



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

# Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus  
**Julkisen talouden kestävyysarviot  
talouspolitiikan tietoperustassa**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-475-0(PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-475-0  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-475-0](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-475-0)

HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT

LUKU 1 GETTYIMAGES

LUVUT 2 JA 3 IStock

# Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 361/51/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen julkisen talouden kestävyysarvioita talouspolitiikan tietoperustassa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 21. marraskuuta 2019

Matti Okko  
johtaja

Mika Sainio  
johtava finanssipolitiikan tarkastaja



# Tarkastusviraston kannanotot

Julkisen talouden kestävyys ja yksi sitä kuvaava indikaattori, kestävyysvaje, ovat olleet vuosien ajan vahvasti esillä talouspoliittisessa keskustelussa. Kestävyysvaje on ollut merkittävässä roolissa finanssipolitiikan mitoituksen sekä rakenteellisten uudistusten perusteluissa. Koska väestön ikääntyminen tulee ennusteiden perusteella jatkumaan, oikean ja riittävän kuvan välittyminen julkisen talouden tulevaisuudennäkömistä tulee olemaan ajankohtainen teema myös tulevaisuudessa. Tässä tarkastuksessa arvioitiin valtiovarainministeriön tuottamia kestävyysvajelaskelmia, julkisen talouden kestävyydestä raportointia sekä kestävyysindikaattorien käyttöä finanssipolitiikan ohjauksessa.

Tarkastuksen perusteella julkisen talouden kestävyyttä tulisi arvioida nykyistä laajemmin. Tietosisältöä tulisi laajentaa erityisesti kattamaan pitkän aikavälin S2-indikaattorin lisäksi myös noin 15 vuoden päähän ulottuva S1-indikaattori. Käytettäessä rinnakkain eri aikavälien kestävyysindikaattoreita kestävyysongelmien ajoittuminen tulee selkeämmin ilmi. Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmat todettiin tarkastuksessa yleisesti ottaen huolellisesti laadituiksi, mutta niissä havaittiin joitakin ongelmakohtia. Jatkossa on myös tarpeen varmistaa, että eduskunnalle raportoidaan kestävyysarvioita mahdollisimman kattavasti.

## Julkisen talouden kestävyiden arviointia tulee monipuolistaa ja kestävyysinformaation raportointia eduskunnalle vahvistaa

Hyödyntämällä useaa indikaattoria rinnakkain saadaan tarkempaa tietoa mahdollisten kestävyysongelmien sekä politiikkatoimien kestävyysvaikutusten ajoittumisesta. Ongelmien ajoittumisen perusteella on myös helpompi arvioida tarvittavien politiikkatoimien kiireellisyyttä. Johtopäätökset ovat erilaisia riippuen siitä, johtuuko ongelma esimerkiksi lähivuosisikymmenen arvioidusta kehityksestä vai usean vuosikymmenen kuluttua alkavasta muutoksesta.

Suomessa pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattorilla (S2) on ollut vahva asema talouspoliittisessa keskustelussa. Se ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa julkisen talouden kestävyydestä, koska se peittää alleen informaatiota mahdollisen kestävyysongelman ajoittumisesta. Suomalaisesta kestävyystarkastelusta on puuttunut noin 15 vuoden päähän ulottuva S1-indikaattori, joka täydentää olennaisesti kuvaa julkisen talouden kestävyydestä. S1-indikaattorin kattamalle ajanjaksolle ikäsidonnaisten menojen kehitys on myös luotettavammin arvioitavissa kuin S2-indikaattorin kattamalle, periaatteessa äärettömälle ajanjaksolle. 15 vuoden aikaväliä kuvaavat indikaattorit ovat S2:n rinnalla vakiintuneessa käytössä esimerkiksi EU-komission arvioissa ja Ruotsin hallituksen raportoinnissa.

Kestävyysraportointiin olisi hyödyllistä sisällyttää kestävyysindikaattoreiden monipuolisemman käsittelyn lisäksi tietoja julkisen talouden kestävyydestä julkisen talouden alasektoreita koskien sekä vertailua eri tahojen tuottamien indikaattoreiden eroista. Lisäksi olisi hyvä kehittää eri skenaarioiden ja kestävyysriskin suuruuden viestintää. Kestävyydestä saatavaa kuvaa laajentaisi myös se, jos kestävyysarvioinnin osana analysoitaisiin jo olemassa olevaa julkista varallisuutta ja ehdollisia vastuita koskevaa tietoa.

Valtiovarainministeriön raportointi on parantunut viime vuosina herkkyytarkastelujen laajuuden ja menetelmien kuvaamisen suhteen. Ministeriön julkaisema menetelmäkuvaus kestävyysvajeen laskennasta on hyödyllinen, ja se on lisännyt laskennan läpinäkyvyyttä. Ministeriön kestävyysarviot on tehty korkealla asiantuntemuksella mutta määrällisesti pienin resurssein.

Valtiovarainministeriön kestävyysarviot sisältyvät yksityiskohtaisimmalla tasolla ministeriön ennustejulkaisuihin. Sen sijaan kestävyyttä käsitellään niukasti julkisen talouden suunnitelmassa, jonka sisältöä säädelään asetuksella ja joka on eduskunnassa käsiteltävä valtiopäiväasiakirja. Nykyinen lainsäädäntö ei aseta velvoitteita kestävyuden tarkasteluun julkisen talouden suunnitelmassa. Julkisen talouden kestävyydellä on suuri painoarvo ja merkitys tulevana vuosikymmeninä, ja siksi tietojen kattava raportointi eduskunnalle tulisi varmistaa lainsäädännöllä. Tarkoituksenmukaista olisi lisätä finanssipoliittiseen lainsäädäntöön velvoite käsitellä asiaa kattavasti julkisen talouden suunnitelmassa.

### **Pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattori ei sovellu itsenäiseksi finanssipoliitiikan tavoitteeksi**

Finanssipoliittisessa tavoite- ja sääntökehikossa ei tarvita kestävyysindikaattoreiden kehittämiseksi omia, erillisiä tavoitteita. Kestävyysarviot sopivat luonteeltaan parhaiten rakenteellisten uudistusten tarpeiden arvioimiseen. Sen lisäksi on tärkeää, että julkisen talouden kestävyyttä tukevat toimet ovat keskeisesti mukana talouspolitiikan tavoitteissa, esimerkiksi työllisyyden kehitystä koskevien tavoitteiden kautta.

Kestävyysindikaattoreiden käyttöä itsenäisenä tavoitteena rajoittaa se, että niiden epävarmuus on erittäin suurta, ja osa kestävyysindikaattoreiden olennaisesti vaikuttavista tekijöistä on pitkälti poliittisen päätöksenteon suorien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Laskentatekniset ja laskentaole- tusten muutokset aiheuttavat olennaista heiluntaa pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattorin arvoon. Lisäksi kestävyysindikaattorit huomioidaan jo sisäänrakennetusti lyhyen ja keskipitkän aikavälin finanssipoliittisessa EU-säätelyssä, mikä vähentää tarvetta asettaa erillistä tavoitetta indikaattoreiden kehitykselle.

### **Kestävyysvajelaskelmat on yleisesti ottaen laadittu huolellisesti, mutta niiden oikeellisuudessa on ollut ongelmia**

Tarkastuksessa käytiin läpi valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmaa keväältä 2019, joka oli viimeisintä hallitusohjelmaa laadittaessa uusien kestävyysarvio. Yleisesti ottaen laskelmat oli laadittu huolellisesti, mutta tarkastelluissa osa-alueissa havaittiin joitakin ongelmakohtia. Ongelmat liittyivät osittain ikäsidonnaisten menojen kehitystä koskeviin mallinnuksiin, jotka eivät kaikilta osin olleet luotettavia. Ikäsidonnaisten menojen kehityksen arvioimiseen käytetty sosi- aalimenojen analyysimalli (SOME-malli) on ylipäätään ollut käyttäjilleen siinä määrin läpinä- kymätön, että käyttäjät eivät ole pystyneet varmistumaan kaikkien toimintojen oikeellisuudesta. Tarkastuksessa havaittujen ongelmien johdosta kevään 2019 laskelmat yliarvioivat kestävyys- vajetta, mutta tämä ei kuitenkaan muuttanut kestävyystilanteesta muodostunutta kokonaisku- vaa. Ministeriö ryhtyi tarkastuksen aikana kehittämään laskelmaa tehtyjen havaintojen pohjalta.

Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelman taustaoletukset poikkeavat osin oletuksista, joita on käytetty EU-jäsenmaiden ja komission yhteistyössä laskelmissa kestävyysarviois- sa. Erojen taustalla ovat lähinnä laskelmien pohjana käytetyt erilaiset väestöennusteet. Valtio- varainministeriön laskelmassa käytetyt oletukset eivät yleisesti ottaen aiheuta EU-yhteistyössä laadittuihin arvioihin verrattuna systemaattista vinoumaa kestävyyslaskelman lopputulokseen. Kestävyyslaskelman perusskenaario on kuitenkin hyödyllistä tulkita yhdeksi, vaikkakin hyvin perustelluksi, skenaarioksi muiden joukossa, sen sijaan että sitä pidettäisiin välttämättä toden- näköisimpänä skenaariona.

## Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että

1. valtiovarainministeriö kehittää julkisen talouden kestävyden säännöllistä arviointia ja raportointia muun muassa laajentamalla tarkastelun kattamaan noin 15 vuoden päähän ulottuvan kestävyysindikaattorin (esimerkiksi EU-komission määritelmän mukaisen S1-indikaattorin)
2. valtiovarainministeriö huolehtii laskentamenetelmien ja mallinnusten ajantasaisuudesta ja läpinäkyvyydestä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa
3. valtioneuvosto valmistelee finanssipoliittiseen lainsäädäntöön muutoksen, jolla lisätään velvoite käsitellä julkisen talouden suunnitelmassa kattavasti julkisen talouden kestävyyttä sisältäen eri aikaväleille laskettuja kestävyysarvioita usean skenaarion mukaisena.





# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>5</b>
<b>1 Mitä tarkastettiin</b>	<b>11</b>
<b>2 Antavatko nykyiset käytännöt riittävän kuvan julkisen talouden kestävydestä talouspolitiikan valmistelun kannalta?</b>	<b>15</b>
2.1 Valtiovarainministeriön raportointi on parantunut viime vuosina, mutta painottuu S2-indikaattoriin	15
2.2 Kestävyysvajeindikaattori soveltuu rakenteellisten uudistusten tarpeen arvioimiseen	16
2.3 Arviointia ja raportointia on tarpeen laajentaa, jotta arvioista saadaan suurin hyöty	20
2.4 Lainsäädäntö ei varmista julkisen talouden kestävyden kattavaa raportointia eduskunnalle	25
<b>3 Onko valtiovarainministeriön pitkän aikavälin kestävyysarvio laadittu oikein?</b>	<b>27</b>
3.1 Kestävyysvajejärviön puutteet koskivat laskelmien ajantasaisuutta ja mallinnusten virheettömyyttä	27
3.2 Laskentaoletukset perustuvat pitkälti väestöennusteeseen mutta eivät välttämättä kuvaa todennäköisintä kehitystä	31
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b>	<b>37</b>
<b>Viitteet</b>	<b>41</b>

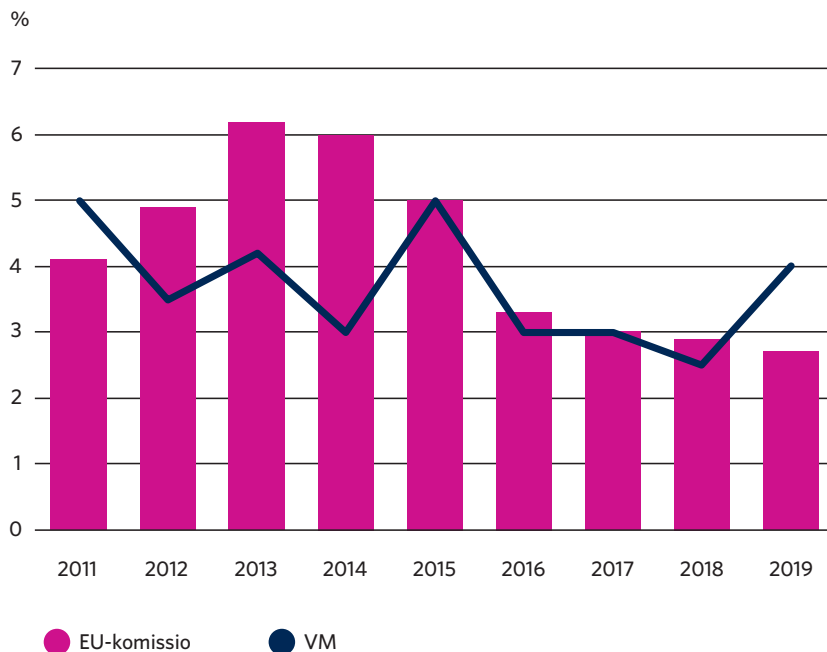


# 1 Mitä tarkastettiin

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys ja yksi sitä kuvaava indikaattori, kestävyysvaje, ovat olleet vuosien ajan vahvasti esillä talouspoliittisessa keskustelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipoliittikan tarkastuksen tavoitteena on osaltaan varmentaa finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustan luotettavuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tässä tarkastuksessa on keskitytty tarkastamaan valtiovarainministeriön tuottamia kestävyysvajelaskelmia ja raportointia julkisen talouden kestävydestä sekä kestävyysindikaattorien käyttöä finanssipoliittikan ohjauksessa.

Kestävyysvaje on ollut jo vuosia merkittävässä roolissa finanssipoliittikan mitoituksen sekä rakenteellisten uudistusten perusteluissa. Aihe on näin ollen yhteiskunnallisesti erittäin olennainen ja ajankohtainen. Koska väestön ikääntyminen tulee ennusteiden perusteella jatkumaan, oikean ja riittävän kuvan välittyminen julkisen talouden tulevaisuudennäkymistä tulee olemaan tärkeää myös tulevaisuudessa.

Suomessa julkisen talouden kestävyttä on tarkasteltu tyypillisesti pitkän aikavälin kestävyysindikaattorin perusteella. Suomessa kestävyysarvioita laatii valtiovarainministeriön lisäksi säännöllisesti Suomen Pankki sekä Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA. Euroopan komission kestävyysarviot päivittyvät myös säännöllisesti, ja niihin sisältyvät arviot ikäsidonnaisten menojen kehityksestä syntyvät jäsenmaiden ja komission yhteistyössä ikääntymistä ja kestävyttä käsittelevän työryhmän (Working Group on Ageing Populations and Sustainability, AWG) työn tuloksena. Kuviossa 1 on esitetty valtiovarainministeriön ja EU-komission arviot kestävyysvajeen suuruudesta vuosina 2014–2019. Arvioissa on välillä ollut olennaisia eroja, välillä ne taas ovat olleet melko yhdenmukaisia.



Kuvio 1: Valtiovarainministeriön ja EU-komission kestävyysvajearviot (S2) 2011–2019, % suhteessa BKT:hen. Lähteet: Valtiovarainministeriö ja EU-komissio (Staff Working Papers); kevään arviot

Tarkastusaiheen valtiontaloudellinen merkitys on erittäin suuri. Kestävyysarvioinnin ja -raportoinnin mahdolliset puutteet vaikuttavat hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoon haitallisesti, jos päätöksiä tehdään ilman parasta mahdollista tietoa julkisen talouden näkymistä.

Tarkastuksen tavoitteena on varmentaa valtiovarainministeriön tuottamien kestävyysarvioiden oikeellisuutta ja julkisen talouden kestävydestä raportoinnin riittävyyttä sekä muodostaa näitä koskevia kehittämissuosituksia. Oikeellisuudella tarkoitetaan sitä, että tehdyt laskelmat vastaavat julkaistuja menetelmäkuvauksia ja että tulokset ovat teknisesti virheettömiä. Tämän lisäksi oikeellisuutta arvioidaan sen perusteella, ovatko laskelman poikkeamat vertailukohtana käytetyn EU-komission laskelman menetelmistä perusteltuja.

Riittävydellä tarkoitetaan puolestaan sitä, ovatko kestävyysarviot ja niistä raportointi kattavaa sikäli, että kestävydestä annettua informaatiota voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin talouspolitiikan valmistelussa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että raportointi kattaa olennaisen kestävyyttä kuvaavan tietosisällön ja että tiedon käyttäjiä informoidaan mahdollisimman selkeästi laskelmien sisältämästä epävarmuudesta ja muista rajoitteista. Lisäksi riittävyyttä arvioidaan tarkastuksessa siitä näkökulmasta, saako eduskunta valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston raportoinnin perusteella säännöllisesti riittävän kuvan talouden kestävydestä.

Tarkastus rajautuu valtionvarainministeriön ja valtioneuvoston toimintaan. Vertailukohtana ovat pääasiassa EU-yhteistyössä laaditut AWG:n laskelmat. Joiltain osin vertailua tehdään sektorikohtaisia pitkän aikavälin laskelmia tuottavan Eläketurvakeskuksen laskelmiin. Tarkasteluajanjakso on pääsääntöisesti 2014–2019. Kestävyysvaje-arvion oikeellisuuden tarkastus rajautuu talven 2018 ja kevään 2019 ennustekierrokseen. Tarkastusraportissa ei käsitellä syvällisesti kestävyysvajeen laskentatekniikkaa<sup>1</sup> eikä esitellä kattavasti eri tahojen tuottamien kestävyyslaskelmien eroja<sup>2</sup>.

Tarkastuksen johtopäätösten ja suositusten avulla valtionvarainministeriössä voidaan kehittää kestävyysvaje-arvioiden laadintaa ja niistä raportointia. Tavoitteena on tukea kokonaisvaltaisen kuvan välittymistä julkisen talouden kestävydestä eduskunnalle ja muille tietojen hyödyntäjille.



## 2 Antavatko nykyiset käytännöt riittävän kuvan julkisen talouden kestävydestä talouspolitiikan valmistelun kannalta?

Kestävyysindikaattoreiden epävarmuus on erittäin suurta, ja merkittävä osa kestävyteen vaikuttavista tekijöistä on pitkälti poliittisen päätöksenteon suorien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Lisäksi kestävyysindikaattorit huomioidaan osin sisäänrakennetusti jäsenmaita koskevassa lyhyen ja keskipitkän aikavälin finanssipoliittisessa sääntelyssä. Näiden syiden takia finanssipoliittisessa tavoite- ja sääntökehikossa ei ole tarvetta asettaa kestävyysindikaattoreille erillisiä tavoitteita. Sen sijaan on tärkeää, että kattavia kestävyysarvioita hyödynnetään rakenteellisten uudistusten tarpeen arvioinnissa ja että julkisen talouden kestävyttä tukevat toimet, esimerkiksi työllisyyden parantaminen, ovat keskeisesti mukana talouspolitiikan tavoitteissa.

Suomessa valtiovarainministeriön ja hallituksen raportointi julkisen talouden kestävydestä on painottunut pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattoriin (S2). Ministeriö on kehittänyt raportoinnin sisältöä viime vuosina. Jatkossa julkisen talouden kestävyden arviointia ja raportointia tulisi laajentaa pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattorin ulkopuolelle soveltamalla soveltuvien osien esimerkiksi EU-komissiossa ja Ruotsissa omaksuttuja käytäntöjä. Erityisesti tulisi hyödyntää 15 vuoden päähän ulottuvaa indikaattoria (S1), koska se täydentää merkittävästi kestävyysriskeistä saatavaa kuvaa.

Jotta voidaan varmistaa, että eduskuntaa informoidaan säännöllisesti ja kattavasti julkisen talouden kestävydestä, tulisi finanssipoliittista lainsäädäntöä kehittää. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että valtioneuvosto veloitetaan sisällyttämään julkisen talouden suunnitelmaan kattava arvio julkisen talouden kestävydestä. Arviossa tulee huomioida kestävyysarvioiden eri ulottuvuudet, kuten eri aikavälien kestävyysindikaattorit.

### 2.1 Valtiovarainministeriön raportointi on parantunut viime vuosina, mutta painottuu S2-indikaattoriin

Valtiovarainministeriö on raportoinut julkisen talouden kestävydestä melko vakiintuneella tavalla jo pitkään. Ministeriö päivittää kestävyysarvionsa pääsääntöisesti kevään ja syksyn ennustejulkaisuihinsa eli Taloudellisiin katsauksiin. Katsaukseen sisältyvissä arvioissa ministeriö tyypillisesti taustoittaa jonkin verran kestävyden taustatekijöitä, esittelee pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattorin (EU-komission määritelmän mukaisen S2-indikaattorin) arvon kyseiselle ennustekierrokselle sekä selostaa mahdollisia muutoksia suhteessa edelliseen arvioon. Arviossa on käsitelty myös kestävyysvajeindikaattorin epävarmuutta, indikaattorin tulkintaa, laskennassa käytettyjä taustaoletuksia ja laskelman herkkyyttä. Lisäksi arviossa on esitetty graafisessa ja taulukkomuodossa ikäsidonnaisten menojen kehitysuria jaoteltuna menotyypeittäin (esimerkiksi eläkemenot, terveysmenot, koulutusmenot).

Vaikka raportoinnin peruskonseptissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, tietosisältöön on silti tullut olennaisia parannuksia viime vuosina. Tarkastusvirasto suositti herkkyystarkastelujen raportointia sekä kestävyysvajeen menetelmäkuvauksen laatimista ja julkistamista selvityksessään<sup>3</sup> vuonna 2017. Valtiovarainministeriö lisäsi vuonna 2017 säännölliseen raportointiinsa analyysijä siitä, miten tulokset muuttuvat laskelman taustaoletuksia muutettaessa. Ministeriö myös julkaisi menetelmäkuvauksen vuonna 2017, ja sitä on myöhemmin päivitetty.

Joulukuun 2018 Taloudellisessa katsauksessa ministeriö esitti aiempaa tarkemmin kestävyysvajeindikaattorin muutoksen komponentit. Herkkyystarkasteluihin toteutettiin keväällä 2019 parannus, kun tarkasteluihin sisällytettiin useita uusia, laskelman lopputuloksen kannalta olennaisia taustaoletuksia. Tämän myötä kestävyysvaje-laskelman herkkyyks ja epävarma luonne tulevat aiempaa selvemmin esiin.

Herkkyystarkasteluja  
laajennettiin keväällä 2019

## 2.2 Kestävyysvajeindikaattori soveltuu rakenteellisten uudistusten tarpeen arvioimiseen

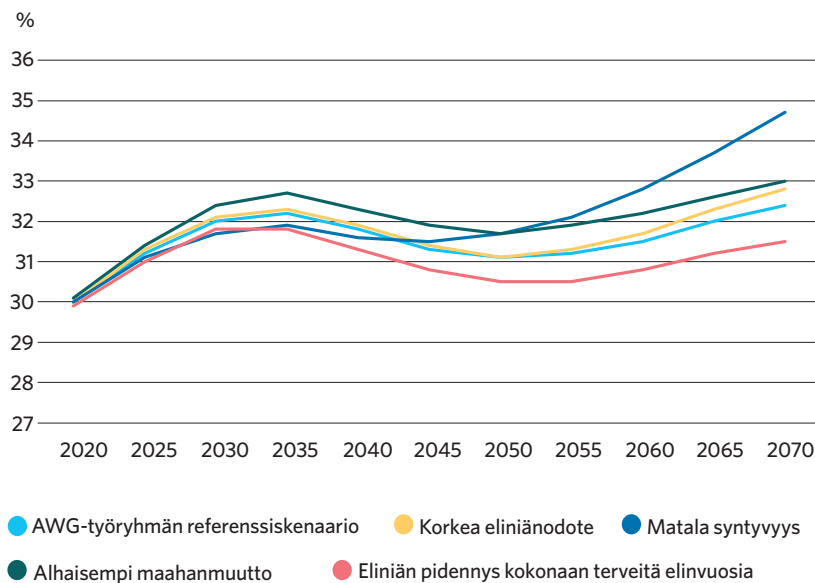
Viimeisimmissä hallitusohjelmissa on pyritty tukemaan julkisen talouden kestävyttä. Työllisyyden vahvistaminen, julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantaminen sekä julkisen talouden rahoitusaseman parantaminen ovat olleet tavoitteina mukana kaikissa hallitusohjelmissa vuodesta 2011 alkaen. Hallitusohjelmien tavoitteenasettelussa kestävyysvaje käsitteenä tai indikaattorina on huomioitu vaihtelevin tavoin. Kataisen ja Rinteen hallitusohjelmissa ei asetettu erillistä tavoitetta pitkän aikavälin kestävyysvajeen kehitykselle hallituskauden aikana. Sipilän hallitus puolestaan sitoutui tekemään päätökset silloisen 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavista säästöistä ja rakenteellisista uudistuksista hallituskauden aikana. Kataisen hallituksen talouspoliittiseen kokonaisuuteen sisältyi linjaus siitä, että hallitus aloittaa koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä.

Kestävyysvajeen sisällyttäminen eksplisiittisesti tavoitekokonaisuuteen ei ole käytännössä sujunut ongelmattomasti. Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman valmistelu on havaittu<sup>4</sup> muun muassa tietopohjan kiireellinen valmistelu. Toimenpiteiden kestävyysvajetta pienentävästä vaikutuksesta esitettiin yleisen tason arvioita, jotka eivät muodostaneet luotettavaa perustaa päätöksenteolle. Sipilän hallituksen aikana kahdelle rakenneuudistukselle oli asetettu erilliset kestävyysvajetavoitteet. Suurin uudistus eli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei sisältönsä ja vaikutusarvioidensa perusteella muodostanut luotettavaa pohjaa tavoitellun kestävyysvaikutuksen saavuttamiselle<sup>5</sup>, ja lopulta reformin eteneminen pysähtyi.



## Kestävyysarviot soveltuvat huonosti itsenäiseksi finanssipoliittiseksi tavoitteeksi

Kestävyysindikaattorit ovat lähtökohtaisesti epävarmoja, koska ne ovat herkkiä muun muassa väestö- ja talouskehityksestä tehdyille taustaoletuksille. Pitkän aikavälin kehitystä koskevat arviot ovat luonnollisesti yleisesti ottaen sitä epävarmempia, mitä kaukaisempaa tulevaisuutta tarkastellaan. Epävarmuuden aste-erot heijastuvat myös eri periodeille arvioituihin ikäsidonnaisten menojen BKT-suhteisiin, ja tätä kautta eri ajanjaksoille laskettujen kestävyysindikaattoreiden epävarmuuteen. Esimerkiksi demografisten oletusten muutokset heiluttavat vuosien 2020–2070 ikäsidonnaisten menojen BKT-suhteita kuvaavan kehitysarvion loppupäätä keskimäärin huomattavasti enemmän kuin alkupäätä (kuvio 2). Erityisesti syntyvyyttä koskeva oletus ja terveiden elinvuosien osuutta eliniän pitenemisen tuomista uusista elinvuosista kuvaava oletus vaikuttavat merkittävästi ja suurenevasa määrin ikäsidonnaisten menojen BKT-suhteeseen.



Kuvio 2: Suomen ikäsidonnaisten menojen kehitysuria eri skenaarioiden mukaisena, prosenttia suhteessa BKT:hen. Lähde: EU-komissio (Ageing Report 2018), VTV:n laskelmat<sup>6</sup>

Poliittisella päätöksenteolla on tyypillisesti hyvin vaikeaa tai mahdotonta vaikuttaa kestävyysindikaattoreiden arvoon hyvin paljon vaikuttavien demografisten tekijöiden kehitykseen. Myös laskentatekniset muutokset aiheuttavat olennaisia muutoksia indikaattoriarvoihin. Kun valtiovarainministeriö julkaisi joulukuussa 2018 uuden kestävyysvajearvionsa, suurimmat ministeriön raportoit<sup>7</sup> muutokset verrattuna edelliseen arvioon johtuivat vajeen laskentahorisontin pidennyksestä ja koulutusmenojen laskennan muutoksesta.

Kestävyysvajeen epävarmuutta lisää se, että laskelman lähtövuoden mukaiseen julkisen talouden rakenteelliseen jäämään liittyy itsessään paljon epävarmuutta. On vaikeaa arvioida julkisia tuloja, menoja, kokonaistuo-  
tanta tai tuotantokuilua neljän vuoden päähän<sup>8</sup>. Keskipitkän aikavälin en-  
nusteeseen sisältyvä epävarmuus kulkeutuu suoraan mukaan myös kestä-  
vyysvajeeseen, ja kestävyysindikaattori heiluu siten keskipitkän aikavälin  
kehitysarvion mukana.

Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena pitkän aikavälin kestävyysindi-  
kaattorista muodostuu erittäin epävakaa indikaattori, jonka suuruuteen  
voidaan vain osittain vaikuttaa talouspoliittisella päätöksenteolla. Se ei si-  
ten sovellu talouspolitiikan tavoitteeksi siinä mielessä, että indikaattorille  
olisi mielekästä tavoitella tiettyä arvoa tietyllä ajanhetkellä. Vastaavia epä-  
varmuuksia liittyy moniin muihinkin indikaattoreihin, mutta kestävyysva-  
jeindikaattorissa ne korostuvat huomattavasti.

### Pitkän aikavälin arviot antavat suuntaa rakennepoliitiikan tarpeille

Koska kestävyysarvioiden epävarmuus kasvaa mitä pidemmälle tulevaisuutta tarkastellaan, kasvaa myös riski siitä, että tulevaisuus toteutuu erilaisena kuin oletettu. Tämän takia esimerkiksi lyhyen tähtäimen finanssipoliitiikan mitoittaminen pitkän aikavälin kestävyysvajeen perusteella on ongelmallista. Ongelmaa korostaa kestävyysvajelaskelman staattinen luonne. Laskelmassa lyhyen aikavälin finanssipoliittinen sopeutustoimi (esimerkiksi menoleikkaus tai veronkorotus) tyypillisesti aidosti parantaa kestävyyslaskelman rakenteellista jäämää kestävyyslaskelman lähtövuonna (eli keskipitkän aikavälin päättymisvuotena), ja siten tuottaa S2-indikaattorille suotuisan vaikutuksen.

Vaikutuksen arviointi rajautuu kuitenkin tyypillisesti keskipitkälle aikavälille (neljä vuotta). Mikäli jokin toimi vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi pitkän aikavälin kasvuun, jää sen kokonaisvaikutus kestävyysvajeeseen kysymysmerkiksi, vaikka teknisesti toimi parantaa indikaattorin arvoa täydellä, keskipitkän aikavälin vaikutukseen perustuvalla painollaan. Esimerkki tällaisesta asetelmasta on julkisten menojen puolelta koulutukseen ja T&K-toimintaan tehtävät menotason muutokset, joilla potentiaalisesti on vaikutus pitkän aikavälin tuottavuuteen, vaikka ne kestävyyslaskelmassa lähtökohdaisesti näyttäytyvät vain keskipitkän aikavälin menovaikutuksen kautta. Julkisten tulojen puolella vastaava tilanne esiintyy veromuutosten kohdalla, joista monilla on potentiaalisia vaikutuksia pitkän aikavälin kasvuun. Tilanteet kuvastavat pitkän aikavälin kestävyysarvion liian mekaanisen ja suoraviivaisen hyödyntämisen vaaroja. Pahimmillaan jokin kestävyysarviota teknisesti parantava toimenpide saattaa lopulta heikentää pitkän aikavälin kestävyyttä.

Sen sijaan pitkän aikavälin kestävyysarvio on yksi hyödyllinen väline pitkän aikavälin rakenteellisten muutosten tarpeiden arvioinnissa ja toimenpiteiden valmistelussa. Sen avulla voidaan ennakoita tietoperusteisesti julkisen talouden riskejä varsinkin ikäsidonnaisten menojen kehitysuriin suhteen. Kestävyyslaskelman perusskenaarioiden ja kattavien herkkyyssanalyysien avulla voidaan hahmottaa kestävyysongelman osatekijän luonne ja ongelman varmuusaste. Vastaavasti kun arvioidaan ratkaisukeinoja, kestävyyslaskelma eri skenaarioiden mukaisena antaa hyödyllistä tietopohjaa valmistelulle, koska sillä voidaan testata millaisia vaikutuksia reformeilla on erilaisissa skenaarioissa<sup>9</sup>.

Indikaattoreiden epävarmuustekijät korostuvat kestävyysvajeessa

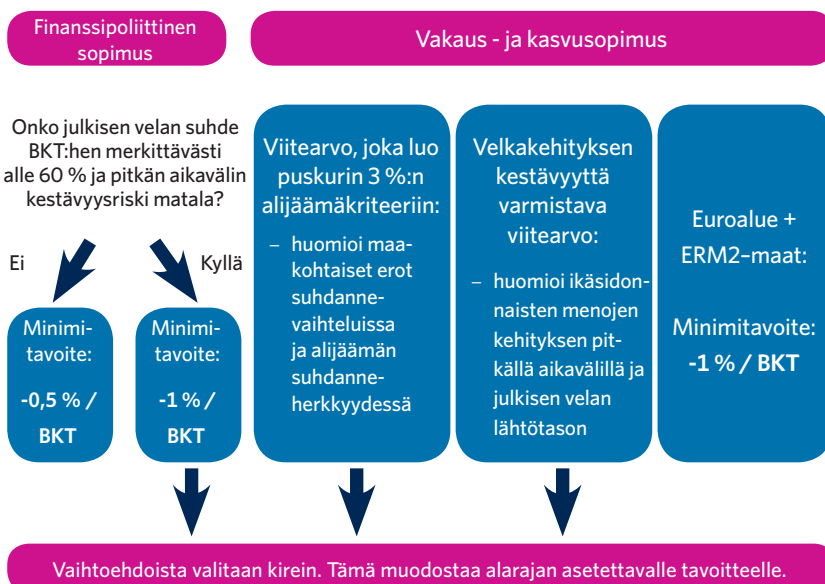
Kestävyysindikaattoreiden avulla voidaan hahmottaa rakenteellisten uudistusten tarvetta ja ratkaisuvaihtoehtoja

## Pitkän aikavälin kestävyys huomiointi on osin sisäänrakennettu jäsenmaita velvoittavaan keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseen sääntelyyn

Jäsenmaiden finanssipolitiikan EU-tasoinen sääntely koskee pääasiallisesti julkisen talouden hoitoa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa tarkastelee julkisen alijäämän ja velan toteutunutta ja osittain ennustettua kehitystä. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa ja sitä vahvistava finanssipoliittinen sopimus keskittyvät julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteellisen rahoitusaseman ja menokehityksen seurantaan.

Julkisen talouden kestävyys on kuitenkin osittain nivottu osaksi sekä keskipitkän aikavälin tavoitteenasettelua että tavoitteen edistymisen seurantaan. Jäsenmaakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan niin, että tavoitteen alaraja muodostuu seuraavien vaihtoehtojen tuottamasta kiireimmistä viitearvosta:

- 1. Finanssipoliittisen sopimuksen<sup>10</sup> mukainen viitearvo:** Sopimus asettaa yleisen alarajan (-0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) sopimuksen osapuolimaille. Pitkän aikavälin kestävyys vaikuttaa kuitenkin alarajaan siten, että sopimuksen mukainen alaraja on väljempi (-1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen) silloin, kun jäsenmaan julkinen velka on merkittävästi alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen ja kun sen pitkän aikavälin kestävyysriski on samanaikaisesti matala.
- 2. Viitearvo, joka luo puskurin 3 prosentin alijäämäkriteeriin<sup>11</sup>:** Tämä vaihtoehto lasketaan viitearvona, joka luo puskurin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiseen 3 prosentin alijäämäkriteeriin erilaisia suhdanetilanteita varten. Se huomioi maakohtaiset erot suhdannevaihteluissa ja julkisen alijäämän suhdanneherkkyydessä.
- 3. Velkakehityksen kestävyyttä varmistava viitearvo:** Tämä huomioi velan lähtötason ja ikäsidonnaisten menojen aiheuttaman pitkän aikavälin menopaineet kestävyysvajelaskelmaa vastaavalla tavalla.



Kuvio 3: Kriteerit, joiden mukaan rakenteellisen alijäämän keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan

Siten pitkän aikavälin kestävyysarviolla voi olla kahden eri vaikutusmekanismien kautta vaikutusta jäsenmaata sitovaan keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, eli finanssipoliittisen sopimuksen mukaisen alarajan kautta sekä velkakehityksen kestävyyttä varmistavan viitearvon kautta. Velkakehityksen kestävyyttä varmistavan viitearvon laskentakaava kuitenkin ei huomioi Suomen työeläkejärjestelmän tuottamaa erityispiirrettä. Työeläkelaitosten ylijäämää ei käytetä julkisen velan pienentämiseen, mikä tuottaa laskelmassa – sen tarkoitukseen nähden – liian väljän viitearvon. Käytännössä kuitenkin tämän viitearvon mukainen alaraja on Suomen tapauksessa kuitenkin muodostunut niin väljäksi, että selostetun erityispiirteen huomiointi ei olisi muuttanut lopullista alarajaa.

Lisäksi kestävyysarvioilla on merkitystä, kun tarkastellaan jäsenmaan edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Silloin kun jäsenmaa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitettaan, siltä vaadittu vuotuinen rakenteellisen alijäämän muutos, riippuu komission ja jäsenmaiden kesken sovitun matriisin<sup>12</sup> mukaisesti osittain keskipitkän aikavälin kestävyysriskistä. Mikäli riski arvioidaan korkeaksi, tuottaa matriisi joissain tapauksissa jäsenmaalle korkeamman rakenteellisen rahoitusaseman vuotuisen parannustarpeen.

Se, että kestävyysarviot tietyissä tilanteissa edellä kuvatulla tavalla vaikuttavat keskipitkän aikavälin tavoitteeseen ja sen edistymisen seurantaan, ei poista tarvetta huomioida kestävyyttä muulla tavoin kansallisessa talouspolitiikassa, erityisesti rakennepolitiikan valmistelussa. Lähtökohtaisesti kestävyysulottuvuuden sisältyminen keskipitkän aikavälin kehikkoon kuitenkin edelleen pienentää tarvetta asettaa erillisiä tavoitteita pitkän aikavälin kestävyysarvion muutokselle lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä.

Keskipitkän aikavälin kestävyysriski voi vaikuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteen kireyteen

## 2.3 Arviointia ja raportointia on tarpeen laajentaa, jotta arvioista saadaan suurin hyöty

Finanssipolitiikan ja koko talouspolitiikan valmistelu edellyttää monipuolista tietoa julkisen talouden kestävydestä. Kestävyysanalyysin tulee tukea tilannekuvan muodostamista sekä tarjota välineitä kestävyyttä parantavien toimenpiteiden vaikutusten arvioinnille.

Kestävyysanalyysia ja -raportointia toteutetaan eri maissa ja organisaatioissa vaihtelevin tavoin. Toiminnan kehittämisen lähtökohtana tulisi olla parhaiden käytäntöjen mahdollisimman laaja hyödyntäminen siten että huomioidaan myös toimintaan osoitettavissa olevien resurssien määrä ja kehittämisalueen painoarvo suhteessa muihin kehittämistarpeisiin.

Kestävyysanalyysin tulee tukea kattavan tilannekuvan muodostamista

### Kansainvälisistä käytännöistä on saatavilla kehittämissuuntia

Kansainvälisistä yhteisöistä laajin julkisen talouden kestävyuden arviointi- ja raportointikokonaisuus on EU-komissiolla. Se muodostuu tällä hetkellä

- eri aikavälien kestävyysindikaattoreista
- useiden skenaarioiden mukaisena tehtävästä velkakestävyysanalyysistä (*debt sustainability analysis, DSA*)
- rahoitustarpeita eri aikaväleillä kuvaavista tiedoista

- julkisen velan profiilia kuvaavista tiedoista
- vastuista, jotka eivät sisälly julkiseen velkaan
- julkisen sektorin varallisuutta kuvaavista tiedoista.

Perusskenaarion mukaisia tietoja täydennetään vaihtoehtoskenaariolla ja herkkyystarkasteluilla.

Kestävyyssindikaattoreita EU-komissiolla on käytössä kolme. Pitkän aikavälin kestävyysindikaattori S2 kuvaa rakenteellisen jäämän muutoksen sellaista määrää, jolla velan taso stabiloituisi pitkällä aikavälillä. Indikaattori lasketaan tällä hetkellä vuoteen 2070 ulottuvien arvioitujen kehitysurien perusteella.

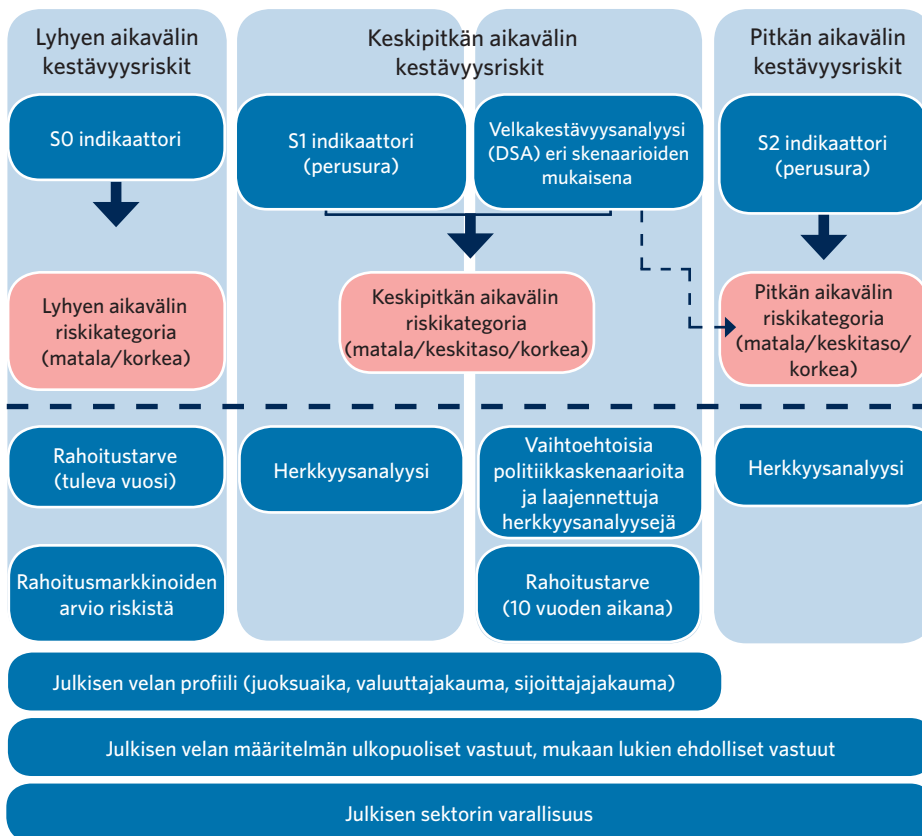
Keskipitkän aikavälin indikaattori S1 kuvaa puolestaan rakenteellisen jäämän muutoksen sellaista määrää, jolla julkisen velan taso saavuttaisi 60 prosentin tason suhteessa kokonaistuotantoon. Indikaattori on siten käsitteellisesti sidottu EU:n finanssipoliittisen sääntökehikon mukaiseen julkisen velan 60 prosentin viitearvoon, mikä on hyödyllistä arviointikehikon yhtenäisyyden näkökulmasta.

S1-indikaattorissa ikäsidonnaisten ja korkomenojen, omaisuustulojen sekä eläkkeistä maksettavien verojen muutokset huomioidaan 15 vuoden päähän. Keskipitkän aikavälin käsite poikkeaa siten tässä yhteydessä huomattavasti muusta finanssipoliittikkaan liittyvästä EU-välineistöstä, jossa keskipitkällä aikavälillä viitataan tyypillisesti kolmeen-neljään vuoteen. Valitun 15 vuoden ajanjakson taustalla on pyrkimys määritellä aikaväli, jolla ikäsidonnaisten menojen muutokset ehtivät vaikuttaa analyysiin mutta jolla menot toisaalta olisivat edelleen tarkasteluhetken talouspolitiikan keinojen vaikutuspiirissä.<sup>13</sup>

Lyhyen aikavälin indikaattori S0 poikkeaa huomattavasti S2 ja S1 indikaattoreista. Sen on tarkoitus havaita lyhyen aikavälin ongelmat 25 eri riski-indikaattorin perusteella. S0-indikaattori ei siten tuota tulosta, jolla sellaisenaan olisi taloudellinen tulkinta (kuten S1- ja S2-indikaattoreilla). Sen sijaan S0 tuottaa painotetuista osatekijöistä koostetun kokonaisindeksin, jolle on määritelty hälytysraja-arvo.

EU-komissiolla on käytössä kolme eri aikajänteen kestävyysindikaattoria

S1-indikaattori huomioi arvioidun menokehityksen 15 vuoden aikajänteellä



Kuvio 4: EU-komission kestävyysarviointikehikon pääosat.  
Lähde: EU-komissio (Fiscal Sustainability Report 2018)

Kuvion 4 mukaisesti komissio tuottaa kestävyysarvioketjikkonsa perusteella säännöllisesti maan riskiasemaa kuvaavan arvion. Siinä hyödynnetään osa arviointikehikkoon kuuluvasta tietosisällöstä. Arvion perusteella muodostuu kuva kestävyysriskeistä lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi Suomen kestävyysriski muodostui keväällä 2019 matalaksi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä ja keskitasoiseksi pitkällä aikavälillä<sup>14</sup>.

Tässä kokonaisuudessa pitkän aikavälin kestävyysindikaattorin painoarvo on huomattavasti pienempi kuin suomalaisessa julkisen talouden kestävyyttä koskevassa raportoinnissa. EU-komission raportointikokonaisuus antaa kattavan kuvan kestävydestä, koska se huomioi runsaasti eri indikaattoreita ja jo sisäänrakennetusti perusskenaarion lisäksi muiden skenaarioiden tuottamia tuloksia.

Ruotsissa hallitus antaa valtiopäiville kevään talousarviokatsauksen<sup>15</sup> yhteydessä laajan katsauksen julkisen talouden kestävydestä. Lisäksi tulevan vuoden varsinaiseen talousarvioesitykseen sisältyy suppeampi kestävyyskatsaus. Kevään talousarviokatsauksen tietosisältö kattaa muun ohella kestävyysindikaattorit S1:n ja S2:n perusskenaarion ja vaihtoehtoskenaarioiden mukaisena, vertailun muiden tahojen tuottamiin indikaattoriarvoihin sekä vertailun eri maiden kestävyystilanteesta EU-komission tietojen pohjalta. Lisäksi katsaus sisältää laajan analyysin kestävyuden taustalla olevista tekijöistä.

Ruotsissa tietosisältö on näin ollen varsin laaja. Tämä on huomionarvoista, kun otetaan huomioon, että kestävyysongelma on Ruotsissa suhteellisen pieni esimerkiksi Suomeen verrattuna. Ruotsissa pitkän aikavälin kestävyysindikaattori S2 on EU-komission tapaan yksi indikaattori osana laajempaa kokonaisuutta.

Ruotsissa hallitus raportoi S1 ja S2 -indikaattorit usean skenaarion mukaisena

## Kestävyyseräportointia voidaan monipuolistaa laajentamalla tietosisältöä

Kestävyyden arviointia ja raportointia Suomessa on tarpeen laajentaa asteittain uusilla elementeillä, jotta kestävyysarvioita voidaan hyödyntää mahdollisimman laajasti talouspolitiikan valmistelussa. EU-komission arvio<sup>16</sup> perusteella Suomen pitkän aikavälin kestävyysriski on jonkin verran EU-keskiarvoa suurempi, mikä puoltaa kattavan arvioinnin ja raportoinnin toteuttamista Suomessa. Näitä taustoja vasten kestävyuden kuvaaminen nykykäytännön ei anna riittävästi kuvaa julkisen talouden kestävydestä. Kestävyyden arvioinnissa on tarpeen laajentaa erityisesti seuraavia näkökulmia:

**S1-indikaattorin sisällyttäminen tietosisältöön.** Lisäys täydentää kestävydestä saatavaa kuvaa. Käytettäessä rinnakkain eri aikavälien kestävyysindikaattoreita kestävyysongelmien ajoittuminen tulee selkeämmin ilmi. Tämä puolestaan vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi siihen, kuinka nopeavaikutteisia politiikkatoimia tarvitaan. Johtopäätökset ovat erilaisia riippuen siitä, johtuuko ongelma esimerkiksi lähivuosisikymmenen arvioidusta kehityksestä vai usean vuosikymmenen kuluttua alkavasta muutoksesta. Myös reformien kestävyysvaikutusten arvioinnissa eri indikaattorien käyttö rinnakkain antaa olennaista lisätietoa politiikkatoimien kestävyysvaikutusten ajoittumisesta.

Monet demografiset tekijät, jotka ovat pitkälti poliittisen päätöksenteon ulottumattomissa, eivät heiluta 15 vuoden päähän ulottuvaa S1-indikaattoria samassa määrin kuin vuoteen 2070 ulottuvaa S2-indikaattoria (ks. kuvio 2). Siten S1 on hieman vakaampi indikaattori kuin S2, mutta koska senkin epävarmuus on suurta, S1 ei luonteeltaan poikkea perustavanlaatuisesti S2-indikaattorista.

**Selkeät skenaariot kuvaamaan taustaoletusten muutosten vaikutuksia.** Valtiovarainministeriön säännöllinen raportointi kuvailevine osuuksineen ja herkkyysanalyysineen sekä menetelmäkuvaus antavat oikean kuvan kestävyysvajeen luonteesta epävarmana indikaattorina. Peruslaskelman luonne vain yhtenä lukuisista kehitysuravaihtoehdoista (ks. myös luku 3.2) tulisi kuitenkin läpinäkyvämmän ilmi, jos indikaattoreita raportoitaisiin usean skenaarion mukaisina. Herkkyysanalyysien hyödyntäminen on aihealueen asiantuntijoille suoraviivaista, mutta raportoitessa laajemmalle käyttäjäkunnalle olisi hyödyllinen esimerkiksi Ruotsissa omaksuttu raportointitapa (lopulliset indikaattoriarvot esitetään usealle skenaariolle).

**Vertailu muihin kestävyysarvioihin.** Toisinaan eri tahojen tuottamien arvioiden välillä on niin suuria eroja, että ne voivat johtaa erilaiseen tulkinnaan kestävyysriskien olennaisuudesta (ks. esim. kuvio 1). Tällainen tilanne oli esimerkiksi kesällä 2019, kun komission arviossa Suomen pitkän aikavälin kestävyysriski oli melko lähellä matalaa, ja valtiovarainministeriön arvio indikaattoriarvolla oli olennaisesti korkeampi. Erojen taustojen esittely lisää tietojen läpinäkyvyyttä ja antaa lisätietoa epävarmuuksista. Tämän takia esimerkiksi komission ja valtiovarainministeriön laskelmien erojen kvantitatiivinen kuvaaminen säännöllisen raportoinnin tai soveltuvin osin menetelmäkuvausten yhteydessä olisi hyödyllistä.

Keskipitkän aikavälin kestävyysindikaattorin hyödyntäminen tuo olennaista lisätietoa kestävydestä

**Kestävyysriskin suuruuden kuvaaminen.** Raportoinnissa olisi tarpeen harkita indikaattoreiden perusteella arvioitujen kestävyysriskien suuruuden kuvaamista. EU-komission tapa luokitella riskit matalan, keskitason tai korkean kategoriaan on viestinnällisesti selkeä. Johtopäätösten teossa olisi kuitenkin pyrittävä varovaisuuteen, koska komission kestävyysriskin määrittelyyn käyttämä malli on osoittautunut paikoin hyvin herkäksi.

Komission arvioissa Suomen keskipitkän (15 vuoden) aikavälin yleinen kestävyysriski arvioitiin vielä maaliskuussa 2018 korkeaksi<sup>17</sup> mutta vain vuotta myöhemmin<sup>18</sup> matalaksi, ilman että julkisen talouden tilanne ja näkymät olisivat perustavanlaatuisesti muuttuneet, vaikkakin ne olivat parantuneet. Arvion muutoksen taustalla oli muun muassa julkisen velan kehitysprofiilin muuttuminen jonkin verran 60 prosentin viitearvon lähimaastossa. Eräs vaihtoehtoinen tapa viestiä riskin suuruudesta saattaisi olla, että indikaattoriarvoja ja niiden muutoksia suhteutetaan verrokkimaihin ja EU-keskiarvoon.

**Julkisen varallisuuden ja ehdollisten vastuiden analyysi.** Valtiovarainministeriö hyödyntää julkista varallisuutta ja ehdollisia vastuita koskevia tietoja esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa ja raportoidessaan vuosittain valtiontalouden riskeistä. Tiedoilla on kytköksiä myös kestävyystarkasteluun, ja ne ovat osin EU-komission kestävyysarvioinnin piirissä. Esimerkiksi valtiontakausten kehitys ja sen pohjalta tehdyt riskiarviot voivat antaa olennaista lisäinformaatiota julkisen talouden kestävyvyydestä ja puskurien tarpeesta. Vastaavasti varallisuustietojen avulla voidaan muodostaa nettovelkaindikaattoreita, joiden perusteella on mahdollista arvioida esimerkiksi julkishallinnon mahdollisuuksia maksaa velkansa pois tietyllä hetkellä<sup>19</sup>. Julkista varallisuutta ja ehdollisia vastuita koskevien tietojen analysointi muun kestävyysarvioinnin yhteydessä olisi siten perusteltua.

**Kestävyysindikaattoreiden esittäminen julkisen talouden alasektoreille.** Kestävyysindikaattorit tyypillisesti esitetään koko julkiselle taloudelle. Vuonna 2013 valtiovarainministeriö raportoi<sup>20</sup> kestävyysvajeen erikseen julkisen talouden alasektoreille. Tämä oli hyödyllinen tietosisältö, koska sen avulla pystyttiin läpinäkyvämmiin havaitsemaan kestävyysvajeen muodostuminen alasektoreittain.

Suomen kontekstissa on merkitystä sillä, kuinka suuri osa kestävyysongelmasta kohdistuu esimerkiksi työeläkesektorille, koska käytännössä eläkejärjestelmän kestävyydestä on pyritty huolehtimaan eläkejärjestelmän sisällä. Kestävyystietojen läpinäkyvyyttä lisäisi ja johtopäätösten tekoa nopeuttaisi, jos alasektoreittaiset tiedot kuuluisivat säännöllisesti raportoitavaan tietosisältöön. Ajatusta puoltaa myös se, että alasektoreittaisia tietoja on valmiiksi olemassa ministeriön laskentajärjestelmässä.

Kestävyysriskin suuruuden kuvaaminen on vaikeaa



## 2.4 Lainsäädäntö ei varmista julkisen talouden kestävyysvaje-arvionsa yleensä kahdesti vuodessa osana kevään ja syksyn Taloudellisia katsauksia. Lisäksi kestävyystarkasteluja sisältyy esimerkiksi ministeriön virkamiespuheenvuoroihin. Nämä dokumentit eivät pääsääntöisesti ole eduskunnassa käsiteltäviä valtiopäiväasiakirjoja, vaikkakin syksyn Taloudellinen katsaus on liitteenä valtion talousarvioesityksessä. Taloudellisen katsauksen sisältöä ei määritellä lainsäädännössä, ja tietosisällön laajuus on vuosien mittaan vaihdellut. Kestävyys voi olla lisäksi esillä eduskunnassa ad hoc -pohjalta esimerkiksi valiokunnille toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa.

Sen sijaan julkisen talouden suunnitelma, jossa käsitellään julkista taloutta keskipitkällä aikavälillä (neljä vuotta tarkasteluhetkestä eteenpäin) toimitetaan valtioneuvoston selontekona eduskunnalle, poikkeuksena vaalikauden viimeinen, niin kutsuttu tekninen julkisen talouden suunnitelma. Julkisen talouden suunnitelman sisältöä ohjaa osana finanssipoliittista lainsäädäntöä oleva asetus julkisen talouden suunnitelmasta<sup>21</sup>.

Kestävyys käsitely julkisen talouden suunnitelmassa on ollut niukkaa, huomattavasti suppeampaa kuin esimerkiksi Taloudellisissa katsauksissa. Lainsäädännössä edellytetään, että julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten tuotetaan katsaus julkisen talouden kestävydestä, mutta siinä ei määritellä, missä määrin asiaa tulee käsitellä itse suunnitelmassa. Sen sijaan suunnitelman sisältöä säätelevä asetus velvoittaa esittämään pitkän aikavälin kestävyysvaikutuksia kahden keskipitkän aikavälin kehitysarviouran mukaisesti: oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaan lainsäädäntöön ei tehdä muutoksia, sekä oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Kyseinen velvoite ei ole käytännössä johtanut kestävyysvaikutusten arviointiin suunnitelmassa. Tähän on vaikuttanut muun muassa se, että kahta kehitysarviouraa ei ole esitetty silloin, kun asetetut rahoitusasematavoitteet ollaan oltu saavuttamassa jo riippumattoman ennusteen perusteella, ilman valtioneuvoston lisätoimenpiteitä.

Julkinen talouden kestävyydellä on suuri painoarvo ja merkitys tulevana vuosikymmeninä, ja siksi tulisi varmistaa, että eduskunta informoidaan siitä kattavasti. Nykyinen lainsäädäntö ei varmista asian systemaattista ja säännöllistä esilläoloa eduskuntaraportoinnissa. Luontevimmin vahvistaminen toteutuisi laajentamalla kestävyystarkastelua julkisen talouden suunnitelmassa, koska suunnitelmassa jo lähtökohtaisesti tarkastellaan pidempää aikajännettä kuin vuotuisessa talousarviossa. Tarkastelun tulisi olla kattavaa siten, että edellä (ks. luku 2.3) esiin tuodut tarpeet kestävyystarkastelun laajentamiseksi huomioidaan tietosisällössä. Valtioneuvoston olisi siten tarpeen valmistella tarvittavat muutokset finanssipoliittiseen lainsäädäntöön.

Kestävyystietojen raportointi eduskunnalle tulee varmistaa lainsäädännössä



### 3 Onko valtiovarainministeriön pitkän aikavälin kestävyysarvio laadittu oikein?

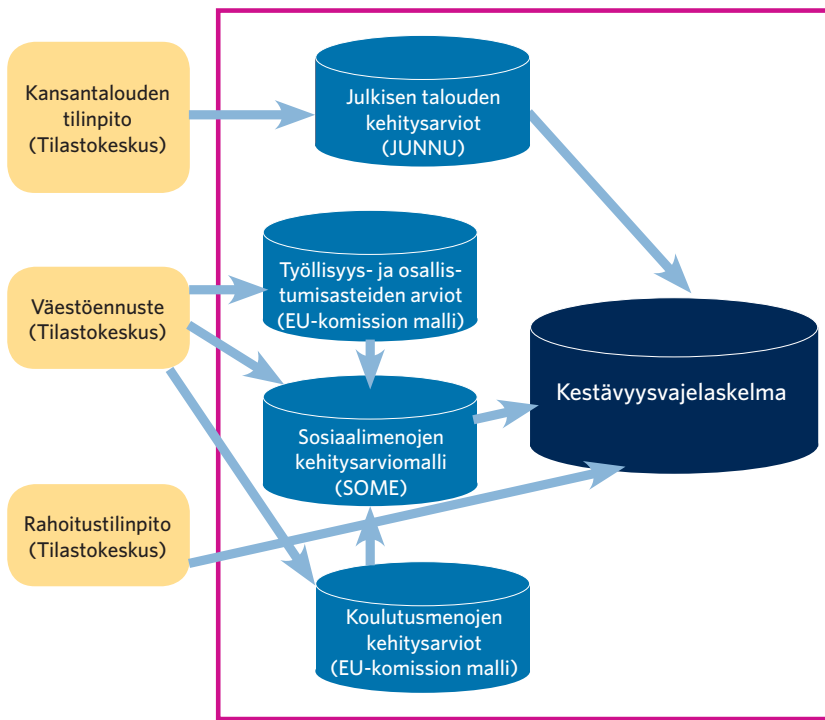
Tarkastuksessa käsitellyt valtiovarainministeriön kevään 2019 kestävyysvajelaskelmat olivat yleisesti ottaen laadittu huolellisesti. Joillakin osa-alueilla havaittiin kuitenkin ongelmakohtia. Ongelmat koskivat laskelmien pohja-aineistojen ja laskentamenetelmien ajantasaisuutta sekä mallinnusten tulosten oikeellisuutta. Puutteiden seurauksena kestävyysvajetta yliarvioitiin, mutta tämä ei kuitenkaan muuttanut kestävyystilanteesta muodostunutta kokonaiskuvaa. Ministeriö ryhtyi korjaamaan havaittuja puutteita tarkastuksen aikana.

Laskelmien taustaoletukset perustuvat suurelta osin Tilastokeskuksen väestöennusteeseen. EU-yhteistyössä laadittuihin arvioihin verrattuna valtiovarainministeriön laskelmassa käytetyt oletukset eivät yleisesti ottaen aiheuta kestävyyslaskelman lopputulokseen systemaattista vinoumaa suuntaan tai toiseen. Valittujen taustaoletusten ei voida kuitenkaan päätellä kuvaavan välttämättä todennäköisintä kehityskulkua, ja siksi kestävyyslaskelman perusskenaario on hyödyllistä tulkita yhdeksi, vaikkakin hyvin perustelluksi, skenaarioksi muiden joukossa. Ylipäättään kestävyyslaskelman epävarmuutta lisää myös melko pitkään jatkunut hyvin alhainen korkotaso. Tämä osaltaan lisää tarvetta tarkastella kestävyyttä laajemmin kuin S2-indikaattoriin pohjautuen.

Valtiovarainministeriön julkaisema menetelmäkuvaus kestävyysvajeen laskennasta on hyödyllinen, ja se on lisännyt laskennan läpinäkyvyyttä. Sitä on tarpeen joiltakin osin edelleen laajentaa. Valtiovarainministeriön kestävyysarviot on tehty korkealla asiantuntemuksella mutta määrällisesti pienin resurssein.

#### 3.1 Kestävyysvajeen puutteet koskivat laskelmien ajantasaisuutta ja mallinnusten virheettömyyttä

Tarkastuksessa käytiin läpi valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmaa keväältä 2019. Laskelma oli viimeisintä hallitusohjelmaa laadittaessa uusien käytössä ollut kestävyysarvio. Tarkastuksessa käytiin läpi kestävyysvajeen laskentaprosessin eri osa-alueita mukaan lukien tietojen siirtyminen eri laskentataulukoiden välillä. Tarkastelu toteutettiin tekemällä rinnakkaislaskelmia, käymällä läpi laskentamallien taustaoletuksia ja aineistojen ajantasaisuutta sekä peilaamalla laskelmia muun muassa valtiovarainministeriön julkaisemaan menetelmäkuvaukseen ja EU-komission laskelmiin. Tarkasteltu laskentakokonaisuus on kuvattu kuviossa 5.



Kuvio 5: Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelma pääpiirteissään keväällä 2019. Tarkastellut osa-alueet rajattu punaisella suorakulmiolla

Suuri osa läpikäydyistä laskentaprosessin kohdista ei sisältänyt epäselvyyksiä. Tarkastelussa ei havaittu puutteita lähdetietojen oikeellisessa käsittelyssä prosessin eri kohdissa eikä laskentataulukoihin sisältyvien laskentakaavojen toiminnassa. Laskelmien taustaoletusten ja muiden lähteaineistojen yhtenäisessä käsittelyssä laskentaprosessin aikana ei havaittu ongelmia. Laskelma myös vastasi pääosin menetelmäkuvausta, joka itsessään todettiin olennaisilta osiltaan kattavaksi. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin joitakin ongelmakohtia. Havaitut ongelmat koskivat myös joulukuun 2018 kestävyyslaskelmia, joita käytettiin huhtikuun 2019 eduskunta-vaaleja edeltäneen ministeriön virkamiespuheenvuoron tausta-aineistona.

### Ikäsidonnaisten menojen laskentaan käytetty SOME-malli on tuottanut joiltain osin epäluotettavia tuloksia

Kestävyysvajeeseen tarvittavat arviot ikäsidonnaisten menojen kehityksestä lasketaan sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä SOME-mallilla. Terveysmenojen kohdalla malliin on pyritty lisäämään niin kutsutun tulojouston vaikutus EU-yhteistyössä sovittujen, ikääntymistä ja kestävyyttä käsittelevän AWG-työryhmän menettelyjen mukaisesti. Tarkoituksena on huomioida tulotason nousun aiheuttama nousupaine terveydenhoidon menoihin.

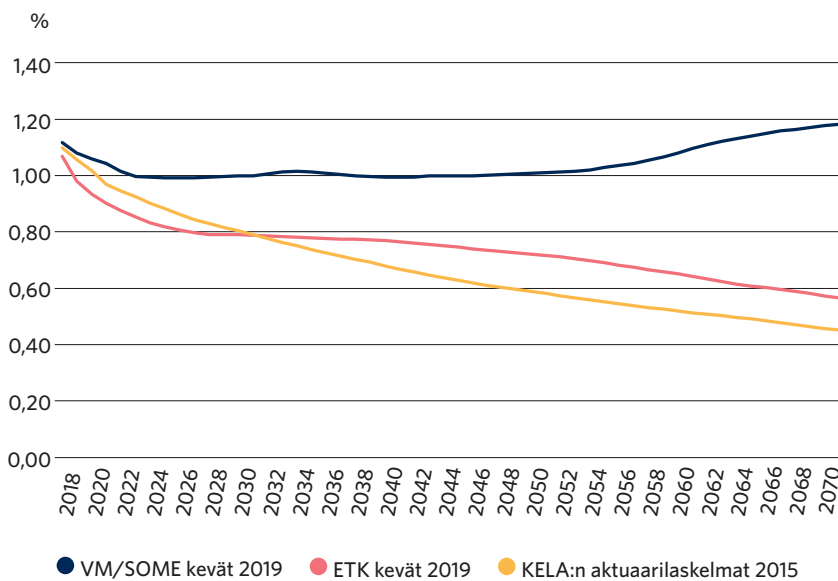
Tarkastuksessa havaittiin SOME-malliin viedyn parametrin aiheuttavan suuremman nousun terveysten menojen kehitysarviota kuin AWG:n aineistoista laskettu vastaava vaikutus. VTV:n laskelmien mukaan SOME:n tuottama tulojouston vaikutus oli noin kolminkertainen verrattuna AWG:n laskelmiin sisältyvään vastaavaan vaikutukseen. Kestävyysvajeen tasolla tämä aiheutti noin 0,3 prosenttiyksikköä liian korkean arvion ministeriön laskemaan kestävyysvajeeseen. Jatkoselvitystensä perusteella ministeriö muutti tulojouston laskentatapaa syksyn 2019 ennustekierrokselle siten, että lopputulos vastaa AWG:n laskelmien lopputulosta.

SOME-malli on yliarvioinut terveysten menoja

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että SOME-mallin tulokset eläkemenojen BKT-suhteen kehityksestä osoittavat selvästi suurempaa kasvua kuin Eläketurvakeskuksen (ETK) kehitysarviot. Työeläkemenojen osalta yhdeksi selittäväksi tekijäksi todettiin se, että työllisyyden ja ansiotason kehitystä koskevissa taustaoletuksissa on eroja aikasarjan alkupuolella.

Arviot kansaneläkelaitoksen maksamien eläkkeiden kehityksestä poikkesivat jyrkästi Eläketurvakeskuksen ja Kelan aktuaarilaskelmien tuloksista, (ks. kuvio 6). Eroja korostaa se, että laskelmissa on pyritty mallintamaan Kelan eläkkeiden indeksointi tulevaisuudessa samalla tavalla sitoen se puoliksi ansiotason ja puoliksi hintojen kehitykseen. Kuviossa 6 esitettyjen Eläketurvakeskuksen ja Kelan perusurien lisäksi Kelan eläkkeiden suhde bruttokansantuotteeseen alenee kaikissa ko. tahojen raportoimissa herkkyytarkasteluissa<sup>22</sup>. Kun muita oletuksia ei muuteta, VTV:n laskelman mukaan Eläketurvakeskuksen kehitysuran mukaiset tiedot Kelan eläkkeiden kehityksestä pienentäisivät kestävyysvajetta noin 0,4 prosenttiyksiköllä.

Taustaoletusten erot vaikuttavat mahdollisesti Kelan eläkkeiden kehitysuriin eri laskentamalleissa. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin ongelmia SOME-mallin toiminnossa, jonka tarkoituksena on huomioida se, että työeläkkeiden tasojen nousu pienentää Kansaneläkelaitoksen maksamien eläkkeiden määrää. Tarkastuksessa todettiin, että toiminto ei toimi tarkoitulla tavalla, mutta asian merkitys peruslaskelman oikeellisuudelle on epäselvä. Ministeriön tulisi jatkossa varmentua Kansaneläkelaitoksen eläkkeitä koskevien kehitysarvioiden erojen syistä.



Kuvio 6: Kansaneläkelaitoksen maksamien eläkkeiden kehitysarvioita, suhteessa BKT:hen. Lähteet: Valtiovarainministeriö, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos

SOME-mallin pohjatiedot eivät olleet keväällä 2019 ajantasaisia verrattuna aiempiin ennustekierroksiin. Pohjatiedot koskivat yleisesti ottaen vuotta 2014, ja terveydenhuollon osalta ikä- ja sukupuolikohtaiset pohjatiedot perustuivat vuotta 2011 koskevaan informaatioon. Tämän suuruinen viive on siinä määrin pitkä, että se muodostaa riskiä tietojen laadulle. Riskiä pienentää se, että mallin pohjatiedot ovat luonteeltaan osittain rakenteellista, verraten hitaasti muuttuvaa informaatiota. SOME-mallin pohjatietojen aiempaa pitemmän viiveen taustalla on ollut muun muassa tietopohjan päivittämisen työläys sekä henkilöresurssien kohdentaminen maakunnittaisten skenaarioiden tuottamiseen ja alueittaisen (maakunnittaisen) SOME-mallin kehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö päivitti SOME-mallin pohjatietoja ajantasaisemmaksi syksyn 2019 ennustekierrokselle, ja pohjatiedot koskevat nyt pääosin vuotta 2017.

Kokonaisuudessaan SOME-mallin tilanne on ollut viime ajat hankala. Tarkastuksessa havaittiin ongelmia terveydenhuoltomenojen arvioinnissa. Mallin pohjatiedot eivät ole olleet täysin ajan tasalla, ja malli on ollut käyttäjilleen läpinäkyvän siten, että he eivät ole pystyneet varmistumaan kaikkien toimintojen oikeellisuudesta.

Jatkossa olisi tärkeää, että SOME-mallia ylläpitävät ja hyödyntävät ministeriöt ja muut organisaatiot varmistavat riittävät resurssit ja tiiviin yhteistyön toisaalta itse SOME-mallin ylläpidossa ja kehittämisessä ja toisaalta tulosten hyödyntämisessä kestävyyslaskelmissa. Tarkastuksen aikana oli meneillään päivitetyn SOME-mallin kehitystyö Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa sekä VM:n, STM:n ja THL:n välisten yhteistyöjärjestelyjen täsmentäminen ja virallistaminen.

Kehittämistoimet SOME-mallin ylläpidossa ja kehittämisessä ovat meneillään

## Kestävyysvajeen laskentakaava tulee täydentää

Valtiovarainministeriön kestävyysvajeen laskenta on muodostunut menetelmäkuvauksessa julkaistun kaavan mukaisesti lähtötilanteen perusjäämästä, nykyisen julkisen velan tulevasta korkokustannuksista sekä ikäsidonnaisten menojen ja omaisuustulojen muutoksesta. EU-komission laskentakaava sisältää lisäksi eläkkeistä maksettujen verojen muutoksen. Ministeriö ei ole laskelmissaan tähän mennessä huomionnut tätä erää. Ministeriö on tuonut asian avoimesti esiin julkaisemassaan menetelmäkuvauksessa, jonka mukaan ratkaisun perusteluna on ollut termin pieni merkitys kestävyysvajeelle.

Tarkastuksessa termin kuitenkin havaittiin vaikuttavan vajeeseen jonkin verran: VTV:n arvion mukaan termin ottaminen laskentakaavaan pienentäisi vajetta noin 0,2 prosenttiyksiköllä. Vaikutus on vastikään korostunut, kun kestävyysvajeen tarkasteluperiodia vuonna 2018 pidennettiin vuodesta 2060 vuoteen 2070, ja pidennyksen myötä laskelmaan tuli aikasarjan loppupäähän useita kasvavien eläkemenojen vuosia. Jatkossa ministeriön tulisi sisällyttää termi kestävyysvajeen laskentakaavaan, ja ministeriön suunnitelmana on toteuttaa muutos keväällä 2020.

## Menetelmäkuvaus on lisännyt läpinäkyvyyttä, ja sitä on tarpeen edelleen tarkentaa

Menetelmäkuvauksen julkistaminen vuonna 2017 lisäsi merkittävästi kestävyysvajeen laadinnan periaatteellista läpinäkyvyyttä. Julkistaminen on myös käytännössä edistänyt kestävyysarvioista käytävää talouspoliittista

keskustelua. Menetelmäkuvaus antaa yleisesti ottaen kattavan kuvan kestävyyslaskennan sisällöstä. Kestävyysvajeen laskentatekniikka ja vajeeseen vaikuttavat asiat tulevat ilmi kuvauksesta. Kuvaus myös lisää tietoa kestävyysarvioiden epävarmuudesta.

Menetelmäkuvausta tulisi kuitenkin joiltain osin tarkentaa. Kestävyysvajeen laskentakaava esitetään kuvauksessa Euroopan komission julkaiseman kaavan mukaisessa muodossa, jossa vajeen laskenta lähtee laskelman perusvuoden rakenteellisesta perusjäämästä (eli julkisen talouden perusjäämästä, josta on puhdistettu suhdanteen vaikutus). Käytännössä vaje kuitenkin lasketaan laskentataulukkoissa käyttäen lähtötietona nimellistä perusjäämää. Ratkaisun taustalla on se, että ministeriön tulkinnan mukaan tarvittava suhdannekorjaus tulee toteutettua SOME-mallissa ikäsidonnaisten menojen laskennan yhteydessä. Asia olisi tarpeen kuvata ja perustella menetelmäkuvauksessa.

### Arviot tehdään korkealla asiantuntemuksella, mutta pienin resurssein

Tarkastuksessa muodostuneen kuvan perusteella valtiovarainministeriön kestävyysarviot on tehty korkealla asiantuntemuksella. Ministeriössä on pystytty sekä kehittämään laskennan menetelmiä, että laajentamaan raportointia. Vaikka tarkastuksessa havaittiin edellä kuvattuja kehittämiskohteita, laskelmien läpikäynnin perusteella arvio on yleisesti ottaen laadittu huolellisesti.

Arviointiresurssit ovat kuitenkin määrällisesti melko pienet. Laskelman laadinta ja kehittäminen on viime vuosina ollut pääasiassa yhden henkilön osittaisen työpanoksen varassa. Ottaen huomioon myös luvussa 2 kuvatut kestävyysarviointien kehittämistarpeet, työhön tulisi kohdistaa valtiovarainministeriössä lisää resursseja.

## 3.2 Laskentaoletukset perustuvat pitkälti väestöennusteeseen mutta eivät välttämättä kuvaa todennäköisintä kehitystä

Tarkastuksessa arvioitiin kestävyysvajearvioiden taustaoletuksia vertaamalla niitä vertailuaineistoissa, erityisesti EU-yhteistyössä tuotetussa laskelmasa käytettyihin oletuksiin. Ikäsidonnaisten menojen kehitykseen vaikuttavat vahvasti väestökehitystä koskevat oletukset. Näissä valtiovarainministeriön laskelma nojaa Tilastokeskuksen väestöennusteen oletuksiin. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön arviot eroavat EU-komission ja AWG:n laskelmista, jotka perustuvat Eurostatin väestöennusteeseen.

Verrattuna EU-yhteistyössä laadittuihin laskelmiin osa valtiovarainministeriön oletuksista on varovaisia, mutta toisaalta osa on vertailussa optimistisia kestävyysarvion lopputuloksen kannalta. Taulukossa 1 on kuvattu osa taustaoletuksista, ja oletuksessa olevan eron vaikutus kestävyysvajeeseen.

Taulukko 1: EU-komission/AWG:n ja valtiovarainministeriön laskelman demografisten ja makrotaloudellisten taustaoletusten vertailua. Lähteet: Valtiovarainministeriö (kevät 2019), EU-komissio (Ageing Report 2018), Eläketurvakeskus, VTV.

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	Eron vaikutus kestävyysvajeeseen (+/-)
Syntyvyysaste	VM	1,45	1,45	1,45	1,45	1,45	1,45	+
	AWG/EU-komissio	1,71	1,72	1,74	1,76	1,78	1,8	
65-vuotiaiden elinajanodote (miehet)	VM	18,9	20,3	21,7	22,9	24,0	25,0	+
	AWG/EU-komissio	18,6	19,6	20,6	21,5	22,4	23,3	
Nettomaahanmuutto, 1 000 henkilöä	VM	15	15	15	15	15	15	-
	AWG/EU-komissio	15,8	13,7	10,7	8,5	7,8	6,8	
BKT:n kasvuaste	VM	1,4	0,6	1,3	1,3	1,3	1,2	+
	AWG/EU-komissio	0,7	1,1	1,5	1,5	1,5	1,5	
Työllisyysaste	VM	73,2	71,7	71,6	72,2	72,8	73,4	-
	AWG/EU-komissio	70,5	70,4	70,8	71,4	72	72,5	

Kestävyysvaje vaikutusta kuvaavassa sarakkeessa plus-merkki kuvaa sitä, että valtiovarainministeriön laskelma antaa kyseisen taustaoletuksen kohdalla suuremman vaje arvon kuin EU-laskelma.

Koska ennusteet pohjautuvat eri perusvuoden tietoihin, niiden ajantasaisuudessa on ero: Tilastokeskuksen tiedot ovat ajantasaisempia ja tältä osin perustellumpia. Tietojen ajantasaisuuden lisäksi yksi ero Eurostatin ja Tilastokeskuksen arvioissa on, että Eurostatin ennusteissa demografisten tekijöiden kehitystä on pyritty mallintamaan olettaen maittaisten kehitysurien osittainen konvergenssi<sup>23</sup>, kun taas Tilastokeskuksen oletukset perustuvat toteutuneen kehityksen jatkumiseen suoraan samanlaisena tulevaisuudessa<sup>24</sup>. Tämä näkyy muun muassa elinajan odotteen kehitystä koskevien arvioiden erona. Eurostatin oletuksen mukaan esimerkiksi 65-vuotiaiden eliniän odote nousee selvästi lievemmin kuin Tilastokeskuksen väestöennusteissa (ks. taulukko 1). Eläketurvakeskus on omassa, vuoteen 2085 ulottuvassa sarjassa päätenyt ratkaisuun, jossa se seuraa Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaista kehitystä vuoteen 2070 asti, mutta sen jälkeen puolittaa kuolevuuden alenemisvauhdin.

Molempien väestöennusteiden ratkaisut esimerkiksi elinajan odotteen nousun arvioinnille ovat omilla tavoillaan perusteltuja. Silti lähtökohtaisesti ei ole perusteltua pitää kotimaisen ratkaisun tuottamaa arvioita sen todennäköisempänä kuin EU-väestöennusteen mukaista ratkaisua. Sama pätee arvioiden moniin muihinkin taustaoletuksiin. Eri laskelmissa voidaan perustellusti tehdä erilaisia oletuksia esimerkiksi siitä, kuinka suuri osuus eliniän pitenemisen vuoksi saavutettavista elinvuosista on niin kutsuttuja terveitä elinvuosia. Näiden syiden takia kestävyysvajeen peruslaskelma kokonaisuudessaan on hyödyllistä tulkita yhdeksi, vaikkakin hyvin perustelluksi, skenaarioksi muiden mahdollisten joukossa, sen sijaan että sen tulkittaisiin kuvaavan välttämättä todennäköisintä kehitystä.

Kestävyyslaskelman perusskenaario ei kuvaa välttämättä todennäköisintä kehityskulkua

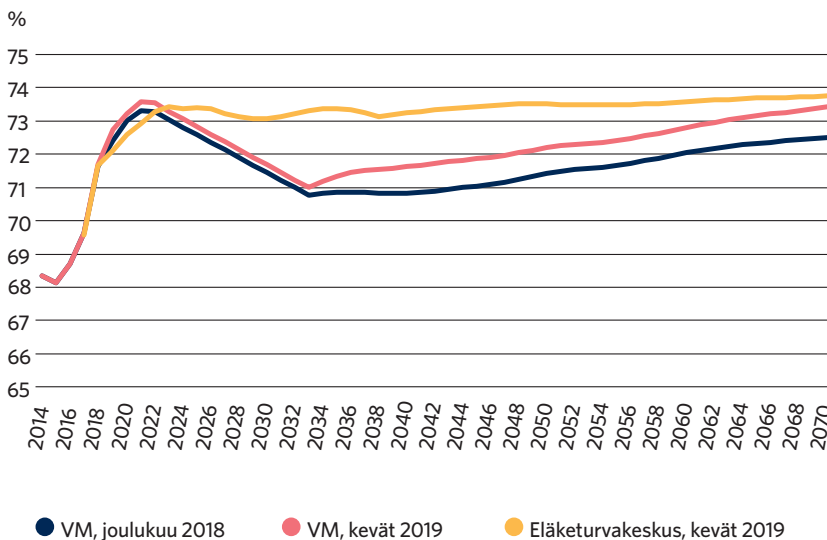


## Työllisyyden arviointimenetelmät pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä eivät perustu yhtä ajantasaiseen pohja-aineistoon

Työllisyysasteen muutoksilla on suuri vaikutus kestävyysvajearvion suuruuteen. Yhden prosenttiyksikön nousu työllisyysasteessa pienentää vajetta noin 0,4 prosenttiyksiköllä valtiovarainministeriön herkkyyyslaskelman mukaan. Valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin mukainen työllisyysarvio ei ole yhteydessä pitkän aikavälin työllisyysarvioon, joka pohjautuu EU-komission malliin.

Komission malli päivittyy kolmen vuoden välein, ja se perustuu ikä- ja sukupuolikohtaisten työllisyystietojen ennustamiseen väestöennusteen perusteella. Esimerkiksi ministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarviossa päivittyneet arviot työllisyysasteen kehityksestä eivät siten vaikuta juoksevasti pitkän aikavälin työllisyysaste-arvioon. Tämän vuoksi pitkän aikavälin arvio työllisyyden kehityksestä ei pääsääntöisesti pohjautu yhtä ajantasaiseen pohja-aineistoon kuin keskipitkän aikavälin arvio.

Talouspolitiikan arviointineuvosto käsitteli kestävyyslaskelman työllisyysarviota ja keskipitkän aikavälin työllisyysarviota tammikuussa 2019<sup>25</sup> ja toi myös esiin, että pitkän aikavälin työllisyysaste-arviossa ei oltu huomioitu uutta väestöennustetta. Ministeriö sisällytti uuden väestöennusteen tiedot kestävyyslaskelman työllisyysarvioihin keväällä 2019. Keskipitkän ja pitkän aikavälin työllisyysaste-arvojen väliseen yhteyteen ei tehty muutoksia. Siten laskelma antoi edelleen laskevan trendin mukaisen kuvan työllisyysasteen kehityksestä vuosina 2022–2032, mikä heijastuu myös BKT:n kasvusteeseen. Kuviossa 2 on esitetty ministeriön kestävyyslaskelmiin sisältyvä työllisyysasteura talven 2018 ja kevään 2019 ennustekierrokselta. Vertailun vuoksi kuviossa esitetään myös Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmiin sisältyvä työllisyysasteura keväältä 2019, jossa työllisyysasteen kehityksen profiili poikkeaa ministeriön sarjasta.



Kuvio 7: Työllisyysasteen kehitysarvioita valtiovarainministeriön ja Eläketurvakeskuksen laskelmissa. Lähteet: Valtiovarainministeriö (kestävyysvajearviot), Eläketurvakeskus (pitkän aikavälin laskelmat)

## Alhainen korkotaso haastaa kestävyysvajeindikaattorin mielekkyyttä, mutta ei vähennä laaja-alaisen kestävyystarkastelun tarvetta

Vuosia jatkunut valtionlainojen matalien korkojen kausi viritti vuonna 2019 vilkkaan keskustelun julkisesta velasta, ja Suomessa siihen kytkeytyi keskustelu kestävyyslaskelmien korko-oletuksista. Sytykkeenä keskustelulle toimi erityisesti Olivier Blanchardin artikkeli<sup>26</sup> talouskasvun ja valtionvelan koron suhteesta pitkällä aikavälillä. Korkotason ja bruttokansantuotteen kasvuasteen välinen suhde on kestävyysarvioille haaste. Pitkän aikavälin kestävyysindikaattorin laskennan lähtökohtana on, että korkotaso ylittää talouden kasvuvauhdin. Mikäli näin ei ole, mikä tahansa velkataso olisi periaatteessa kestävä.

Kestävyysvajevaikutusten kannalta hyvin olennaista on julkisen velan koron ja varallisuuden tuottoasteen välinen suhde, sillä Suomessa julkisyhteisöjen varallisuus on poikkeuksellisen suuri suhteessa kokonaistuotantoon. Kestävyysarvioon vaikuttaa ensinnäkin se, kuinka suuri riskipremio omaisuuden tuottoasteeseen sisällytetään suhteessa valtionvelan korkoon. Lisäksi vaihtoehtoskenaarioita laadittaessa on merkitystä sillä, miten premion oletetaan muuttuvan vaikkapa velan korkotason muuttuessa.

Valtiovarainministeriön arvio työeläkesijoitusten pitkän aikavälin tuottoasteesta on tällä hetkellä 3,5 prosenttia. Se vastaa Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelman tuottoastetta. Kokonaisuudessaan Eläketurvakeskuksen pitkälle aikavälille valitsemaa 3,5 prosentin oletusta voidaan pitää kattavasti perusteltuna<sup>27</sup>. Ministeriön tuottoasteoletus on tällä perustella vertailussa neutraali. EU-komission oletus julkisen velan reaalkorosta on prosentin korkeampi kuin valtiovarainministeriön käyttämä 2 prosenttia pitkällä aikavälillä. Lisäksi eläkesijoitusten tuoton ja julkisen velan koron erotus on ministeriön laskelmassa kasvanut vuodesta 2017. Nämä havainnot tukevat demografisten oletusten vertailusta muodostuvaa yleiskäsitystä, että kokonaisuudessaan valtiovarainministeriön laskelmassa käytetyt oletukset eivät aiheuta systemaattista vinoumaa kestävyyslaskelman lopputulokseen suuntaan tai toiseen EU-laskelmiin peilattuna.

Tällä hetkellä valtiovarainministeriön raportoimissa herkkyyyslaskelmissa oletetaan, että julkisen velan koron laskiessa myös omaisuuden tuottoaste laskee saman verran. Näin ei välttämättä kuitenkaan käy, ja ylipäänsä julkisen velan koron ja omaisuuden tuottoasteen suhde on pitkällä aikavälillä epävarma. Tämän takia myös riskipremion suuruutta koskeva herkkyystarkastelu olisi syytä sisällyttää valtiovarainministeriön säännölliseen herkkyyseraportointiin.

Vaikka tulevaan talouskehitykseen ja korkotasoon liittyy luonnollisesti äärimmäisen paljon epävarmuutta, mahdollisesti pitkään jatkuvan matalan korkotason merkitystä ei ole syytä jättää huomiotta. Kestävyysindikaattorit ovat lähtökohtaisesti epävarmoja. Korkotason ja talouden kasvuvauhdin suhteeseen liittyvä periaatteellinen ongelma on yksi epävarmuustekijä lisää laskelmiin ja lisäperuste sille, ettei indikaattoreita tulisi käyttää eksakteina mittareina tavoitteenasettelussa. Tämä ei kuitenkaan vähennä kestävyysarvioinnin tarvetta sinänsä vaan päin vastoin korostaa mahdollisimman monipuolisen tarkastelun tärkeyttä julkisten menojen, tulojen, velan ja varallisuuden kehityksestä eri aikaperiodeilla ja eri skenaarioiden mukaisena. Tästä kokonaisuudesta peruslaskelman mukainen S2-indikaattori muodostaa vain osan.

Indikaattoreiden epävarmuudet puoltavat mahdollisimman laajaa kestävyystarkastelua



## Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

### Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena on varmentaa finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevaa tietopohjaa: sen luotettavuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on selvittää, onko julkisen talouden kestävydestä raportoidut tiedot oikeita ja riittäviä.

Tarkastustuloksien avulla voidaan varmentua finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevan tietopohjan luotettavuudesta, avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä, sekä kehittää julkisen talouden kestävyysarvioiden laatimista ja raportointia.

### Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui valtiovarainministeriön raportointiin julkisen talouden kestävydestä. Kestävyysarviot laaditaan valtiovarainministeriön kansantalousosastolla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivulta.

## Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Antavatko nykyiset käytännöt riittävän kuvan julkisen talouden kestävyyydestä talouspolitiikan valmistelun kannalta?
  - Onko laskelmien herkkyyks tuotu asianmukaisesti esiin?
  - Kattaako kestävyuden arviointi ja raportointi finanssipolitiikan tavoitteenasettelun kannalta olennaisen julkisen talouden kestävyyttä kuvaavan informaation?
  - Raportoidaanko kestävyyydestä eduskunnan tiedonsaantia tukevilla tavoilla?
  
2. Onko valtiovarainministeriön pitkän aikavälin kestävyysarvio laadittu oikein?
  - Onko arvio laskettu VM:n menetelmäkuvauksessa ja/tai prosessikuvauksessa määritellyllä tavalla?
  - Ovatko laskennassa käytetyt oletukset sekä niiden mahdolliset poikkeamat komission oletuksista perusteltuja?
  - Onko oletusmuutokset viety johdonmukaisesti laskelmaan eri laskentakierroksilla?

## Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

### Kriteerit:

Julkisen talouden kestävyyydestä ja politiikkatoimien perusteista tulee antaa oikea ja riittävä kuva (yleiskriteeri, finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastusohje).

- Julkisen talouden kestävyyttä koskeva epävarmuus tulee tuoda kattavasti esille.
- Arvioiden laadinnan ja raportoinnin tulee edesauttaa julkisen talouden kestävyuden huomiointia talouspolitiikan valmistelussa.
- Ylimmän budjettivallan käyttäjänä eduskunnan tulee saada oikea ja riittävä kuva julkisen talouden kestävyyydestä.

### Aineistot:

- VM:n raportointi (taloudelliset katsaukset, virkamiespuheenvuorot, julkisen talouden suunnitelmat).
- Kestävyyslaskelma, SOME-malli, muut kestävyyslaskelmien tausta-aineistot.
- Komission käyttämä kestävyysarvioita tuottava malli.
- SP:n, Etlan, muiden EU-maiden, EU-komission sekä IMF:n raportointi; haastattelut.

### Analyysimenetelmät:

- Omat herkkyyksianalyysit, joilla kartoitetaan relevantteja parametreja, peilaten VM:n raportointiin. Toteutetaan VM:n kestävyysvajelaskelmaa ja komission mallia hyödyntäen.
- Dokumenttianalyysi, vertailu.

### Kriteerit:

- Julkisen talouden kestävyyydestä ja politiikkatoimien perusteista tulee antaa oikea ja riittävä kuva (yleiskriteeri, finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastusohje). Ollakseen oikein laskettu, kestävyysvajearvion tulee olla laskettu määritellyllä tavalla, laskennassa käytettyjen oletusten tulee olla realistisia, ja laskentatavan on oltava johdonmukainen ajallisesti.

### Aineistot:

- VM:n kestävyyslaskelma, SOME-malli, kestävyyslaskelman muut tausta-aineistot; tarkasteluajanjaksona ennustekierrokset syksy 2014 – kevät 2019. Komission kestävyyslaskelma, asiantuntijahaastattelut.

### Analyysimenetelmät:

- Rinnakkaislaskenta, laskentaprosessin läpikäynti ja peilaus suhteessa kuvauksiin. Dokumenttianalyysi, haastattelujen analyysi, taloudellinen päättely.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmaan pyydettiin kommentit valtiovarainministeriöltä.

### Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 3.4.2019 ja se päättyi 27.11.2019.

Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut on toteutettu huhtikuun ja syyskuun välillä 2019. Kertomuksessa on huomioitu kestävyyslaskelmissa tapahtuneet muutokset valtiovarainministeriön lokakuussa 2019 julkaisemiin kestävyysarviointeihin asti.

### Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia ja projektiasiantuntija Tiina Väänänen. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi Mika Sainio.



# Viitteet

- 1 Ks. tästä esim. Fiscal Sustainability Report 2018. Euroopan komissio, 2019.
- 2 Ks. tästä esim. Klavus, Jan ja Pääkkönen, Jenni: Miksi kestävyysvajelaskelmat eroavat toisistaan? Hoito- ja hoivamenoista tehtyjen oletusten vaikutus tuloksiin. VATT Valmisteluraportit 20. 2014.
- 3 Sosiaalimenojen kehitysarviot. Selvitys 1/2017, Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 4 Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta. Tuloksellisuustarkastuskertomus 13/2015. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 5 Finanssipoliittikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015-2018. Erilliskertomus 2018, Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 6 Eliniän pidennys kokonaan terveitä elinvuosia -skenaariota ei ole julkaistu ikäsidonnaiset menot -yhteensä tasolla AWG:n raportissa, vaan se on laskettu tarkastuskertomukseen AWG:n aineistosta soveltamalla terveys- ja pitkäaikaishoidon menoissa Healthy ageing -skenaariota ja muilta osin AWG-työryhmän referenssiskenaariota.
- 7 Taloudellinen katsaus, Talvi 2018, Valtiovarainministeriön julkaisu - 33a/2018.
- 8 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot. Finanssipoliittikan tarkastuskertomus 17/2019, Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 9 Esimerkkinä tästä ovat vuoden 2017 eläkeuudistukseen liittyvät herkkyyksianalyysit Etlan ja Eläketurvakeskuksen toteuttamina. Etlan arviot teoksessa Lassila, J., Määttä, N. ja Valkonen, T: Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyysasteeseen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015). Eläketurvakeskuksen arviot VTV:n selvityksessä 1/2017 Julkisen talouden riskit - kansainväliset suositukset.
- 10 Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehty valtiosopimus, tullut voimaan 1.1.2013.
- 11 Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisten viitearvojen laskentaa on kuvattu asiakirjassa: Vade Mecum on the Stability & Growth Pact Institutional Paper 101, huhtikuu 2019, Euroopan komissio.
- 12 Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, EU:n neuvoston dokumentti 9344/17, 18.5.2017.
- 13 Fiscal Sustainability Report 2018. Euroopan komissio, 2019.
- 14 Assessment of the 2019 Stability Programme for Finland, DG ECFIN/Euroopan komissio, 5.6.2019.
- 15 Ks. esim. 2019 års ekonomiska värproposition, Regeringens proposition 2018/19:100.
- 16 Fiscal Sustainability Report 2018. Euroopan komissio, 2019.
- 17 Country Report Finland 2018. Commission Staff Working Document. Euroopan komissio, 7.3.2018.
- 18 Country Report Finland 2019. Commission Staff Working Document. Euroopan komissio, 27.2.2019.
- 19 Fiscal Sustainability Report 2018. Euroopan komissio, 2019.
- 20 Taloudellinen katsaus, kevät 2013, valtiovarainministeriö.
- 21 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta, 120/2014.
- 22 Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2019, Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2019, Eläketurvakeskus 2019, ja Aktuaariraportti 2015: Kelan hoitama sosiaaliturva 2014-2080, Kansaneläkelaitos, 2015.
- 23 The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies, Institutional Paper 065, 2017, Euroopan komissio.
- 24 Väestöennusteen 2018-2070 lauselu. Tilastokeskus [viitattu 3.9.2019]. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn\\_2018\\_2018-11-16\\_jaa\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018_2018-11-16_jaa_001_fi.html)
- 25 Economic Policy Council Report 2018, Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- 26 Blanchard, Olivier. 2019. "Public Debt and Low Interest Rates." American Economic Review, 109 (4): 1197-1229.
- 27 Oletuksen perusteet kuvattu raportissa: Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2019, Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2019.





VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-475-0 (PDF)