euroa

Kuvio 4. Valtionvelka



Lähteet: Valtiokonttori ja VM.

eli noin 0,75 % suhteessa bruttokansantuotteen vuosittain. Tämä merkitsisi sitä, että julkisen talouden rahoitusasema vahvistuisi vähintään 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen vuoteen 2015 mennessä (kuvio 3).⁴ Tämän suuruinen vähimmäissopeutus tarvitaan, jotta julkisen talouden velkasuhde saadaan hallintaan. Näillä toimin valtionvelan taso suhteessa kokonaistuotantoon kääntyisi vuon-

na 2014 alenevaksi vaikka velkaantumisen vielä jatkuisikin (kuvio 4).

Jotta julkisen talouden kestävyysvaje saataisiin kurrottua vuoteen 2015 mennessä umpeen, tarvitaan saman ajanjakson aikana lisäksi päätöksiä, jotka vahvistavat julkisen talouden rahoitusasemaa noin kahdella prosentilla suhteessa kokonaistuotantoon. Tässä yhteydessä julkisen talouden kestävyttä parantavilla rakenteellisilla uudistuksilla olisi keskeinen merkitys, ja niiden vaikutukset voisivat ajoittua osin pidemmälle aikavälille. Mikäli tällaisia päätöksiä ei kyetä tekemään, välittömien sopeustoimenpiteiden tarve vastaavasti kasvaa.

⁴ Kuvio 3 kuvaa esimerkin omaisesti yhtä mahdollista tulojen ja menojen sopeutusurien yhdistelmää, joka kaventaisi tulojen ja menojen epätasapainoa 3 prosenttiyksiköllä BKT:hen subteutettuna.

7. Kasvu ei ratkaise kestävyysoongelmaa

Julkisen talouden kestävyys turvattaisiin siis päättämällä toimenpiteistä, jotka parantaisivat julkisten tulojen ja menojen pitkän ajan tasapainoa 5 prosenttiyksikön verran bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Minkälaisia eväitä on tarjottavissa tällaisten päätösten tekemiseksi ja riittävien vaikutusten aikaansaamiseksi?

Julkisen talouden kestävyys ei ole itseisarvo vaan edellytys talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden toteuttamiselle samaan tapaan kuin taloudellinen kasvu. Kasvulle ja tuotantorressien käyttöasteelle asetettavat tavoitteet ovatkin kiinteässä vuorovaikutussuhteessa julkisen talouden vakauttamisen kanssa. Tätä talouspolitiikan kokonaisuutta on äskettäin pyritty linjaamaan hallituksen ja työmarkkinaosapuolten laatimassa kestävä talouskasvun ja työllisyyden ohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2010), samoin kuin Eurooppa 2020 -strategian kansallisessa ohjelmassa (Valtiovarainministeriö 2011c). Vahva taloudellinen kasvu on kiistatta tärkeä perusta julkisen talouden kestävyydelle. Edellä kuvatussa vuoteen 2015 ulottuvassa keskipitkän aikavälin tarkastelussa BKT:n määrän arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,5 % vuodessa vuosina 2011–2015. Kasvun ja jo päätettyjen toimenpiteiden myötä julkisen talouden rahoitusasema kohenisi niin, että vuonna 2015 se olisi -0,9 % suhteessa BKT:hen. Valtion rahoitusasema olisi vielä vuonna 2015 selvästi alijäämäinen (-3,7 % BKT:sta), ja valtionvelka kasvaisi edelleen suhteessa BKT:hen. Suomen julkisen talouden rahoitus ei olisi kestäväällä perustalla.

Kasvun ja julkisen talouden rahoitusaseman keskinäisen suhteen valottamiseksi valtiovarainministeriön kevään 2011 Taloudelliseen

katsaukseen sisällytettiin tarkastelu vaihtoehdosta, jossa BKT:n määrä kasvaisi joka vuosi yhden prosenttiyksikön nopeammin kuin keskipitkän aikavälin perustarkastelussa (taulukon 1 mukainen kehitys).⁵ Tällöin Suomen talous kasvaisi keskimäärin 3,5 % vuodessa vuosina 2011–2015.

Talouden ripeämpi kasvu kohentaisi julkisen talouden rahoitusasemaa. Laskelmassa yhden prosenttiyksikön verran perusuran nopeampi vuotuinen kasvu kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa noin 0,4 prosenttiyksikköä vuosittain. Aikavälillä 2011–2015 julkisen talouden rahoitusasema vahvistuisi tällöin kumulatiivisesti vajaalla 2 prosenttiyksiköllä bruttokansantuotteeseen verrattuna ja valtion rahoitusasema paranis runsaan prosenttiyksikön verran suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaihtoehtolaskelmassa tarkasteltu varsin nopea kasvukaan ei siis riitä tasapainottamaan valtion rahoitusasemaa ja saattamaan julkisen talouden rahoitusta kestäväälle perustalle vuoteen 2015 mennessä.

Taloudellinen toimintaympäristö näyttää tällä hetkellä edessä olevan julkisen talouden sopeutushaasteen kannalta vaativammalta kuin 1990-luvun laman jälkeistä sopeutusta toteutettaessa. Nopeamman kasvun eväät ovat nyt selvästi niukemmat ja epävarmemmat kuin 1990-luvun alun taantumien jälkeen. Kansainvälinen kysyntä ei välttämättä kohdistu yhtä voimakkaana suomalaisiin tuotteisiin kuin 1990-luvulla ja pitkälti 2000-luvulle. Kilpailukykyä koskevat haasteet sekä useimpien maiden kasvu- ja tasapaino-ongelmat vaikeuttavat vientivetoisen sopeutuksen toteuttamista. Läh-

⁵ *Laskelma ja sen tulokset sekä taustalla olevat oletukset on selostettu yksityiskohtaisesti kevään 2011 Taloudellisen katsauksen keuhikossa "Julkisen talouden rahoitusasema ja talouden kasvu" s. 63–65 (Valtiovarainministeriö 2011a).*

tökohtaisesti alhainen valtionvelan korkotaso puolestaan estää – toisin kuin 1990-luvulla – merkittävän korkomenojen alentamisen muutoin kuin velan tasoa laskemalla.

Tämänhetkiset ennusteet perustuvat oletukseen siitä, että maailmantalous jatkaa nousuaan ja toipumista taannoisesta kriisistä. Kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla ilmenneet häiriöt ja rauhattomuus voivat kuitenkin mahdollisesti jälleen kärjistyessään vaarantaa talouden elpymisen. Muiden EU-maiden pankkien ongelmien syveneminen tai muut rahoitusjärjestelmän toimintaan liittyvät häiriöt heikentäisivät myös Suomen talouden näkymiä.

8. Sopeuttamistoimien valinta: tuloja, menoja ja rakenteita arvioitava kriittisesti

Talous voidaan vakauttaa kestäväksi usein eri tavoin. Kun kestävyuden kohentamiseksi laadittavia suunnitelmia ei voi perustaa pelkästään talouden kasvun varaan, tarvitaan toimenpiteitä, jotka korjaavat julkisen talouden tulojen ja menojen suhdetta. Kasvulla on merkittävä roolinsa, mutta se ei synny ilman toimenpiteitä, joita myös tarvitaan muutosten aikaansaamiseksi julkisten tulojen ja menojen suhteeseen. Nykyiset tulot ja menot perusteineen pitäisi systemaattisesti arvioida tulevia tarpeita, tavoitteita ja toimintaedellytyksiä vasten.

Valtiovarainministeriössä valmistui laaja veropolitiikan linjausraportti vuoden 2010 lopulla (Valtiovarainministeriö 2010c). Raportissaan verotyöryhmä esitti verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen. Veropohjien liikkuvuus on johtanut verokannoilla ja erityisillä vereduilla tapahtuvaan verokilpailuun. Tämä on koskenut erityisesti yhteisöverokantaa. Tavarat

ja palvelut ovat vähemmän alttiita veroasteeroille maiden välillä, vaikka internetkaupan ja ostosmatkailun yleistyminen onkin lisännyt niiden liikkuvuutta. Globalisaatio luo näin paineita siirtää verotuksen painopistettä yhtiö- ja ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen ja liikkumattomiin verotuskohteisiin, kuten kiinteistöihin.

Taloukasvun näkökulmasta verotuksen kokonaistason merkittävään nostamiseen ei löydy perusteita. Työhön ja yritystoimintaan kohdistuva verotus näyttäisi edelleen edellyttävän pikemminkin keventämistä kannustimien parantamiseksi taloudellisen aktiviteetin lisäämiseksi. Tulopohjan paikkaaminen joistakin verotuen muodoista luopumalla tai niiden vaikutusta rajaamalla voisi tukea julkisen talouden sopeutumista. Kiinteistöverotuksen, pääomatuloverotuksen ja välillisen verotuksen korottaminen olisi todennäköisesti kasvuun ja työllisyyteen kohdistuvilta vaikutuksiltaan vähemmän negatiivista kuin korkean työhön ja yritystoimintaan kohdistuvan verotuksen ylläpitäminen.

Julkisten menojen kenttä on olennaisesti monimuotoisempi ja pirstaleisempi kuin julkisen talouden tulopuoli. Tämä vaikeuttaa niin menopolitiikan analysointia ja arviointia kuin hallintaakin. Huomio on helppo kiinnittää niihin menolajeihin, joihin ilmiselvästi liittyy kasvupaineita. Näitä ovat erityisesti peruspalvelumenot, joihin vaikuttaa ikääntymiskehityksen myötä kasvava palvelukysyntä.

Toinen näkökulma menojen arviointiin on tarkastella niitä julkisen sektorin tehtävien ja menojen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Etenkin kansantalouden nousukausien aikana alttius kasvattaa menoja lisääntyä. Taloudellisen tilanteen heikentyessä menojen sopeuttaminen vastakkaiseen suuntaan on vaikeampaa. Julkiselle menotaloudelle luonteenomaista on

rakenteiden hidasliikkeisyys ja jähmettyneisyys. Potentiaalisia uudelleen arviointia vaativia menorakenteita ja menolajeja löytyy kaikkialta julkisesta taloudesta, hallinnosta, tulonsiirroista, tukipalkkioista ja palvelutoiminnasta. Työikäisen väestön määrän vähentyessä ja nykyistenkin työvoimaresurssien ollessa osittain selvässä vajaikäikäytössä on syytä harkita laajaa kirjoa toimenpiteitä työvoiman tarjonnan lisäämiseksi. Askeleita oikeaan suuntaan on jo otettu niin työelämään tulon kuin siellä pysymisenkin suhteen. Opiskeluaikojen lyhentämiseen ja efektiivisen eläkeiän kohottamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat keskeisessä roolissa samaten kuin pyrkimykset työkyvyn ylläpitämiseen ja palauttamiseen sekä työelämän kehittämiseen.

Menojen kehitykseen vaikuttaa ratkaisevalta tavalla se, miten tehokkaasti julkinen sektori pystyy hyödyntämään verovaroja. Tuottavuuspotentiaali tulisikin saada mahdollisimman laajasti käyttöön. Tehokkuuden laaja vaihtelu eri toimintayksiköiden välillä, kuten myös kansainväliset parhaat käytännöt, antavat tukea tehostamispotentiaalia koskeville arvioille. Toiminnan tehostamisen ja kustannustietoisuuden lisäämisen kautta saavutettavia kustannussäästöjä on tehtävissä ja tehtävä koko julkisen talouden kentässä.

Julkisten palveluiden tuottamisessa kunnat ovat keskeisessä asemassa. Tuottavuuden kohentamista vaikeuttaa kunta- ja palvelurakenteen hajanaisuus sekä palvelujen työvoimavaltaisuus. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen on kuitenkin mahdollista rakenteita järjeistämällä ja hyödyntämällä mittavaa eläkepoistumaa.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan edellytysten jatkuvalla parantamisella pyritään myös tuottavuuden kasvuun ja kilpailukykyyn kohentamiseen. Julkisen panostuksen vai-

kuttavuuden tulisi olla keskeisin kriteeri tähän toimintaan osallistumiselle. Niin kokonaispanostus kuin julkisten voimavarojen käyttökin ovat Suomessa jo kansainvälistä huipputasoa. Vaikuttavuudesta ei ole yhtä selkeää näyttöä.

Julkisten menojen kohdentaminen ja mitoittaminen tapahtuu poliittisen päätöksenteon kautta. Valintojen tueksi tarvitaan julkisten tehtävien ja menojen perinpohjaista läpikäyntiä, jonka yhteydessä tulee tarkastella erilaisia vaihtoehtoja sekä niiden hyviä ja huonoja puolia. Suomen julkinen talous edustaa perinteistä pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa julkisen sektorin vastuulle on asetettu hyvin monenlaisia tehtäviä. Julkisten menojen kriittinen arviointi ei tarkoita hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista ja yhteiskunnan heikompiensaisten jättämistä heitteille vaan edellytysten varmistamista keskeisimpien tavoitteiden saavuttamiselle myös tulevaisuuden muuttuvissa olosuhteissa.

Käytännössä menojen läpikäynti ja säästömahdollisuuksien arviointi edellyttää politiikkalohkoittaista ja poikkihallinnollista tarkastelua. Menojen uudelleen kohdentaminen eri hallinnonalojen tai täysin erityyppisten toimintojen välillä on ainakin aiemmin osoittautunut vaikeaksi mutta ei kuitenkaan mahdottomaksi tehtäväksi kuten Suomen omat ja esimerkiksi Kanadan 1990-luvun kokemukset osoittavat (Bourgon 2009). Mitään yksittäistä hallinnon alaa tai merkittävää menolohkoa ei voida jättää lähtökohtaisesti uudelleenarvioinnin ulkopuolelle.⁶

⁶ Alkuvuodesta 2010 on valtioneuvoston ja ministeriöiden piirissä koottu aineistoa ns. menoinventaarion tekemiseksi edellä kuvatun ajattelun suuntaisesti. Se, mihin tämä työ kokonaisuudessaan on hallituksen muodostamisen ja hallitusohjelman laadinnan myötä johtanut, ei artikkelin kirjoittamisen aikaan vielä ollut tiedossa eikä arvioitavissa.

Osviittoja julkisten toimintojen ja menojen uudelleenarviointiin antaisivat vastaukset seuraaventyypisiin kysymyksiin:

- Onko toiminta välttämätöntä keskeisten politiikkaprioriteettien saavuttamiseksi?
- Tuottaako toiminta merkittäviä taloudellisia ja yhteiskuntapoliittisia hyötyjä?
- Miten toiminta voidaan hoitaa vähemmän kustannuksin tai muutoin tehokkaammin?
- Voidaanko toiminta kohdentaa vaikuttavammin ja muutenkin tarkoituksenmukaisemmin?
- Pitääkö valtion rahoittaa toiminta?
- Voiko toiminnan hoitaa tai rahoittaa toinen julkisen sektorin taho, sen ulkopuolinen taho tai kansalaiset itse, kokonaan tai yhteistoiminnassa?

9. Lopuksi: kommentteja kestävyysvajeesta käytyyn keskusteluun⁷

On erittäin tervetullutta, että julkisen taloutemme kestävyysongelmasta, sen mittaluokasta ja ratkaisumahdollisuuksista käydään keskustelua. Keskustelu laskelmien laadintamenetelmistä ja oletuksista auttaa arvioimaan laskelmien epävarmuuksia – niiden lähteitä ja suuruusluokkia – sekä menetelmien ja oletusten vaihtoehtoja. Vastaavasti talouspoliittisten toimien tarpeesta sekä vaihtoehtoista hyötyneen, kustannuksineen ja vaikuttavuuksineen on välttämätöntä käydä keskustelua. Seuraavassa kiinnitän huomiota ensiksi siihen, ettei valtiovarainministeriö suinkaan ole ainoa Suo-

⁷ Tämä jakso perustuu Mikko Spolanderin, Jani Pitkänien, Arvi Suvannon, Jussi Huopaniemen ja Lauri Taron valtiovarainministeriön kansantalousosastolla kokoamiin näkökohtiin.

men julkisen talouden kestävyyttä arvioinut taho. Tämän jälkeen kommentoin julkisessa keskustelussa keskeisimmin esille tuotua kritiikkiä ja esitän joitakin vertailuja muihin kotimaisiin kestävyysvaje-arvioihin.

Vuoden 2010 alun jälkeen on julkaistu useita arvioita Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta (taulukko 4). Valtiovarainministeriön viimeisin arvio (5 % BKT:sta) vastaa keskiarvoa näiden vaihteluvälille 0,5–8 % BKT:sta asetttävien arvioiden joukossa.

Kestävyysvajelaskelmiin ja niiden tuloksiin kytkettyihin talouspoliittisiin johtopäätöksiin kohdistunut kritiikki voidaan ryhmitellä sen mukaan, kohdistuuko se laskelmien laadintamenetelmään, niissä käytettyihin lähtökohtalaituksiin tai kestävyysvajeen umpeen kuromisesta tehtyihin talouspoliittisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin. Seuraavassa kommentoidaan näistä kolmesta näkökulmasta erityisesti professori Pertti Haaparannan (2011) esittämää kritiikkiä.

9.1. Menetelmästä

Olellainen piirre valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmissa on niiden laadinta tavalla, jolla vastaavia laskelmia tehdään myös muissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Valtiovarainministeriössä kestävyyslaskelmia on laadittu 2000-luvulla osana EU:n talouspolitiikan koordinaatioprosessia yhteisin periaattein. Haittapuolena tästä saattaa seurata se, että yhteiseen menetelmään perustuvat arviot voidaan yksityiskohdiltaan asettaa kyseenalaisiksi. Toisaalta yhteiseen menetelmään ja oletuspatteristoon tukeutuminen parantaa arvioiden vertailtavuutta ja laskelmien läpinäkyvyyttä sekä on omiaan vähentämään ”VM:n vedätyksen” pelkoa. VM:n käyttämiä menetelmiä ja niissä käy-

Taulukko 4. Suomea koskevia kestävyysvajearvioita, tammikuu 2010–maaliskuu 2011

	Julkaisukuukausi	Arvio % / BKT
VM	2/2010	5,5
OECD	4/2010	8
EU:n komissio	6/2010	4,3
IMF	8/2010	6
Suomen Pankki	9/2010	6
Standard & Poor's	10/2010	8
VM	12/2010	5
ETLA	1/2011	2,5
VM	3/2011	5
Palkansaajien tutkimuslaitos	3/2011	0,5
Keskiarvo ⁸		5,0

tettyjä indikaattoreita on selostettu EU:n ikääntymistyöryhmän ja komission kattavissa raporteissa. Läpinäkyvyydestä eräs esimerkki on myös vuosittain laadittava vakausohjelma, joka alistetaan tarkalle sekä Euroopan komission että muiden jäsenmaiden taholta tehtävälle tarkistukselle.

EU:n jäsenmaiden kestävyyslaskelmille asettamista ehdoista seuraa, että laskelmat ovat mekaanisia, minkä Pertti Haaparanta mainitsee eräänä kritiikin kohteenaan. Skenaarioiden ja painelaskelmien perusominaisuuksiin kuuluu edelleen, ettei niitä ns. suljeta eli mallinneta sopeutusprosessia. Mekaanisten laskelmien heikkous on dynaamisten vuorovaikutussuhteiden puute. Sopeutusmallin puuttuminen on todettu VM:n raporteissa selvästi. Muutamiin avainoletuksiin perustuvilla mekaanisilla painelaskelmilla on mallilaskelmiin verrattuna kuitenkin se etu, että ne ovat läpinäkyvämpiä

ja mahdollistavat selvemmin yksittäisiä oletuksia koskevan herkkyysanalyysin.

Toisin kuin Haaparanta antaa ymmärtää valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota julkisten menojen merkitykseen myös taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Erityisesti on suositeltu huolellista analyysia siitä mikä olisi kasvun ja yleisemmin yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta otollisin julkisten menojen ja myös verotuksen rakenne. VM:n laskelmat on pyritty perustamaan realistisille oletuksille tulevista kasvuedellytyksistämme oloissa, joissa työikäinen väestö on jo kääntynyt supistuvaksi. Laskelmien herkkyys oletuksille toki myönnetään ja esitetään herkkyyttä valottavaa tietoa.

9.2. Oletuksista

Kestävyyslaskelmien lopputulemat riippuvat keskeisesti valituista oletuksista, joihin puolestaan sisältyy väistämättä suurta epävarmuutta. Epävarmuutta on molempiin suuntiin. Kehitys voi muodostua peruslaskelmaa paremmaksi,

⁸ Keskiarvoa laskettaessa on otettu huomioon VM:n arvioista vain viimeisin.

mutta voi hyvin käydä myös päinvastoin. Esimerkiksi väestöennusteissa on eliniän odotteen kasvu arvioitu tähän saakka aina liian pieneksi. Yksittäisten oletusten osalta tulevaisuus voidaan toki arvioida valoisammaksi kuin uskotavimpaan vaihtoehtoon tähtäävä peruslaskelma. Näin tekemällä joudutaan kuitenkin talouspolitiikan näkökulmasta epävarmalle perustalle. Myönteisiin yllätyksiin sopeutuminen on yleensä helpompaa kuin silloin, jos tulevaisuus muodostuu ennakoitua synkemmäksi.

Valtiovarainministeriön laskelmat perustuvat joukkoon ennusteenomaisia arvioita ja puhaita oletuksia talouden ja väestön kasvun taustalla olevien tekijöiden kehityksestä pitkällä aikavälillä. Tällaisia ovat arviot ja oletukset:

- väestön määrästä ja rakenteesta
- väestön ikääntymisestä julkiselle taloudelle aiheutuvista kustannuksista
- työn tuottavuuden kasvusta
- julkisen talouden velasta maksettavasta korosta
- julkisen talouden varojen sijoittamisesta kertyvästä korosta
- muiden kuin väestön ikääntymisen myötä muuttuvien julkisen talouden menojen kehityksestä ja
- veroasteen kehityksestä.

Valtiovarainministeriön laskelmissa käytetyt oletuksia esitellään liitetäulukossa. Tulosten herkkyyttä oletusten muutoksille on esitelty edellä taulukossa 3.

Edellä mainittujen Suomea koskevien kestävyyslaskelmien osalta on syytä tässä lyhyesti mainita muista poikkeavat Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja ETLA:n esittämät arviot.⁹ Pal-

kansaajien tutkimuslaitoksen (PT) laskelmissa keskeinen syy muita arvioitsijoita alempaan kestävyysvajeearvioon liittyy keskipitkän ajan optimistisiin kasvuarvioihin ja myös hyvin suotuiseksi arvioituun kasvuun ja julkisen talouden rahoitusaseman keskinäiseen vuorovaikutukseen. Syitä tähän optimistiseen näkemykseen voi julkaistun aineiston perusteella ymmärtää vain pienenhöltä osin. Ensinnäkin vuoden 2015 suhdannekorjatuksi julkisyhteisöjen rahoitusasemaksi arvioidaan 2 prosentin ylijäämä suhteessa BKT:hen. Tämä selittää 3 prosenttiyksikköä kaikkiaan 4,5 prosenttiyksikön erosta VM:n kestävyysvajeearvioon nähden. Kasvuennuste PT:llä on ajanjaksolla 2011–2015 keskimäärin vajaat puoli prosenttiyksikköä korkeampi kuin VM:illä. Edellä esitellyn kasvun ja julkisen talouden rahoitusaseman suhdetta kuvastavan laskelman pohjalta PT:n ennusteen kasvuero selittäisi vain neljänneksen paremmasta julkisen talouden tilasta vuonna 2015. Kasvuun viittaaminen kestävyysvajeongelman ratkaisijana on julkisessa keskustelussa ollut varsin yleistä, ja tämän näkemyksen perusteiden ontuvuus on pyritty tuomaan esille jo aiemmin tässä artikkelissa.

ETLA:n osalta alhaisempi kestävyysvajeearvio perustuu maltilliseen oletukseen ikääntymiseen liittyvien terveys- ja hoivamenojen kasvusta. ETLA esittää terveydenhoito- ja hoivamenot selvästi alemmina kuin VM tai Euroopan komission piirissä toimiva ikääntymisanalyysiä tekevä työryhmä. ETLA:n laskelmassa on pyritty erottelemaan kuoleman läheisyyteen liittyvät menot ikäsidonnaisista menoista. Ajatus on, että elinajanodotteen kasvaessa tiettyä ikävuotta koskevat menot vähenevät, koska kuolema ja siihen liittyvät kustannukset lykkäntyvät. VM:n terveydenhoito- ja pitkäaikaishoitolaskelmien perusurassa puolestaan oletetaan,

⁹ *Lassila ja Valkonen (2011), Valkonen (2011), Palkansaajien tutkimuslaitos (2011) sekä Lehto ja Hämäläinen (2011).*

että elinajanodotteen kasvusta puolet on terveitä vuosia. Runsas 2 prosenttiyksikköä eli valtaosa kestävyysvajearvioiden erosta tulee tästä terveydenhuolto- ja hoivamenojen laskentamenetelmien erosta. ETLA esittää terveydenhuolto- ja hoivamenojen muutokseksi 2015–2060 kokonaisuudessaan 1,2 % BKT:sta. Valtiovarainministeriön laskelmissa vastaava muutos samalla ajanjaksolla on 3,5 % BKT:sta. Samalla kun on nöyrästi myönnettävä suuri epävarmuus näiden vuosikymmeniä tulevaisuuteen ulottuvien arvioiden suhteen, on syytä panna merkille, että lähimenneisyydessä niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä maissa terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan menot ovat ilman sanottavaa väestörakenteen ikääntymistä kasvaneet huomattavasti kokonaistuotantoa nopeammin siten, että mainittujen menojen BKT-suhde on kohonnut keskimäärin 1–1,2 prosenttiyksikköä vuosikymmenessä. Hoitomenetelmien ja teknologian kehittyminen mainitaan useimmin keskeisenä syynä tähän. Tuntuu rohkealta olettaa, että tämä vaikutus lakkaisi tulevaisuudessa.

Kuten Haaparanta toteaa, reaalkorko-oletuksen täytyy olla linjassa sen kanssa, mitä oletetaan työn tuottavuuden ja työpanoksen eli yhteensä talouden tuotannon määrään kasvusta. Oleellista on, minkä alueen tuotannon määrään kasvuoletusten kanssa reaalkorko-oletuksen pitäisi olla linjassa. Suomen julkisen talouden alijäämät rahoitetaan kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Näillä markkinoilla sijoittajien tuottovaatimus lienee linjassa sen kanssa, miten he odottavat maailmantalouden kasvavan. Tästä lähtökohdasta velan 3 % reaalkorko on nähty perustelluksi oletukseksi. Lisäksi voi olettaa, että tuottovaatimus valtion velkakirjoille on alempi kuin yritysten liikkeelle laskemalle velalle tai osakkeille. Tästä lähtökohdasta

sijoitusten, jotka koostuvat valtionlaina-, yrityslaina- ja osakesijoituksista, osalta 4 % reaalkorko on tuntunut realistiselta oletukselta.

Velan korko-oletus vaikuttaa kestävyysvajeseen kahden kanavan kautta. EU:n yhteiseksi sovitussa kestävyysvajeen kaavassa kestävyysvaje muodostuu kahdesta tekijästä: nykyisistä velanhoitokustannuksista sekä nykyarvoon diskontatuista tulevista vuotuisista julkisen talouden perusrahoitusasemista. Koron nouseminen kasvattaa luonnollisesti nykyisen velan hoitokustannuksia. Samalla tulevaisuuden menojen nykyarvo kuitenkin pienenee – korkeampi korko ikään kuin pienentää niitä varoja, jotka on säästettävä tulevia menoja varten. Suomen tapauksessa koron nousu itse asiassa pienentää kestävyysvajetta. Mikäli muut taustaoletukset pidetään ennallaan (ml. talouskasvu), velan korko-oletuksen nostaminen prosenttiyksiköllä kolmesta neljään ja samanaikaisesti julkisten sijoitusten tuotto-oletuksen nostaminen neljästä viiteen prosenttiin pienentäisi kestävyysvajetta 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Haaparannan kritiikki koron ja kasvun välisen analyysin puutteesta on epäilemättä oikeutettua. Totta on sekin, että mitä suurempi korko on verrattuna tuottavuuteen, sitä enemmän velka kasvaa. On paradoksaalista, että kestävyysvaje on pienempi, jos korko on suurempi kuin tuottavuuden kasvu (tasoista riippumatta). Tämä perustuu sekä tulevien tulojen ja menojen diskonttaukseen, että laskelmissa käytetyssä SOME-mallissa¹⁰ olevaan oletukseen siitä, että tietyt julkiset menot seuraavat tuottavuuden kehitystä. Jos talouskasvu perustuisi

¹⁰ SOME-malli on ikäsidonnaisten menojen arvioinnissa käytetty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä kehitetty sosiaalimenojen laskentamalli (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009).

työllisyyden paranemiseen, tilanne olisi erilainen. Tämä relaatio riippuu kuitenkin paljolti siitä, miten julkisten menojen oletetaan reagoivan julkisten tulojen muutoksiin.

Se, että kestävyyslaskelmissa julkisen talouden velasta maksaman koron oletetaan pysyvän ennallaan, vaikka julkisen talouden rahoitus ei ole kestäväällä pohjalla ja maa velkaantuu kiihtyvällä vauhdilla, on varmasti epärealistinen oletus. Kestävyyslaskelmien tuloksia raportoidessa tätä on pyritty kommunikoidaan toteamalla, että laskelmissa kuvattu kehityskulku ei voi olla mahdollinen, vaan jotain korjausliikettä täytyy tapahtua ennemmin tai myöhemmin.

Kestävyyslaskelmassa kokonaisveroasteen kehitystä ei ole perusteltu kansainvälisellä verokilpailulla. Verokilpailun on kyllä arvioitu toimivan yhtenä rajoitteena veroasteen nostamiselle. Se, että laskelmassa julkisen talouden kokonaistulojen (verotulot sekä muut pääasiasa rahoitusvaroista kertyvät omaisuustulot) osuus BKT:sta laskee hitaasti, johtuu siitä, että julkisen talouden saamien omaisuustulojen oletetaan alenevan tarkastelujakson aikana.

9.3. Talouspoliittiset johtopäätökset

Kestävyyslaskelmassa julkisten menojen kasvun taustalla on nimenomaisesti väestön ikääntyminen ja ikärakenteen muutos – ei ”pienien ihmisten ahneus paremman sosiaaliturvan perään”. Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen mukaan eläkeläisten osuus väestöstä nousee Suomessa pysyvästi. Myös ikääntymisen eli eliniän nousu on pysyvä ilmiö – ainakin relevantilla suunnitteluhorisontilla. Näin ollen kehitystä ei tulisi nähdä ”väliaikaisena muutoksena, joka tulisi rahoittaa velalla”.

Julkisen talouden rahoituksen kestävyiden kannalta on oleellista, että velan määrä vakiin-

tuu suhteessa BKT:hen. Siihen, mille tasolle velan tulisi vakiintua, löytyy monia suosituksia. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa jäsenmaiden julkisen talouden velkasuhteen edellytetään vakiintuvan korkeintaan 60 prosentiksi suhteessa BKT:hen. Reinhart ja Rogoff (2010) ovat tutkineet valtioiden velkakriisejä ja päätyneet siihen, että velkaantuminen alkaa hidastaa talouden kasvua, kun julkisen talouden velkasuhde ylittää 90 prosenttia BKT:sta. Kasvun hidastuessa edellytykset turvata julkisen talouden rahoituksen kestävyys heikkenevät.

Ensisijaisen huomion kiinnittäminen sopeutuksessa menojen hallintaan saa vahvaa tukea muun muassa kansainvälisten järjestöjen raportoimista onnistuneista julkisen talouden sopeutusohjelmista. Julkisten menojen sopeuttaminen näyttää vaikuttaneen tuntuvammin ja kestävämmiin julkisen talouden vakautumiseen kuin verotuksen kiristämiseen perustunut strategia. Veropolitiikan mahdollisuuksia ei toki tule unohtaa ja tähän liittyviä mahdollisuuksia, etenkin välillisen verotuksen, kiinteistöverotuksen ja verotukien valikoivan karsinnan alueilla, tuodaan VM:n raporteissa kyllä esille. Poliitikkasuosituksen osalta VM ei ole (kuten Haaparanta antaa ymmärtää) nojautunut vain yhteen, Alesinan ja Ardagnan (2009) tutkimukseen. Sen lisäksi on huomioitava keskeisten kansainvälisten talousinstituutioiden (Euroopan komissio, EKP, IMF, OECD) kartoitukset ja suositukset (Euroopan komissio 2009 ja 2010, Euroopan keskuspankki 2006 ja 2010a–b, IMF 2010a–h, OECD 2010a–c; viitteitä esitetty laajemmin Valtiovarainministeriön joulukuun 2010 raportissa, Valtiovarainministeriö 2010b).

Suomessa ikääntyneen väestön osuus kasvaa nopeammin ja aiemmin kuin useimmissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Julkisen

talouden ikäsidonnaisten menojen osuuden BKT:sta on arvioitu kasvavan 3,6 prosenttiyksikköä vuodesta 2010 vuoteen 2030 mutta vain 0,8 prosenttiyksikön verran vuodesta 2030 vuoteen 2060. Julkisen talouden menojen etupainotteinen nousu kärjistää kestävyysongelmia laskelmassa. Haaparannan mukaan ”julkisten menojen kasvuvauhdin tasaaminen ilman mitään pysyviä menojen karsimisia näyttäisi riittävän velkakehityksen hallitsemiseksi”. On vaikea nähdä, miten tämä olisi mahdollista annetuilla väestörakenteen kehitysnäkymillä ilman, että sosiaalivakuutus- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakenteeseen tai muihin kuin ikääntymisen myötä muuttuviin julkisen talouden menoihin puututtaisiin kovalla kädellä.

Haaparannan mukaan keskeinen syy siihen, että kestävyyslaskelmassa julkisen talouden velka alkaa Suomessa kasvaa hallitsemattomasti, on julkisten menojen BKT-osuuden arvioitu hyvin nopea kasvu vuosina 2011–2015. Valtiovarainministeriö kuitenkin arvioi kokonaismenojen osuuden BKT:sta pienenevän tasaisesti vuosina 2010–2015.

Omissa laskelmissaan Haaparanta olettaa, että ”menojen ja tulojen BKT-osuus on se, mikä saadaan, kun vuoden 2008 lähtötiedot on päivitetty vuoteen 2011 raportissa vuosille 2008 ja 2015 annetuista luvuista laskettujen tasaisten muutosvauhtien perusteella”. Ongelma on se, että julkisen talouden kokonaismenot nousivat voimakkaasti suhteessa BKT:hen jo vuonna 2009, kun menojen kasvu kiihtyi ja BKT supistui talouden syvän taantuman vuoksi. Taantuma ja sen epäsuotuisa vaikutus julkiseen talouteen on fakta, jota ei voi olettaa pois. Juuri tästä syystä kestävyysvajeen arvioidaan nyt olevan aiemmin arvioitua leveämpi.

Professori Haaparanta esittää VM:n laskelmista paljon kritiikkiä, joka osaksi näyttää pe-

rustuvan väärinkäsityksiin ja osaksi näkökohtiin, joiden huomioinnon ottaminen ei itse kestävyysongelman olemassaoloon vaikuta. Hänen artikkelinsa ei kaikesta kritiikistään huolimatta siten anna aihetta muuttaa käsitystä Suomen julkisen talouden kestävyysongelman mittaluokasta tai luonteesta. Velkaantuneisuutemme on lisääntynyt kahdessa vuodessa huimasti, koko julkisen velan osalta lähes 25 mrd. eurolla. Ilman sopeutustoimia velan kasvu jatkuisi nopeana ja haavoittuvuutemme ulkoisille häiriöille lisääntyisi. Haaparantakin toteaa artikkelissaan (2011, s. 74), että ”Mitään perusteita päästää julkisen sektorin vajeita kasvamaan holtittomasti ei ole” ja, että ”jos jotakin tehdään, niin parasta olisi tehdä se lähivuosina”.

Haaparanta päätyy silti toteamaan, etteivät valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmat hänen mielestään kelpaa talouspoliittisen keskustelun pohjaksi, niin puutteellisia ne ovat. Voi kuitenkin olla, että perimmältään Haaparannan käsitykset Suomen julkisen talouden rahoituksen kestävydestä ja sen kohentamiseksi tarvittavista toiminnoista eivät eroa radikaalisti niistä arvioista ja toimenpidesuosituksista, joita valtiovarainministeriö on esittänyt eri yhteyksissä. Artikkelissaan Haaparanta nimittäin myös toteaa: ”Karsintalista kyllä tarvitaan, mutta siinä supistetaan menojen kasvua. Edellä olevien laskelmien perusteella kyse on menojen kasvun siirtämisestä tulevaisuuteen, mitään pysyviä leikkauksia ei tarvita. Lähivuosien toimet ovat tärkeitä, koska silloin luodaan ne säästöt, joilla tulevien vuosien menojen kasvu rahoitetaan. Menojen kasvuvauhtia voidaan tietysti hillitä myös karsimalla pysyvästi menoja, joita pidetään tarpeettomina.

Esittämäni laskelmat sanovat, että mitä aikaisemmin sopeutuminen aloitetaan, sen kivuttomampaa se on, jos VM:n perusskenaarioon

on uskominen. Nykytilanteessa pienet veronkorotukset (tai tulojen pitäminen tasolla, jolla ne olivat ennen taantumaa) ja jotkin säästöt, kuten yritystukien ja maatalouden kansallisten tukien leikkaaminen, vievät pitkälle. Todella pitkälle päästään, jos julkisten tulojen BKT-osuus säilytetään nykytasolla seuraavat vuosikymmenet ja menojen BKT-osuuden kasvuvauhtia tasataan. Eläkkeiden rahoituksen turvaava eläkemaksujen korotus vähentäisi sopeutumistarvetta myös selvästi.” (Haaparanta 2011, s. 71.) □

Kirjallisuus

- Alesina, A. ja Ardagna, S. (2009), ”Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending”, NBER Working Paper 15438.
- Bourgon, J. (2009), *Programme Review: The Government of Canada’s Experience Eliminating the Deficit 1994–1999 - A Canadian Case Study*, The Centre for International Governance Innovation Special Report.
- Euroopan keskuspankki (2010a) teoksessa Nickel, C., Rother, P. ja Zimmermann, L. (toim.), ”Major public debt reductions: Lessons from the past, lessons for the future”, ECB Working Papers No 1241.
- Euroopan keskuspankki (2010b) teoksessa Checherita, C. ja Rother, P. (toim.), ”The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth - An Empirical Investigation of Euro Area”, ECB Working Papers No 1237.
- Euroopan keskuspankki (2006) teoksessa Hauptmeier, S., Heipertz, M. ja Schuknect, L. (toim.), ”Expenditure Reforms in Industrialised Countries – A Case Study Approach”, ECB Working papers No 634.
- Euroopan komissio (2010), *Public Finances in EMU 2010*, European Economy 4/2010.
- Euroopan komissio (2009), *Sustainability Report 2009*, European Economy 9/2009.
- Haaparanta, P. (2011), ”Valtiontalouden kestävyyslaskelmista”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 107: 59–75.
- IMF (2010a), ”Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation”, World Economic Outlook, October 2010, Ch. 3.
- IMF (2010b), ”Finland 2010 Article IV Consultation – Staff report”, IMF Country Report No. 10/273.
- IMF (2010c), ”United Kingdom: Selected Issues Paper”, IMF Country Report No. 10/337.
- IMF (2010d) teoksessa Baldacci, E., Sanjeev, G. ja Muka-Granodos, G. (toim.), ”Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix”, IMF Working Papers 10/232.
- IMF (2010e), ”Strategies for Fiscal Consolidation in Post-Crisis World”, IMF Departmental Paper No. 10/04, Fiscal Affairs Department.
- IMF (2010f), ”From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies”, IMF Departmental Paper No. 10/03, Fiscal Affairs Department.
- IMF (2010g) teoksessa Cottarelli C. ja Schaechter, A. (toim.), ”Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies”, IMF Staff Position Note 10/13.
- IMF (2010h) teoksessa Ostry, J., Ghosh, A., Kim, J. ja Qureshi, M. (toim), ”Fiscal Space”, IMF Staff Position Note 10/11.
- Lassila, J. ja Valkonen, T. (2011), ”Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa”, ETLA, Keskusteluaiheita No 1237.
- Lehto, E. ja Hämäläinen, J. (30.3.2011), ”Julkisen talouden kestävyysvaje on 0,5 prosenttia BKT:sta”, <http://www.labour.fi/ptblogit.asp> (viitattu 28.4.2011).
- OECD (2010a), *Economic Outlook* No. 88, OECD Publishing, Pariisi.
- OECD (2010b), *Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, Pariisi.
- OECD (2010c) teoksessa Price, R. (toim.), ”The Political Economy of Fiscal Consolidation”, OECD Economics Department Working Papers No. 776

- Palkansaajien tutkimuslaitos (2011), ”Talousennuste vuosille 2011– 2012. Suomen talous toipuu – julkinen talous selvästi ylijäämäiseksi jo ensi vuonna”, 29.3.2011.
- Reinhart, C. M. ja Rogoff, K. S. (2010), ”Growth in a Time of Debt”, NBER Working Paper 15639.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2009), *Skenaarioita sosiaalimenoista - terveyden edistämisen vaikutukset ja analyysimallin esittely*, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:7, Helsinki.
- Standard & Poor's (2010), *Global Aging 2010: An Irreversible Truth*.
- Suomen Pankki (2010), *Euro & talous, Talouden näkymät 2/2010 -erikoisnumero*, Vantaa.
- Valkonen, T. (2011), ”Onko ETLA optimisti julkisen talouden suhteen?”, *ETLA Suhdanne* 2011/1: 9–11.
- Valtioneuvoston kanslia (2010), *Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2010.
- Valtiovarainministeriö (2011a), *Taloudellinen katsaus, kevät 2011*, Valtiovarainministeriön julkaisu- ja 15a/2011.
- Valtiovarainministeriö (2011b), *Suomen vakausohjelman tarkistus 2011*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2011.
- Valtiovarainministeriö (2011c), *Eurooppa 2020 -strategia – Suomen kansallinen ohjelma, kevät 2011*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 14a/2011.
- Valtiovarainministeriö (2010a), *Julkinen talous tienhaarassa, finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.
- Valtiovarainministeriö (2010b), *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010.
- Valtiovarainministeriö (2010c), *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.
- Valtiovarainministeriö (2001), *Talouspolitiikan lähi-vuosien haasteista*, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001.

Liitetaulukko. Kestävyytlaskelmien oletuksia 2015–2060

	2015	2020	2030	2060
Syntyvyys, lasta/nainen	1,85	1,85	1,85	1,85
Nettomaahanmuutto, henkeä	15 000	15 000	15 000	15 000
Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä, %	16,9	22,6	26,1	27,0
Työvoimaosuus, %	80,3	81,5	83,1	83,6
Kokonaistuotannon kasvu, %	1,9	1,8	1,8	1,7
Työn tuottavuuden kasvu, %	2,1	1,7	1,7	1,7
Työttömyysaste, %	6,3	6,3	6,3	6,3
Inflaatiovauhti, %	2,0	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko, %	3,0	3,0	3,0	3,0
TyEL-sijoitusten reaalituotto, %	4,0	4,0	4,0	4,0

Lähteet: Tilastokeskus ja VM.