

Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

17.12.2021 – Euro & talous 5/2021 – Suomen talous

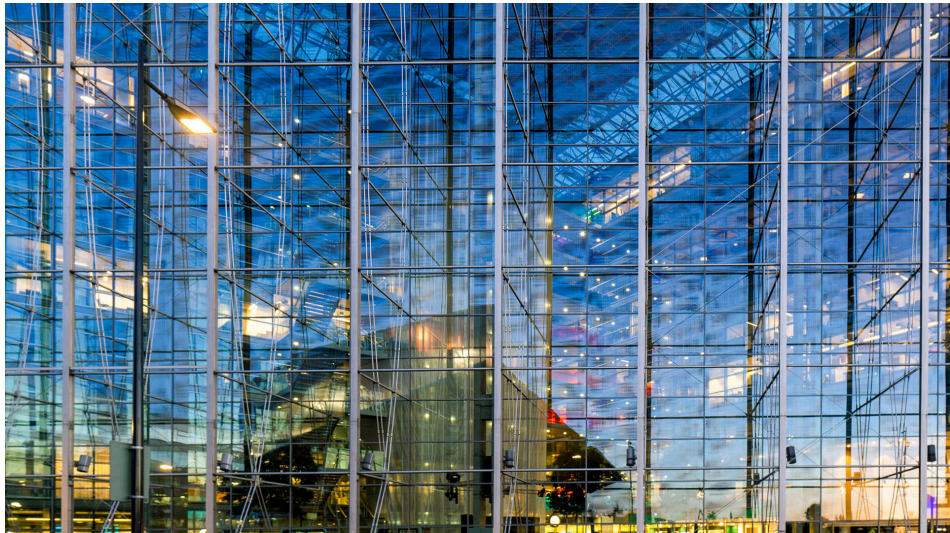


Pirkka Jalasjoki
Ekonomisti



Jarkko Kivistö
Vanhempi ekonomisti

Pitkän aikavälin velkakestävyyttä mitataan ns. S2-indikaattorilla, joka tiivistää yhteen lukuun, kuinka paljon julkisen talouden rahoitusasemaa pitäisi korjata pysyvästi niin, ettei julkinen velka kasvaisi hallitsemattomasti tulevaisuudessa. Suomen Pankin päivitetty arvio kestävyysvajeesta on 3½ % suhteessa BKT:hen.



Kestävyysvaje-arvio on painelaskelma, ei ennuste. Panielaskelmassa arvioidaan julkisen talouden kehitystä vuodesta 2025 lähtien olettamalla, ettei tulo- ja menoperusteisiin puututa, vaikka julkinen velka kasvaisi voimakkaasti. Se ei siis kuvaa todennäköisintä kehitystä pitkällä aikavälillä, vaan ainoastaan talouden eri tekijöiden mekaanisia vaikutuksia julkisen talouden tunnuslukuihin.

Kestävyyslaskelmassa tehdään useita oletuksia tulevasta kehityksestä. Laskelmassa käytetään arviota pitkän aikavälin kasvusta ja tehdään oletuksia mm. korkotasosta. Lisäksi arvioidaan väestön rakenteen muutosta Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella. Väestörakenteen muutos vaikuttaa laskelmassa arvioituun ikäsidonnaisten menojen kehitykseen.

Kestävyysovajeario on aiempaa pienempi

Julkisen talouden kestävyysovaje on noin 3½ % suhteessa vuoden 2025 BKT:hen. Muutos vuodentakaiseen arvioon (5½ %) johtuu oletuksissa tehdyistä muutoksista ja tausta-aineistojen päivityksestä. Lisäksi kestävyysovajearioon muutoksiin vaikuttaa ajankohtainen lyhyen ja keskipitkän aikavälin suhdanne-ennuste. Merkittävin muutos verrattuna vuodentakaiseen arvioon juontuu valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketun rakenteellisen perusjäämän^[1] odotetusta kehityksestä vuodesta 2026 vuoteen 2070. Painelaskelmassa tulevaisuuden perusjäämiin vaikuttavat ikäsidonnaiset menot, eläkejärjestelmän kestävyys sekä valtion- ja paikallishallinnon saamat omaisuustulot.

Kestävyysslaskelman osoittamaa tulojen ja menojen välistä pitkän aikavälin epätasapainoa voidaan korjata julkisen talouden sopeutustoimin, jotka vaikuttaisivat laskelman lähtöhetken eli vuoden 2025 valtion- ja paikallishallinnon rakenteelliseen perusjäämään. Suomen Pankin uuden suhdanne-ennusteen myötä rakenteellinen perusjäämä laskelman lähtötilanteessa on hieman pienempi kuin vuotta aiemmin arvioitiin, mikä pienentää myös kestävyysvajeindikaattorin arvoa.

Korko- ja tuotto-oletuksilla suuri merkitys laskelmassa

Kestävyysovajearioon ovat vaikuttaneet merkittävästi laskelman korko-oletusten muutokset. Laskelmassa käytetty julkisen velan korko-oletus on päivitetty komission ikääntymistyöryhmän (Ageing Working Group) vuoden 2021 laskelmien mukaiseksi^[2]. Tällöin oletetaan, että velan implisiittinen korko (historiallisesti korkomenot suhteessa velkakantaan) nousee 0,9 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tämän jälkeen julkisen velan korko nousee tasaisesti, kunnes se saavuttaa nimellisen 4 prosentin tason vuonna 2050^[3]. Vuodesta 2050 eteenpäin korko pysyy ennallaan. Aiemmissa laskelmissa julkisen velan nimelliskorko nousi 5 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä.

Suomessa julkisyhteisöihin luetaan yksityiset työeläkelaitokset niiden lakisääteisen tehtävän vuoksi. Työeläkemaksut rinnastetaan veroluonteisiin maksuihin, mutta kerrytettävillä työeläkevaroilla ei voida käytännössä kattaa valtion ja kuntien velkaa. Siksi Suomen Pankin kestävyyslaskelmassa erotetaan työeläkerahastot omaksi kokonaisuudeksi, jonka oletetaan hoitavan eläkejärjestelmää kestävästi siten, että eläkemaksuja kerätään vain sen verran kuin on tarpeen maksussa olevien eläkkeiden suorittamiseen rahastopääomaa kuluttamatta. Koska työeläkemaksut ovat osa kokonaisveroastetta, jonka oletetaan pysyvän laskelmassa vakiona, eläkemaksujen muutokset vaikuttavat käänteisesti valtion ja kuntien mahdollisuuteen kerätä verotuloja.

1. Perusjäämällä tarkoitetaan rahoitusjäämää ilman julkisesta velasta maksettuja korkomenoja. Rakenteellisesta perusjäämästä on poistettu suhdanteen ja kertaluonteisten toimien vaikutus.

2. The 2021 Ageing Report, Underlying Assumptions & Projection Methodologies, Institutional Paper 142, European Commission, November 2020.

3. Inflaation oletetaan olevan 2 % vuodesta 2028 lähtien.

Eläkerahastovarallisuuden arvo suhteessa BKT:hen pidetään siis laskelmassa ennallaan, eli rahastopääomaa ei kerrytetä eikä kuluteta laskelmassa pysyvästi. Tämä oletus poikkeaa Eläketurvakeskuksen (ETK) pitkän aikavälin laskelmista, joissa työeläkemaksut ja rahastovarallisuus kasvavat suhteessa palkkasummaan.

Eläkerahastojen tuotolla on suuri merkitys eläkemaksutarpeen määrittelyssä. Myös tuottoja koskevaa oletusta on tarkistettu alaspäin, kun riskittömän koron arvioidaan olevan aiempaa pienempi ja Suomen pitkän aikavälin kasvunäkymän heikompi. Eläkevarojen tuoton oletetaan kasvavan pitkällä aikavälillä reaalisesti 3,0 prosenttiin laskelman lähtöhetken 1,7 prosentista. Aiempi oletus oli 3,5 %. Tuotto jakautuu vuosittain maksettaviin omaisuustuloihin eli korkoihin, osinkoihin ja muihin saataviin sijoitustuloihin sekä rahoitusvarallisuuden arvonmuutokseen. Varallisuuden arvo vaihtelee vuosittain omaisuuserien, kuten pörssiosakkeiden, arvon muuttuessa, mutta vain omaisuustulot vaikuttavat kansantalouden tilinpidon mukaiseen vuosittaiseen rahoitusjäämään. Rahoitusvarallisuuden oletetaan jakautuvan puoliksi osakkeisiin ja puoliksi velkakirjoihin sekä muihin omaisuuseriin, kuten kiinteistöihin.

Ikäsidonnaisten menojen ja talouskasvun pitkän aikavälin ennusteet muuttuneet

Kestävyyslaskelmassa ikäsidonnaisten menojen (pl. eläkkeet) kehitystä arvioidaan ikäryhmäkohtaisten koulutus-, terveydenhoito- ja pitkäaikaishoivamenojen perusteella, kun väestörakenteen oletetaan kehittyvän Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella. Laskelmassa otettiin nyt käyttöön vuoden 2017 tilanteeseen perustuvat THL:n aineistot ikäryhmäkohtaisista terveydenhoito- ja pitkäaikaishoivan menoista.

Terveydenhoitomenojen kasvuun vaikuttaa lisäksi elintason (BKT henkeä kohden) nousu, kun ansiotaso kasvaa ja hoitomuodot kehittyvät. Palveluiden kysynnän arvioidaan lisääntyvän hieman nopeammin kuin tulotaso nousee. Laskelmassa käytetään AWG-oletusten tapaan tulojousto 1,1, joka pienenee vähitellen tasan yhteen vuoteen 2070 mennessä. Pitkäaikaishoivan tarpeen kehityksen arvioidaan seuraavan ikärakenteen muutosta, ja lisäksi kustannuksiin vaikuttaa hoitohenkilökunnan ansiotason nousu.

Kestävyyslaskelma perustuu Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennusteeseen, jossa oletusta syntyvyydestä korotettiin edellisestä väestöennusteesta. Siksi väestön määrän supistuminen alkaa 10 vuotta myöhemmin eli vuonna 2040 ja on hitaampaa kuin vuoden 2019 ennusteessa. Tuoreimmassa väestöennusteessa oletetaan, että väestön elinajanodote kasvaa aiemmin havaitulla tavalla jatkossakin. Suomen Pankin laskelmassa ei tehdä kuitenkaan oletuksia siitä, kuinka eliniän pidentyminen heijastuu terveydenhoito- ja pitkäaikaishoivan menoihin. On mahdollista, että pidempi elinikä merkitsee lisää terveitä vanhuusvuosia, vaikka toisaalta suurimmat hoitomenot liittyvät vasta elämän loppuvaiheen hoitoon.

Eläkemenojen kasvu perustuu laskelmassa ETK:n vuoden 2019 pitkän aikavälin laskelmaan eläkeläisten lukumäärän ja eläkkeiden korvaussuhteen kehityksestä. Korvaussuhde määrittää eläkkeen suhteena palkkaan eli kansantalouden tasolla eläkemenon suhteena palkkasummaan.

Kaikkiaan ikäsidonnaiset menot (ml. työttömyysmenot) lisääntyvät BKT:hen suhteutettuna 4,8 prosenttiyksikköä vuodesta 2019 vuoteen 2070 (taulukko 1). Terveydenhoidon ja pitkäaikaishoivan menot kasvavat jo vuoteen 2030 mennessä yhteensä noin yhden prosenttiyksikön suhteessa BKT:hen, ja kasvu jatkuu voimakkaana vuoteen 2040. Eläkemenojen kasvu hidastuu selvästi 2040-luvulla.

Taulukko 1.

Ikäsidonnaisten menojen kehitys 2019–2070, % suhteessa BKT:hen								
	2019	2020	2030	2040	2070	Muutos 2019–2030	Muutos 2030–2040	Muutos 2019–2070
Eläkkeet	13,3	14,0	13,3	12,4	13,8	-0,1	-0,9	0,5
Terveydenhoito	6,8	6,8	7,1	7,3	7,7	0,3	0,2	0,9
Pitkäaikaishoito	2,0	2,2	2,7	3,5	5,3	0,7	0,8	3,3
Koulutus	5,6	5,8	5,3	4,9	5,5	-0,4	-0,4	-0,1
Työttömyys	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	0,1	0,0	0,3
Ikäsidonnaiset menot yhteensä	29,5	30,8	30,4	30,2	34,3	0,6	-0,3	4,8
Ikäsidonnaiset menot pl. eläkkeet	16,2	16,9	17,2	17,8	20,5	0,8	0,6	4,3

BKT:n kasvua arvioidaan kestävyyslaskelmassa Suomen Pankin uuden pitkän aikavälin ennusteen^[4] avulla. Uuden ennusteen merkittävin ero edeltäjiinsä verrattuna on inhimillisen pääoman merkityksen korostaminen talouskasvun lähteenä. Mallissa panostuksia inhimillisen pääoman kerryttämiseen mitataan kumuloituneilla koulutuksen kulutusmenoilla, jotka muodostavat inhimillisen pääoman kannan. Kestävyyslaskelman taustaoletuksena on pitkän aikavälin ennusteen perusskenaario, jonka mukaan Suomen inhimillinen pääomakanta kasvaa vielä 2030-luvun loppuun asti ja pysyy sen jälkeen ennallaan vuoteen 2070 asti.

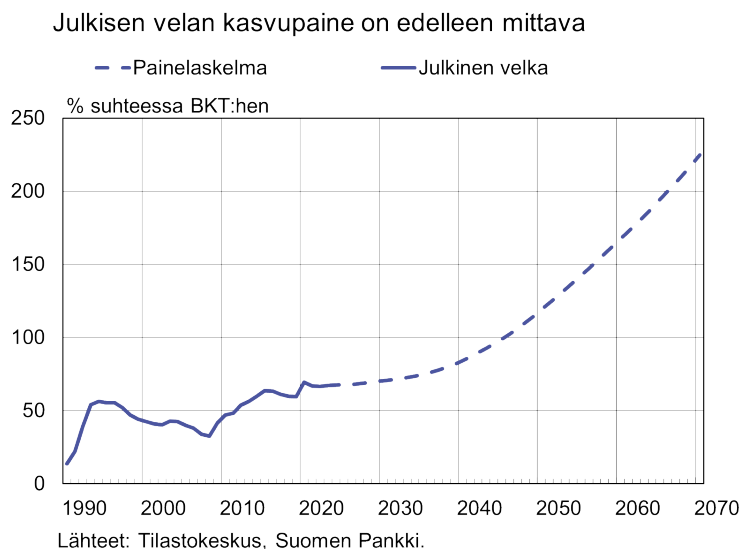
Erona aiempaan kestävyyslaskelman pohjana olleeseen kasvuoletukseen on se, että 2040-luvulta alkaen talouskasvu hidastuu keskimäärin vain 0,5 prosenttiin vuodessa. Tämä muutos hidastaa samalla huomattavasti odotettua kasvua terveydenhoidon ja pitkäaikaishoivan menoissa; niiden kustannusten oletetaan riippuvan ansiotason ja BKT:n kehityksestä. Myös eläkemenojen kasvupaine on uuden pitkän aikavälin ennusteen valossa hieman pienempi, koska hitaampi tuottavuuskasvu johtaa ansiotason hitaamman nousun kautta pienempiin keskieläkkeisiin.

4. Ks. Arto Kokkisen, Petri Mäki-Fräntin ja Meri Obstbaumin Euro & talous -artikkeli [Ennuste Suomen pitkän aikavälin talouskasvusta](#).

Ikäsidonnaisiin menoihin kuuluvien koulutuspalveluiden tarve vähenee, kun nuorimmat ikäluokat pienenevät. Suuremmat nuoret ikäluokat kuin aiemmassa väestöennusteessa ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, että koulutusmenot supistuivat vähemmän kestävyyslaskelmassa. Lisäksi pitkän aikavälin ennusteen perusskenaario sisältää oletuksen, että 2040-luvulta alkaen lisäpanostukset kasvattavat opiskelijaa kohden laskettuja koulutusmenoja takaisin kohti 1990-luvun alun volyymeja, mikä saa BKT:hen suhteutetut koulutusmenot kasvamaan. Työttömyyden arvioidaan laskelmassa asettuvan rakenteelliselle 8 prosentin tasolle vuodesta 2030 lähtien.

Vaikka kestävyysvajeindikaattorin arvo on aiempaa pienempi, kestävyysvaaste on edelleen mittava. Jos finanssipolitiikkaa ei sopeuteta muuttuvaan tilanteeseen, julkinen velka uhkaa kasvaa hallitsemattomasti (kuvio 1). Lähtökohtaisesti ongelma liittyy olemassa olevaan rakenteelliseen alijäämään, jota pitäisi pystyä pienentämään kestävämmäksi. Sen jälkeen on pystyttävä vastaamaan ikäsidonnaisten menojen kasvupaineeseen. Eläkemenojen kasvu on ollut erityisen nopeaa jo finanssikriisin jälkeisinä hitaan talouskasvun vuosina, ja terveydenhoito- ja pitkäaikaishoivan palvelutarpeen kasvu ja sen vaikutukset ovat jo osin nähtävissä. Myös koronapandemian aiheuttama hoitovelka on hoidettava tulevina vuosina.

Kuvio 1.



17.12.2021
© Suomen Pankki
34096@Chart

Avainsanat

väestön ikääntyminen, kestävyysvaje, pitkän aikavälin ennuste, julkinen talous