Analyysi

Kestävyysvaje aiempaa arviota suurempi

Suomen talous | 17.12.2019 | Pirkka Jalasjoki

KIRJOITTAJA



Pirkka Jalasjoki
Ekonomisti

Suomen Pankin arvion mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on 4,7 % suhteessa BKT:hen. Kyseessä on painelaskelma, jonka tulos kuvaa julkisen velan BKT-suhteen pitkällä aikavälillä vakauttavaa julkisen talouden sopeutustarvetta. Merkittävin tekijä kestävyysvajeen taustalla on väestön ikääntyminen. Lisäksi arviota on kasvattanut vuodentakaisesta erityisesti talouden kuvan ja julkisen talouden lähivuosien näkymien heikkeneminen.



Mitä on julkisen talouden kestävyys?

Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan edellytyksiä ylläpitää vallitsevaa julkisten tulojen ja menojen tasoa ilman että julkisen talouden maksuvalmius tai sen kyky selviytyä velanhoidon

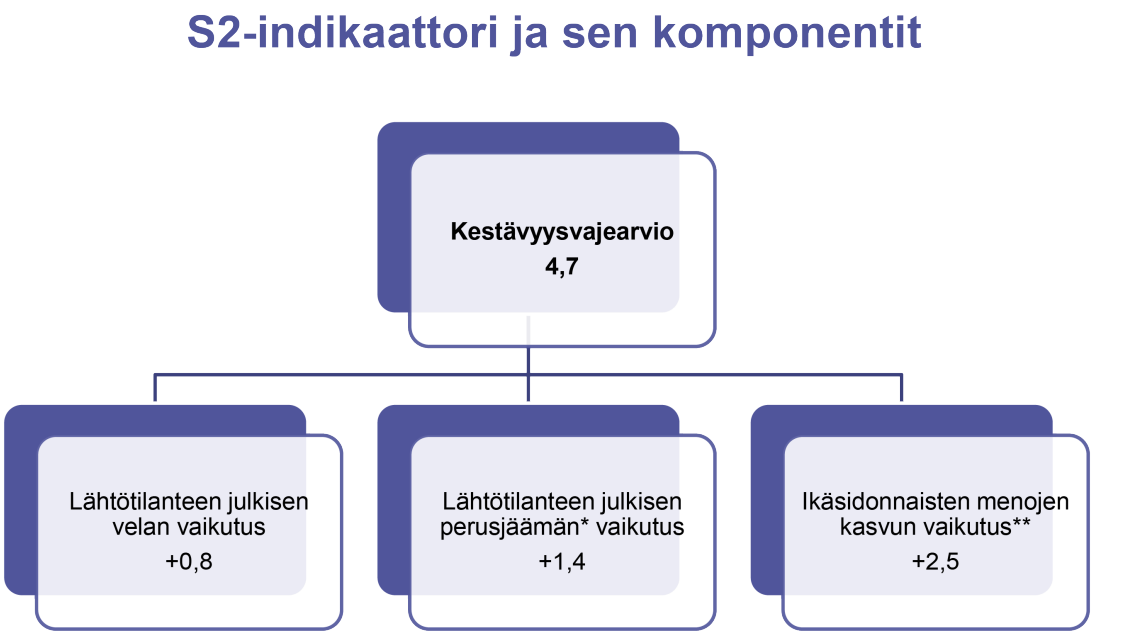
kustannuksista vaarantuu. Julkisen talouden kestävyyttä tarkasteltaessa lähtökohtana on julkisyhteisöjen tarkasteluhetken velan määrä ja erityisesti sen suhde BKT:hen.

Pitkän aikavälin tarkasteluissa julkisen talouden kestävyyttä hahmotetaan ns. intertemporaalisen budjettirajoitteen avulla. Julkisyhteisöjen katsotaan noudattavan tätä rajoitetta, mikäli tarkasteluhetken julkinen velka tulee katetuksi tulevaisuuden julkisen talouden perusjäämien[1] nykyarvolla. Perusjäämien laskemisessa otetaan huomioon tulevaisuuden ikäsidonnaisten julkisten menojen ennustettu kasvu. Näin ollen intertemporaalisen budjettirajoitteen täyttyminen vaatii, että julkisyhteisöjen tulevaisuudessa saamien tulojen on katettava myös nämä väestön ikääntymisestä aiheutuvat lisäkustannukset.

Finanssikriisin jälkeinen julkisen velan voimakas kasvu (kuvio 1) sekä ikäsidonnaisten menojen kiihtyvä kasvu ovat lisänneet Suomen julkisen talouden kestävyyteen kohdistuvaa painetta (ks. teema-artikkeli Julkisen talouden arvio). Toisaalta tätä painetta on viime vuosina helpottanut historiallisesti matala korkotaso, jonka myötä julkisyhteisöjen velastaan maksama keskikorko on ollut matala suhteessa käypähintaisen BKT:n kasvuasteeseen. Tämä tekijä on osaltaan hidastanut merkittävästi velkasuhteen kasvua.

Ikäsidonnaisia menoja ovat eläkemenot[2], terveydenhoitomenot, pitkäaikaishoidon menot sekä koulutusmenot. Lisäksi kestävyystarkastelussa huomioidaan myös ennustettu työttömyysmenojen kehitys, vaikka työttömyysmenot eivät lähtökohtaisesti ole ikäsidonnaisia.

Kuvio 1.



* Valtionhallinnon, paikallishallinnon ja muiden sosiaaliturvarahastojen perusjäämä eli tulot miinus menot ilman korkomenoja.
** Sisältää omaisuustulojen vaikutuksen.

17.12.2019
eurojatalous.fi

Kestävyysvaje osoittaa sopeutustarpeen suuruuden

Kestävyysvajeeksi kutsutaan julkisen talouden sopeutustarvetta, jonka myötä intertemporaalinen budjettirajoite täyttyy. Vakiintunut pitkän aikavälin kestävyyden mittari on ns. S2-indikaattori, joka ilmaisee kestävyysvajeen suuruuden. Se osoittaa välittömän ja pysyvän sopeutustarpeen, jonka myötä lähtöhetkestä äärettömyyteen laskettu intertemporaalinen budjettirajoite täyttyy ja julkisyhteisöjen velan suhde BKT:hen vakautuu pitkällä aikavälillä.

On huomioitava, että S2-indikaattorin kuvaama kestävyysvajearvio ei ole ennuste tulevaisuuden todennäköisimmästä kehityskulusta, eikä se ole myöskään varsinainen politiikkasuositus kerralla tehtäväksi sopeutukseksi. Sen sijaan se on ongelman mittaluokkaa kuvaava painelaskelma, joka haarukoi muuttumattoman politiikan vaikutuksia julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen. Se kertoo, mihin nykylainsäädäntö yhdessä pitkän aikavälin talouskasvu- ja väestönkehitysennusteiden kanssa johtaa, jos politiikka ei muutu. Laskelma on varsin herkkä siinä käytetyille oletuksille, minkä vuoksi herkkyystarkastelut ja erilaisten skenaarioiden laatiminen ovat tarpeen.

Lisäksi on syytä huomata, että S2-indikaattorin osoittama sopeutustarve voi johtaa siihen, että julkisen velan BKT-suhde vakiintuu pitkällä aikavälillä hyvin suureksi, mikäli laskelman

lähtötilanteessa velka on suuri. Tällaista riskiä voidaan arvioida vertaamalla lähtötilanteen julkisen velan BKT-suhdetta sille asetettuun 60 prosentin viitearvoon sekä huomioimalla muut EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset vaatimukset julkisen talouden kehityksestä.

Kestävyysvajearvio koostuu kolmesta osasta

S2-indikaattori koostuu kolmesta komponentista: lähtötilanteen julkisesta rakenteellisesta perusjäämästä, lähtötilanteen julkisen velkasuhteen vaikutuksesta sekä ikäsidonnaisten menojen kasvun ja julkisten omaisuustulojen vaikutuksesta tuleviin perusjäämiin. Suomen Pankin kestävyysvajelaskelman lähtöhetkenä on vuosi 2025. Kestävyysvajeindikaattori kuvaa siten vuonna 2025 tarvittavaa sopeutusta julkisen velka-asteen vakauttamiseksi pitkällä aikavälillä.

Laskelmassa oletetaan, että keskipitkän aikavälin ennusteen mukainen perusjäämä on vuonna 2025 rakenteellisella tasollaan, eli BKT:n oletetaan tuolloin olevan potentiaalinsa tasolla. Kertaluonteisia tai tilapäisiä tulo- tai menotekijöitä ei oleteta olevan. Positiivinen lähtötilanteen perusjäämä pienentää kestävyysvajetta ja negatiivinen kasvattaa sitä.

Mitä suurempi toinen komponentti eli lähtötilanteen velkasuhde on, sitä suuremmaksi kestävyysvaje muodostuu. Jo pelkästään suuri lähtötilanteen alijäämä ja suuri velka voivat asettaa tulevaisuuden velkasuhteen räjähtävälle uralle. Lähtötilanteen aiheuttamaa epätasapainoa voidaan korjata julkisen talouden sopeutustoimin, jotka siis vaikuttaisivat lähtövuoden 2025 perusjäämään.

Kolmannen komponentin eli ikäsidonnaisten menojen ja julkisten omaisuustulojen vaikutus tuleviin perusjäämiin perustuu ennusteeseen ikäsidonnaisten menojen kehityksestä sekä oletuksiin omaisuustulojen perustana olevista tuotoista. Ikäsidonnaisten menojen kasvu suurentaa kestävyysvajetta ja omaisuustulojen lisääntyminen pienentää sitä. Ikäsidonnaisten menojen paino on komponentissa huomattavasti suurempi kuin omaisuustulojen. Lisäksi kestävyysvajelaskelmassa huomioidaan ennustettu makrotalouden kehitys sekä oletettu julkisen velan keskikoron kehitys.[3]

Kestävyysvajelaskelman aikahorisontti on laskennallisesti ääretön, joskin käytännössä ennusteessa muuttuvien tulojen ja menojen kehitystä tarkastellaan vuoteen 2070 saakka. Sen jälkeen niiden BKT-suhteiden oletetaan pysyvän muuttumattomina. Muilta osin perusoletuksena on, että finanssipolitiikka pysyy muuttumattomana pitkällä aikavälillä, ja siten useiden julkisten tulo- ja menoerien suhde BKT:hen pysyy lähtöhetken tasollaan.

Ikäsidonnaiset menot kasvavat

Kestävyysvajelaskelmassa avainasemassa on ikäsidonnaisten menojen ennustettu kasvu. Laskelmaa varten Suomen Pankki laatii vuoteen 2070 ulottuvan ennusteen ikäsidonnaisista menoista (taulukko 1), joka perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaiseen kuvaan demografisesta kehityksestä sekä tiedossa oleviin terveydenhoidon, pitkäaikaishoidon ja koulutuksen ikäryhmäkohtaisiin yksikkökustannuksiin, joiden oletetaan pysyvän vakioina. Väestörakenteesta johtuvan kysynnän kasvun lisäksi ikäsidonnaisten julkisten palveluiden kysynnän oletetaan kasvavan elintason noustessa niin, että ilman väestörakenteen muutosta niiden BKT-osuus pysyisi kutakuinkin ennallaan.

Taulukko 1.

Suomen Pankin ennuste ikäsidonnaisten menojen kehityksestä suhteessa BKT:hen

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Eläkkeet	13,4	13,9	13,0	12,9	13,8	14,9
Terveydenhoito	6,4	6,9	7,1	7,3	7,8	8,4
Pitkäaikaishoito	2,3	3,0	3,8	4,2	4,6	5,4
Koulutus	5,4	5,1	4,6	4,4	4,4	4,3
Työttömyys	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Ikäsidonnaiset menot yhteensä	29,4	30,8	30,4	30,8	32,6	35,0
Ikäsidonnaiset menot pl. eläkkeet	16,0	16,9	17,4	17,9	18,7	20,0

Ikäsidonnaisista menoista selkeästi suurin menolaji on eläkemenot. Maksettujen työeläkkeiden kasvu on ollut viime vuosina erittäin nopeaa, ja tämä kasvu on heikentänyt koko julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa. Tasaantumisvaiheen jälkeen eläkemenojen kasvun ennustetaan jälleen kiihtyvän 2050-luvulta alkaen siten, että kokonaisuudessaan muutos vuodesta 2020 vuoteen 2070 on 1,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Ennuste eläkkeensaajien lukumääristä noudattelee Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmia.

Terveydenhoidon suurimmat yksikkökustannukset kohdistuvat vastasyntyneiden lisäksi yli

65-vuotiaisiin. Ikääntyneiden ikäluokkien suureneminen johtaa siten kokonaiskustannusten kasvuun tulevina vuosina. Samaten vanhusten pitkäaikaishoidon tarve kasvaa väestön ikääntymisen myötä. Seuraavien 10 vuoden aikana suuret ikäluokat ylittävät 75 vuoden rajapyykin, ja vastaavasti 2030-luvun alussa yli 85-vuotiaiden lukumäärä alkaa kasvaa nopeammin. Terveyden- ja pitkäaikaishoidon menojen BKT-suhteen ennustetaan kasvavan 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2070 mennessä.

Koulutusmenojen kehitysnäkymät poikkeavat hoito- ja hoivakulujen ennustetusta kehityksestä, koska syntyvyys on heikentynyt Suomessa jo pitkään ja nuoret ikäluokat ovat entistä pienempiä. Koulutusmenot laskevat, sillä niiden oletetaan pienentyvän samassa suhteessa supistuvien ikäluokkien kanssa. Tämä pienentää osaltaan kestävyysvajetta.

Ikäsidonnaisten menojen (pl. työttömyysmenot) ennustetaan kasvavan yhteensä 5,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä. Ilman eläkemenoja kasvu on hieman alle 4 prosenttiyksikköä. Työttömyysmenojen suhteessa BKT:hen oletetaan pysyvän lähes muuttumattomina vuodesta 2030 alkaen.

Työeläkejärjestelmän rooli kestävyysvajelaskelmassa

Väestön ikääntymisen aiheuttamat kustannukset riippuvat väestöennusteen lisäksi eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien piirteistä sekä siitä, miten sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestetty. Suomen ainutlaatuisena erityispiirteenä on työeläkejärjestelmä, jossa sosiaaliturvaan kuuluvaa järjestelmää hallinnoivat osin yksityiset työeläkelaitokset, joiden katsotaan kuuluvan julkisyhteisöihin.

Työeläkelaitosten ylijäämä parantaa julkisen talouden tunnuslukuja, mutta sillä ei kuitenkaan voida hoitaa valtionhallinnon ja paikallishallinnon velkaa. Niinpä Suomen Pankin kestävyysvajelaskelmassa työeläkejärjestelmä onkin erotettu omaksi, sisäisesti kestäväksi kokonaisuudekseen, jonka rahoitusjäämää ei huomioida sellaisenaan S2-indikaattorin lähtötilanteen perusjäämässä tai tulevaisuuden perusjäämissä.

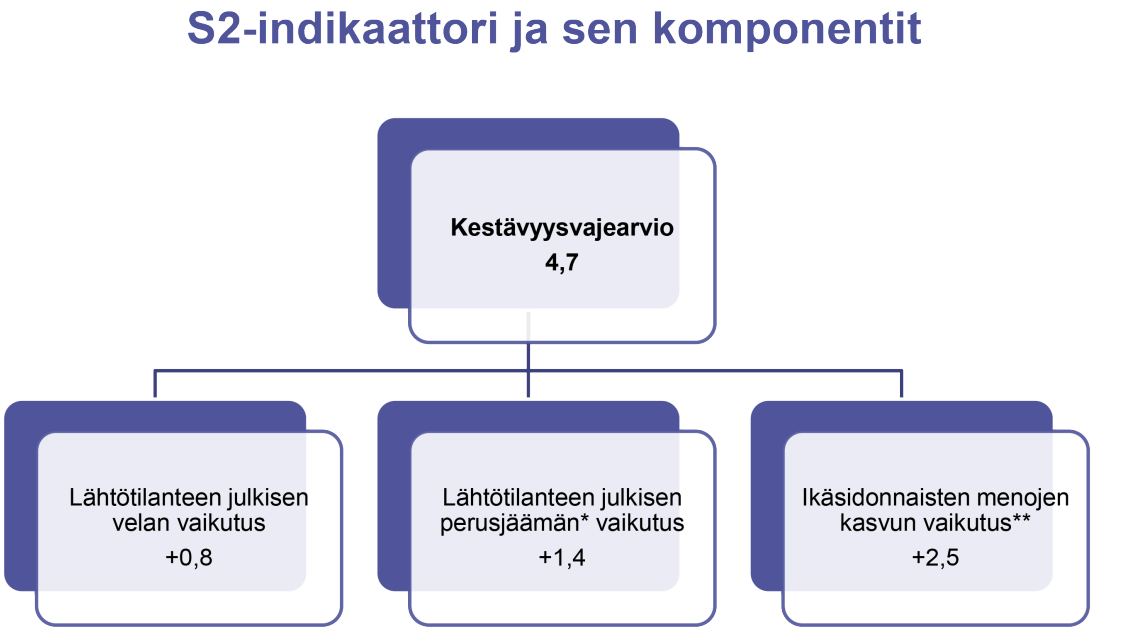
Työeläkerahastojen arvon BKT-suhteen oletetaan olevan kestävyysvajelaskelman ennustetun osan lopussa vuonna 2070 samalla tasolla kuin laskelman alussa. Työeläkerahastoja ei siten kerrytetä tai kuluteta pysyvästi laskelmassa. Eläkemaksujen annetaan joustaa siten, että tämä työeläkerahastojen koolle asetettu ehto toteutuu. Samalla kokonaisveroaste pidetään karkeasti ottaen muuttumattomana lähtötilanteen tasolla. Näin ollen verotuksen annetaan joustaa eläkemaksujen kanssa vastakkaiseen suuntaan siten, että kokonaisveroasteen vakioisuus toteutuu.

Myös Euroopan komission mukaan Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden suurimmat haasteet liittyvät ennen kaikkea terveyden- ja pitkäaikaishoitomenojen kasvuun. Eläkkeiden vaikutus komission laskemaan Suomen pitkän aikavälin kestävyysvajeeseen on pieni (Euroopan komissio 2019).

Suomen Pankin kestävyysvajearvio 4,7 prosenttia

Suomen Pankin arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on 4,7 % suhteessa vuoden 2025 ennustettuun BKT:hen (kuvio 2). Selkeästi merkittävimmän osuuden kestävyysvajeesta muodostaa ikäsidonnaisten menojen vaikutus tuleviin perusjäämiin. Lähtötilanteen velkasuhde puolestaan kasvattaa tällä hetkellä vähiten kestävyysvajetta.

Kuvio 2.



* Valtionhallinnon, paikallishallinnon ja muiden sosiaaliturvarahastojen perusjäämä eli tulot miinus menot ilman korkomenoja.
** Sisältää omaisuustulojen vaikutuksen.

17.12.2019
eurojatalous.fi

Suomen Pankin edellinen, joulukuun 2018 S2-kestävyysvajearvio oli noin 3 %. Kestävyysvajearviota ovat kasvattaneet vuodentakaisesta erityisesti talouden lähivuosien kuvan heikkeneminen sekä hallituksen toimien vaikutukset. Ne kasvattavat lähtötilanteen eli vuoden 2025 ennustettua perusjäämää noin 1½ prosenttiyksikköä verrattuna edelliseen arvioon. Suhdannekuvan heikkeneminen kattaa tästä muutoksesta hieman alle puolet.

Kestävyysvajelaskelman ennustehorisontin pidentäminen ulottumaan vuoteen 2070 vuoden

2065 sijaan on korottanut kestävyysvajearviota noin 0,3 prosenttiyksikköä. Samaan aikaan Tilastokeskuksen uuden väestöennusteen muutokset vuodentakaisesta sekä päivitetyt työmarkkinamuuttujien ennusteet ovat pienentäneet kestävyysvajearviota noin –0,2 prosenttiyksikköä. Ennustejakson alkuosan matalampi korkotaso rajoittaa lähtötilanteen suuremman velkasuhteen vaikutusta, mutta samalla matalampi korko-oletus kasvattaa ikäsidonnaisten menojen nykyarvoja ja korottaa siten kestävyysvajearviota.

Euroopan komission tulkinta on, että riski julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydelle on suuri, kun S2-indikaattori ylittää arvon 6. Arvon 2 alittava S2-indikaattori osoittaa puolestaan matalaa riskiä. Komissio perustelee asteikon valintaa sillä, että Euroopassa on menneisyydessä nähty useita tapauksia, joissa julkisen talouden perusjäämää on kyetty vahvistamaan pysyvästi 2 prosentilla suhteessa BKT:hen, mutta 6 prosentin pysyvä perusjäämän parannus on ollut harvinaisuus (Euroopan komissio 2016). Suomen Pankin arvio kestävyysvajeesta asettuu siis tässä asteikossa lähelle keskitason ja korkean riskin rajaa.

Päätelmiä kestävyysvajeen suuruudesta

Jos julkiset menot ovat pitkällä aikavälillä tuloja suuremmat, julkinen velka alkaa ennen pitkää kasvaa hallitsemattomasti. Ilman pysyvästi riittävän suurta perusjäämää julkinen velka voi olla kestämättömällä tasolla - myös jopa ilman ikääntyvän väestön aiheuttamia menopaineita.

Julkisen velan pitäminen kestävällä tasolla sekä mahdollisuus nostaa tarvittava määrä uutta velkaa ovat olennaisia julkisen taloudenpidon ja koko kansantalouden häiriöttömän toiminnan kannalta. Voimakkaasti velkaantunut julkinen talous on haavoittuva talouden heikkoon kehitykseen viittaaville suhdannekäänteille ja korkosokeille. Julkisen talouden kestävyys takaa, että julkisyhteisöt ovat riittävästi varautuneet näihin niistä pitkälti riippumattomiin olosuhteisiin.

Julkisen talouden kestävyyteen liittyy myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä. Julkisen velanoton voidaan katsoa olevan verojen ja veroluonteisten maksujen keräämisen siirtämistä tulevaisuuteen, vaikkakin velkarahoitusta voidaan käyttää myös tulevaisuuden kasvupotentiaalia kasvattaviin julkisiin investointeihin.

Tilanteessa, jossa ikäsidonnaisten menojen ennustettu kasvu aiheuttaa suuren kestävyysvajeen, on välttämätöntä paikata tätä vajetta rakenteellisin uudistuksin. Vuoden 2015 eläkeuudistus on esimerkki rakenteellisista uudistuksista, joilla Suomessa on pyritty helpottamaan ikäsidonnaisten menojen julkiselle taloudelle aiheuttamaa painetta. Valmisteilla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus sekä sosiaaliturvauudistus ovat tärkeässä roolissa terveyden- ja pitkäaikaishoitomenojen kasvun hillitsemisessä.

Julkisen talouden kestävyys on Euroopan komission mukaan tiukasti sidoksissa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamiseen. Tammikuussa 2019 julkistetun laskelman (Euroopan komissio 2019) mukaan Suomen julkinen velka suhteessa BKT:hen pienenisi vuoteen 2029 mennessä 10 prosenttiyksiköllä, jos Suomi noudattaisi vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia. Suhdannekuvan heikentyminen vuodentakaisesta on syytä ottaa huomioon, mutta tulos merkitsee kuitenkin sitä, että Suomi on sitoutunut säännöstöön, jonka noudattaminen tukee julkisen velan pitämistä kestävällä tasolla.

Lähteet

Euroopan komissio (2016): European Semester: Thematic factsheet – Sustainability of public finances – 2017.

Euroopan komissio (2018): The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070). Institutional Paper 079.

Euroopan komissio (2019): Fiscal Sustainability Report 2018. Institutional Paper 094.

Viitteet

1. Perusjäämällä tarkoitetaan julkisyhteisöjen tulojen ja menojen erotusta, jossa ei huomioida maksettuja korkomenoja. ↑
2. Suomen pääasiallinen eläkejärjestelmä on lakisääteinen ja pakollinen työeläkejärjestelmä, jota täydentävät Kelan maksamat eläkkeet, sotilas-, liikenne- ja tapaturmavakuutuslakien mukaiset eläkkeet sekä työnantajien tai yksilöiden itsensä järjestämät vapaaehtoiset eläkkeet. ↑
3. Julkisen velan korko-oletus on sama kuin Euroopan komission (2018) ikääntymistyöryhmän laskelmissa. Työeläkerahastojen pitkän aikavälin tuotto-oletus noudattelee Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien oletuksia. ↑

Asiasanat

julkinen talous, kestävyysvaje, pitkän aikavälin ennuste, väestön ikääntyminen