

# Suomen julkisen talouden kestävyystarkasteluja

7.12.2012

Suomen julkisen talouden kestävyysongelma on merkittävä. Lähivuosien heikko taloustilanne ja myös pitkällä aikavälillä hitaaksi vakiintuva talouskasvu sekä lisääntyvät menopaineet nostavat valtion ja kuntien talouden vahvistamistarpeen suureksi. Tarvetta pienentäisi maahanmuuton lisääntyminen, mutta ratkaiseva tekijä se ei voisi olla. Työeläkerahastojen tilannetta helpottaisi tuottavuuskasvun nopeutuminen. Erityinen uhka julkisen talouden kestävyydelle on julkisten palvelujen hintojen nousu.

**K**ehysriihessä keväällä 2012 sovitut menojen leikkaukset ja verojen korotukset vähensivät Suomen julkisen talouden ylivelkaantumisen riskiä. Talouskriisin kärjistyminen kesällä 2012 ja keskipitkän aikavälin kasvunäkymien heikkeneminen ovat uudelleen synkettäneet julkisen talouden tilannetta. Tulevaa kehitystä varjostaa myös veropohjan haurastuminen: viime vuosien kasvua on pitänyt yllä kotitalouksien velkaantuminen, säästämisaste on alentunut voimakkaasti ja vaihtotase on muuttunut alijäämäiseksi. Julkisen talouden pitkän aikavälin kehitystä koskeissa arvioissa joudutaan näin ollen ottamaan huomioon, että kasvu ei voi perustua yksityisen sektorin velkaantumisen lisääntymiseen, vaan talouden on ennen pitkää palattava tasapainoisen kasvun uralle.

Seuraavissa kestävyystarkasteluissa oletetaan, että yksityisen sektorin kysyntä palaa vuoteen 2019 mennessä kestäväälle uralle, minkä jälkeen kasvu ei enää perustu yksityisen velkaantumisen lisääntymiseen. Laskelmissa oletetaan myös, että tuona aikana ei tehdä uusia

julkisen talouden kestävyyttä parantavia päätöksiä. Laskelmat havainnollistavat näin ollen niitä julkisen talouden vahvistamispaineita, joihin joudutaan, jos nykyisellä ja seuraavalla vaalikaudella ei tehdä esimerkiksi työvoiman tarjontaa lisääviä rakenteellisia uudistuksia tai muuteta julkisen talouden tulo- tai menoperusteita.

## Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Kestävyyslaskelman lähtökohtana on vuoteen 2014 saakka yltävä Suomen Pankin ennuste, jonka jatkoksi on hahmoteltu talouskehitystä vuoteen 2019 asti. Periodin alkupuolella vientikysyntä kasvaa hitaasti, joten talouskasvu on ensisijaisesti kotimaisen kulutuksen varassa. Talouden säästämisaste jää lähivuosina alhaiseksi ja vaihtotaseessa on tuntuva alijäämä. Kotitalouksien velkaantumisen oletetaan saavuttavan lakipisteensä vuosikymmenen puolivälissä, minkä jälkeen säästämisaste alkaa nousta ja vaihtotaseen alijäämä supistua. Vuonna 2020 talouden oletetaan kokonaisuutena palanneen kestäväälle uralle. Vaihtotase on tuolloin lähes tasapainossa, ja talouskasvu jatkuu tasaista vauhtia tarkasteluhorisontin loppuun eli vuoteen 2060 saakka.

Keskipitkän aikavälin kasvunäkymät ovat heikentyneet paitsi finanssikriisin jälkeisen taantuman myös tuotannon rakennemuutoksen myötä. Teollisuuden osuus kokonaistuotannosta on trendinomaisesti pienenevässä ja vastaavasti palvelualojen osuus kasvamassa. Ikäsidonnaisten palveluiden kysynnän kasvu paisuttaa julkisten palveluiden BKT-osuutta. Koska julkisten palveluiden tuottavuus on perinteisesti



*Helvi Kinnunen  
neuvonantaja  
rahopolitiikka- ja  
tutkimusosasto*



*Petri Mäki-Fränti  
ekonomisti  
rahopolitiikka- ja  
tutkimusosasto*



*Hannu Viertola  
ekonomisti  
rahopolitiikka- ja  
tutkimusosasto*

kasvanut hitaasti, jos lainkaan, koko talouden tuottavuuskasvu hidastuu.

Arviot työvoimaresursseista, investoinneista ja toimialoittaisista tuottavuustrendeistä ennakoivat talouskasvun hidastuvan selvästi jo lähivuosina. Vuosien 2015–2019 talouskasvu jää 1½ prosenttiin, eli keskimääräinen kasvu ei nopeudu vuoden 2014 lukemasta (taulukko 2). Talouskasvu tulee yksinomaan yksityisen sektorin työn tuottavuuden kasvusta. Työllisyyden kasvu jää lähivuosina vaimeaksi, ja työttömyysaste pysyttelee 7 prosentin tuntumassa. Koko kansantalouden työpanos ei kasva, ja siten julkisen sektorin työpanoksen lisäys on pois yksityisen sektorin työvoimaresursseista. Työn tuottavuutta lisää lähinnä kokonaistuottavuuden kasvu.

### **Pitkän aikavälin kehitystä koskevat oletukset**

#### *Työvoiman tarjonta pitkällä aikavälillä*

Työvoiman pitkän aikavälin tarjontaennuste perustuu Suomen Pankissa keväällä 2011 tehtyyn laskelmaan<sup>1</sup>. Vuoteen 2040 saakka ulottuva arvion taustalla on oletus, että ikäluokkakohdattaiset osallistumisasteet nousevat ajan myötä sitä mukaa kuin myöhemmin syntyneet kohortit korvaavat aikaisemmin syntyneitä. Syksyllä 2012 julkaistu uusi väestöennuste muuttaa arviota jonkin verran aiemmin arvioitua myönteisemmäksi. Uusimmassa väestöennusteessa nettomaahanmuuttoa koskevaa oletusta on suurennettu, minkä seu-

<sup>1</sup> Kinnunen, H. – Mäki-Fränti, P. (2011) Työvoiman tarjonta pitkällä aikavälillä. Euro & talous 3/2011. Suomen Pankki.

rauksena työikäisen väestön määrä kasvaa aiemmin arvioitua nopeammin.

Väestöennusteessa myös kuolleisuus on lisääntynyt aiempiin väestöskenaarioihin verrattuna. Se vähentää jonkin verran ikääntymismenojen kasvua.

Uuden väestöennusteen perusteella työvoiman tarjonta kehittyy aiemmin arvioitua suotuisammin. Vuoden 2009 väestöennusteeseen perustuvan laskelman mukaan 21–64-vuotiaiden määrä olisi pienimmillään noin vuoden 2030 tienoilla, jolloin se olisi noin 150 000 henkeä vähäisempi kuin lähtötasollaan. Kohorttikohtaisten osallistumisasteiden nousu kuitenkin kompensoisi työikäisen väestön määrän supistumista niin, että työvoiman määrä pienenisi vain noin 80 000 hengellä. Uuteen väestöennusteeseen perustuvan arvion mukaan 21–64-vuotias väestö vähentyy enimmillään vain noin 120 000 hengellä ja työn tarjonta vastaavasti noin 50 000 hengellä. Uuteen väestöennusteeseen perustuvan laskelman mukaan työvoiman tarjonta kasvaa jopa nykyistä suuremmaksi vuoden 2040 tienoilla (kuvio 1).

#### *Julkisen talouden menopaineet*

Väestön vanheneminen lisää julkisia menoja pitkälle tulevaisuuteen. Kun hyvin vanhojen ikäluokkien osuus työikäisistä suurenee, terveydenhoitomenot ja muut hoivamenot suhteessa rahoitus pohjaan kasvavat. Samoin eläkemenojen BKT-osuus suurenee sitä mukaa kuin yli 60-vuotiaiden väestöosuus kasvaa.

Väestökehityksen ohella menojen kasvuun vaikuttavat myös muut vaikeasti ennakoitavat tekijät. Yksilötasol-

la julkisen terveydenhoidon ja hoivapalvelujen tarve riippuu esimerkiksi toimintakyvyn kehityksestä eri ikäluokissa, omaishoidon merkityksestä sekä siitä, miten ostopalveluita hyödynnetään. Terveydenhuollon teknologian kehitys tuo tehokkaampia hoitokeinoja mutta kasvattaa samalla terveydenhuoltoon kohdistuvaa vaatimustasoa ja siten tyyppillisesti lisää kustannuksia.<sup>2</sup>

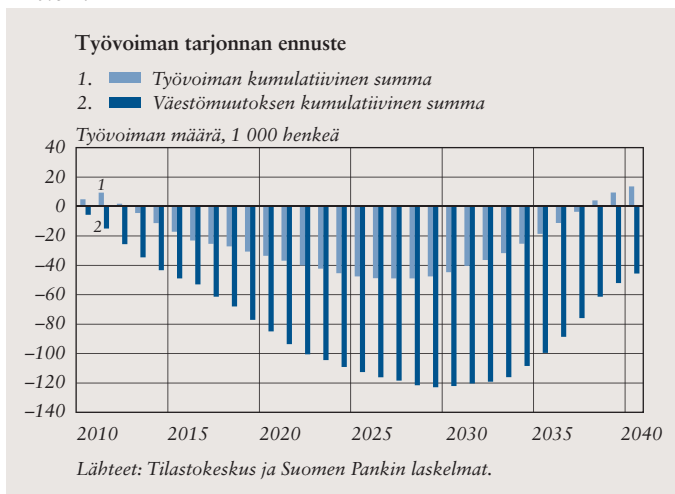
Tämän artikkelin laskelmissa oletetaan, että yksilöllisten julkisten palvelujen, kuten terveydenhoidon, koulutuksen ja sosiaalimenojen, määrä henkeä kohti kasvaa samaa vauhtia kuin tuottavuus eli BKT työllistä kohti. Palvelujen määrä siis kasvaa elintason kohenemisen myötä. Edelleen oletetaan, että palvelujen hintakehitys seuraa yleistä hintatason nousua. Näiden oletusten seurauksena julkisten palvelujen BKT-osuuteen vaikuttaa vain ikärakenteen tai työllisyyden muuttuminen. Nämä oletukset seuraavat komission ikääntymistyöryhmässä sovittuja käytäntöjä. Työryhmän suosituksia seuraten on valittu myös ikäkohtaiset painot terveydenhoidossa, pitkäaikaishoidossa ja koulutuksessa.<sup>3</sup>

Kustannusten ikäluokittainen jakautuminen, väestöennuste sekä oletukset tuottavuuden kehityksestä ja hintakehityksestä määrittävät siten ikäsidonnaisten menojen kasvun. Kuten kestävyyslaskelmissa yleensä, muiden

<sup>2</sup> Ikäsidonnaisten menojen kehityksestä tarkemmin lähiaikoina ilmestyvässä julkaisussa Kinnunen, H. – Mäki-Fränki, P. – Viertola, H. (2012) Julkisen talouden kestävyyslaskelmia. BoF Online. Suomen Pankki.

<sup>3</sup> Ikääntymistyöryhmän valinnoista, ks. Euroopan komissio (2012) The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010–2060). Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Policy Committee, Ageing Working Group.

Kuvio 1.



tulonsiirtojen kuin eläkkeiden ja vanhuuteen liittyvien tulonsiirtojen sekä työttömyyskorvausten oletetaan lisääntyvän BKT:n kasvuvauhtia. Tällöin työllisyyden lisäyksestä aiheutuva BKT:n kasvu ei vähennä tulonsiirtojen BKT-osuutta. Kovin hyviä perusteluja tälle oletukselle ei ole olemassa, mutta tässä tarkastelussa ei haluta etäännyä yleisesti sovitusta käytännöistä.

Eläkemenojen tulevan kehityksen arviointi on suoraviivaisempaa kuin muiden ikäsidonnaisten menoerien. Eläkemenojen kehitys kytkeytyy eläkeoikeuksiin, joihin vaikuttavat makrotasolla ansioiden kehitys ja korvaussuhde. Seuraavissa tarkasteluissa eläkemenojen kasvu arvioitiin nojaamalla Eläketurvakeskuksen laskelmiin eläkkeensaajien määrän ja keskimääräisen korvaussuhteen kehityksestä pitkällä aikavälillä.<sup>4</sup>

Kaiken kaikkiaan ikäsidonnaiset menot kasvavat laskelmissa vertailu-

<sup>4</sup> Risku, I. – Elo, K. – Klaavo, T. – Lahti, S. – Sihvonon, H. – Vaittinen, R. (2011) Lakisäteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2011. Eläketurvakeskuksen raportteja 5/2011. Eläketurvakeskus.

ajanjaksosta riippuen 2½–5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen (kuvio 2 ja taulukko 1). Jos vertailupohjana on vuosi 2010, jolta ajalta viimeisin tilastotieto on, erityisesti eläkemenot lisääntyvät voimakkaasti. Suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle kasvattaa eläkemenoja 2010-luvun loppupuolella, joten verrattuna vuoteen 2019 eläkemenojen osuus BKT:stä on vuonna 2060 jopa tätä pienempi. Eläkemenot kuitenkin lisääntyvät voimakkaasti 2030-luvun vaihteeseen saakka (taulukko 1).

#### Talouseläkejärjestelmän kehityksen oletukset

Ikäsidonnaisten menojen kehitystä koskevat skenaariot ovat keskeisin julkisen talouden pitkän aikavälin kehitykseen vaikuttava tekijä. Makrotaloutta koskevista oletuksista olennaisin on työllisyyden kehitys. Sen kehitysura peruslaskelmassa perustuu aiemmin tarkasteltuun työvoimaosuuden ennustearaan ja oletukseen työttömyydestä. Kestävyysslaskelmassa työttömyysasteen oletetaan

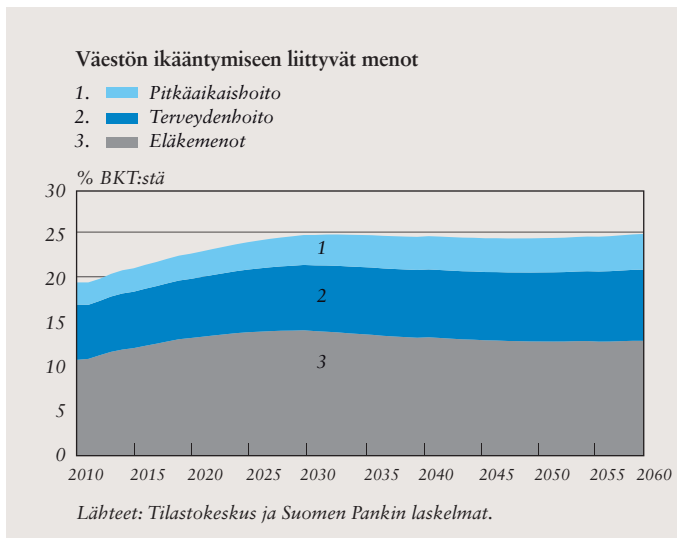
alenevan 6½ prosenttiin vuonna 2020 ja jäävän pysyvästi tälle tasolle (taulukko 2). Osallistumisasteen hienoisesta noususta huolimatta työpanoksen kasvu ei juuri poikkea nollassa. BKT:n reaalikasvu on siten kokonaan tuottavuuden kasvun varassa. Sen oletetaan pysyvän noin 1½ prosentissa, mihin se keskipitkän aikavälin skenaariossa asetuu 2010-luvun lopulla. Inflaatio on 2 %, ja peruslaskelmassa reaalikoron ja eläkerahastojen reaalityoton oletetaan olevan 3½ %.

Julkisen talouden tase jaettiin laskelmissa kahteen osaan eli työeläkerahastoihin ja muuhun julkiseen talouteen, jonka muodostavat valtio, kunnat ja muut sosiaaliturvarahastot kuin työeläkerahastot. Tämä jako yhdessä menojen ikäsidonnaisuuksien kanssa määrittää tarvittavaa sekä menojen että tulojen luokittelua. Niinpä eläkkeet on jaettu työeläkkeisiin ja muihin eläkkeisiin. Työeläkkeistä valtion maksamia eläkkeitä tarkastellaan erikseen. Työeläkerahastojen tase sisältää työeläkevaikutusmaksujen ja eläkemenojen sekä eläkerahastojen tuottojen lisäksi tulonsiirrot valtiolle ja valtiolta.<sup>5</sup>

Työeläkerahastojen oma tase mahdollistaa sen, että tälle taseelle voitiin asettaa kehitysura, joka on yhdenmukainen eläkejärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kanssa. Tavoitteeksi asetettiin palkkasummaan nähden vakiona pysyvä eläkerahastojen tase ja eläkevaikutusmaksun annettiin joustaa. Kestävyysslaskelmissa, joissa kokonaisvero-

<sup>5</sup> Siirrot valtiolle kuvaavat Valtion Eläkerahastosta budjetin katteeksi siirrettävää osuutta. Sen osuuden valtion eläkemenoista oletetaan pysyvän vakiona. Tulonsiirrot valtiolta ovat puolestaan valtion osuus lähinnä maatalousyrittäjien eläkemaksuista.

Kuvio 2.



Taulukko 1.

Julkisen talouden perusmenot ja ikäsidonnaiset menot pitkällä aikavälillä										
	2010	2011	2012	2013	2014	2019	2030	2040	2050	2060
Julkiset perusmenot, % BKT:stä	54,4	53,4	54,2	55,1	55,0	55,4	57,8	57,5	57,2	57,8
Siitä:										
Terveystenhoito	6,2	6,0	6,1	6,2	6,3	6,6	7,3	7,6	7,7	8,0
Pitkäaikaishoito	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	3,3	3,7	3,8	4,0
Eläkemenot	12,5	12,6	13,0	13,4	13,7	14,5	15,5	14,6	14,1	14,3
Koulutus	6,6	6,3	6,3	6,4	6,4	6,3	6,5	6,3	6,3	6,4

Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

Taulukko 2.

Talouskehitystä koskevat oletukset										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015–2019	Keskimäärin			
							2020- luku	2030- luku	2040- luku	2050- luku
Taloukasvu	3,3	2,7	0,3	0,4	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5	1,4
Tuottavuus, prosenttimuutos	3,7	1,8	-0,2	1,0	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Työpanos, prosenttimuutos	-0,4	1,0	0,5	-0,6	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0
Työllisyysaste										
Osallistumisaste	66,1	66,1	66,2	66,0	65,8	64,6	65,0	65,8	66,1	65,4
Työttömyysaste	8,4	7,8	7,8	8,4	8,2	6,8	6,5	6,5	6,5	6,5
Inflaatio (BKT:n hinta)	0,4	3,1	2,8	2,1	1,9	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0
Velan korko	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	5,0	5,5	5,5	5,5

Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.

aste pidetään muuttumattomana, eläke-  
vakuutusmaksun muutos neutraloitiin  
valtion ja kuntien verotuksessa.

Julkisen talouden tulot on jaettu  
melko yksityiskohtaisesti eri verolajei-  
hin. Myös veropohjan kehitys on kohta-  
laisen yksityiskohtainen. Esimerkiksi elä-  
kemenot ja työttömyyskorvaukset vai-  
kuttavat ansiotuloverokertymien tasoon.

### Kestävyystarkastelut

#### Velkaurat

Laskelmat osoittavat, että Suomen julki-  
nen talous ei ole kestävällä pohjalla, vaan

valtion ja kuntien velkaantuminen lisää-  
ntyy rajusti. Valtion ja kuntien perusjäämä  
pysyy negatiivisena, kun julkiset menot  
kasvavat nopeasti samalla kun taloukas-  
vu on hidasta ja reaalikorko korkea. Toi-  
saalta tarkastelujakson lopulla työeläke-  
rahastojen ylijäämä alkaa suureta, kun  
eläkemenojen kasvu hidastuu suurten ikä-  
luokkien poistuessa eläkkeensaajien jou-  
kosta. Jos eläkevakuutusmaksu pysyisi  
muuttumattomana, eläkerahastojen BKT-  
osuus kasvaisi 80 prosentin tuntumaan  
vuoteen 2060 mennessä.

Julkisen talouden velkaantumispai-  
neista saa oikeamman kuvan, kun tar-

*Kestävyyssvaje kertoo, minkä suuruinen kertaluonteinen korjaustoimi palauttaisi julkistalouden kestävälle pohjalle.*

kastellaan julkisen talouden nettovelkaa rajoittamalla eläkerahastot suhteessa BKT:hen samaksi kuin lähtökohtatilanteessa vuonna 2019. Eläkerahastoille asetettu raja vaimentaa eläkevakuutusmaksujen kasvua tarkastelujakson lopulla. Muuttumattomalla kokonaisveroasteella julkisen talouden velka alkaa kasvaa nopeasti. Valtion ja kuntien velka ylittää BKT:n 2030-luvun alussa (taulukko 3).

#### *Julkisen talouden vakauttamistarve*

Velkaantumisen hallinta edellyttää julkisen talouden vakauttamista, jonka määrää mitataan kestävyyssvajeella ja veroasteen nostotarpeella. Ne ovat vaihtoehtoisia näkökulmia julkistalouden vakauttamistarpeen tarkasteluun. Kestävyyssvaje kertoo, minkä suuruinen kertaluonteinen korjaustoimi palauttaisi julkistalouden kestävälle pohjalle. Se mittaa, paljonko verotusta täytyisi lähtötilanteessa pysyvästi kiristää tai julkisia menoja leikata, jotta velkaantuminen pysyy hallinnassa, kun otetaan huomioon väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot ja julkinen velka alkutilanteessa. Tarve nostaa veroastetta puolestaan kuvastaa sitä ajan mittaan muuttu-

vaa veroasteen uraa, jolla julkinen velka pidetään halutulla tasolla.

Kestävyyssvajeella mitattuna koko julkisen talouden sopeutustarve on noin 4 % suhteessa BKT:hen (taulukko 4). Valtion ja kuntien taloutta rasittavat niiden negatiivinen perusjäämä, tulevat menojen lisäykset sekä lähtötilanteen korkea velka-aste. Kun työeläkevakuutusmaksujen sopeutus tasapainottaa työeläkerahastojen taseen, koko julkisen talouden sopeuttamispaikne kuvautuu valtion, kuntien ja muiden sosiaaliturvarahastojen taseeseen. Tämän vuoksi oheisessa kestävyyssvaje-laskelmassa perusjäämän muutoksessa ei näy eläkemenojen kasvu ja vuoden 2019 perusjäämä kuvaa valtion ja kuntien tilannetta.

Veroasteen nostotarve kuvaa, paljonko valtio ja kunnat joutuisivat kiristämään verotustaan, jotta niiden yhteenlaskettu velka-aste ei ylittäisi 60:tä prosenttia suhteessa BKT:hen. Samanaikaisesti palkkasummaan suhteutetut eläkerahastot pysyvät suunnilleen samalla tasolla kuin vuonna 2019.

Voimakkain kiristystarve ajoittuu 2020-luvulle, jolloin eläkemenojen kasvu lisää myös eläkemaksuja. Kun julki-

Taulukko 3.

Julkisen velan kehitys: eläkevakuutusmaksut tasapainottavat työeläkerahastot										
% BKT:stä	2010	2011	2012	2013	2014	2019	2030	2040	2050	2060
Valtion ja kuntien jäämä	-5,8	-3,7	-4,0	-3,5	-3,1	-2,3	-7,9	-11,5	-14,7	-19,4
Valtion ja kuntien perusjäämä	-4,4	-2,2	-2,6	-2,1	-1,6	-0,9	-2,9	-3,5	-3,1	-3,4
Työeläkerahastojen rahoitusjäämä	3,0	2,8	2,7	2,4	2,3	1,6	2,1	2,6	1,8	2,1
Valtion ja kuntien velka	51,2	52,2	56,6	58,9	60,3	63,0	98,7	155,8	62,7	310,5
Eläkerahastot	77,7	72,0	72,6	73,2	73,1	69,6	67,7	68,5	70,7	69,2

*Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat.*

Taulukko 4.

Kestävyyssvajeindikaattorit ja niiden osatekijät, % BKT:stä				
	Tulevien korkomenojen nykyarvo		Perusjäämä 2019	Tulevien perusjäämien muutosten nykyarvo
S2 *	4,2	1,1	-0,9	-2,1
S1 *	4,1	1,2	-0,9	-2,0

\* Kestävyyssvajeindikaattorien määrittelyt, ks. Euroopan komission ikääntymistyöryhmän raportti (2012) *Economic and budgetary projections for the EU27 Member States*.  
Lähde: Suomen Pankin laskelmat.

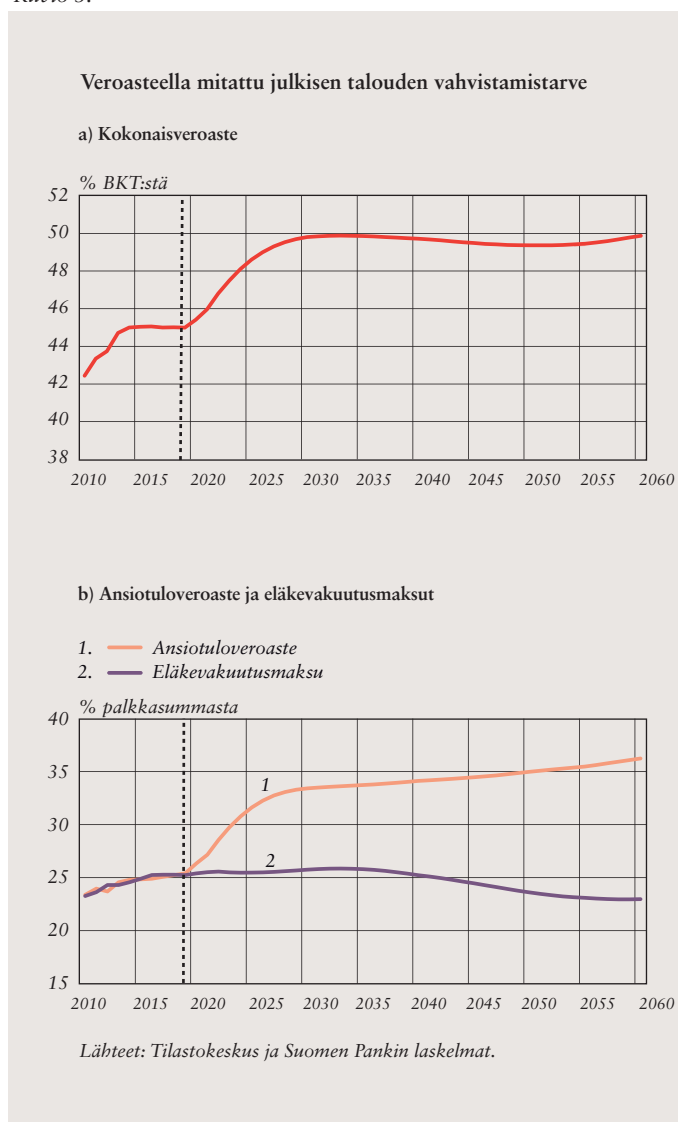
nen velka on jo lähtötilanteessa 60 prosentin katossa, perusjäämän syveneminen nostaa heti myös valtion ja kuntien veroastetta (kuvio 3). Kokonaisveroasteella mitattuna verotus kiristyy 2020-luvun alkuvuosina lähes 5 prosenttiyksikköä. Myöhemmin kokonaisverotusta voitaisiin jonkin verran keventää, mutta työpanoksen kasvun hidastuminen jakson lopussa lisää uudelleen kiristystarvetta.

Laskelmassa oletetaan, että valtion ja kuntien verotuksen kiristyminen kohdistuisi pelkästään ansiotuloihin. Niiden verotusta pitäisi kiristää noin 8 % ensi vuosikymmenen aikana. Työeläkevakuutusmaksujen korotustarve olisi samana aikana vajaat 1 prosenttiyksikköä, ja maksuja voitaisiin jopa alentaa 2030-luvun lopun jälkeen (kuvio 4).<sup>6</sup>

Kestävyyssvajeindikaattorien antama kuva julkisen talouden sopeuttamistarpeesta on ehdollinen monien valintojen suhteen. Olennainen merkitys on oletuksella valtion ja kuntien rakenteellisesta alijäämästä lähtökohtatilanteesta. Tämän artikkelin laskelmien lähtöpiste on suh-

<sup>6</sup> Eläkerahastojen ylijäämän kasvuun päätyivät myös Vanne, R. ja Vaittinen, R. (2012) artikkelissaan Kestävyyssvaje eläkejärjestelmässä ja muussa julkisessa taloudessa. *Talous & Yhteiskunta* 2/2012. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Kuvio 3.





*Kestävyyssvaje-  
laskelmiin liittyy  
epävarmuutta.*

teellisen kaukana (vuosi 2019), joten lähtökohtatilanteeseen liittyvä epävarmuus on erityisen suuri. Riittävän pitkä sopeutumisaika on kuitenkin tarpeen, sillä kestävyyslaskelmat edellyttävät, että talous on lähtöpisteessä lähellä tasapainotilaa. Tällä hetkellä Suomen talous käy läpi merkittäviä rakennemuutoksia, ja talouskriisi on horjuttanut talouden tasapainoa muutenkin kuin julkisen talouden osalta. Erityisesti tämä koskee kotitalouksien velkaantumista, työttömyyttä ja vaihtotaseen alijäämää.

Toinen keskeinen epävarmuuden lähde on julkisen palvelutuotannon kustannusten kehitys. Koska julkisten palvelujen tuotanto on työvoimavaltaista, näiden palvelujen kustannukset pyrkivät kasvamaan yleistä hintakehitystä nopeammin. Skenaarioissa palvelujen tuottamisesta tai järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat näin ollen helposti aliarvioituiksi. Skenaarioihin vaikuttavat luonnollisesti myös oletukset korosta ja eläkerahastojen tuottojen kehityksestä. Tuottavuusoletuksella on niin ikään merkitystä sopeuttamistarpeen kannalta.

Kolmas keskeinen epävarmuuden lähde on työvoiman määrän kehitys. Väestöennusteissa on koko 2000-luvun aliarvioitu työikäisen väestön määrän kehitys. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että toteutunut nettomaahanmuutto on kasvanut ennustettua nopeammin. Tästä syystä myös väestöennusteissa on oletusta maahanmuutosta suurennettu jatkuvasti. Kun vuonna 2001 väestöennusteessa oletettiin maahanmuuton olevan 5 000 henkeä vuodessa, on se uusimmassa, vuoden 2012 väestöennusteessa jo 17 000 henkeä.

Seuraavassa havainnollistetaan, mikä merkitys eri oletuksilla on sopeuttamistarpeen kannalta.

## Vaihtoehtoisia kehitysuria

### *Maahanmuutto lisääntyy*

Kun toteutunut maahanmuutto on systemaattisesti ollut arvioitua suurempaa, voidaan olettaa, että tämä tilanne voi jatkua myös tulevaisuudessa varsinkin, kun talouskehitys on EU-alueella kovin epäsymmetristä ja Suomessa todennäköisesti työmarkkinat kiristyvät edelleen hoivapalvelujen kysynnän kasvaessa.

Seuraavassa oletetaan, että nettomääräinen maahanmuutto lisääntyisi väestöennusteessa olevan 17 000 hengen sijasta selvästi nopeammin eli 25 000 hengellä vuosittain ajanjaksona 2021–2060. Lisäksi oletetaan kaavamaisesti, että maahanmuuttajien lisäyksen jakauma olisi 1-vuotisikäryhmittäin sama kuin väestöennusteeseen nyt sisältyvä maahanmuuttajien ikäjakauma. Tarkastelujakson lopulla maahanmuuttaneiden osuus koko väestöstä olisi 18 %, kun se väestöennusteessa on 14 %.

Maahanmuuttajat ovat nuorempia kuin väestö keskimäärin<sup>7</sup>, joten maahanmuuton kasvu lisää työikäisen väestön määrää. Samalla se lisää alkuvaiheessa jonkin verran myös lasten lukumäärää ja myöhemmin eläkkeensaajia ja siten julkisia menoja. Maahanmuuttajista aiheutuva menojen lisäys otettiin laskelmassa huomioon ikäryhmittäisten kustannusjakaumien pohjalta. Suuremmasta maahanmuutosta aiheutuvan

<sup>7</sup> Ikäjakaumasta tarkemmin lähiaikoina ilmestyvässä julkaisussa Kinnunen, H. – Mäki-Fränti, P. – Viertola, H. (2012) Julkisen talouden kestävyystarkasteluja. BoF Online. Suomen Pankki.



eläkkeensaajien määrän kasvun oletetaan puolestaan lisääntyvän samassa suhteessa kuin yli 64-vuotiaiden osuus kasvaa. Eläkkeen korvaussuhteen oletettiin siten pysyvän muuttumattomana ja maahanmuuttajien keskiansiot oletettiin samaksi kuin kantaväestön. Lisäksi oletetaan kaavamaisesti, että maahanmuuttajien työllisyys ja tuottavuus ovat samat kuin kantaväestön.

Oletetun suuruinen maahanmuuton lisäys vaikuttaa julkisen talouden sopeuttamistarpeeseen suhteellisen vähän. Keskimääräinen veroaste olisi silti noin 1 prosenttiyksikön pienempi kuin perusuran mukaisessa kehityksessä (kuvio 4) ja kestävyysvaje 0,6 % pienempi. Kaavamaisesti voidaan laskea, että kestävyysvajeen puolittaminen maahanmuuton avulla edellyttäisi noin 47 000 hengen vuosittaista maahanmuuttoa. Tällöin maahanmuuttajien osuus koko väestöstä kasvaisi 28 prosenttiin vuonna 2060.

#### *Julkisten palvelujen hintojen nousu*

Julkisten palvelumenojen kehitysarvion merkittävä epävarmuus koskee kustannusten kehitystä. Peruslaskelmassa oletettiin, että palvelujen hinnat nousevat samaa vauhtia kuin koko talouden kustannukset. Tilastot viime vuosilta osoittavat kuitenkin, että peruspalvelujen hintaindeksi on noussut selvästi yleistä hintatasoa nopeammin. Esimerkiksi vuosina 2001–2011 peruspalvelujen hintaindeksi nousi 22 %, kun BKT:n hinta kohosi 12 %.

Julkisten palvelujen kustannuskehityksestä aiheutuvan epävarmuuden merkitystä havainnollistetaan esimerkiksi olettamalla, että tervey-

denhoidossa hinnat määräytyisivät puhtaasti panoshintojen kehityksen mukaan. Työvoimakustannusten (palkat ja työnantajamaksut) osuudeksi arvioitiin keskimäärin 60 %, ja loput panoshinnat noudattavat kuluttajaintojen kehitystä. Julkisen talouden sopeuttamistarve lisääntyisi tämän myötä voimakkaasti. Kokonaisveroaste olisi vuonna 2060 lähes 3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin perusuran mukaan, ja kestävyysvaje olisi vajaa 2 prosenttiyksikköä suurempi kuin perusuran mukaisessa kehityksessä (kuvio 4).

#### *Tuottavuus ja korko-oletus*

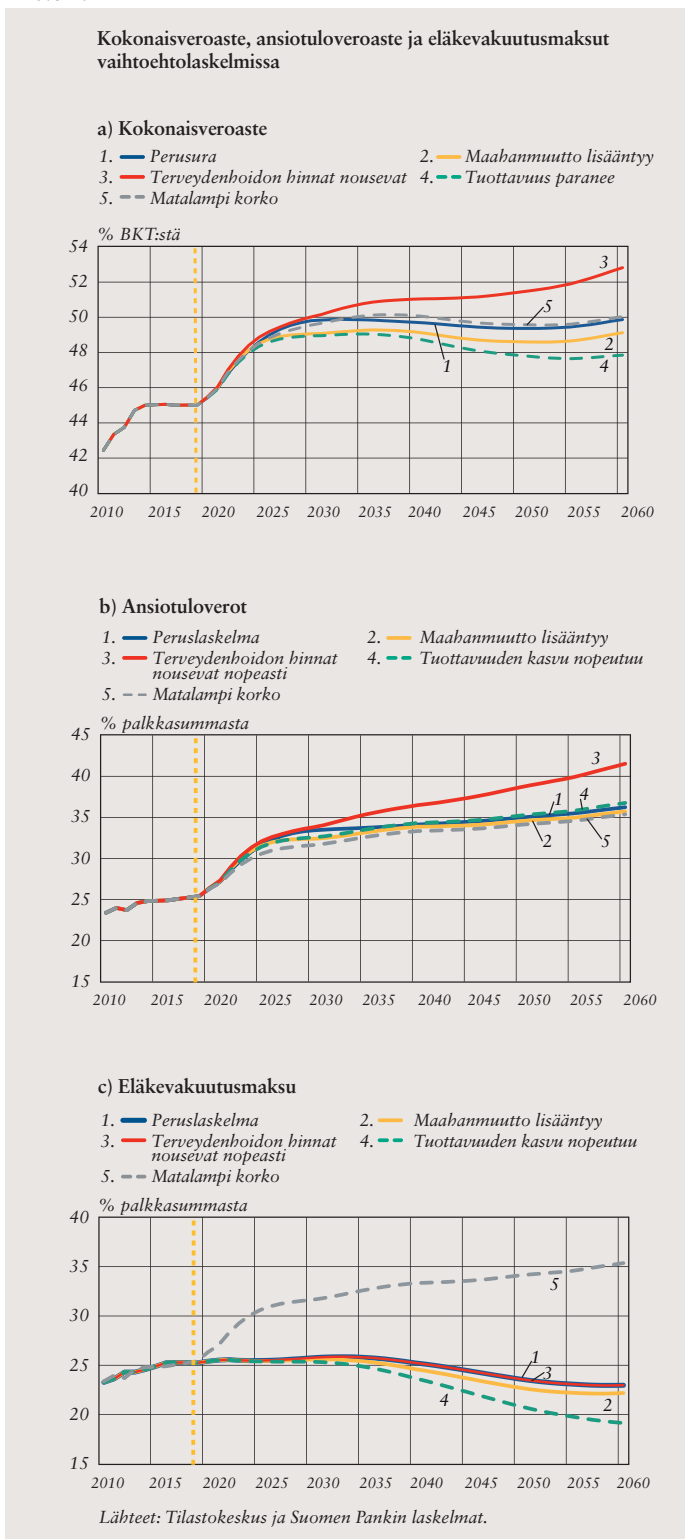
Talouden yleisen tuottavuuden kohentamisella on kestävyyslaskelmissa vain vähän vaikutusta valtion ja kuntien taseisiin. Tämä johtuu laskelmissa yleisesti käytössä olevasta oletuksesta, jonka mukaan tuottavuuden nousun nopeutumisesta aiheutuva elintason koheneminen parantaa myös julkisten palvelujen tasoa. Tuottavuuden lisääntyminen ei siten supista valtion ja kuntien menojen BKT-osuutta.

Tuottavuuden paraneminen kohentaa eläkerahastojen tasapainoa. Eläkkeiden korvaussuhde pienenee, kun ansiotason nousu, jonka oletetaan seuraavan tuottavuuskehitystä, korottaa eläkeindeksiä vain 20 prosentin painolla. Tuottavuuden kohenemisen vaikutus näkyy myös velan diskonttotehijän kautta. Kun tuottavuuden paraneminen pienentää reaalkasvun ja -koston erotusta, velanhoitomenot suhteessa BKT:hen supistuvat perusuraan verrattuna.

Vaihtoehtolaskelmassa tarkasteltiin ½ prosenttiyksikköä nopeamman

*Talouden yleisen tuottavuuden koheneminen vaikuttaa kestävyyslaskelmissa eläkerahastoihin.*

Kuvio 4.



tuottavuuden kohenemisen vaikutusta. Eläkkeiden korvaussuhde pienenee pidemmällä aikavälillä selvästi. Kun peruslaskelmassa korvaussuhteen oletetaan Eläketurvakeskuksen arvioiden mukaisesti pienenevän 48 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä, supistuisi korvaussuhde nopeamman tuottavuuskasvun seurauksen 41 prosenttiin.

Korvaussuhteen pieneneminen kohentaa voimakkaasti työeläkerahastojen ylijäämää. Työeläkevakuutusmaksuja voitaisiin sen myötä alentaa 4 prosenttiyksiköllä (kuvio 4). Kokonaisveroasteen nousua nopeampi tuottavuuskehitys vähentäisi 2 prosenttiyksikköä ja kestävyysvajetta noin 1 prosenttiyksikön.

Valtion ja kuntien velastaan maksaman koron ja toisaalta eläkerahastoista saatavien tuottojen merkitys koko kestävyysvajeen kannalta ei ole merkittävä, jos niiden ei oleteta poikkeavan toisistaan. Yhden prosenttiyksikön pienempi reaalikorko lisää itse asiassa hienoisesti kestävyysvajetta, sillä eläkerahastot ovat suurempia kuin velka (kuvio 4). Olenainen merkitys voisi olla sillä, jos eläkerahastojen tuottoaste olisi korkeampi kuin valtion velasta maksettava korko. Itse asiassa voidaan mekaanisesti laskea, että 1 prosenttiyksikön tuottoero velan korkoon verrattuna tuottaisi kestävyysvajeeseen 0,7 prosenttiyksikön supistumisen.<sup>8</sup>

### Tulosten tarkastelua

Suomen julkisen talouden kestävyysongelma on merkittävä. Jos finanssipolitiikka pidettäisiin vuoden 2014 jälkeen

<sup>8</sup> Eläkerahastojen tuotto-odotus voi ylittää valtionvelan odotetun korkotason, jos eläkevarat sijoitetaan valtionlainoja riskillisempiin kohteisiin. Tällä hetkellä eläkevaroista hieman yli puolet on sijoitettu muihin kohteisiin kuin lyhyt- ja pitkäaikaisiin velkapapereihin.

muuttumattomana eikä uusiin rakenteellisiin toimiin ryhdyttäisi, jäisi julkiseen talouteen merkittävä vahvistamistarve. Jos velkaantuminen sitten taitettaisiin kokonaan tuloperusteita muuttamalla, se edellyttäisi kokonaisverotuksen kiristämistä vuosina 2021–2025 määrällä, joka vastaa noin 4:ää prosenttia BKT:stä. Näin suuri verotuksen kiristäminen vaikuttaisi väistämättä talouden kasvuun. Näitä ns. dynaamisia vaikutuksia ei tämän artikkelin laskelmissa ole otettu huomioon, joten todellinen verotuksen kiristämistarve olisi vielä tätä suurempi.<sup>9</sup>

Pitkän aikavälin talouskehitykseen vaikuttavista tekijöistä havainnollistettiin maahanmuuttoa, julkisten palvelujen hintakehitystä ja yleistä tuottavuuskehitystä koskevien oletusten merkitystä. Julkistalouden kestävyys kannalta näistä tärkeimpiä ovat julkisten palvelujen tuottamiseen liittyvät kustannukset. Pelkästään terveydenhoidon hinnan muuttuminen vastaamaan oletettua tuotantopanosten hintaa lisäisi kestävyysvajetta yli 2 prosenttiyksiköä.

Työvoiman eksogeeninen lisäys oletettua suuremman nettomääräisen maahanmuuton myötä helpottaisi jonkin verran julkisen talouden tilannetta. Merkittäviä vaikutuksia sillä olisi kuitenkin vasta, jos muuttomäärät kasvaisivat erityisen suuriksi. Lisäksi vaikutus perustuu oletukseen, että maahanmuuttajien työllisyys ja tuottavuus asettuvat samalle tasolle kuin kantaväestön.

<sup>9</sup> Verotuksen kiristämisen dynaamisista vaikutuksista yleisen tasapainon mallilla, ks. Kinnunen, H. – Railavo, J. (2011) Väestön ikääntymisen taloudellisten kokonaisvaikutusten tarkastelu yleisen tasapainon mallilla. Euro & talous 5/2011.

Kiinnostava tulos on talouden tuottavuuden kasvusta aiheutuva vaikutus eläkejärjestelmään. Ansiokehityksen pieni paino eläkeindeksoinnissa muuttaisi tuottavuuskasvun nopeutuessa voimakkaasti palkkojen ja eläkkeiden välisiä suhteita. Tämä tekisi tilaa eläkevaikutusmaksujen pienentämiselle, joka vähentäisi selvästi julkisen talouden sopeutustarvetta.

Kestävyystarkastelut havainnollistavat tulevia menopaineita ja velanhoidon kustannuksia. Kestävyysindikaattori kertoo, mitä pitäisi tehdä, jos sopeuttaminen toteutettaisiin täysimääräisesti ja heti tarkastelujakson alussa. Esitetyt velkakattoon ja rahastointiasteeseen perustuvat sopeutusurat tuovat tarkasteluun aikaulottuvuuden. Sen viesti on selvä: jos tällä vuosikymmenellä ei tehdä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, joudutaan hyvin lyhyessä ajassa kiristämään verotusta ja/tai leikkaamaan julkisia menoja voimakkaasti. Veroasteen aikaura kertoo myös, että finanssipolitiikan uusia linjauksia ei voida jättää yli seuraavan vaalikauden. Se johtaisi voimakkaisiin finanssipolitiikan korjausliikkeisiin, jotka olisivat talouskehityksen kannalta erityisen haitallisia.

*Asiasanat: julkisen talouden kestävyys, väestön ikääntyminen, velkaantuminen.*

*Ilman rakenteellisia uudistuksia ja sopeutustoimia joudutaan finanssipolitiikkaa kiristämään voimakkaasti 2020-luvun alussa.*