

Suomen pitkän aikavälin kasvunäkymät heikentyneet

14.11.2014

Taantuman pitkittyminen, julkisen sektorin velkaantuminen ja väestön ikääntyminen murentavat Suomen talouden kasvupotentiaalia. Potentiaalisen tuotannon kasvun odotetaan jäävän vajaaseen prosenttiin tulevan 25 vuoden aikana.

Pitkittynyt taantuma, teollisuuden rakennemuutos ja ennakoitua nopeampi julkisen talouden velkaantuminen heikentävät Suomen talouden kasvumahdollisuuksia. Tämä on erityisen ongelmallista, kun talouden kasvupotentiaali on myös demografisista syistä heikko. Jo ennen taantuman pitkittymistä kasvun arvioitiin jäävän selvästi hitaammaksi kuin Suomessa on viime vuosikymmeninä totuttu.

Keväällä 2012 Suomen Pankissa tehdyssä arvioissa päädyttiin vajaan 1½ prosentin keskimääräiseen vuosikasvuun seuraavien noin 20 vuoden aikana.¹ Kasvuluvut ovat olleet suunnilleen samansuuruisia myös uusimmissa virallisissa arvioissa eli Euroopan komission arvioissa ja valtiovarainministeriön etupäässä julkisen talouden kestävyysanalyysin pohjaksi tekemissä laskelmissa.

Nyt jo neljättä vuotta jatkuva taantuma on vaikuttanut Suomen kasvunäkymiin usealla tavalla. Kasvupotentiaalia on heikentänyt se, että vuoden 2008 tilanteeseen verrattuna työvoiman tarjonta on pienentynyt, yritysten investoinnit ovat olleet vaihteita ja niiden panostukset tutkimus- ja tuotekehittelyyn ovat olleet aiempaa vähäisempiä.

¹ Ks. Kinnunen – Mäki-Fränti – Newby – Orjasniemi (2012) Suomen talouden pitkän aikavälin kasvunennuste. Euro & talous 3/2012. Suomen Pankki.

Tässä artikkelissa arvioidaan talouden kasvunäkymiä seuraavan runsaan kahden vuosikymmenen aikana. Artikkelin laskelmat perustuvat suurimaksi osaksi kasvutilinpitoon, ja tuotantopanosten kehitystä on arvioitu tuotantorakenteen ja työmarkkinoiden kehityksen näkökulmasta. Lisäksi eläkeuudistuksen ja julkisen talouden sopeuttamistoimien vaikutusta talouskasvuun tarkastellaan Aino-mallin simulointien avulla. Mallisimulointien aikahorisontti ylittää 2040-luvun alkuun.

Taantuman pitkittyminen on murentanut kasvun pohjaa

Suomen kasvunäkymien huononemisen taustalla on tekijöitä, joiden on nähty yleisesti heikentävän kehittyneiden maiden potentiaalista kasvua. Kun talouskasvu ei alhaisista koroista huolimatta ole lähtenyt liikkeelle, selityksiä on haettu mm. väestön ikääntymisestä, koulutuksen tuoton vähenemisestä ja epätasa-arvon lisääntymisestä. Ennen kaikkea esillä on ollut talouksien velkaantuminen.²

Tuotantopääoman kehitys Suomessa on ollut vuoden 2008 jälkeen historiallisen heikkoa. Investoinnit eivät ole riittäneet kompensoimaan pääoman kulumista ja poistumaa, mistä syystä pääomakanta on pienentynyt. Tehdasteollisuuden nettopääomakanta oli vuonna 2013 noin 12 % pienempi kuin vuonna 2008. Eri-tyisen merkittävää pääomakannan supistuminen on ollut metsäteollisuudessa, jossa se pieneni noin viidenneksen. Sähkö- ja elektroniikkateollisuudessa pääomakanta supistui vastaavana aikana 15 %. Koko

² Ns. sekulaarista stagnaatiota koskeva keskustelu, ks. esim. http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox_secular_stagnation.pdf.



*Juha Kilponen
toimistopäällikkö
rahapolitiikka- ja
tutkimusosasto*



*Helvi Kinnunen
vanhempi neuvonantaja
rahapolitiikka- ja
tutkimusosasto*



*Petri Mäki-Fränti
vanhempi ekonomisti
rahapolitiikka- ja
tutkimusosasto*

Nykyinen talouskriisi on heikentänyt Suomen teollista pohjaa enemmän kuin 1990-luvun lama.

taloudessakin nettomääräinen pääomakanta on kasvanut vain nimellisesti vuoden 2008 jälkeen, ja vuonna 2013 se jopa pieneni (kuvio 1). Taantuma on heikentänyt näin ollen Suomen teollista pohjaa voimakkaasti ja selvästi enemmän kuin koettiin 1990-luvun lama-vuosina. Pahimmillaan vuosina 1993–1995 tehdasteollisuuden nettopääomakanta kutistui noin 2 %.

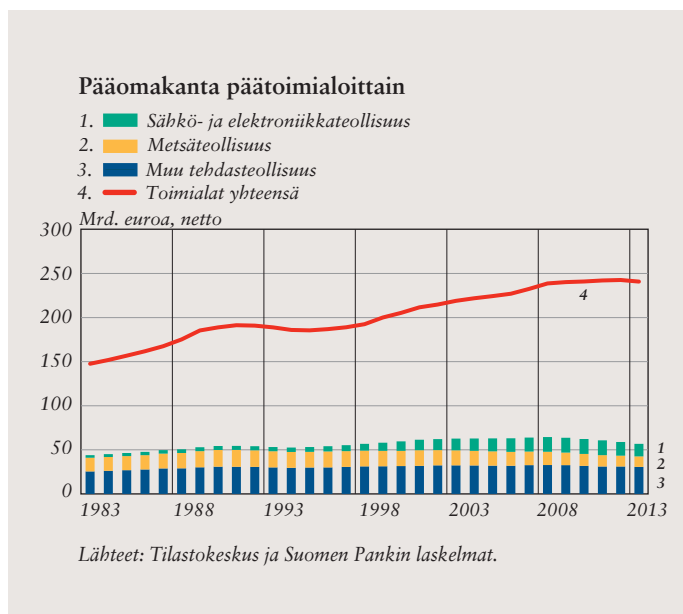
Työvoiman tarjonnassa talouskriisin vaikutus näkyy osallistumisasteen alenemisena. Vuonna 2013 osallistumisaste oli 2 prosenttiyksikköä heikompi kuin vuonna 2008. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jättäytyään tavanomaista herkemmin. Uusi ilmiö on ollut työhön-osallistumisasteen aleneminen niissä ikäluokissa, jotka yleensä ovat suhdanteista riippumatta pysytelleet työmarkkinoilla. Erityisesti ikävälillä 30–34 osallistumisaste on alentunut keskimää-

räistä enemmän eli yli 4 prosenttiyksikköä. Aleneva trendi on havaittavissa myös 35–39-vuotiaiden osallistumisasteessa (kuvio 2). Työmarkkinoilla on yleiskuva ollut se, että työttömyyden pitkittyessä yhä suurempi osa työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityvistä ei ole hakenut aktiivisesti työtä. Ero rekisteritietojen (työ- ja elinkeinoministeriö) ja kyselytietojen (Tilastokeskus) välillä on kasvanut poikkeuksellisen suureksi, sillä piilotyöttömyys on lisääntynyt. Työllisyyden heikkeneminen näkyy myös alityöllisyyden kasvuna.

Kokonaistuottavuuden kehitys on ollut historiaan nähden poikkeuksellisen huonoa. Kokonaistuottavuus heikkeni voimakkaasti taantumana vuotena 2008. Sähkö- ja elektroniikkateollisuuden kasvu sekä muu yrittäjäsektorin uusiutuminen kiihdyttivät kokonaistuottavuuden kasvua 1990-luvun laman jälkeen, mutta finanssikriisin jälkeen kokonaistuottavuuden kehitys on pysynyt heikkona. Euroopan komission ennusteen mukaan EU-maiden kokonaistuottavuuden kasvu jatkuu vaimeana myös EU-maissa keskimäärin.

Kasvunäkymiä heikentää niin ikään se, että Suomessa kuten muissakin EU-maissa tutkimuksen ja tuotekehittelyn kasvu on ollut aiempaa hitaampaa (kuvio 3). Julkisen talouden rahoitustilanteen nopea huononeminen pysäytti tutkimukseen ja tuotekehittelyyn suunnattujen menojen kasvun vuonna 2011, minkä jälkeen julkisen sektorin panostukset ovat alkaneet supistua. Myös yritysten oma tutkimus- ja tuotekehittely on vähentynyt taantumana pitkittyessä.

Kuvio 1.



Talouden keskimääräistä tuottavuutta heikentää **sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen suhteellisen osuuden kasvu**. Taantumavuosina näiden etupäässä julkisesti rahoitettujen palvelujen tuottavuuden merkitys koko talouden keskimääräisen työn tuottavuuden kannalta oli vielä kohtalaisen vähäinen. Näiden palvelujen osuuden kasvu tulevaisuudessa kuitenkin vetää keskimääräistä kehitystä heikkenevään suuntaan.

Monessa maassa velka-aste ehti ennen finanssikriisiä kasvaa korkeaksi sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Tällöin sekä kotitalouksien, yritysten että julkisen sektorin täytyy sopeuttaa taseitaan, mikä hidastaa talouskasvua. Suomessa velkojen sopeutustarve koskee lähinnä julkisen talouden velkaantumista. Kotitalouksien liiallisesta velkaantumisesta ei sen sijaan ole ollut havaittavissa kovin selviä merkkejä. Jonkinasteista yritysten taseiden sopeutusta on ollut käynnissä, mutta velka-asteet ovat pysyneet suhteellisen alhaisina, vaikka tuotannon kasvu on ollut vaimeaa.

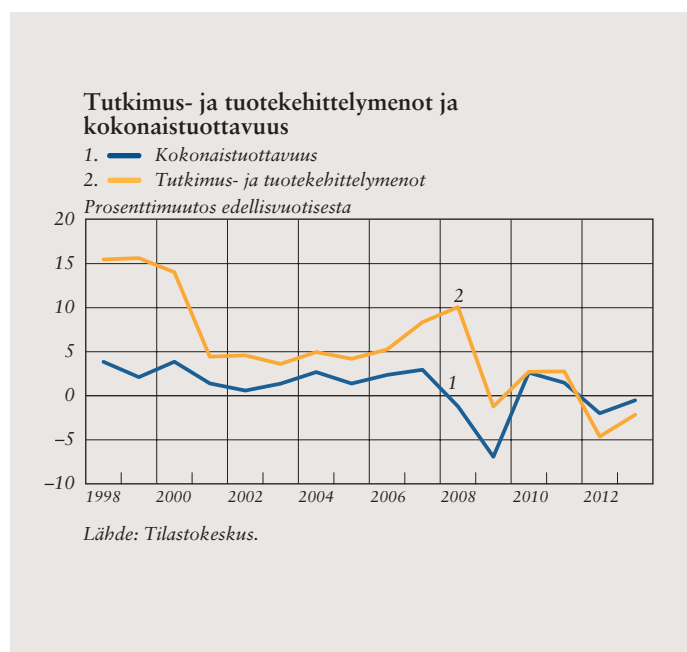
Kasvuun vaikuttavien tekijöiden kehitys

Eri tekijöiden vaikutuksia talouskasvuun hahmotellaan seuraavassa kasvutilinpidon mukaisessa tarkastelussa, joka vastaa Suomen Pankin kesällä 2012 tekemää kasvuhajotelmaa. Talous on tässä tarkastelussa jaettu kolmeen sektoriin: julkiseen talouteen, tehdasteollisuuteen ja tehdasteollisuuden ulkopuoliseen muuhun yksityiseen toimintaan. Sektorijaon avulla voidaan ottaa huomioon erilainen työvoiman, pääoman ja tuottavuuden kasvuvauhti talouden eri toimialoilla.

Kuvio 2.



Kuvio 3.



Laskentamallin avulla tuotetaan perusskenaario, jota täydennetään käyttämällä kahta vaihtoehtoista kehitysuraa. Niistä ensimmäisessä oletetaan, että vuoden 2014 eläkeuudistus nostaa osallistumisastetta yhtä paljon kuin Eläketurvakeskus (ETK) tuoreeltaan on arvioinut. Toinen, huonomman vaihtoehdon skenaario perustuu oletukseen, että talouden taantumana pitkittyminen syrjäyttää osan työvoimasta pysyvästi työmarkkinoilta.

Työvoiman tarjonta kasvaa aiemmin arvioitua enemmän

Työn tarjontaennuste perustuu Tilastokeskuksen vuonna 2012 julkaisemaan väestöennusteeseen, ja osallistumisasteen kehitys on arvioitu kohortti-kohtaisen ennustemallin avulla.³ Väestöennusteen ja työvoimaosuusmallin perusteella arvioituna työvoimaosuus (15–74-vuotiaat) kasvaisi nykytasolta noin 1 prosenttiyksikön 2030-luvulle tultaessa. Työllisiä olisi tällöin noin 40 000 enemmän kuin vuosina 2004–2013 keskimäärin. Työvoiman tarjonnan arvioidaan olevan suurempi kuin vuoden 2012 ennusteessa. Tuolloin tehty ennuste perustui vuoden 2009 väestöennusteeseen, jonka arvio nettomääräisestä maahanmuutosta oli pienempi kuin vuoden 2012 väestöennusteessa, johon tämänkertainen kasvu arvio perustuu.

Peruslaskelmassa osallistumisaste nousee hienoisesti 2020-luvulle tultaessa. Kun lisäksi parhaassa työiässä olevien ikäluokkien suhteellinen osuus työ-

voimassa kasvaa, niiden keskimääräistä parempi tuottavuus kompensoi väestön ikääntymisen vaikutuksia.⁴ Niinpä työvoiman määrä pysyy efektiivisesti mitattuna 2030-luvun alkuun saakka lähes ennallaan. Erot efektiivisen ja todellisen työvoiman määrän kehityksessä on kasvulaskelmassa otettu huomioon työvoiman määrän sijaan nopeuttamalla kokonaistuottavuuden kasvua 0,1 prosenttiyksikön verran vuodessa.

Työvoiman kokonaismäärän lisäksi talouskasvuun vaikuttaa se, miten työvoima jakautuu talouden eri sektorien kesken. Julkisella sektorilla työn tuottavuuden kasvun oletetaan nopeutuvan selvästi historiaan nähden. Silti sen kasvu jää hitaaksi, vain noin 0,1–0,2 prosentin vuosivauhtiin.

Tuottavuuden heikon kehityksen vuoksi julkisen sektorin työvoiman tarve seuraa läheisesti julkisten palveluiden tuotannon kasvua. Se puolestaan perustuu arvioihin palvelutarpeen lisääntymisestä väestön ikääntyessä. Muun kuin ikäsidonnaisen palvelutuotannon määrän oletetaan laskelmassa pysyvän samalla tasolla kuin vuonna 2014. Teollisuustuotannon ja muun yksityisen tuotannon käytössä on jäljelle jäävä työpanos. Näiden oletusten mukaan työvoiman määrä kasvaa vuosina 2014–2030 julkisella sektorilla keskimäärin 0,3 % vuodessa. Yksityisessä tuotannossa se pysyy suurin piirtein ennallaan.

Keskeinen työvoiman tarjonnan kehityksen taustatekijä on se, jättääkö taantuma osallistumisasteeseen pysyvän jäljen. Pitkittynyt huono tilanne työmarkkinoilla voi pahimmillaan siirtää

³ Ks. Kinnunen – Mäki-Fränti (2013) Työvoiman tarjonta ja kohortit: Suhdanteiden vaikutus työmarkkinoille kiinnittymiseen. Euro & talous 3/2013. Suomen Pankki.

⁴ Efektiivisen työvoiman laskentamenetelmää on kuvattu kehikossa 7 tässä lehdessä.

osan parhaassa työiässä olevista pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle. Kohorttikohtaiset tarkastelut ja viime vuosien kehitys työmarkkinoilla osoittavat pidemmän aikavälin kehityksen kannalta kaksi huolestuttavaa ilmiötä. Nyt työmarkkinoilla olevien, 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla syntyneiden osallistuminen työmarkkinoille on ollut keskimääräistä heikompaa riippumatta suhdannetilanteesta. Toinen kohorttitutkimuksista saatu tulos oli, että 45–59-vuotiaat siirtyvät herkästi työmarkkinoiden ulkopuolelle, kun pitkäaikaistyöttömyys kasvaa. Nämä molemmat tekijät ovat omiaan vähentämään osallistumista työmarkkinoille.

Tuottavuuden kehitys on vaimeaa

Tehdasteollisuudessa pääomakannan kasvu jää hitaaksi. Tähän vaikuttaa tehdasteollisuuden investointien vaimeus. Huomattava osa taantuman aikana kadonneista tehdasteollisuuden työpaikoista on menetetty pitkäaikaisesti. Vuodesta 2016 lähtien pääomakannan oletetaan kasvavan 0,1 % vuodessa. Kasvu on selvästi vähäisempää kuin aiemmassa kasvuarviossa 2 vuotta sitten nähtiin. Skenaarion loppua kohti pääomakannan kasvu hiukan piristyy. Muun yksityisen tuotannon pääomakanta kasvaa laskelmassa 1,2 prosentin keskimääräistä vuosivauhtia.

Julkisen sektorin pääomakanta on kasvanut noin ½ % vuodessa vuodesta 1995 lähtien. Tämä pääomakannan kasvu ei ole ollut kuitenkaan tasaista, sillä julkiset investoinnit ovat osittain ajoittuneet suhdannetilanteen mukaan. Julkisen sektorin investointien odotetaan vuosien 2014–2032 aikana hiukan

lisääntyvän. Julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen edellyttää lisää investointeja esimerkiksi koneisiin ja laitteisiin. Pääomakannan odotetaan kasvavan työllisyyttä nopeammin, jolloin julkisen sektorin pääomanmuodostuksen vaikutus kasvuun on positiivinen.

Mitä pidemmän aikavälin kehitystä tarkastellaan, sitä enemmän talouden kasvuvauhti riippuu kokonaistuottavuuden kehityksestä. Viimeisen 40 vuoden aikana Suomen talouden kokonaistuottavuus on kasvanut keskimäärin yli 3 % vuodessa. Vuoden 2012 pitkän aikavälin ennusteessa kokonaistuottavuuden kasvuvauhdin odotettiin merkittävästi hidastuvan, mutta yltävän vielä noin prosentin vuosivauhtiin seuraavan kahden vuosikymmenen aikana. Nyt tätäkin arviota on tarkistettu aiemmin odotettua heikommaksi siten, että kokonaistuottavuus kohenisi vuosina 2014–2020 keskimäärin vain parin prosenttiyksikön kymmenyksen vuosivauhtia, mistä kasvu nopeutuu vuosiksi 2021–2030 noin puoleen prosenttiin.

Arvioitua pidempään kestänyt taantuma on heikentänyt kokonaistuottavuuden kehitysnäkymiä koko EU:n alueella. Euroopan komission mukaan kokonaistuottavuus kehittyy vuosina 2013–2060 keskimäärin 0,8 % EU-maissa ja 0,7 % Suomessa. Tässä artikkelissa esitetyn arvion mukaan kokonaistuottavuus kehittyy Suomessa vielä jonkin verran vaatimattomammin kuin Euroopan komission arvioissa. Eroa selittävät varsinkin talouden rakennemuutos ja julkisen sektorin tuottavuuskehityksen heikkous. Sekä koko EU:n alueella että Suomessa kokonaistuottavuuden kasvua rajoittaa myös pääoma-

Pitkällä aikavälillä talouden kasvuvauhti riippuu kokonaistuottavuuden kehityksestä.

kannan vaimea kehitys. Varsinkin investoinnit aineettomaan pääomaan, kuten tutkimukseen ja tuotekehitykseen, aineettomiin oikeuksiin, mutta myös organisaatioiden kehittämiseen, ovat tärkeitä kokonaistuottavuuden kehityksen kannalta.

Kokonaistuottavuuden odotetaan aikaisempien vuosikymmenten tapaan kasvavan selvästi nopeimmin teollisuudessa, jossa kasvua on 2,7 % vuodessa. Talouden toimialoista teollisuus on kyennyt hyödyntämään uutta tekniikkaa tehokkaimmin, ja teollisuuden teknologiaintensiivisyys on kasvanut nopeasti. Tuottavuus on teollisuudessa kasvanut myös erikoistumisen myötä. Muussa yksityisessä tuotannossa kokonaistuottavuuden keskimääräinen kasvuvauhti on 0,5 % vuodessa. Kokonaistuottavuuden kehityksen kannalta tärkeä, mutta pitkälti vielä avoin kysymys on, mitkä ovat digitalisaation mahdollisuudet varsinkin palvelutuotannon tuottavuuden kasvattamiseksi.

Julkisen talouden tuottavuuden kehitys on kokonaan pääomavaltaisuuden varassa. Julkisen sektorin kokonaistuottavuuden odotetaan edelleen hiukan supistuvan, joskin vähemmän kuin lähimenneisyydessä.

Taloukasvu hidastuu selvästi

Viime vuosien heikon talouskehityksen vuoksi Suomen BKT:n toteutunut kasvuvauhti jäi päättyneellä kymmenvuotisperiodilla 2004–2013 selvästi pitkän aikavälin trendikasvua hitaammaksi. Tulevan kahden vuosikymmenen aikana taloukasvu hidastuu entisestään. Vuosina 2014–2020 bruttokansantuotteen arvioi-

daan kasvavan keskimäärin 0,8 %, ja 2020-luvulla keskimääräinen kasvu kiihtyy runsaaseen prosenttiin (taulukko 1). Vuosina 2014–2030 taloukasvu jää näin lähes puoli prosenttiyksikköä siitä kasvuvauhdista, mitä Suomen Pankki ennusti vuonna 2012. Ensimmäistä kymmenvuotisperiodia koskevan ennusteen tarkistusta aiemmin ennakoitua heikommaksi selittää osittain odotettua heikompi lähtötilanne, joka näkyy myös lyhyen aikavälin kasvuennusteessa.

Taloukasvu on kummallakin kymmenvuotiskaudella yksityisen sektorin työn tuottavuuden kohenemisen varassa (taulukko 1). Työpanoksen odotetaan kasvavan julkisella sektorilla varsinkin vuosina 2014–2020, mutta koko taloudessa työvoimapanoksen vaikutus kasvuun jää vähäiseksi. Työn tuottavuuden vaikutus kasvuun on yksityisellä sektorilla 0,9 % vuosina 2014–2020 ja 1,4 % seuraavalla kymmenvuotiskaudella, ja työn tuottavuuden paraneminen perustuu suunnilleen samassa suhteessa pääomavaltaisuuteen ja kokonaistuottavuuden kehitykseen. Julkisella sektorilla pääomavaltaisuuden kompensoi kokonaistuottavuuden heikon kasvun.

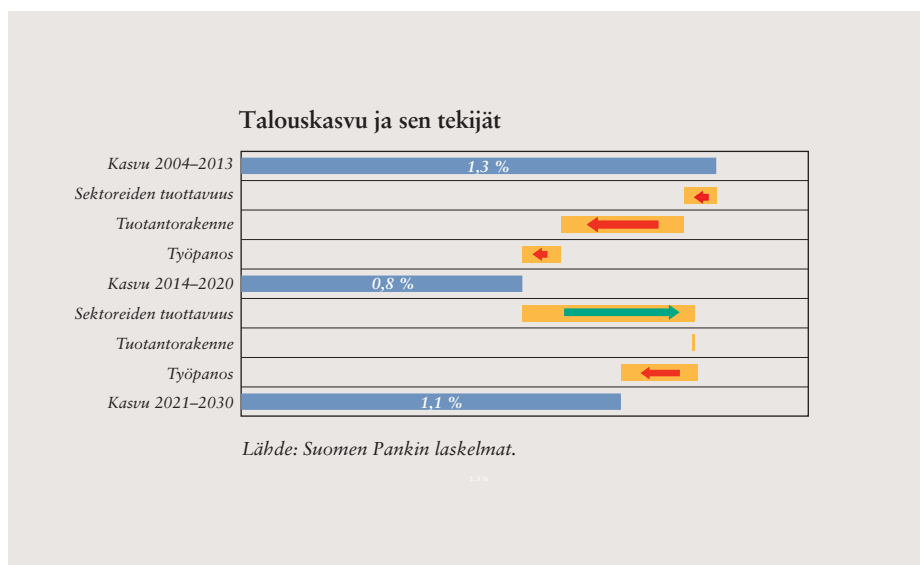
Tuotannon kasvun hidastumiseen koko talouden tasolla vaikuttaa ennusteajaksolla tuotantorakenteen painottuminen aloille, joissa tuottavuus kohe-nee keskimääräistä hitaammin (kuviokuva 4). Myös sektoreiden sisäinen tuottavuuden paraneminen hidastuu siitä, mitä se on ollut nyt päättyneellä kymmenvuotiskaudella. 2020-luvulla kasvua vauhdittaa tuottavuuden koheneminen. Työpanoksen hidastunut kehitys hidastaa kasvua edelleen.

Taulukko 1.

Keskimääräinen trendikasvu sektoreittain ja sen osatekijät			
	2004–2013	2014–2020	2021–2030
Koko talous, %			
BKT	1,3	0,8	1,1
Työpanos	0,4	0,3	0,1
Työn tuottavuus	0,9	0,5	1,0
Kokonaistuottavuus	0,4	0,1	0,5
Pääomavaltaituminen	0,5	0,4	0,5
Yksityinen sektori, %			
Tuotanto	1,7	1,0	1,3
Työpanos	0,4	0,1	-0,1
Työn tuottavuus	1,3	0,9	1,4
Kokonaistuottavuus	0,7	0,4	0,8
Pääomavaltaituminen	0,6	0,5	0,6
Julkinen sektori, %			
Tuotanto	-0,4	0,6	0,5
Työpanos	0,4	0,5	0,2
Työn tuottavuus	-0,8	0,2	0,3
Kokonaistuottavuus	-1,0	-0,2	-0,2
Pääomavaltaituminen	0,2	0,4	0,5

Lähde: Suomen Pankin laskelmat.

Kuvio 4.



Peruslaskelmaa täydentää herkkyystarkastelu, joka perustuu kahteen vaihtoehtoiseen oletukseen työvoiman tarjonnan kehityksestä. Herkkyystarkastelussa arvioidaan sekä pitkäaikaisyöttömyyden että vuonna 2014 päätetyn eläkeuudistuksen vaikutuksia ennusteeseen. Peruslaskelman tulokset eivät kuitenkaan ole herkkiä vaihtoehtoisille oletuksille.

Pitkäaikaistyöttömyyden pitkittyminen hidastaisi vuosien 2014–2020 vuotuista talouskasvua noin 2 prosenttiyksikön kymmenystä. Sen lisäksi, että pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyminen vähentää työpanosta, se heikentää keskimääräistä työn tuottavuutta, kun korkean tuottavuuden sektoreille jää vähemmän työvoimareservejä. Arviossa pitkäaikaistyöttömyyden kasvuvaikutukset eivät kuitenkaan ulotu enää vuosiin 2021–2030.

Samansuuruinen mutta erimerkkinen ja myöhemmäksi ajoittuva vaikutus on laskelmassa eläkeuudistuksella, joka kasvattaa kokonaistyöpanosta. Koska julkisesti rahoitettujen palvelujen tuotanto pysyy ennallaan, työn tarjonnan kasvu lisää yksityisen tuotannon laajentamismahdollisuuksia ja siten nopeuttaa keskimääräistä työn tuottavuuden kasvuvauhtia. Jos eläkeuudistuksen muutoksen tuottavuusvaikutukset toteutuvat arvioidulla tavalla, talouskasvu nopeutuu vuosina 2020–2030 keskimäärin noin 0,1 % vuodessa.

Kasvunäkymien heikkeneminen huonontaa myös julkisen talouden tilannetta. Suomen Pankin ennusteen jatkoksi tehdyssä keskipitkän aikavälin arviossa julkisen talouden alijäämä

alkaa syventyä ikääntymismenojen kasvuaessa. Velka-asteen taittaminen edellyttää mittavia julkisen talouden sopeutus-toimia (ks. kehikko 4 tässä lehdessä).

Eläkeuudistuksen ja muiden rakennetoimien vaikutuksesta talouskasvuun ja julkisen talouden sopeuttamistarpeeseen saadaan oikeampi kuva, kun tarkasteluihin sisällytetään vaikutuksia, joita rakennemuutokset aiheuttavat esimerkiksi palkanmuodostukseen, tai vaikutuksia, jotka ottavat huomioon myös taloudenpitäjien reaktiot sopeutustoi-miin.

Seuraavassa tarkastellaan Aino-mallin simuloiteja, joissa talouden makrodynamiikan kautta tulevat vaikutukset ovat mukana.

Eläkeuudistuksen ja muiden rakennemuutosten tarkastelu yleisen tasapainon mallilla

Eläkeuudistus ja myös muut rakenteelliset toimet, kuten kuntien menosäästöt sekä sosiaali- ja terveydenhoito-uudistuksen eteneminen, vaikuttavat talouteen laaja-alaisemmin kuin mekaanisilla kestävyyslaskelmilla tai kasvutilinpidon käsittein voidaan arvioida. Näiden vaikutuskanavien hahmottamiseksi kalibroitiin Aino-mallin väestöparametrit, eläkerahastot sekä keskeiset julkisen talouden tasapainosäännöt siten, että malli tuottaa lähtötilanteessa (perusura) samanlaiset velka- ja saamisurat kuin julkisen talouden kestävyyslaskelma. Tarkasteltavana on 2040-luvun alkuun ulottuva kehitys.⁵

⁵ Mallia simuloitiin vuodesta 2007 alkaen olettaen, että finanssipolitiikan päätökset, väestökehitys ja eläkeuudistus ovat taloudenpitäjien tiedossa. Mallin pitkän aikavälin tasapaino kalibroitiin vastaamaan likimain vuosien 2007–2013 tilannetta.

Eläkeuudistuksen vaikutusta

arvioitaessa oletetaan, että niin valtion kuin eläkerahastojen verosäännöt tasapainottavat budjetteja niin, että valtionvelan BKT-suhde ja eläkerahastot suhteessa palkkasummaan liki tasapainottuvat tavoitetasolle vuoteen 2040 mennessä. Eläkeuudistus on otettu simuloinnissa huomioon mekanistisesti olettamalla, että uudistus myöhentää eläkkeellejäämisikää uuden sopimuksen mukaisesti. Samoin laskelmassa on otettu huomioon eläkekorvaussuhteen muutokset Eläketurvakeskuksen arvioiden perusteella.

Simuloinnissa havaitaan, että eläkeuudistus pienentäisi kokonaisveroasteen nostamisen tarvetta noin 1,4 prosenttiyksikön verran vuoteen 2040 mennessä. Tämä tulos on jonkin verran suurempi kuin mekanistisessa kestävyyslaskelmassa saatu arvio.

Eläkeuudistuksen keskeinen makrovaikutus aiheutuu siitä, että työvoiman tarjonnan lisääntyminen ja vähäisempi paine kiristää verotusta hidastavat työvoimakustannusten kasvua. Tämä parantaa hintakilpailukykyä, mikä näkyy viennin kasvun nopeutumisena. Kustannuspaineiden pieneminen näkyy myös julkisen kulutuksen kasvun hidastumisena. Työllisyysaste nousee noin prosenttiyksikön verran. Työllisyyden kohenemisesta huolimatta yksityisen kulutuksen kasvu nopeutuu kohtalaisen vähän. Toisaalta investointien kasvu ripeytyy, ja tätä kautta pääomakanta suurenee nopeammin. Kokonaisuudessaan eläkeuudistuksen positiiviset vaikutukset talouskasvuun jäävät maltillisiksi. BKT:n kasvu nopeutuisi eläkeuudistuksen seurauksena vajaan

0,1 prosenttiyksikköä perusuran mukaiseen kehitykseen verrattuna. Siten 25 vuoden kuluttua BKT olisi eläkeuudistuksen myötä 1,7 % suurempi kuin perusurassa.

Seuraavassa tarkastelussa arvioidaan makrotaloudellisia vaikutuksia siinä tapauksessa, että eläkeuudistuksen lisäksi kunnat etenisivät kulujen karsinnassa siten, että rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettu 2 mrd. euron säästö saataisiin aikaan. Laskelmassa oletetaan, että menosäästöt toteutuvat vuoteen 2019 mennessä.

Jos edelleen kuntatalous saa sovitua menoperusteiden muutoksista siten, että rakennepaketissa esillä ollut säästö saadaan aikaan ilman veroperusteiden muutoksia, toimet pienentäisivät verotuksen kiristystarvetta entisestään. Eläkeuudistus ja kuntien säästöpaketti yhdessä vähentäisivät reilun 3 prosenttiyksikön verran tarvetta kiristää kokonaisverotusta vuoteen 2040 mennessä (taulukko 3).

Toimenpidepaketin myötä työvoimakustannuksia olisi voitu pienentää selvästi ja työllisyysaste olisi noussut lähes 1½ prosenttiyksikköä. Julkisen kulutuksen BKT-osuus olisi supistunut reilun prosenttiyksikön suhteessa perusuraan ja BKT olisi tasossa mitattuna vajaan 3 % suurempi kuin perusurassa. Kasvumielessä vaikutus jäisi kuitenkin edelleen maltilliseksi.

Kaiken kaikkiaan mallisimuloinnit osoittavat, että eläkeuudistuksella ja kuntien menojen sopeutuksella voi olla merkittävä vaikutus julkisen talouden sopeuttamiseen ja että niillä voidaan myös edesauttaa talouden kasvua. Parhaimmillaan näillä toimil-

Eläkeuudistuksen myötä työvoimakustannusten kasvu hidastuu.

Taulukko 2.

Eläkeuudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset				
	2015–2020	2021–2030	2031–2040	2040***
Bruttokansantuote*	0,05	0,05	0,06	1,71
Yksityinen kulutus*	0,06	0,04	0,05	1,44
Vienti*	0,01	0,04	0,05	1,10
Työpanos*	0,05	0,05	0,06	1,73
Pääomakanta*	0,05	0,04	0,06	1,47
Eläkemenot/BKT**	-0,10	-0,37	-0,60	-0,64
Julkinen kulutus/BKT**	-0,02	-0,08	-0,20	-0,26
Eläkerahastot/Palkkasumma**	0,35	0,98	1,37	1,38
Julkinen velka/BKT**	-0,21	-0,70	-1,39	-1,60
Työllisyysaste**	0,09	0,44	0,89	1,06
Työvoimakustannukset**	0,10	-0,73	-1,89	-2,36
Inflaatio	0,00	-0,10	-0,10	-1,36
Taloveroaste**	-0,11	-0,47	-1,18	-1,49
Eläkevakuutusmaksu**	-0,24	-0,87	-1,22	-1,21
Kokonaisveroaste**	-0,15	-0,63	-1,25	-1,46
Vaikutukset prosentin tai prosenttiyksikön poikkeamina perusurasta.				
*) Vuosikasvu.				
**) Keskimääräinen poikkeama perusurasta ajanjakson aikana.				
***) Poikkeama lähtötasosta.				
Lähde: Suomen Pankin laskelmat.				

la voidaan saattaa julkinen talous taloudellisesti huomattavasti kestävämmälle pohjalle. Jos rakenneuudistuksista koituvat hyödyt käytetään täysimääräisesti hillitsemään verotuksen kiristymistä, ne vahvistavat talouden kilpailukykyä ja mahdollistavat vientiin perustuvan kasvun nopeutumisen. Tilanteessa, jossa koko kansantalous velkaantuu ulkomaille, kaikki toimet, jotka tukevat viennin kasvua, ovat talouden tasapainon kannalta hyviä.

Simuloinnit osoittavat kuitenkin myös, että rakenneuudistuksilla ei saada talouteen sellaista dynamiikkaa,

joka mahdollistaisi BKT:n kasvun selvän voimistumisen. Taloudellisesti kestävä kasvu, joka perustuisi kotimaisen velkaantumisen sijasta vientiin ja investointeihin, näyttäisi edellyttävän muitakin toimia. Vahvan kasvupohjan saavuttamiseksi sekä julkisen että yksityisen sektorin tuottavuuden kohentaminen on välttämätöntä.

Julkisen talouden sopeutustarve merkittävä, kun talouskasvu hidastuu

Taantuma on heikentänyt Suomen kasvunäkymiä. Teollisuuden rakenneuudistuksen takia korkean tuottavuuden

Taulukko 3.

Eläkeuudistuksen sekä kuntien 2 mrd. euron säästöpaketin yhteisvaikutus				
	2015–2020	2021–2030	2031–2040	2040***
Bruttokansantuote*	0,07	0,09	0,08	2,73
Yksityinen kulutus*	0,14	0,08	0,07	2,87
Vienti*	0,03	0,08	0,06	2,21
Työpanos*	0,05	0,08	0,06	2,16
Pääomakanta*	0,10	0,08	0,08	2,86
Eläkemenot/BKT**	-0,11	-0,52	-0,83	-0,87
Julkinen kulutus/BKT**	-0,14	-0,63	-0,98	-1,07
Eläkerahastot/Palkkasumma**	0,25	0,08	0,78	1,02
Julkinen velka/BKT**	-0,42	-1,81	-3,04	-3,16
Työllisyysaste**	0,09	0,53	1,14	1,34
Työvoimakustannukset**	0,10	-2,27	-4,28	-4,81
Tuloveroaste**	-0,29	-1,77	-3,55	-4,08
Eläkevakuutusmaksu**	-0,35	-1,08	-1,41	-1,38
Kokonaisveroaste**	-0,30	-1,54	-2,79	-3,10
Vaikutukset prosentin tai prosenttiyksikön poikkeamina perusurasta.				
*) Vuosikasvu.				
**) Keskimääräinen poikkeama perusurasta ajanjakson aikana.				
***) Poikkeama lähtötasosta.				
Lähde: Suomen Pankin laskelmat.				

alojen osuus tuotannossa on pienentynyt, mikä uhkaa talouden pitkän aikavälin tuotantopotentiaalia. Myös tuotannolliset investoinnit, mukaan lukien aineettomat investoinnit, ovat vähentyneet. Kun Suomen Pankki arvioi kesällä 2012, että talouskasvu on seuraavina kymmenvuotiskausina noin 1½ prosentin tuntumassa, tässä selvityksessä päädyttiin 1 prosentin kasvuskenaarioon.

Työpanoksen heikot kasvunäkymät heijastavat työmarkkinoiden tilaa. Työmarkkinoiden kannalta parhaassa iässä olevat, jotka aiemmin pysyivät työmarkkinoilla suhdanteista huolimatta, ovat nyt entistä enemmän luopuneet

työnhausta työttömyyden pitkittyessä. Talouden kasvua rajoittaa julkisten palvelujen kysynnän kasvu väestön ikääntyessä. Kasvumahdollisuuksia tukee toisaalta pidemmällä aikavälillä se, että nuorten ja iäkkäiden osuus työvoimasta pienenee. Eläkeuudistus lisää työvoiman määrää ja siten talouden kasvua, mutta varsin vähän. Koko tuottavuuden kasvun kannalta keskeistä on se, että palvelutuotanto sitoo entistä suuremman osan työvoimasta keskimääräistä heikomman tuottavuuden aloille.

Hidas talouskasvu, väestön ikääntymiseen liittyvien menojen suureneminen ja taantuman nostama velka-aste

merkitsevät sitä, että julkisessa taloudessa on merkittävä sopeutustarve. Aino-mallilla tehdyt simuloinnit eläkeuudistuksen ja kuntien menosäästöjen vaikutuksista nostavat esiin erityisesti työvoimakustannusten kautta tulevat vaikutukset talouskehitykseen. Simuloinnit osoittavat, että parhaimmillaan uudistukset voivat johtaa viennin tuotanto-osuuden kasvuun ja tuotantokapasiteetin lisääntymiseen. Uudistukset voivat näin kohentaa taloudellisesti kestäväää kasvupohjaa. Sen vastapainona uudistusten vaikutukset yksityisen kulutuksen kasvuun jäivät vähäisiksi.

Asiasanat: taantuma, kasvu, julkinen talous, tuottavuus, eläkeuudistus