

Suomen julkisen talouden kestävyysvaje

Suomen julkinen talous on velkaantumassa, mutta pitkällä aikavälillä velan kasvu ei näytä niin voimakkaalta kuin julkisuudessa on monesti esitetty.

Eero Lehto
Ennustepäällikkö ja tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
eero.lehto@labour.fi

Julkisen talouden kestävyysvaje kuvaa sellaista julkisyhteisöjen yhteenlasketun rahoitusjäämän nykyarvoon muunnettua muutosta, joka tarvitaan tasapainottamaan julkinen talous pitkällä aikavälillä. Julkisyhteisöillä tarkoitetaan valtiota, kuntia sekä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja. Rahoitusjäämä on niiden tulojen ja menojen erotus. Positiivinen kestävyysvaje tarkoittaa sitä lisärahoitusta, joka tarvitaan julkisen velan poismaksamiseen tai vaihtoehtoisesti sen ja bruttokansantuotteen (bkt:n) välisen suhteen eli velkasuhteen sopeuttamiseksi tietyille tasolle.

Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta on esitetty vaihtelevia arvioita. Esimerkiksi Valtiovarainministeriön (2010) mukaan se olisi





Eero Lehto toivoo, että muutkin kertoisivat kestävyysvajelaskelmiensa oletukset yhtä yksityiskohtaisesti kuin tämä artikkeli.

Kestävyyslaskelmat tehdään hyvin pitkälle tulevaisuuteen, joten ne ovat aina erittäin alttiita arviointivirheille.

5 prosenttia bkt:sta. ETLAn Lassila ja Valkonen (2011) ovat arvioineet kestävyysvajeksi 2,5 prosenttia ja Suomen Pankki 5–6 prosenttia.¹ Kansainväliset järjestöt ovat esittäneet tätäkin synkempiä arvioita. Tosin viimeksi mainitut arviot ovat sikäli vanhentuneita, että niissä Suomen arvioitiin elpävän vuoden 2009 suhdannekuopasta jo tapahtunutta huomattavasti hitaammin.

Tässä artikkelissa esitettävän arvion mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje jäisi selvästi aiempia arvioita pienemmäksi. Tosin jos vuosien 2012–2015 talouskasvu jää keskimäärin vajaaseen 2 prosenttiin oletetun 2,7 prosentin sijaan, arvioitu kestävyysvaje nousee suurin piirtein samaan kuin Lassilalla ja Valkosella (2011). Tein yhdessä Jose Hämmäläisen kanssa alustavan laskelman Suomen kestävyysvajesta jo keväällä 2011. Nyt esitettävä arviot voidaan pitää tuon laskelman tarkennuksena.² Myös tuolloin arvioimme Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen verraten pieneksi.

Se, miksi arvioin kestävyysvajeen selvästi pienemmäksi kuin esimerkiksi VM, selittyy seuraavista tekijöistä:

- Laskelman lähtövuoden (2015) suhdannekorjattu julkisen talouden rahoitusjäämä suhteessa kokonaistuotantoon on arvioitu selvästi ylijäämäiseksi, toisin kuin useimmissa muissa arvioissa. Tähän eroon

¹ Pääjohtaja Erkki Liikanen: Maailmantalouden muutoksesta ja Euroopan talouden haasteista. OP-Pohjola-ryhmän tutkimussäätiön teemapäivä. Helsinki 14.2.2011, www.suomenpankki.fi.

² Kevään 2011 arvio julkaistiin PT-blogissa (www.labour.fi/ptblogit.asp) 30.3. Sen mittarin S2 mukaisessa arvioissa emme otaneet mukaan vuoden 2060 jälkeisiä vuosia, vaikka näin olisi pitänyt tehdä (ks. Euroopan komissio 2009, s. 11). Itse asiassa noudatimme tuolloin VM:n omaksumaa käytäntöä (ks. Valtiovarainministeriö 2010, s. 18, 41, 42 ja 52), jossa aikajänne ulottui vain vuoteen 2060. Mainittakoon, että käytetyn laskentakaa- van johtaminen mittarille S2 hyödyntää nimenomaan äärettömän geometrisen sarjan summakaavaa.

heijastuu arviomme, että Suomi on tuotantorakenteeltaan niin vahva, että se selviytyy vuoden 2009 taantumien jälkijärjestyksistä jopa jonkin verran paremmin kuin euroalue keskimäärin.

- Työurat pitenevät nykyisenkin eläkejärjestelmän vallitessa enemmän kuin mitä muut ovat yleensä arvioineet.

- Ikäsidonnaiset hoiva- ja terveysmenot eivät nouse niin paljon kuin pessimistisimmissä arvioissa.

Muilla osin arvioni ei poikkea paljoakaan muista. Sijoitusvarojen tuotto on oletettu pienemmäksi kuin mitä esimerkiksi Eäketurvakeskus (ETK) olettaa. Bkt:n kasvu ja siten myös ansiotason nousu on oletettu muita hitaammaksi, mikä pienentää eläkeindeksin taittumisen aikaansaamia eläkesäästöjä. Työttömyysaste on tosin jonkin verran matalampi kuin Valtiovarainministeriön (2010) skenaariossa, mutta sen merkitys itse laskelmalle on vähäinen.

Tässä selvityksessä arvioin kestävyysvajetta Euroopan komission noudattamalla tavoilla. Peruslaskelmamme pohjautuu kaavaan S2, jossa aikahorisontti on ääretön niin, että kaukaisinkin tulevaisuus on otettava huomioon. Vaihtoehtoinen laskelma noudattaa kaavaa S1, jossa aikahorisontti päättyy vuoteen 2060 ja jossa julkinen bruttovelka sopeutetaan niin, että sen suhde kokonaistuotantoon on 60 prosenttia vuonna 2060. Kun peruslaskelma ottaa tulevien sukupolvien intressin täysimääräisesti huomioon, joutuu se kuitenkin tekemään tarkkoja oletuksia hyvin epävarmasta tulevaisuudesta. Tämän vuoksi laskelma on alitis suurille ennustevirheille.

Minkä takia sitten teemme tämän laskelman, jos kaukaiset vuodet ovat salaisuuden harson verhoamia? Tällaisen laskelman tekemistä motivoivat ennen kaikkea aiemmat arviot, joissa julkisen talouden kestävyysvajetta on käsityksen mukaan yliarvioitu. Tällaisten laskelmien formaatti on pitkälti EU:n ko-

Vastoin virallista väestöennustetta syntyvyys saattaa nousta oletettua enemmän.

mission luoma, ja olen sitä myös pitkälti noudattanut, jotta laskelmani olisi vertailukelpoinen muiden samalla periaatteella tehtyjen laskelmien kanssa. Tarkoitus on näin ollen osallistua keskusteluun tästä asiasta ja kiinnittää samalla huomiota siihen, että kohtuullisten oletusten ollessa voimassa Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ei välttämättä ole kovin suuri.

Tämä laskelma hajottaa kestävyysvajeen eri tekijöihin, mikä antaa perspektiiviä arvioida sitä, kuinka vakavasti laskelman lopputulokseen on syytä suhtautua. On syytä korostaa vielä erikseen, että tämäntyyppiset laskelmat – jotka pohjautuvat julkisen sektorin tulojen ja menojen erotuksen arviointiin – ovat erityisen alttiita arviointivirheille. Pitkä tarkastelujakso vielä heikentää laskelman luotettavuutta. Tämä piirre korostuu juuri meidän laskelmassamme, jossa diskonttokorkeus on perustellusti oletettu matalammaksi kuin komission laskelmissa.

Kaiken kaikkiaan laskelmaa voidaan pitää harjoitelmana, jossa selvitetään, ”kuinka paljon puuttuu”, muttei todellakaan sitä, miten mahdollinen ongelma voitaisiin ratkaista. Onhan niin, että jos finanssipolitiikka reagoi tällaiseen laskelmaan ja alkaa vahvistaa julkista taloutta, koko laskelman reunaehdot myös muuttuvat. Ongelman ratkaisua pitäisi-kin tarkastella jonkinlaisen pitkän aikavälin kasvumallin puitteissa, mikä menisi jo huomattavasti pitemmälle kuin tämä selvitys.

Kestävyyslaskelman oletukset

Tässä artikkelissa esitettävä laskelma perustuu seuraaviin oletuksiin:

a. Väestö ja sen rakenne

Väestön määrän, ikärakenteen ja työikäisten määrän kehitys perustuu Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteeseen. Tässä ennusteessa on oletettu, että nettomaahanmuutto on vuosittain 15 000 henkeä ja että koko maan keskimääräinen kokonaishedelmällisyysluku (syntyvyys) on 1,85. Elinajan odotteen oletetaan kasvavan kuolleisuuden havaitun alenemisen trendin mukaisesti. Näin arvioidun lineaarisen ennusteen mukaan vuonna 2060 syntyvien poiki- en eliniän odotteen ennustetaan kasvavan 87,8 vuoteen vuoden 2008 76,3 vuodesta. Tytöillä eliniän odote nousee 91,5 vuoteen 83,0 vuodesta.

Tämäntyyppiset pitkän aikavälin laskelmat nojautuvat säännönmukaisesti Tilastokeskuksen viralliseen väestöennusteeseen. Koska varsin usein käytetyssä kestävyysindikaattorissa (S2) aikahorisontti on ääretön, saa myös kaukainen tulevaisuus (vuodesta 2061 eteenpäin) siinä verraten suuren painon oletetusta diskonttokorosta riippuen. Tämä vain korostaa väestöennusteen merkitystä. Koska Tilastokeskuksen virallinen väestöennuste ulottuu vain vuoteen 2060, ei se riitä kestävyysvajelaskelmille.

Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen epätasapainoisuus aikaansaa myös ongelmia. Eliniän odotetta on siinä reippaasti kasvatettu lineaarisen trendin mukaan ja poikettu aiemmasta käytännöstä, jossa trendin on oletettu taittuvan joskus 15–20 vuoden kuluttua.³ Toisaal-

³ Mainittakoon, että merkkejä eliniän odotteen kasvun taitumisesta on jo USA:ssa (ks. Kulkarni et al. 2011). Vaikka eliniän odotteen trendi Länsi-Euroopassa on toistaiseksi selvästi ylöspäin, sen taittumista muun muassa liikalihavuuden ja muiden elintäsaairauksien seurauksena pidetään yhä melko todennäköisenä (ks. Leon 2011 edellä sekä Olhansky et al. 2005).

Työllisyysasteen oletetaan nousevan selvästi nykyiseltä tasoltaan.

ta Tilastokeskuksen ennusteessa syntyvyyden oletetaan pysyvän vuoden 2008 tasolla, vaikka siinäkin on havaittavissa ylöspäin suuntautuva trendi, tosin selvemmin vasta nyt, kun vuosien 2009 ja 2010 luku on saatu selville. Nämä äärimmäiset oletukset – eliniän odotteen trendi ei taitu ja syntyvyys ei nouse – tekevät vaikeaksi pohjata kestävyysvajelaskelmaa Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteeseen.

b. Talouden kasvuvauhti ja reaali-liansiot

Bkt kasvaa aluksi verraten nopeasti, vuosina 2012–2019 2–3 prosentin vauhtia mutta vuodesta 2021 eteenpäin 1,5 prosenttia vuodessa. Reaali-liansiotaso kehittyi bkt:n tahdissa vuodesta 2012 lähtien. Vuonna 2011 reaali-liansioiden nousun oletetaan jäävän yhteen prosenttiin.

Alkuvuosien nopeahkon kasvun oletetaan vielä heijastavan toipumista vuosien 2008–2009 syvästä taantumasta. Kasvun hidastumisen vuoden 2021 jälkeen selittyy taas kansainvälisestä taloudesta. Energiavarojen ehtyminen sekä pyrkimys säästää ympäristöä nostaa energian hintaa ja kuljetuskustannuksia. Samalla kilpailukykyerot varsinkin kehittyneiden maiden ja Aasian kehittyvien maiden välillä supistuvat oleellisesti niin, etteivät kehittyneet maat enää hyödy kehittyvien maiden matalasta kustannustasosta, mikä myös osaltaan hidastaa kasvua. Tällainen muutos toisaalta tukee kehittyvien maiden työllisyyttä.

c. Työttömyys ja työllisyys

Työttömyysasteen oletetaan laskevan vuoden 2010 8,0 prosentista 6,5 prosenttiin vuonna 2014, jolla tasolla se pysyy aina vuoteen 2021. Tämän jälkeen työttömyysaste laskee 6 prosenttiin, jona se pysyy tästä eteenpäin. Työllisten määrään vaikuttavat työttömyysasteen lasku sekä työurien pidentyminen. Sen sijaan yli 15-vuotiaista ei-eläkeläisistä vakio-osuuden (vajaat 11 prosenttia) oletetaan pysyvän työvoiman ulkopuolella. Laskelmassamme kaikkien työllisten osuus suhteessa 15–64 -vuotiaaseen väestöön on 70,6 prosenttia vuonna 2015 ja 73,9 prosenttia vuonna 2060, kun se oli 68,6 prosenttia vuonna 2010. Vastavasti 15–70 -vuotiaiden työllisyysaste on 62,6 prosenttia vuonna 2015, ja se nousee vuoteen 2060 mennessä 65,8 prosenttiin, kun se oli 62,9 prosenttia vuonna 2010.

Valtiovarainministeriön (2010) pitkän aikavälin laskelmassa tavanomainen työllisyysaste (työlliset 15–64 -vuotiaat suhteessa 15–64 -vuotiaaseen väestöön) nousee vuoden 2010 67,8 prosentista 5,7 prosenttiyksikköä vuoteen 2035 mennessä 73,5 prosenttiin ja pysyy sillä tasolla. VM:n raportista ei käy ilmi, miten yli 64-vuotiaiden työllisyys kehittyy. Laskelmamme ovat kaiketi melko lähellä toisiinsa 15-64 -vuotiaiden työllisyyden osalta. Mainittakoon, että laskelmassamme työllisyys yhdessä oletetun ansiotason nousun kanssa määrää palkkasumman, joka taas kiinnittää eläkemaksutulojen kasvu-uran.

d. Eläkkeelle siirtyminen

Eläkkeelle siirtymistä kuvataan yleisimmin ETK:n kehittämällä tunnusluvulla, 25-vuotiaiden eläkkeellesiirtymisen odotteella. Tämä luku, johon eivät vaikuta ikärakenteen muutokset, nousee laskelmassamme vuoden 2010 60,3 vuodesta vuoteen 2060 mennessä kahdella vuodella, 62,3 vuoteen. Eläkkeelle siirtymistä myöhentävät sekä työkyvyt-

Eläkkeelle siirtymisen oletetaan myöhentyvän enemmän kuin VM:n kestävyysarviossa.

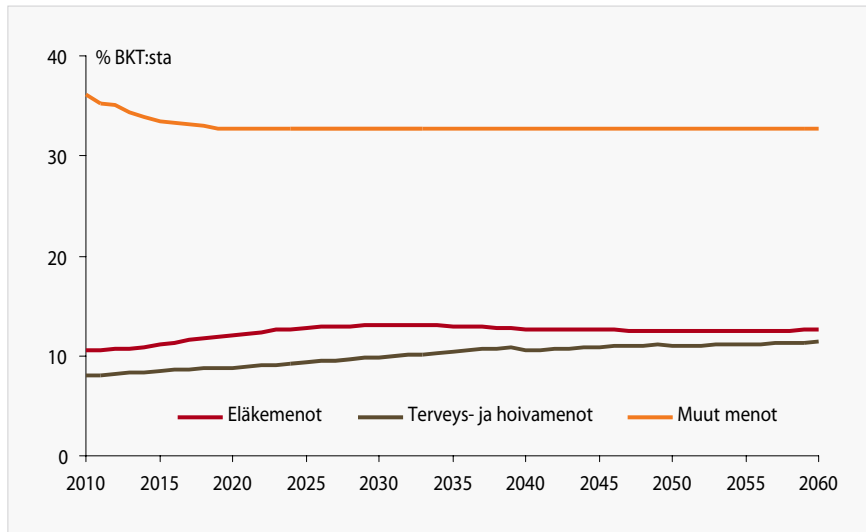
tömyyseläkkeiden määrän supistuminen että vanhuuseläkkeen alkavuuden myöhentyminen. Niinpä kun vuonna 2010 50-vuotiaista (60-vuotiaista ja 65-vuotiaista) oli eläkkeellä 6,5 prosenttia (33,4 % ja 87,6 %), niin vuonna 2060 vastaavat luvut ovat 4,4 prosenttia (21,3 % ja 55,4%).

ETK:n mukaan⁴ 25-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote on noussut jopa odotettua nopeammin. Sen nousu vuoden 2009 59,8 vuodesta vuoden 2010 60,4 vuoteen selittyy osin työttömyyseläkkeen asteittaisesta lakkauttamisesta ja osin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrän vähenemisestä. Merkitsevä on myös se, että odote on noussut jo jopa 1,5 vuotta vuoden 2005 eläkeuudistusta edeltävästä tasosta. Esimerkiksi ETK:n pitkän aikavälin laskelmassa (Elo ym. 2009) tämä odotteen arvioitiin olevan vuosina 2009 ja 2010 59,3 ja 59,4 vuotta, jolta tasolta se nousi vuoteen 2050 mennessä 61,9 vuoteen ja pysyisi tässä lukemassa vielä vuonna 2075.

Oletuksemme eläkkeelle siirtymisen myöhentymisestä kahdella vuodella ajanjaksolla 2010–2060 on tavanomainen. Nousua kertyisi vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen yli 3 vuotta, mutta merkittävä osa tästä lisäyksestä on jo realisoitunut. Valtiovarainministeriön (2010) laskelmassa työurien on odotettu pidentyvän vuoden 2005 eläkeuudis-

⁴ Ks. Uusitalo (2011) ja Karisto (2011).

Kuvio 1. Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen.



tuksen jälkeen vuoteen 2025 mennessä 1,5 vuodella, mikä toteutui jo 2010 mennessä. Olettamaamme eläkkeelle siirtymiseen myöhentymiseen vaikuttavat vuoden 2005 eläkeuudistuksen lisäksi väestön koulutustason nousu ja työtehtävien fyysisen kuormittavuuden lasku.⁵

e. Julkisen velan korko

Julkisen bruttovelan reaalkoroksi oletetaan 2,25 prosenttia. Eläkerahastojen tuoton ja julkisen sektorin muiden omaisuustulojen reaalisen tuoton oletetaan kasvavan vuodesta 2015 lähtien 3,25 prosentin vauhtia.

Reaalkorkojen oletetaan näin olevan jonkin verran korkeampia kuin keskimääräinen talouskasvu. Se, että reaalkorkojen ja talouskasvun ero on suhteessa pienempi kuin mitä EU:n komissio ja VM ovat olettaneet omissa laskelmissaan, heijastaa vain toteutunutta kehitystä. Tämä alentaa kestävyysvajelaskelman diskonttokorkoa (r) niin, että tuleva aika saa suuremman painon.

⁵ Eläkkeellesiirtymistä nykyisen joustavan 63–68 vuosien vaihteluvälin puitteissa olen tarkastellut aikaisemmin lähemmin (Lehto 2010).

f. Eläkerahastojen ja julkisen varallisuuden tuotto

Eläkerahastojen ja julkisten varojen reaalitytuotoksi on oletettu 3,25 prosenttia ja siten yksi prosenttiyksikkö korkeammaksi kuin julkisen velan reaalkorko. Korkeoero on oletettu samaksi kuin VM:n vastaavassa laskelmassa. Tämä oletus saa tukea empiriasta, ja se selittyy osin valtion hyvästä luottokelpoisuudesta ja sijoitusten riskisyydestä. Suhteessa bkt:n kasvuun sijoitusten tuotto on kuitenkin matalampi kuin VM:llä tai ETK:n pitkän aikavälin laskelmissa, joissa odotus reaalitytuotosta laskettiin hiljattain 4 prosentista 3,75 prosenttiin.

g. Eläkemaksutulo ja julkisen sektorin muut tulot (pl. omaisuustulot)

Eläkemaksujen on oletettu kasvavan vuodesta 2016 lähtien samaa tahtia kuin palkkasumma, ja julkisen sektorin muiden tulojen (mm. valtion ja kuntien verotulot) oletettu kasvavan bkt:n tahdissa.

h. Eläkemenot

Eläkemenojen suhde palkkasummaan on oletettu aluksi samaksi kuin Elon ym. (2009, taulukko k5.4) esittämässä skenaariossa. Tämä suhde on sitten korjattu vastaamaan laskelmamme korkeam-

”Eläkemenojen bkt-osuus nousee vuoden 2010 10,6 prosentista 12,6 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä.”

paa työllisyysastetta niin, että on otettu huomioon työllisyysastetta kuvaavien tunnuslukujen erot. Sitten eläkemenojen osuutta työtuloista on korjattu ylöspäin vastaamaan olettamaamme vuotuista 1,5 prosentin ansioiden nousua, joka on jonkin verran hitaampi kuin ETK:n perusskenaarion 1,75 prosenttia vuodessa. Ansioiden hitaamman nousun vuoksi taitetun indeksin vaikutus jää tuolloin pienemmäksi. Lopuksi eläkemenoja on korjattu ylöspäin ETK:n olettaa pitempien työurien vuoksi. Tämän karttumakorjaus nostaa eläkemenojen osuutta työtuloista 0,9 prosenttiyksiköllä tarkastellun ajanjakson lopulla. Kaiken kaikkiaan eläkemenojen bkt-osuus nousee vuoden 2010 10,6 prosentista 12,6 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Vuonna 2015 tuo suhde on 11,1 prosenttia. Korkeimmillaan tänä suhde on 13,1 prosenttia vuosina 2030–2032.

Eläkemenojen suhde bkt:hen on laskelmissamme koko ajan jonkin verran alemmalla tasolla kuin VM:n laskelmissa. Tasoterolla ei ole merkittävää vaikutusta kestävyysvajelaskelmaan. Sen sijaan tämän osuuden muutoksella on merkitystä. VM:n arvioissa eläkemenojen bkt-osuus nousee lähtövuodesta 2015 vuoteen 2060 mennessä 1,1 prosenttiyksikköä, kun vastaava muutos on esittämässäni laskelmassa 1,4 prosenttiyksikköä. VM:n (2010) laskelmassa eläkemenojen osuus kuitenkin nousee vuodesta 2008 vuoteen 2015 jopa 2,7

”Terveys- ja hoitomenojen suhde bkt:hen kasvaa vuoden 2010 8,0 prosentista 11,4 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä.”

prosenttiyksikköä osin kokonaistuotannon hitaan kasvun vuoksi. Esittämässäni laskelmassa tuo osuus nousee vuodesta 2010 vuoteen 2015 vain 0,5 prosenttiyksikköä. Näin lähtövuoden 2015 tilanne on arvioitu varsin eri tavalla. Olettamani myöhäinen eläkkeelle siirtyminen kaikesti selittää sitä, miksi laskemassani eläkemaksujen osuus bkt:sta nousee jaksolla 2010–2060 vähemmän kuin VM:n laskelmassa.

i. Terveys- ja hoivamenot

Terveys- ja hoivamenot on arvioitu otamalla lähtökohdaksi terveydenhoidon ja hoivan osalta erikseen arvioidut menot per henkilö eri ikäluokissa. Tämän lisäksi on otettu huomioon kuolemanläheisyyden lisäkustannus kuten Lassilan ja Valkosen (2011) laskelmassa. Näin arvioitujen ikärakennetta vastaavien hoito- ja terveysmenojen on oletettu kasvavan vuodesta 2015 lähtien bkt:n vauhtia ja näin olleen vielä vuosina 2016–2019 nopeammin kuin 1,5 prosenttia. Vanhustyöväestön terveydentilan parantumisesta vuosien kuluessa on lisäksi oletettu kertyvän ylimääräistä säästöä, joka on suurimmillaan (2060) vajaat 0,5 prosenttia bkt:sta. Kaikkiaan terveys- ja hoitomenojen suhde bkt:hen kasvaa vuoden 2010 8,0 prosentista 11,4 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä ja siten 3,4 prosenttiyksikköä. Vuonna 2015 näiden menojen bkt-osuus on 8,5 prosenttia, joten näiden menojen bkt-osuus nousee 2,9 prosenttiyksikköä jaksolla 2015–2060.

Lassilan ja Valkosen (2011) laskelmassa terveys- ja hoivamenojen bkt-osuus nousi 2,7 prosenttiyksikköä vuodesta 2008 vuoteen 2060 ja vain 1,2 prosenttiyksikköä aikavälillä 2015–2060. Valtiovarainministeriön (2010) selvityksessä terveys- ja hoivamenojen bkt-osuus nousi 4,2 prosenttiyksikköä vuodesta 2008 vuoteen 2060 ja 3,5 prosenttiyksikköä jaksolla 2015–2060. Terveys- ja hoivamenojen osalta laskelmamme on Lassilan ja Valkosen (2011) ja Valtiovarainministeriön (2010) arvioiden välissä, ei kuitenkaan kovin kaukana VM:n arviosta.

j. Muut julkiset menot

Muiden julkisten menojen oletetaan kasvavan vuoteen 2015 mennessä vain 1,3 prosenttia vuodessa ja vuodesta 2016 lähtien 1,5 prosentin vauhtia. Nämä menot kasvavat bkt:n tahtia siten vasta vuodesta 2020 lähtien.

Tiukahkon finanssipolitiikan on oletettu hillitsevän varsinkin muiden julkisten menojen lähivuosien kehitystä. Osin tämä pätee myös terveys- ja hoivamenoihin. Kaikki menot ja tulot ovat kehikossamme vuoden 2010 hintaisia. Osaltaan tämä voi herättää ihmetystä. Onhan tunnettua, että julkisten menojen hinnat nousevat koko talouden (bkt:n) hintatasoa nopeammin. Tosin viime vuosina julkisten menojen hintaindeksi on noussut jopa bkt:n hintaindeksiä hitaammin. Kumminkaan skenaariomme ei sulje kokonaan pois ns. Baumolin tautia eli sitä mahdollisuutta, että julkisen menotaluuden avointa sektoria hitaampi tuottavuuden nousu johtaisi muuta taloutta nopeampaan kustannustason nousuun. Olettamamme julkisten menojen 1,5 prosentin kasvu bkt:n hinnoin vuodesta 2016 lähtien realisoituisi tuolloin osin muuta taloutta nopeampana kustannustason nousuna ja osin palvelutason aito-
na paranemisena.

On huomattava, että pitkällä tähtäimellä väestön ikärakennetta vastaavat julkiset (vuoden 2010 hintaiset) menot

Perusskenaariossa julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen kohoaa 146 prosenttiin vuonna 2060.

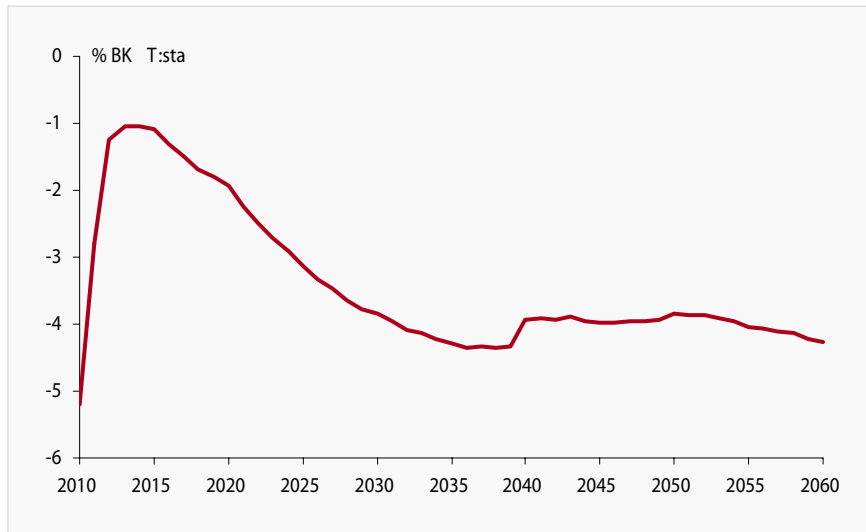
kasvavat bkt:n tahdissa. Niiden suhde bkt:hen muuttuukin vain sikäli kuin väestön ikärakenne muuttuu.

k. Eläkemaksut ja julkisen sektorin muut tulot (pl. omaisuustulot)

Eläkemaksuihin vaikuttavat aluksi sosiaaliturvassa sovitut maksujen korotukset. Muuten eläkemaksujen oletetaan kasvavan palkkasumman mukaan. Julkisen sektorin muiden tulojen oletetaan kasvavan vuodesta 2015 lähtien bkt:n kasvun tahdissa.

Hahmotellussa skenaariossa julkisyhteisöjen alijäämä (pl. korkomenot ja sijoitusten tuotot) on koko ajan positiivinen. Kun tämä alijäämä on lähtövuonna 2015 vain yksi prosentti bkt:sta, niin vuonna 2060 se on jo 4,3 prosenttia. Teknisessä kestävyysvajelaskelmassa sijoitustuotot voidaan käyttää velan lyhentämiseen tai sijoituspääoman kartuttamiseen. Tehdyssä laskelmassa ne on käytetty velan lyhentämiseen, minkä vuoksi sijoitustuottojen suhde bkt:hen alkaa supistua jyrkästi. Tämä yhdessä tuloalijäämäisyyden kanssa nostaa julkisen velan bkt-suhteen 146 prosenttiin vuonna 2060. Valtiovarainministeriön (2010) laskelmassa julkisyhteisöjen tuloalijäämä ilman korkomenoja ja sijoitustuottoja on vuonna 2015 2,7 prosenttia, ja se kasvaa vuoteen 2060 mennessä 7,2 prosenttiin. Tuloalijäämän kasvu sekä heikko lähtötilanne laukaisevat velkaantumiskierteen, minkä seurauksena julkisen velan bkt-suhteeseen nousee vuonna 2060 jo 225 prosenttiin.

Kuvio 2. Julkinen tuloalijäämä ilman korkomenoja ja sijoitustuottoja



Tilanne laskelman lähtövuonna 2015

Julkisen talouden kestävyysvajelaskelman lähtövuosi on 2015 kuten vastaavassa valtiovarainministeriönkin laskelmassa. Vuoteen 2015 mennessä kansantalouden on ajateltu hakeutuvan jonkinlaiseen "suhdannekorjattuun" tilaan, josta liikkeelle lähtien voidaan arvioida, miten julkiseen talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön ikärakenteen muutokset sekä odotettavissa olevat väestön terveydentilan, koulutustason ja niihin liittyvät työmarkkinäkäyttötymisen muutokset, kun veroihin ja maksuihin ei oleteta uusia muutoksia.

Mainittakoon, että Tilastokeskuksen 30.9.2011 julkaisemien tietojen perusteella julkisyhteisöjen rahoitusasema oli vahvistunut merkittävästi tämän vuoden ensimmäisellä vuosipuoliskolla. Tuoreet palkkasummatiedot ja eri toimialojen liikevaihtotiedot aina syyskuulle asti osoittavat sen, että kehitys on jatkunut tämän suuntaisena myös vuoden kolmannen neljänneksen aikana. Näyttääkin siltä, että ainakin tämän vuoden aikana julkisen

talouden rahoitusasema on vahvistunut niin kuin taulukon 1 laskelmassa on oletettu ja siten enemmän kuin mitä yleisesti vielä joskus 1–2 vuotta sitten odotettiin.⁶

Oheinen arvio julkisen talouden rahoitusjäämälle laskelman lähtövuonna (taulukko 1) on tehty niin, että se on yhdenmukainen julkisyhteisöjen alijäämä-laskennan kanssa kansantalouden tilinpidossa. Koko julkisen talouden rahoitusjäämä korkotuloineen ja -menoineen

⁶ Julkisen talouden vahvistuminen tämän vuoden aikana antaa myös selkänöjää kestää lähiajan suhdannesykliin liittyvää epävarmuutta ja sitä uhkaa, että julkisen talouden alijäämät alkaisivat taas kasvaa. Toistaiseksi on ennenaikaista reagoida nykyiseen epävarmuuteen muuttamalla jo nyt ensi vuoden budjetin perusteita.

Taulukko 1. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät ja bkt:n kasvuvauhti.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bkt:n kasvuvauhti	3,6	3,5	2,1	3,2	2,8	2,5
Valtio, rahoitusjäämä, milj. euroa	-9 436	-6 612	-5 791	-4 924	-4 077	-3 478
Kunnat, rahoitusjäämä, milj. euroa	-494	-208	-62	100	50	136
Työeläkeyhtiöt, rahoitusjäämä, milj. euroa	5 377	5 807	5 824	6 807	7 801	8 282
Julkisyhteisöt, rahoitusjäämä, milj. euroa	-4 553	-1 013	-29	1 987	3 774	4 940
Julkisyhteisöt, rahoitusjäämä bkt:sta, %	-2,5	-0,5	-0,0	1,0	1,8	2,4

suhteessa bkt:hen on 2,4 prosenttia ylijäämäinen 2015. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät koostuvat perusjäämästä (pl. korkomenot) ja julkisen velan korkomenoista. Tehdyssä laskelmassa on otettu huomioon vuosien 2011 ja 2012 veroratkaisut, sosiaaliturvan mukaiset työeläkemaksujen vuosittaiset 0,4 prosenttiyksikön korotukset vuosina 2011–2014 sekä syntymässä olevan tuloratkaisun raamiin sisältyvä yhteisöveron lisäalennus ja lisämenot valtiolle.

Kokonaisveroaste asettuisi vuonna 2015 43,4 prosenttiin eli samalle tasolle, jolla se oli vuonna 2004. Oheisessa arvioissa bkt:n on oletettu kasvavan vuosina 2013–2014 suhteellisen nopeasti, mitä selittää rahoituskriisin asteittainen väistyminen ja vuoden 2009 syvän taantumman aikana vapaaksi jääneiden resurssien käyttöönotto Suomessa ja muissa kehittyneissä maissa.

Bkt:n suhteellisen nopea kasvuvauhti ja jo sovittu finanssipolitiikan kireys parantaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa. Esimerkiksi työeläkeyhtiöiden pääomatulojen elpyminen on oheisessa laskelmassa kuitenkin oletettu melko hitaaksi. Koko julkisen talouden ylijäämä suhteessa bkt:hen jääkin veroasteen lievästä noususta huolimatta selvästi alemmalle tasolle kuin mitä se oli keskimäärin vuosina 2006–2008. Tuolloinhan se oli alimillaankin yli 4 prosenttia. 2000-luvun alkuvuosina ennen vuoden 2009 taantumaa julkisyhteisöjen ylijäämä suhteessa bkt:hen oli pienimmillään 2,5 prosenttia (vuonna 2004).

Taulukko 2. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje, prosenttia bkt:sta (miinusmerkki tarkoittaa ylijäämää).

	Mittari S2	Mittari S1
Kertyneen velan hoitokulut lähtövuonna	0,4	0,4
Rakenteellinen perusjäämä (vuoden 2015 rahoitusjäämä pl. julkisen velan korkomenot)	-3,5	-3,5
Julkisen rahoitusaseman heikentyminen 2015–2060	1,1	3,7
Julkisen rahoitusaseman heikentyminen 2061–	3,3	-
Julkisen velan sopeuttaminen 60 %:iin bkt:sta		-0,2
Julkisen talouden kestävyysvaje	1,3	0,4

Edellä tehdyt oletukset tuottavat oheisessa taulukossa 2 esitetyn tuloksen kestävyysvajeesta vuonna 2015:

Arvion mukaan Suomen kestävyysvaje olisi mittarin S2 mukaan 1,3 prosenttia bkt:sta, noin 2,5 miljardia euroa vuoden 2011 rahassa. Tämän verran tulisi julkisen sektorin rahoitusasemaa vahvistaa, jotta julkiset ylijäämät riittäisivät velan maksuun äärettömyyteen jatkuvalla aikahorisontilla. Kestävyysvajeen erittely eri tekijöihin osoittaa, että arvioituilla julkisen sektorin alijäämillä vuoden 2061 jälkeen on yllättävän suuri vaikutus laskelmaan. Oletetun bkt:n vuotuisen kasvun (1,5 prosenttia) ja julkisen velan koron (2,25 prosenttia) mukaan määräytyvä diskonttotekijä antaa kaukaisillekin vuosille melko suuren painon.

Se, että vuoden 2060 jälkeisten vuosien merkitys voi nousta näin suureksi, vie pohjaa pois tällaisten laskelmien luotettavuudelta. Monesta syystä on vaikea ennustaa sitä, miten kansantalous, työmarkkinat ja väestörakenne kehittyvät vuoden 2060 jälkeen. Sen voi jo nyt todeta, että Tilastokeskuksen ”väestöennusteen” epäsymmetria sen suhteen, miten on toisaalta arvioitu eliniän odotteen pidentymistä ja toisaalta syntyvyyden kehittymistä, nousee aivan keskeiseen merkitykseen.

Mittarin S1 mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on vain 0,4 prosenttia bkt:sta. Tässä mittarissa julkinen

velka sopeutetaan 60 prosenttiin bkt:sta vuoteen 2060 mennessä ja aikahorisontti päättyy vuoteen 2060. Koska aikaa vuoden 2061 jälkeen ei oteta huomioon ja koska Suomen julkisen velan bkt-suhte on lähtötilanteessa 48,7 prosenttia bkt:sta, on kestävyysvaje mittarin S1 mukaan selvästi mittarin S2 mukaista arviota pienempi.

Vaihtoehtoisia skenaarioita: taantuma ja sijoitusten alempi tuotto

Vaihtoehtoisessa laskelmassa on oletettu, että talous vajoaisi taantumaan vuonna 2012 niin, että kokonaistuotanto supistuisi noin yhden prosentin. Kasvu olisi 2012 näin ollen 3 prosenttiyksikköä hitaampaa kuin perusskenaariossa. Jaksolla 2013–2015 kasvuluvut olisivat samat kuin perusennusteessa, mutta vuosina 2016–2020 kasvu olisi 0,2 prosenttiyksikköä nopeampaa kuin perusskenaariossa. Uusi taantuma lisäisi työttömyyttä ja tuotantokapasiteetin vajaakäyttöä, mikä selittäisi tämän osittaisen palautumisen. Edellä kuvatun kaltainen häiriö nostaisi julkisen talouden kestävyysvajeen 2,3 prosenttiin BKT:sta perusskenaarion 1,3 prosentista.

Toisessa vaihtoehdossa on taas oletettu, että eläkerahastojen ja muiden julkisten saamisten tuotto jäisi 2,75 prosenttiin sen sijaan, että se olisi peruss-

Vuonna 2015 Suomen julkisen talouden kestävyysvajeeksi arvioidaan 1,3 prosenttia bruttokansantuotteesta.

kenaariossa oletettu 3,25 prosenttia. Tämän muutoksen vaikutuksesta julkisen talouden kestävyysvaje nousisi 1,7 prosenttiin bkt:sta perusskenaarion 1,3 prosentista. ■

KIRJALLISUUS

- Elo, K. & Klaavo, T. & Risku, I. & Sihvonen H. (2009), Lakisääteiset eläkkeet, pitkän aikavälin laskelmat 2009, Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4.
- European Commission (2009), Sustainability Report, European Economy 9/2009.
- Karisto, J. (2011), Eläkkeellesiirtymisikä Suomen työeläkejärjestelmässä, Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 2/2011.
- Kulkarni, S & Levin-Rector, A. & Ezzati, M. & Murray, C. (2011), Falling Behind: Life Expectancy in US Counties from 2000 to 2007 in an International Context, Population Health Metrics, 9:16.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (2011), Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa, ETLA:n Keskustelualoitteita 1237.
- Lehto, E. Suomen kestävyysvaje ja hallituksen rakennepoliittikka, Talous&Yhteiskunta, 2/2010.
- Leon, D. (2011), Trends in European Life Expectancy: a Salutary View, International Journal of Epidemiology, 40, 278–282.
- Olhansky, S. & Passaro, D. & Hershov, R. & Layden, J. et al. (2005), A Potential Decline in Life Expectancy in the United States in the 21st Century, New England Journal of Medicine, 352, 1138–1145.
- Uusitalo, H. (toim.). (2011), Työeläkejärjestelmän uudistamisen tavoitteiden mittaaminen – taustaselvitys työryhmälle, Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2:2011.
- Valtiovarainministeriö (2010), Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle.

Liite. Kestävyyssvajeindikaattorit

Indikaattori S2

Julkisen talouden kestävyysvajeella tarkoitetaan sitä lisäponnistusta, joka vaaditaan, jotta julkisen talouden ylijäämä (miinus korkomenot) riittäisi kattamaan velanhoidosta aiheutuvat kustannukset niin, ettei velkaa suhteessa bkt:hen tarvitsisi lisätä. Olkoon D_1 lähtötilanteen velka suhteessa bkt:hen ja PB_t julkisen sektorin rakenteellinen (tai suhdannekorjattu) perusjäämä (so. tulojen ja menojen erotus ilman korkomenoja ja pääomatuloja) plus julkisen sektorin pääomatulot. Määritelmän mukaan julkinen talous on kestävä, kun intertemporaalinen budjettirajoite

$$(1) \quad D_1 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^t}$$

on voimassa, niin että tulevien perusjäämien sekä julkisen sektorin pääomatulojen diskontattu nykyarvo on yhtä suuri kuin lähtötilanteen velka. Edellä kaavassa (1) r kuvaa diskonttotekijää, jolle on voimassa

$$(2) \quad (1+r) = \frac{(1+R)}{(1+b)},$$

jossa R = julkisen velan korko ja b = bkt:n kasvuprosentti.

Jos PB_t olisi ajassa vakio ($\equiv PB$), kaava (1) voitaisiin kirjoittaa muotoon

$$(1a) \quad rD_1 = PB.$$

Tämän mukaan riittää, että keskimääräinen ylijäämä kattaa nykyiset velanhoidokulut.

Julkisen talouden kestävyysvaje (S2) voidaan ilmaista lausekkeella

$$(3) \quad S2 = rD_1 - PB_1 - r \sum_{t=2}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-1}} \Delta PB_t,$$

missä $\Delta PB_t \equiv PB_t - PB_1$.

Tämän mukaan kestävyysvaje muodostuu seuraavista osatekijöistä:

- kertyneen velan hoitokulut lähtövuonna
- julkisen sektorin suhdannekorjattu alijäämä (ml. pääomatulot ja pl. korkomenot) lähtövuonna
- tulevaisuudessa syntyvät (lähinnä ikääntymisen aikaansaamat) nykyhetken diskonttatut menopaineet.

Indikaattori S1

Indikaattori S1 kuvaa sitä rahoitusjäämän muutosta kullekin vuodelle, joka tarvitaan, jotta julkisen velan BKT-suhde voitaisiin vakiinnuttaa 60 prosenttiin bkt:sta vuoteen 2060 mennessä. Ajanjaksolle 2015–2060 tämä indikaattori voidaan laskea kaavalla

$$S1 = rD_1 - PB_1 - \frac{\sum_{t=2}^{45} \Delta PB_t}{\sum_{t=2}^{45} (1+r)^{t-1}} + \frac{r(D_1 - D_{45})}{(1+r)^{44} - 1},$$

jossa $D_{45} = 0,60$ = tavoiteltava päätevuoden 2060 julkisen velan suhde bkt:hen.