Analyysi

Suomen julkisen talouden kestävyys

Suomen talous | 18.12.2018 | Jarkko Kivistö

KIRJOITTAJA



Jarkko Kivistö
Neuvonantaja

Suomen julkinen velka kasvoi finanssikriisin jälkeen nopeasti lähes kaksinkertaiseksi suhteessa BKT:hen. Vaikka velkasuhde on alkanut pienentyä, väestön ikääntymisestä johtuva julkisten menojen kasvu seuraavina vuosikymmeninä uhkaa kasvattaa velkasuhdetta uudelleen. Suomen Pankin arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta syksyllä 2018 on noin 3 % suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden lähtötilanne on nyt aiempaa kestävyysvajearviota myönteisempi, mutta pitkän aikavälin näkymät ovat julkisen talouden kannalta heikommat.



Pitkän aikavälin kestävyyslaskelmien avulla voidaan haarukoida julkisen talouden tulevien haasteiden suuntaa ja mittaluokkaa. Näitä laskelmia tehtäessä täytyy nojautua moniin oletuksiin tulevista kehityssuunnista. Perusoletus on, että finanssipolitiikka pysyy muuttumattomana, ja

siten julkiset tulot ja menot pysyvät pääosin ennallaan suhteessa BKT:hen. Väestön ikärakenne vaikuttaa kuitenkin osaan julkisista menoista voimakkaasti, kun koulutus-, hoito- ja hoivapalveluja tarjotaan pääosin julkisin varoin tuotettuina. Suomessa myös koko eläkejärjestelmä kuuluu julkiseen sektoriin, ja eläkemenoilla on suurin merkitys ikäsidonnaisten menojen kehityksessä. Väestön ikääntymistä ja väestörakennetta voidaan ennakoida väestöennusteiden avulla. Väestörakenne muuttuu hitaasti, joten sen kehitystä voidaan arvioida jollakin varmuudella vuosiakin eteenpäin. Toisaalta väestörakennetta on vaikea muuttaa politiikkatoimin. Koska kestävyyslaskelmiin liittyy suurta epävarmuutta, tulosten herkkyyttä erilaisille oletuksille on hyvä kartoittaa.

Kestävyysvajeen laskenta Suomen Pankissa

Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan julkisten tulojen ja menojen tasapainoa pitkällä aikavälillä. Jos julkiset menot ovat tuloja suuremmat, julkinen velka kasvaa. Kestävyyslaskelmassa lähdetään siitä, että pitkällä aikavälillä alijäämistä syntyvät velat on maksettava ylijäämillä eli julkisella taloudella on budjettirajoite yli ajan. Pitkän aikavälin tulojen ja menojen tasapainon arvioinnissa otetaan huomioon väestörakenteen muutoksesta johtuvat vaikutukset ikäsidonnaisiin julkisiin menoihin. Lisäksi julkisen talouden tasapainoon vaikuttavat julkisesta velasta aiheutuvat korkomenot sekä julkisista varoista saatavat tuotot. Muilta osin julkisten tulojen ja menojen oletetaan pysyvän ennallaan suhteessa BKT:hen.

Kestävyysvajeen vakiintunut mittari on ns. S2-indikaattori. Se määritellään sopeutukseksi, jota tarvitaan korjaamaan välittömästi ja pysyvästi julkisen talouden tasapaino ja joka vakauttaa julkisen velan ikäsidonnaisten menojen kasvusta huolimatta. Aikahorisontti on laskelmissa periaatteessa ääretön, joskin käytännössä ikäsidonnaisten menojen kehitystä tarkastellaan 40–60 vuotta eteenpäin.

Suomen Pankissa julkisen talouden kestävyyttä arvioidaan laskentakehikossa, jossa käytetään lyhyen aikavälin suhdanne-ennustetta 2018–2021 sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin ennusteita makrotalouden ja julkisen talouden kehityksestä. Keskipitkän aikavälin 2022–2025 kokonaistaloudellisessa ennusteessa arvioidaan talouden lähentyvän tasapainoisen kasvun uraa, jossa kokonaistuotanto kasvaa talouden potentiaalin mukaista vauhtia eikä kasvu perustu kansantalouden velkaantumiseen. Inflaatio lähenee kahta prosenttia ja reaaliansioiden nousu tuottavuuden kasvuvauhtia. Julkisen talouden tasapainoa heikentävät jo tulevina vuosina terveyden- ja pitkäaikaishoidon kasvavat menot eläkemenojen kasvun lisäksi. Julkisen talouden perusjäämä[1] on kuitenkin laskelman lähtöhetkellä vuonna 2025 lähes tasapainossa.

Pitkän aikavälin ennusteessa arvioidaan BKT:n kasvua ja sen tekijöitä, työllisyyttä ja tuottavuutta,

vuosina 2026–2040. Tälle aikavälille ja sen jälkeiseen aikaan aina vuoteen 2065 saakka sijoittuu myös varsinainen kestävyysvajeen painelaskelma, jossa arvioidaan julkisen talouden kehitystä, kun väestörakenteen muutos vaikuttaa ikäsidonnaisiin menoihin. Siten Suomen Pankin laskema kestävyysvajeindikaattori kuvaa vuonna 2025 tarvittavaa sopeutusta julkisen velka-asteen vakiinnuttamiseksi.

Kestävyyslaskelman keskeiset oletukset

Kestävyyslaskelman taustalla olevan pitkän aikavälin kasvun odotetaan jäävän keskimäärin 1,4 prosenttiin vuosina 2026–2040[2]. Talouskasvu syntyy kokonaisuudessaan työn tuottavuuden kasvusta, koska työvoimapanos hieman supistuu kyseisellä ajanjaksolla. Rakenteellisen työttömyyden tasoksi arvioidaan 7,7 %, kun aiemmassa pitkän aikavälin ennusteessa se arvioitiin 7 prosentiksi.

Pitkän aikavälin ennusteen jälkeisenä aikana vuodesta 2041 vuoteen 2065 ikäryhmittäisen osallistumisasteen ja työn tuottavuuden kasvun oletetaan pysyvän vuoden 2040 tasolla. Tämä johtaa hieman hitaampaan BKT:n kasvuun vuoden 2040 jälkeen kuin aiemmassa kestävyyslaskelmassa, koska työikäisen väestön määrä supistuu uusimman väestöennusteen perusteella. Reaalinen ansiotaso nousee laskelmassa tuottavuuden kasvuvauhtia. Inflaatio vakiintuu 2 prosenttiin jo keskipitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden kestävyyteen vaikuttaa myös oletus koroista. Sekä julkiset omaisuustulot, lähinnä eläkerahastojen tuotot, että julkisen velan korkomenot ovat riippuvaisia oletetusta korkourasta ja pitkän aikavälin tasapainokorosta. Suomen Pankin kestävyyslaskelmassa oletetaan, että nykyiset alhaiset korot nousevat 2030-luvun puoliväliin mennessä siten, että velan nimelliskorko saavuttaa 5 prosentin tason ja omaisuustuloja määrittävä tuotto 5,5 prosentin tason.

Eläkerahastojen sijoitusten oletetaan jakautuvan puoliksi korko- ja osakesijoitusten kesken[3]. Osakkeiden reaalituoton oletetaan olevan 4 % heti laskelman ensimmäisestä vuodesta lähtien. Reaalikoron oletetaan puolestaan nousevan 3 prosenttiin vasta vuoteen 2035 mennessä. Tämä koskee sekä julkisen velan korkoa että eläkerahastojen korkosijoituksia. Siten rahastojen keskituotto on pitkällä aikavälillä reaalisesti 3,5 %.

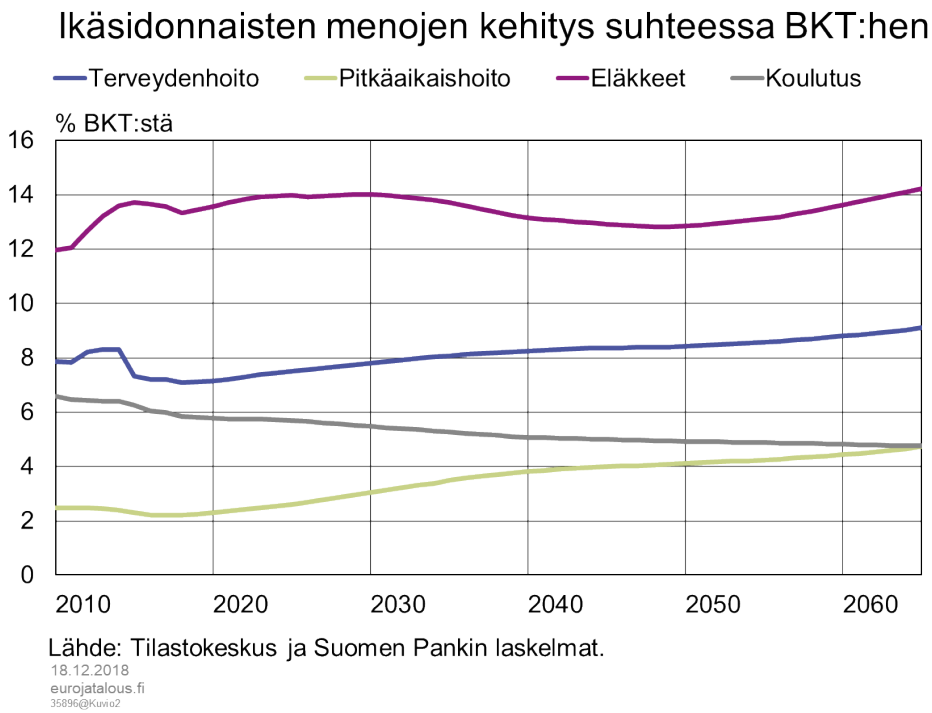
Uusi väestöennuste aiempaa synkempi

Arvio väestönkasvusta ja väestön ikärakenteen kehittymisestä on keskeinen tekijä kestävyysvajelaskelmassa. Erityisesti terveyden- ja pitkäaikaishoidon kustannusten näkökulmasta

väestön ikärakenteessa on tapahtumassa merkittävä muutos 2020-luvun alussa, kun suuret ikäluokat alkavat ylittää 75 vuoden rajapyykin (kuvio 1). Vastaavasti 2030-luvun alussa yli 85-vuotiaiden lukumäärä alkaa kasvaa nopeasti.

Tilastokeskuksen vuoden 2018 väestöennusteessa syntyvyyden oletetaan jäävän nykyiselle alhaiselle tasolle. Tämä merkitsee sitä, että työikäisen väestön määrä on selvästi pienempi kuin aiemmassa ennusteessa. Vuonna 2050 Suomessa olisi uuden ennusteen perusteella 200 000 työikäistä vähemmän kuin edellisessä väestöennusteessa arvioitiin. Jos osallistumisaste pysyy muuttumattomana, työikäisen väestön määrän supistuminen merkitsee myös työllisten määrän supistumista. Heikompi työllisyys rasittaa puolestaan talouskasvua pitkällä aikavälillä.

Kuvio 1.



Ikäsidonnaiset menot kasvavat jo lähivuosina

Ikäsidonnaisia menoja ovat koulutus, terveydenhoito, pitkäaikaishoito ja eläkkeet. Lisäksi kestävyyslaskelmissa arvioidaan työttömyyden vaikutusta julkisen talouden menoihin. Ikäsidonnaisten menojen kehitystä pitkällä aikavälillä määritetään väestöennusteen avulla. Samalla oletetaan, että nykyinen ikäryhmäkohtainen terveys- ja hoivapalveluiden kustannusrakenne säilyy ennallaan ja että palvelujen tarjonta kasvaa elintason kasvun mukaisesti. Kyseisten julkisten palveluiden hintojen oletetaan nousevan BKT:n hinnan mukaisesti.

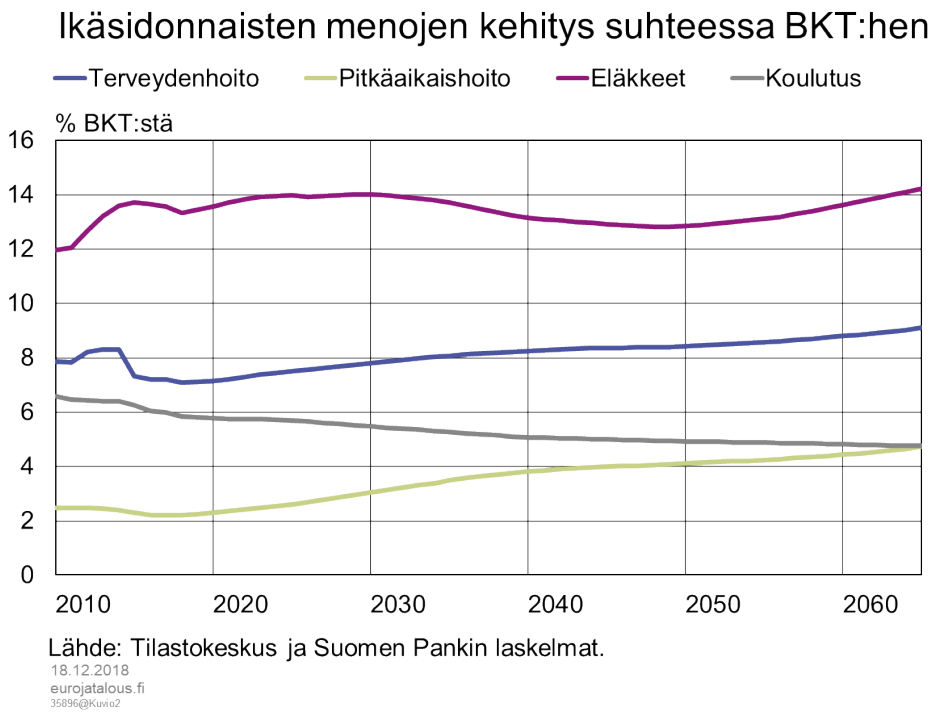
Kokonaisuutena ikäsidonnaiset menot, mukaan lukien työttömyysmenot, suhteessa BKT:hen kasvavat vuodesta 2016 vuoteen 2065 arviolta 2,8 prosenttiyksikköä (taulukko 1).

Taulukko 1. Ikäsidonnaisten menojen kehitys 2016–2065

								Muutos	
	2016	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**	**2060**	**2065**	**2016–30**	**2016–6**
Eläkkeet	13,7	13,6	14	13,1	12,8	13,6	14,2	0,3	0,5
Terveydenhuolto	6,8	6,8	7,3	7,6	7,7	8	8,3	0,4	1,4
PItkäaikaishoito	2,2	2,3	3	3,8	4,1	4,4	4,7	0,8	2,5
Koulutus	6	5,8	5,5	5,1	4,9	4,8	4,8	–0,6	–1,3
Työttömyys	2,4	1,8	2	2	2	2	2	–0,4	–0,4
Ikäsidonnaiset menot yhteensä	**31,1**	**30,2**	**31,7**	**31,6**	**31,5**	**32,9**	**33,9**	**0,6**	**2,8**
Ikäsidonnaiset menot pl. eläkkeet	**17,5**	**16,6**	**17,7**	**18,4**	**18,7**	**19,2**	**19,7**	**0,3**	**2,3**

Menojen kehitys ajassa ei ole kuitenkaan tasainen (kuvio 2). Vuodesta 2020 vuoteen 2030 menot kasvavat jo 1,5 prosenttiyksikköä. Tällöin eläke-, terveydenhoito- ja pitkäaikaishoivamenot kasvavat yhtä aikaa. Eläkemenot ovat huipussaan 2030-luvulla. Valtion ja kuntien budjettitalouden näkökulmasta menohaasteet vaikeutuvat koko tarkastelujakson ajan, koska terveyden- ja pitkäaikaishoidon kustannukset kasvavat pitkälle 2060-luvulle.

Kuvio 2.



Arvio kestävyysvajeesta ennallaan

Suomen Pankin arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta syksyllä 2018 on noin 3 % suhteessa BKT:hen. Kestävyysvajeeksi arvioitiin noin 3 % myös vuoden 2017 joulukuussa. Vuoden takaiseen arvioon verrattuna lähtöhetken julkisen velan tulevat korkomenot ovat nyt pienemmät, koska keskipitkän aikavälin velkakehitys on suotuisampi. Arvio lähtövuoden 2025 rakenteellisen perusjäämän tasosta on hieman parempi, mutta tulevien alijäämien nykyarvon arvioidaan olevan hieman suurempi verrattuna edelliseen arvioon. Nyt päivitetyssä laskelmassa julkisen talouden tasapainoa rasittaa uusi pitkän aikavälin kasvuennuste ja heikentynyt väestöennuste. Toisaalta terveyden- ja pitkäaikaishoidon yksikkökustannuksia on ajantasaistettu, mikä johtaa hieman aiempaa suotuisampaan menoennusteeseen.

Korkotason vaikutus kestävyyteen

Kestävyysvajearvion herkkyyttä erilaisille korko-oletuksille on aiheellista testata. Painelaskelmassa julkinen velkasuhde ylittää 90 prosentin tason 2040-luvulla. Kestävyyslaskelmassa tämän ei arvioida muuttavan velasta vaadittavaa tuottoa. On kuitenkin selvää, että velan suuruudella ja velkaantumisen näkymillä on yhteys velan korkoon. Jos Suomen julkisen velan reaalikorkojen nousun oletettaisiin jatkuvan tasaisesti 4 prosenttiin 3 prosentin

sijaan, kestävyysvaje kasvaisi 0,2 prosenttiyksikköä.

Toinen tapa arvioida korkojen vaikutusta on olettaa yleisen korkotason nousevan perusuraa korkeammalle, mikä vaikuttaisi paitsi julkisen velan reaalikorkoon myös eläkerahastojen sijoitusten reaalituottoon. Jos reaalikoron ja osaketuoton oletetaan kummankin nousevan yhden prosenttiyksikön perusuraa korkeammalle tasolle, kestävyysvaje olisi 0,6 prosenttiyksikköä pienempi. Rahastojen parempi tuotto vähentäisi eläkemaksujen nousupainetta, jolloin valtion ja kuntien verotukselle jäisi tilaa nousta, jos julkisen talouden tasapaino heikentyisi, koska kokonaisveroaste oletetaan muuttumattomaksi. Tämä kompensoisi myös suurempia julkisen velan korkomenoja.

Työllisyyden ja työttömyyden vaikutus julkisen talouden kestävyyteen

Korkeampi työllisyysaste vaikuttaisi myönteisesti julkisen talouden kestävyyteen. Yhden prosenttiyksikön korkeampi työllisyysaste (15–74-vuotiaat) 2030-luvulta lähtien pienentäisi kestävyysvajetta noin puoli prosenttiyksikköä. Vahvempi työllisyys tukisi talouskasvua ja julkisen talouden tuloja, etenkin jos tehdyt työtunnit kasvaisivat samassa suhteessa. Toisaalta vaikutus on symmetrinen, eli samansuuruinen oletettua heikompi työllisyyskehitys tai vastaavasti rakenteellisen työttömyyden kasvu merkitsisivät puoli prosenttiyksikköä suurempaa kestävyysvajetta.

Viitteet

1. Julkisen talouden tasapaino ilman korkomenoja. ↑
2. Suomen Pankin kesän 2018 ennusteessa keskimääräinen BKT:n vuosikasvu arvioitiin 1,5 prosentiksi (Katso Suomen pitkän aikavälin kasvunäkymät vaimeat). Tilastokeskuksen marraskuussa 2018 julkaisema uusi väestöennuste tarkensi pitkän aikavälin kasvuennusteen pienemmäksi, 1,4 prosenttiin, sillä työikäisen väestön supistuminen on sen mukaan aiemmin arvioitua nopeampaa. ↑
3. Korkosijoituksiin lasketaan mukaan kiinteistö- ja rahamarkkinasijoitukset. Osakkeiden tuotto-oletus on hieman pienempi kuin Eläketurvakeskuksen (ETK) vastaavissa laskelmissaan arvioima 4,8 %. Vastaavasti muiden sijoitusten tuotto, jolle ETK:n oletus on 2,2 %, on hieman suurempi. ↑

Asiasanat

ikäsidonnaiset menot, ikääntyminen, julkinen talous, kestävyysvaje