



Julkisen talouden kestävyysvaje

Esitetään muutoksia

- Julkisen talouden kestävyttä tulisi vahvistaa lähivuosina
- Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksella edellytykset vahvistaa julkista taloutta
- Väestön ikääntymisestä aiheutuvaan kustannusten kasvuun tulisi varautua etukäteen

Julkisessa taloudessa on edelleen merkittävä kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee epätasapaino. Valtiovarainministeriön tuoreimman arvion mukaan kestävyysvaje on noin 3 prosenttia eli noin 9 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Kestävyysvajeen taustalla on lähtökohtaisesti Suomen väestön ikääntyminen, minkä seurauksena työikäisen väestön suhteellinen osuus vähenee ja keskimääräiset terveys- ja hoivamenot kasvavat. Julkiseen talouteen kohdistuu erilaisia menoja lisääviä tekijöitä, joita ei nykyisellään huomioida osana kestävyysvajelaskelmia. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi turvallisuuspoliittisen ympäristön viimeaikainen heikentyminen, mikä lisää paineita lisätä puolustusmenoihin kohdistuvia pysyviä määrärahoja.

Näiden lisäksi julkiseen talouteen kohdistuu myös muita huomattavia menopaineita lähitulevaisuudessa, joiden mahdolliset hyödyt näyttäytyvät vasta pidemmällä aikavälillä, ks. taustamuistio 12. Ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillitseminen lisäävät myös menopaineita lähivuosikymmeninä, sillä niiden mahdolliset suotuisat vaikutukset talouteen näkyvät vasta viipeellä. Julkiset panostukset koulutukseen ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan voivat parantaa talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaalia, mutta vaikutukset julkisen talouden kestävyteen ovat epävarmoja. Kasvavien menojen myötä myös velkaantuminen uhkaa kasvaa lähivuosikymmenien aikana, mikä vähentää talouspolitiikan liikkumavaraa ja lisää julkisen talouteen liittyviä riskejä.

Talouspolitiikan päättäjän näkökulmasta talouspolitiikan liikkumavara voi kuitenkin olla ohut ja korostuukin tarve talouden toimintaa ja sitä kautta myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä selkeästi parantaville valinnoille ja erityisesti talouden rakenteiden uudistamiselle.

Suomen väestö ikääntyy

Suomen väestö ikääntyy matalan syntyvyyden vuoksi nopeasti. Väestön ikääntyminen on osa pitkän aikavälin trendiä jatkunut 1900-luvun alusta lähtien, kun alentuneen syntyvyyden vuoksi uudet ikäluokat ovat aikaisempia pienempiä ja ihmiset elävät yleisesti pidempään. Väestön ikääntyminen jatkuu nopeana seuraavien vuosikymmenien aikana, kun 2010-luvulta lähtien syntyvyys on laskenut Suomessa voimakkaasti ennätysalhaiseksi. Samaan aikaan maahanmuutto ei ole riittävää väestön ikääntymisen hillitsemiseksi. Nykyisten ennusteiden mukaan sekä työvoima että väestö kääntyvät laskuun vuosisadan puolivälissä, samaan aikaan kuin ikääntyneiden osuus väestöstä kasvaa. Vuonna 2070 noin joka kolmas suomalainen on yli 64-vuotias, kun vuonna 2021 64-vuotta täyttäneitä oli väestöstä 23 %.

Väestön ikääntyminen yhtäältä supistaa työikäisen väestön määrää ja toisaalta lisää julkisten terveys- ja hoivapalveluiden tarvetta. Väestön ja työvoiman määrän väheneminen merkitsee myös sitä, että yhä suurempi osa julkisista menoista kohdistuu väestön koosta riippumattomiin julkishyödykkeisiin, kuten infrastruktuurihankkeisiin ja puolustusmenoihin, jos niiden taso halutaan pitää nykyisellään. Julkisten menojen määrään ja kohdentumiseen täytyy kiinnittää huomiota myös jatkossa, jotta menojen kasvu kyetään asettamaan talouden kantokyvyn mukaiseksi ja samalla ottamaan huomioon kaikkien väestöryhmien tarpeet.

Terveys- ja hoivamenot kasvavat tulevaisuudessa

Väestön ikääntymisen terveys- ja hoivamenoihin aiheuttama kasvupaine on vasta edessä, kun eläkemenojen osalta se on osittain jo toteutunut. Vanhuushuoltosuhte jatkaa kasvuaan suurten ikäluokkien jälkeenkin. Kyseessä ei ole tilapäinen ilmiö, vaan vanhuusväestön osuus on jäämässä pysyvästi nykyistä korkeammalle tasolle. Lisäksi julkisessa taloudessa ei ole varauduttu kasvavien terveys- ja hoivamenojen rahoittamiseen etukäteisrahastoinnilla toisin kuin eläkejärjestelmässä on osittain tehty.

Väestön ikääntyminen kasvattaa palvelutarvetta erityisesti pitkäaikaishoivan puolella eli muun muassa vanhusten asumis- ja kotipalveluissa. Myös terveyspalveluiden puolella palvelutarpeen kasvun ennakoidaan lisäävän menopaineita, mutta pitkäaikaishoivan menojen suhde BKT:hen on tällä hetkellä paljon terveydenhuollon menoja pienempi. Vuoteen 2050 mennessä pitkäaikaishoivan menojen osuus BKT:stä nousee nykyisestä noin kolmesta prosentista noin neljään prosenttiin. Samaan aikaan terveysmenojen osuus kasvaa vain noin puolet tästä. Siten suhteellisesti terveydenhuoltomenojen kasvupaine on selvästi pienempi kuin pitkäaikaishoivassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on keskeinen tekijä tavoitteessa hillitä sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten kasvua seuraavien vuosikymmenien aikana. Uudistuksen toteutus kuitenkin ratkaisee, miten tämän tavoitteen saavuttamisessa onnistutaan.

Eläkejärjestelmä kestäväällä pohjalla

Eläkejärjestelmä vaikuttaisi yksinään tarkastellen olevan likimain kestäväällä pohjalla. Eläkemenot kasvavat suhteessa BKT:hen vielä ensivuosisikymmenen ajan, mutta kääntyvät sen jälkeen laskuun tehtyjen eläkeuudistusten ansiosta samalla kun eläkeläisten määrän kasvu hidastuu. Eläkemenojen kasvuun on myös varauduttu etukäteisrahastoinnilla ja eläkemaksujen korotuksilla. Ennusteiden mukaan eläkemenot kääntyvät kuitenkin uudelleen kasvuun 2050-luvulta alkaen, mihin tulee varautua ajoissa. Eläkejärjestelmä ei kestä isoja negatiivisia yllätyksiä nykyisiin ennusteisiin verrattuna. Esimerkiksi sijoitustuottojen tai syntyvyyden aleneminen pysyvästi heikentäisi eläkkeiden rahoituspohjaa merkittävästi. Nykyinen yksityisen sektorin 24,4 prosentin eläkemaksu on jo varsin korkea, joten se muodostaa merkittävän osan työntekijöiden kokonaisveroasteesta. Koska verotuksen kiristäminen on yksi keinoista kestävyysongelman ratkaisemiseksi, työeläkemaksuilla ei ole merkittävästi varaa nousta nykytasoiltaan. Yksi eläkejärjestelmään liittyvä keino julkisen talouden vahvistamiseksi olisi rajoittaa entisestään varhaisia eläköitymisreittejä ja kasvattaa siten ikääntyneiden työllisyysastetta. Tämä lisäisi samanaikaisesti verotuloja ja vähentäisi paineita korottaa eläkemaksuja.

Ilmastonmuutos aiheuttaa haasteita julkiselle taloudelle

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi myös ilmastonmuutos aiheuttaa merkittävän haasteen julkiselle taloudelle. Ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, mutta ne ovat todennäköisesti pääosin kielteisiä. Ilmastonmuutoksen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan nykyisellään tarkastella lähinnä laadullisesti, mutta käynnissä on useita hankkeita ilmastonmuutoksen sisällyttämiseen osaksi velkakestävyyttä koskevia laskelmia.

Ilmastonmuutokseen varautuminen ja sopeutuminen voivat heikentää julkisen talouden liikkumavaraa vähentämällä valtion verotuloja ja kasvattamalla julkisia menoja. Vaikutukset julkiseen talouteen koostuvat ilmastonmuutoksen suorista vaikutuksista talouteen sekä sen hillitsemiseen ja siihen mukautumiseen liittyvistä toimista. Suorat vaikutukset talouteen tulevat sään ääri-ilmiöiden yleistymisestä aiheutuvista

välittömistä tuhoista ja toisaalta ilmaston asteittaisesta muutoksesta, kuten lämpötilan noususta, aiheutuviin haittoihin. Ilmastonmuutoksesta aiheutuvat haitat ulottuvat useimmille talouden alueille. Päätökset siirtää ilmastonmuutoksesta aiheutuvia kustannuksia osittain julkisen talouden maksettavaksi heikentävät julkisen talouden tilaa edelleen.

Aktiiviset toimet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä siihen varautumiseksi vaikuttavat myös julkisiin menoihin, mutta niillä on luultavasti suotuisia vaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Ilmastonmuutoksen kustannukset ovat lähtökohtaisesti suurempia siinä tapauksessa, että siihen ei varauduta.

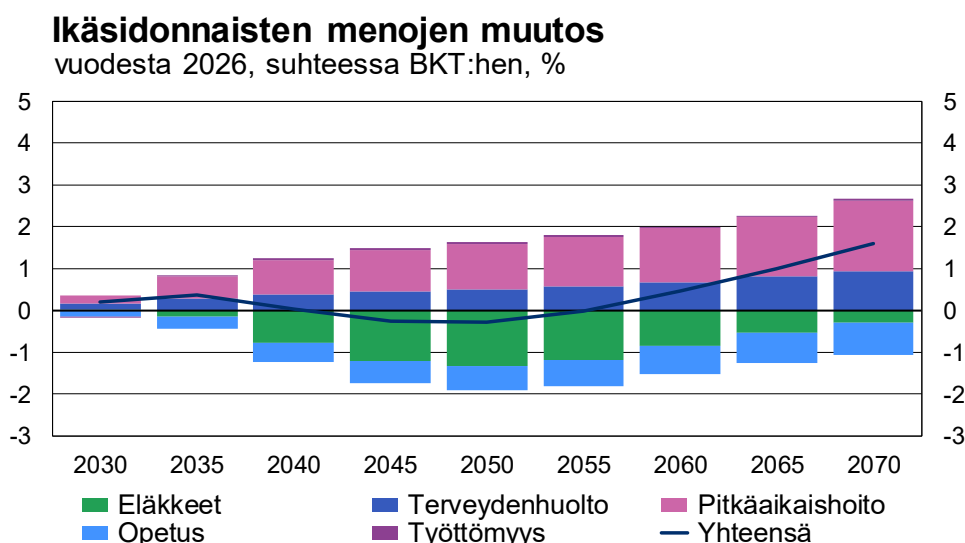
Ilmastonmuutokseen mukautumiseen kohdistetut julkiset investoinnit voivat kasvattaa julkisen talouden alijäämää lyhyellä aikavälillä, mutta voivat vähentää ilmastonmuutoksesta aiheutuvia menoja tulevaisuudessa. On myös mahdollista, että ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tehtävät investoinnit eivät osoittaudu jälkikäteen arvioitaessa kustannustehokkaiksi. Vaikutukset julkiseen talouteen ovat riippuvaisia myös siitä, minkälaisilla politiikkatoimilla ilmastonmuutosta pyritään hillitsemään.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen varautuminen voivat kuitenkin myös syrjäyttää muita tuottavia investointeja. Siirtyminen vähähiiliseen talouteen voi siten hidastaa yleistä tuottavuuskasvua, mikä vähentäisi talouden tuotantopotentiaalia ja vähentäisi myös verokertymää. Toisaalta nämä samat asiat voivat avata markkinoita suomalaisille yrityksille, jotka pystyvät tarjoamaan näihin ongelmiin ratkaisuja ja luomaan tätä kautta uutta liiketoimintaa ja talouskasvua.

Arviot julkisen talouden kestävyysvajeesta

Valtiovarainministeriö arvioi julkisen talouden kestävyyttä ns. kestävyysvajeen eli S2-indikaattorin avulla (ks. boksi). VM:n viimeisin arvio kestävyysvajeen suuruudesta on noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen eli noin 9 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla. Kestävyysvajeen arvioon perusteella väestön ikääntyminen aiheuttaa edelleen merkittävän haasteen julkisen talouden kestävyydelle, ks. Kuvio 1. Lisäksi korkea velkaantuminen vähentää talouspolitiikan liikkumavaraa ja voi aiheuttaa riskejä julkisen talouden kestävyydelle.

Kuvio 1. Ikäsidonnaisten menojen muutos



Kuvio on laadittu STM:n kehittämällä SOME-mallilla

Miten VM arvioi kestävyysvajetta?

Julkisen talouden kestävyys on ollut talouspolitiikan keskeisiä puheenaiheita. Usein julkisen talouden kestävydestä puhutaan kestävyysvajeen eli niin sanotun S2-indikaattorin kautta. S2-indikaattori mittaa julkisen talouden tulojen ja menojen pitkän aikavälin erotusta. Sen avulla voidaan tarkastella, miten paljon julkista taloutta olisi vahvistettava, jotta se olisi pitkällä aikavälillä tasapainossa.

Kestävyysvajelaskelma muodostuu neljän termin summana¹. Julkisen velan tulevien korkokustannuksien kattamiseksi vaadittu ylijäämä kuvaa nykyisen velan korkojen hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lähtövuoden rakenteellinen perusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen kuvaa julkisen talouden rahoitusasemaa. Ikäsidonnaisten menojen muutos kuvaa ikääntymisestä aiheutuvaa kustannusten nousua. Lisäksi laskelmassa on mukana omaisuustulojen muutoksia kuvaava termi. Näiden neljän termin summa muodostaa kestävyysvajeen S2-indikaattorin.

Kestävyysvajeeseen liittyy joukko yleisempiä oletuksia talouden toiminnasta. Ensinnäkin että julkisen velan määrä vaikuttaa korkomenoihin ja muut julkiset menot pysyvät vakiona suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi oletetaan, että korkotulot suhteessa bruttokansantuotteeseen vähenevät, ellei uusia korkosijoituksia tehdä, eläkkeistä perityt verotulot kehittyvät sen mukaan, miten eläkemenot suhteessa bruttokansantuotteeseen muuttuva ja veroaste pysyy vakiona. Oletetaan myös muiden tulojen, kuten verotulojen, pysyvän vakiona suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisen talouden omaisuustulot huomioidaan laskelmissa useiden vaikutuskanavien kautta. Ensinnäkin omaisuustulot ovat osa julkisen talouden lähtötilanteen perusjäämää ja ne parantavat sitä. Toisaalta jos joukkovelkakirjoihin ei tehdä uusia sijoituksia, omaisuustulot laskevat suhteessa bruttokansantuotteeseen pitkällä aikavälillä ja kasvattavat siten kestävyysvajetta. Jos taas joukkovelkakirjoihin tehdään uusia sijoituksia, voi kestävyysvaje pysyä ennallaan tai pienentyä hieman, jos sijoituksista saatava tuotto ylittää velan koron.

Keskeinen oletus kestävyysvajelaskelmassa on, että väestökehitys vaikuttaa ikäsidonnaisten menojen kehitykseen. Käytännössä tällä tarkoitetaan, että ikääntyvän väestön Suomessa esimerkiksi terveydenhuollon ja eläkeläisten sosiaaliturvan kustannukset kasvavat. Ikäsidonnaisten menojen noususta aiheutuva osuus onkin kestävyysvajeen suurin osio. Ikääntymisen kustannuksien arviointia varten kestävyysvajelaskelmaan tuotetaan taustalaskelma sosiaalimenojen pitkän aikavälin analyysimallilla (SOME)².

SOME-mallin taustalla on Tilastokeskuksen väestöennuste ja eri palveluiden ja sosiaaliturvan nykyiset kustannukset ja kulutus. Näiden avulla voidaan laskea yksikkökustannuksia ja niiden avulla tulevaisuuden väestöennusteen mukaiset kokonaiskustannukset kullekin palvelulle ja sosiaaliturvalle. Erityisesti arvioidaan eläkkeiden, terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan, työttömyyden ja koulutuksen

¹ Tarkempi kuvaus kestävyysvajeen laskemisesta löytyy menetelmäkuvauksesta Valtiovarainministeriö (2020).

² SOME-mallin kehitys ja ylläpito ovat siirtymässä sosiaali- ja terveysministeriöstä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella. Vielä käytössä olevan vanhan mallin toiminnasta katso Myhrman ym. (2009).

kustannuksia³. Lisäksi malli sisältää talouden ennustelukuja valtiovarainministeriön ennusteen mukaan. Pitkällä aikavälillä keskeiset talouden toimintaa määrittävät suuret kuitenkin määräytyvät malliin tehtävien keskeisten oletusten perusteella.

³ SOME-mallissa ei tarkalleen ottaen arvioida koulutusta vaan se tulee ulkopuolelta ja toisaalta SOME-malliin sisältyy joitain menoja, jotka eivät sisälly EU:ssa sovittuun kehikkoon ja siten kestävyysvaje-arvioon.

Lähteet

Myhrman, Rolf, Alila, Antti ja Siljander, Eero (2009): Skenaarioita sosiaalimenoista. terveyden edistämisen vaikutukset ja analyysimallin esittely. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:7.

Valtiovarainministeriö (2020): [Kestävyysvajeen menetelmäkuvaus](#). Valtiovarainministeriön menetelmäkuvaus.