

VATT-TUTKIMUKSIA
129
VATT RESEARCH REPORTS

Jaakko Kiander

JULKISEN TALOUDEN
LIKKUMAVARA VUOTEEN 2030
MENNESSÄ

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 2007

Tutkimus on syntynyt eduskunnan valtiontilintarkastajien kanslian tilauksesta ja raporttia on käytetty valtiontilintarkastajien kertomuksen taustamateriaalina.

ISBN 978-951-561-691-3 (nid.)
ISBN 978-951-561-692-0 (PDF)

ISSN 0788-5008 (nid.)
ISSN 1795-3340 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Email: etunimi.sukunimi@vatt.fi

Oy Nord Print Ab

Helsinki, helmikuu 2007

KIANDER, JAAKKO: JULKISEN TALOUDEN LIIKKUMAVARA VUOTEEN 2030 MENNESSÄ. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2007, (B, ISSN 0788-5008 (nid.), ISSN 1795-3340 (PDF), No 129). ISBN 978-951-561-691-3 (nid.), ISBN 978-951-561-692-0 (PDF).

Tiivistelmä: Tämän raportin tavoitteena on arvioida talouspolitiikan pitkän aikavälin liikkumavaraa Suomessa. Raportissa esitetään julkisen talouden menopainelaskelmia ja kansantalouden vaihtoehtoisia kehitysskenaarioita ja arvioidaan eri tekijöiden vaikutusta julkisen talouden liikkumavaraan. Hyvinvointivaltion kestävä rahoituksen turvaaminen edellyttää tulosten mukaan riittävän nopeaa taloudellista kasvua. Tällöin avainasemassa ovat korkean työllisyysasteen lisäksi myös tuottavuuden kasvu ja ennustettu myönteisempi väestökehitys. Hitaan kasvun vaihtoehdossa julkinen talous ajautuu vähitellen kestäättömään rahoitusali-jäämään.

Asiasanat: Julkinen talous, ikääntyminen

KIANDER, JAAKKO: JULKISEN TALOUDEN LIIKKUMAVARA VUOTEEN 2030 MENNESSÄ. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2007, (B, ISSN 0788-5008 (nid.), ISSN 1795-3340 (PDF), No 129). ISBN 978-951-561-691-3 (nid.), ISBN 978-951-561-692-0 (PDF).

Abstract: The aim of this report is to assess the future of the Finnish public finances until year 2030. The assessment is based on analysis of three alternative scenarios of future economic growth. The main drivers of development are the changing age structure of population, productivity growth and employment rate. It is shown that moderate economic growth is sufficient to maintain the public finances on a sustainable path up to 2030 but not thereafter. If economic growth and population growth are slower than in the baseline scenario, the Finnish welfare state will face a serious trouble after 2020.

Key words: Fiscal sustainability, public finance, ageing population

Yhteenveto

Suomen julkisen talouden tilanne on tällä hetkellä useimpien mittarien mukaan hyvä tai jopa erinomainen. Suomen julkinen talous on vuodesta 1999 lähtien ollut ylijäämäinen – tämä on ensisijassa johtunut sosiaaliturvarahastojen rahoitusylijämmästä, jonka avulla varaudutaan tuleviin eläkemenoihin. Lisäksi myös valtiontalous on pysynyt ylijäämäisenä 2000-luvun alun taantumasta ja verokevennyksistä huolimatta – tämän seurauksena valtion velka on supistunut.

Tulevaisuudessa keskeinen julkiseen talouteen vaikuttava tekijä on väestön odotettavissa oleva ikääntyminen. Vaikka väestöennusteet ovat verraten luotettavia, liittyy kuitenkin tulevaan väestökehitykseen useita epävarmuustekijöitä. Yksi näistä on eliniän kasvu. Viimeisten vuosikymmenten aikana keskimääräinen elinikä on kasvanut selvästi (noin yhden vuoden vuosikymmentä kohden). On todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu edelleen, vaikka siihen liittyykin epävarmuutta.

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisten menojen – varsinkin sosiaali- ja terveysmenojen – odotetaan kasvavan selvästi vuoteen 2030 asti (ja myös sen jälkeen – tämän raportin horisontti päättyy kuitenkin vuoteen 2030). On kuitenkin epäselvää, kuinka paljon menot nousevat absoluuttisesti, reaalisesti ja suhteessa kokonaistuotantoon ja veropohjaan. Julkisen talouden kannalta tärkeää on nimenomaan se, millaiseksi veropohjan kehitys muodostuu. Suuristakin menoista voidaan selvitä, jos verotulot kehittyvät suotuisasti.

Veropohjan kehitys riippuu keskeisesti kansantalouden kasvusta. Kansantalouden kasvun määrittävät puolestaan tuottavuuden, väestön ja työllisyysasteen kehitys. On selvää, että varsinkin pitkällä aikavälillä talouskasvun jatkuvuuteen ja talouden kasvupotentiaaliin liittyy suurta epävarmuutta.

Keskipitkän ajan ja varsinkin pitkän ajan kasvunäkymiä varjostavat uhkakuvat väestön ikääntymisen aikaansaamasta työvoimapulasta ja teollisuuden haluttomuudesta investoida tuotantokapasiteetin laajentamiseen.

Tässä raportissa käsitellään kolmea eri tulevaisuuden kuvaa eli skenaarioita; niitä ovat ”positiivinen”, ”neutraali” eli odotetun kehityksen perusura, ja ”negatiivinen”. Perusura noudattelee lukuisten virallisten ennustajien¹ käyttämiä oletuksia tuottavuuden, työllisyyden ja väestön sekä sosiaalimenojen kehityksestä. Positiivisessa vaihtoehdossa talouden kasvuvauhti pysyy jatkossa lähes yhtä nopeana kuin viimeisten vuosikymmenten aikana – ts. väestön ikääntymisestä johtuvaa ja yleisesti ennakoitua kasvun hidastumista ei tapahdu. Negatiivisessa vaihtoehdossa talouden kasvu taas hidastuu olennaisesti nykyiseen verrattuna.

¹ Näitä ovat mm. EU:n komissio, valtiovarainministeriö, Eläketurvakeskus ja sosiaali- ja terveysministeriön SOMERA-työryhmä.

Kaikissa kehitysvaihtoehdoissa Suomen julkisen talouden liikkumavara säilyy kohtuullisen hyvänä vuoteen 2015 asti. Sen jälkeen väestön ikääntymisen aikaansaama työllisyyden supistuminen alkaa jarruttaa talouskasvua. Lisäksi kasvavat sosiaalimenot pienentävät olennaisella tavalla julkisen talouden liikkumavaraa. Nopean kasvun kehitysvaihtoehdossa liikkumavara säilyy verraten hyvänä, hitaan kasvun vaihtoehdossa taas julkinen talous ajautuu 2020-luvulla vakaviin vaikeuksiin.

Laskelmien lähtökohtana on oletus julkisten menojen suhteellisen reaaliarvon pysymisestä muuttumattomana niin, että palvelutuotannon reaalin kustannusnousu on huomioitu ja tulonsiirtojen reaaliarvo on kiinnitetty reaali-palkkatason kehitykseen. Tulosten mukaan erityisesti ikääntymiseen välittömästi liittyvien eläke- ja hoivamenojen nousupaine on selvä ja tuntuva, useita prosentteja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen sektorin kaikkien perusmenojen nousupaine näyttää jäävän kuitenkin tätä vähäisemmäksi. Menojen suhteellinen nousu jää sitä pienemmäksi, mitä paremmaksi työllisyyskehitys muodostuu. Jos nykyisen verraten korkean työttömyyden ja julkisen velan supistamisessa onnistutaan, kuten on syytä uskoa, työttömyyden hoidosta ja velan koroista aiheutuvat julkiset menot supistuvat tuntuvasti vuoteen 2020 mennessä. Tästä kertyy julkiseen talouteen vähitellen huomattava säästö, suuruusluokaltaan 2–4 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Siten julkisten menojen bkt-osuuden nousupaine voi pitkällä tähtäyksellä jäädä lähes olemattomaksi. Lisäksi julkisen talouden tavoiteltua ylijäämää voidaan myös supistaa nykyiseltä huomattavan korkealta tasoltaan siinä vaiheessa, kun valtionvelka on maksettu ja vanhusmenot ovat korkeimmillaan 2020-luvulla. Tämä vähentää edelleen verotulojen tarvetta. Työllisyysasteen nousu 75 prosenttiin näyttäisi siten mahdollistavan sekä julkisten menojen kestäväen rahoituksen että tuntuvat verohelpotukset. Jos työllisyyden parantamisessa ei kuitenkaan syystä tai toisesta onnistuta, on edessä joko verotuksen kiristyminen tai julkisten menojen kasvun rajoittaminen kaavailtuun perusuraan verrattuna vuoden 2010 jälkeen.

Julkisen talouden tasapainon ja rahoituksen näkökulmasta pitkällä tähtäimellä keskeisiksi tekijöiksi muodostuvat tuottavuus ja työllisyys. Tavoitteena tulisi olla työllisyysasteen nostaminen pohjoismaiselle tasolle eli noin 75 prosenttiin sekä väestökehitykseen vaikuttaminen maahanmuutto- ja perhepolitiikan avulla. Myös tuottavuuden kasvusta on huolehdittava. Riittävän nopean tuottavuuden kasvun ylläpitäminen edellyttää paitsi aktiivista teknologiapolitiikkaa myös suhteellisen korkean investointiasteen turvaamista, jotta pääomakanta voisi kasvaa ja uusiutua. On hyvin todennäköistä, että näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää aktiivista ja tavoitteellista politiikkaa. Tällöin avainasemassa ovat kasvupolitiikka, jolla vaikutetaan investointeihin, yritysten ja niiden pääkonttorien sijoittumiseen, sekä maahanmuuttopolitiikka ja perhepolitiikka.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Skenaarioiden kuvaus: kehitysvaihtoehtojen globaalit puitteet	3
2.1 Positiivisen kehityksen skenaario: globalisaatio ja teknologinen kehitys ylläpitävät rauhaa ja nopeaa taloudellista kehitystä	3
2.2 Neutraali skenaario: globaalitalouden perusura, jossa globalisaatio etenee ja talous kasvaa ajoittaisista ongelmista huolimatta	3
2.3 Negatiivisen kehityksen skenaario: krooninen öljykriisi ja eskaloituvat konfliktit murentavat talouden kasvuedellytyksiä	4
2.4 Skenaarioiden erot	5
3 Väestökehitys	6
4 Työvoima	10
5 Tuottavuus ja tuotannon kasvu	13
5.1 Tuottavuuden kasvu	13
5.2 Kokonaistuotannon kasvu ja sen tekijät	15
6 Julkiset menot	18
6.1 Oletukset menojen kasvusta	19
6.2 Julkinen talous eri skenaarioissa	24
6.3 Julkiset menot yhteensä	26
7 Julkisen sektorin rahoitus: verot ja TEL-rahastojen tuotto	29
7.1 Veroasteen kehitys	29
7.2 Eläkerahastojen tuotto	31
8 Julkisen talouden tasapaino ja julkinen velka	34
9 Millaiseksi talouspolitiikan liikkumavara muodostuu?	37
9.1 Vaihtoehto 1: Menot joustavat	37
9.2 Vaihtoehto 2: Veroaste joustaa	38
9.3 Vaihtoehto 3: Ei sopeuduta mitenkään ('Laissez-faire')	38

10	Kehitysvaihtoehtojen arviointia	41
10.1	Positiivinen kehä – nopean kasvun dynamiikka	44
10.2	Negatiivinen kehä – itseään ruokkiva huonon kehityksen kierre	45
11	Johtopäätöksiä	47
	Lähteet	50

1 Johdanto

Tämän raportin tavoitteena on arvioida talouspolitiikan pitkän aikavälin liikkumavaraa Suomessa. Raportissa esitetään julkisen talouden menopainelaskelmia ja kansantalouden vaihtoehtoisia kehitysskenaarioita ja arvioidaan eri tekijöiden vaikutusta julkisen talouden liikkumavaraan.

Suomen julkisen talouden tilanne on tällä hetkellä useimpien mittarien mukaan hyvä tai jopa erinomainen. Suomen julkinen talous on vuodesta 1999 lähtien ollut ylijäämäinen – tämä on ensisijassa johtunut sosiaaliturvarahastojen rahoitusylijäämästä, jonka avulla varaudutaan tuleviin eläkemenoihin. Lisäksi myös valtiontalous on pysynyt ylijäämäisenä 2000-luvun alun taantumasta ja verokevennyksistä huolimatta – tämän seurauksena valtion velka on supistunut.

Tulevaisuudessa keskeinen julkiseen talouteen vaikuttava tekijä on väestön odotettavissa oleva ikääntyminen. Vaikka väestöennusteet ovat verraten luotettavia, liittyy kuitenkin tulevaan väestökehitykseen useita epävarmuustekijöitä. Yksi näistä on eliniän kasvu. Viimeisten vuosikymmenten aikana keskimääräinen elinikä on kasvanut selvästi (noin yhden vuoden vuosikymmentä kohden). On todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu edelleen, vaikka siihen liittyykin epävarmuutta. Julkisen sektorin hoivamenojen kannalta keskeistä on myös se, paraneeko vanhusväestön toimintakyky tulevaisuudessa vai kasvaako hoivan tarve samassa suhteessa kuin vanhusten määrä. Työikäisen väestön määrään ja työvoiman tarjontaan vaikuttaa puolestaan se, kuinka suureksi muodostuu nettomaahanmuutto ja mikä on maahanmuuttajaväestön huoltosuhde.

Talouden kehitykseen liittyy monia epävarmuustekijöitä. Julkisen talouden kannalta tärkeä tekijä on kansainvälinen verokilpailu ja sen tulevaisuus: millaisena verokilpailu jatkuu? Talouden globalisaatio on peruuttamaton prosessi. Suomen tapaisessa maassa joudutaan pohtimaan, johtaako globalisaatio teollisuustuotannon supistumiseen.

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisten menojen – varsinkin sosiaali- ja terveysmenojen – odotetaan kasvavan selvästi vuoteen 2030 asti (ja myös sen jälkeen – tämän raportin horisontti päättyy kuitenkin vuoteen 2030). On kuitenkin epäselvää, kuinka paljon menot nousevat absoluuttisesti, reaalisesti ja suhteessa kokonaistuotantoon ja veropohjaan. Julkisen talouden kannalta tärkeää on nimenomaan se, millaiseksi veropohjan kehitys muodostuu. Suuristakin menoista voidaan selvittää, jos verotulot kehittyvät suotuisasti.

Veropohjan kehitys riippuu keskeisesti kansantalouden kasvusta. Kansantalouden kasvun määrittävät puolestaan tuottavuuden, väestön ja työllisyysasteen kehitys. On selvää, että varsinkin pitkällä aikavälillä talouskasvun jatkuvuuteen ja talouden kasvupotentiaaliin liittyy suurta epävarmuutta.

Keskipitkän ajan ja varsinkin pitkän ajan kasvunäkymiä varjostavat uhkakuvat väestön ikääntymisen aikaansaamasta työvoimapulasta ja teollisuuden haluttomuudesta investoida tuotantokapasiteetin laajentamiseen.

Tämän raportin tarkoituksena on arvioida Suomen julkisen talouden liikkumavaraa pitkällä aikavälillä. Raportissa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoista skenaariota Suomen kansantalouden kehityksestä vuoteen 2030 asti. Niiden avulla arvioidaan julkisen talouteen vaikuttavien tekijöiden kehitystä; tällaisia ovat toisaalta verotulojen ja toisaalta demografisesta muutoksesta riippuvien ja muiden julkisten menojen kehitys. Kehityksen perusuraa kuvaa kehityskulku, joka perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen ja yleisesti käytettyihin oletuksiin tuottavuuden kasvusta. Tämän lisäksi tarkastellaan nopean ja hitaan kasvun skenaarioita.

Skenaarioihin perustuva tulevaisuuden tarkastelu on aina kaavamaista ja yksinkertaistavaa. Julkisen talouden kehitys ei todellisuudessa riipu vain yleisestä taloudellisesta kehityksestä, koska poliittisilla päätöksillä voidaan veroja kiristää ja keventää sekä muuttaa eri menolajien välisiä suhteita. Voidaan esimerkiksi ajatella, että talouden mahdollisesti kriisiytyvä ja heikentyvä kehitys johtaa päätöksiin, joilla syntyneisiin ongelmiin reagoidaan esimerkiksi menojen kasvua rajoittamalla. Tällainen reagointi on jossain määrin pyritty huomioimaan eri skenaarioissa.

Seuraavassa käsitellään kolmea eri tulevaisuuden kuvaa eli skenaarioita; niitä ovat ”positiivinen”, ”neutraali” eli odotetun kehityksen perusura, ja ”negatiivinen”. Perusura noudattelee lukuisten virallisten ennustajien² käyttämiä oletuksia tuottavuuden, työllisyyden ja väestön sekä sosiaalimenojen kehityksestä. Positiivisessa vaihtoehdossa talouden kasvuvauhti pysyy jatkossa lähes yhtä nopeana kuin viimeisten vuosikymmenten aikana – ts. väestön ikääntymisestä johtuvaa ja yleisesti ennakoitua kasvun hidastumista ei tapahdu. Negatiivisessa vaihtoehdossa talouden kasvu taas hidastuu olennaisesti nykyiseen verrattuna.

Kaikissa kehitysvaihtoehdoissa Suomen julkisen talouden liikkumavara säilyy kohtuullisen hyvänä vuoteen 2015 asti. Sen jälkeen väestön ikääntymisen aikaansaama työllisyyden supistuminen alkaa jarruttaa talouskasvua. Lisäksi kasvavat sosiaalimenot pienentävät olennaisella tavalla julkisen talouden liikkumavaraa. Nopean kasvun kehitysvaihtoehdossa liikkumavara säilyy verraten hyvänä, hitaan kasvun vaihtoehdossa taas julkinen talous ajautuu 2020-luvulla vakaviin vaikeuksiin.

² Näitä ovat mm. EU:n komissio, valtiovarainministeriö, Eläketurvakeskus ja sosiaali- ja terveysministeriön SOMERA-työryhmä.

2 Skenaarioiden kuvaus: kehitysvaihtoehtojen globaalit puitteet

2.1 Positiivisen kehityksen skenaario: globalisaatio ja teknologinen kehitys ylläpitävät rauhaa ja nopeaa taloudellista kehitystä

Maailmantalouden kasvua tällä hetkellä uhkaavat epävarmuustekijät väistyvät ja talous kasvaa tasaisesti ja nopeasti lähes kaikissa maissa. Öljyn reaalihintaa alenee nykyiseltä korkealta tasoltaan eikä merkittäviä konflikteja esiinny. Öljyntuottajamaiden tilanne rauhoittuu, uusia öljyvaroja löydetään ja energiateknologia kehittyy. Vapaakauppa edistyy ja EU laajentuu. Kiinan, Intian ja Venäjän talouskasvu on erityisen nopeaa ja ne integroituvat entistä tiiviimmin kansainväliseen talouteen ja yhteistyöhön. Myös Latinalaisen Amerikan maat ja Afrikka pääsevät mukaan globaaliin taloudelliseen kehitykseen. EU:n laajeneminen pitää yllä suhteellisen nopeaa taloudellista kehitystä myös Euroopassa. Nopea teknologinen kehitys luo suuria mahdollisuuksia tuottavuuden kasvuun ja niitä onnistutaan hyödyntämään. Työttömyys ja köyhyys vähenevät kaikkialla. Hyvä taloudellinen kehitys vakauttaa myös kriisialttiiden kehitysmaiden kehitystä. Maailmantalouden keskimääräinen kasvuvauhti on koko periodin ajan noin 4 prosenttia vuodessa. Kasvu on nopeinta Aasian maissa ja Venäjällä. Öljyn hinnan aleneminen ei haittaa Venäjää, koska se onnistuu monipuolistamaan talouttaan ja houkuttelemaan ulkomaisia yrityksiä. Väestön ikääntyminen alkaa vähitellen jarruttaa EU-maiden talouskasvua. Edullisemmän ikärakenteen vuoksi USA:n kasvu on nopeampaa.

Suomi onnistuu hyödyntämään globalisaatiota ja ylläpitämään nopeaa tuottavuuden kasvua. Tästä seuraava hyvä reaalityökehitys johtaa ennakoitua parempaan väestö- ja työllisyyskehitykseen. Saavutetaan täystyöllisyys. Lisäksi työurat pitenevät nykyiseen verrattuna.

2.2 Neutraali skenaario: globaalitalouden perusura, jossa globalisaatio etenee ja talous kasvaa ajoittaisista ongelmista huolimatta

Maailmantalouden kasvu jatkuu samanlaisena kuin 1980- ja 1990-luvuilla. Kasvu on epätasaista aiempien vuosikymmenten tapaan ja suhdannevaihtelut jatkuvat voimakkaina. Nopea kasvu vuorottelee taantumien kanssa. Ajoittaiset vakavat talouskriisit jarruttavat kasvua ja erilaiset alueelliset konfliktit luovat jatkuvaa epävarmuutta. Konflikteja pystytään kuitenkin rajoittamaan eivätkä ne horjuta suurten talousalueiden toimintakykyä. Lähi-idän ja mahdollisesti myös Latinalaisen Amerikan poliittinen epävakaus saa aikaan ajoittaisia kriisejä, jotka aiheuttavat häiriöitä öljymarkkinoilla ja maailmantaloudessa. Intian, Kiinan ja Venäjän

taloudet kasvavat kuitenkin suhteellisen nopeasti. Verrattain korkeana pysyvä öljyn hinta tukee Venäjän talouden kehitystä. Yhdysvaltain talouskasvu hidastuu jonkin verran suurten velkaongelmien vuoksi. Euroopan kasvu pysyy verraten hitaana, koska väestön ikääntyminen pienentää työvoimapotentiaalia. Uudet EU-maat kasvavat nopeammin. Uuden teknologian mahdollisuuksia hyödynnetään epätasaisesti. Parhaiten tässä suhteessa menestyvät Yhdysvaltain ohella Japani ja Korea. Afrikan ja Latalaisen Amerikan maat kasvavat edelleen Aasian maita hitaammin ja jäävät kehityksestä jälkeen. Maailmantalouden keskimääräinen kasvuvauhti säilyy kohtuullisena eli noin 3 prosentin tuntumassa.

Suomen talouden kasvu jatkuu, mutta aiempaa hitaampana. Syynä tähän ovat tuottavuuden kasvun asteittainen hidastuminen matalana pysyvän investointias-teen vuoksi sekä ennakoidusta väestökehityksestä johtuva työvoiman tarjonnan supistuminen.

2.3 Negatiivisen kehityksen skenaario: krooninen öljykriisi ja eskaloituvat konfliktit murentavat talouden kasvuedellytyksiä

Lähi-idän ja Afrikan konfliktit pahenevat ja ne johtavat uusiin maiden sisäisiin ja maiden välisiin sotiin. Lähi-idän kasvava epävakaus johtaa öljyn hinnan pysyvään nousuun huomattavasti entistä korkeammalle tasolle. Tämän lisäksi koetaan ajoittaisia todella vakavia öljykriisejä. Konfliktien ja alueellisten talouskriisien seurauksena pakolaisvirrat lisääntyvät ja teollisuusmaiden sisäinen koheesio vaarantuu työttömyyden kasvaessa. Osin hallitsemattomat siirtolaisvirrat aiheuttavat levottomuuksia USA:ssa ja Euroopassa. Energiaongelmat hidastavat Intian ja Kiinan kasvua. Niiden aiempi nopea taloudellinen kasvu hidastuu selvästi energiapulan vuoksi. Vanhojen teollisuusmaiden kasvu hidastuu myös edelleen väestön ikääntymisen, energiaongelmien ja kasvavan epävakauden vuoksi. Epävakaus vähentää investointeja ja talouden globalisaatiokehitys pysähtyy. Suuret talousalueet kuten EU ja NAFTA kääntyvät enemmän sisäänpäin. Euroopan talouskasvu hidastuu entisestään väestön ikääntymisen ja ratkaisemattomaksi jäävän työttömyyden vuoksi. Odotettua huonompi taloudellinen kehitys johtaa myös pörssiromahduksiin, finanssikriiseihin ja kasvavaan epävarmuuteen. Euroopan talouden heikko kehitys jarruttaa uusien EU-maiden kehitystä, mikä saa aikaan tyytymättömyyttä ja kasvavaa epävakautta EU:n piirissä. Konfliktit entisen Neuvostoliiton alueella pahenevat. Kasvavien öljytulojen ansiosta Venäjä onnistuu kuitenkin vahvistumaan. Venäjä pyrkii kansallismielisen politiikan ja voimakkaan asevarustelun kautta palauttamaan entisen suurvalta-asemansa. Lisäksi Venäjä painostaa EU-maita energiamonopolinsa avulla. Globaali tuottavuuden kasvu hidastuu, koska investoinnit uuteen teknologiaan vähenevät ja teknologiavastaiset asenteet saavat lisää jalansijaa. Maailmantalouden kasvu hidastuu 2 prosenttiin eli yhtä hitaaksi kuin 1900-luvun alkupuoliskolla. Kasvu on epätasais- ta ja siihen liittyy ajoittaisia syviä lamakausia.

Maa- ja maailmantalouden heikko kehitys ajaa Suomen vientiteollisuuden vaikeuksiin. Investointiasteen lasku ja teknologisen kehityksen hidastuminen johtavat selvään tuottavuuden kasvuvauhdin hidastumiseen. Yhdessä ennakoitua heikomman väestökehityksen ja korkeana pysyvän työttömyyden kanssa tämä johtaa merkittävästi taloudellisen kasvun hidastumiseen.

2.4 Skenaarioiden erot

Jo suhteellisen pienet erot vuosittaisessa talouskasvussa saavat aikaan tuntuja eroja eri kehitysvaihtoehtojen välillä vuoteen 2020 mennessä. Silloin positiivisen kehitysvaihtoehdon bruttokansantuote on noussut jo noin 35 prosenttia suuremmaksi kuin negatiivisen vaihtoehdon bruttokansantuote.

Positiivisen kehityksen skenaario voidaan nähdä jatkumona vuosien 1995–2005 hyvälle taloudelliselle kehitykselle. Korkean teknologian alat kehittyvät nopeasti, Suomi säilyttää hyvin kilpailukykyä maailmantaloudessa ja vähitellen saavutetaan täystyöllisyys. Talouden kasvupotentiaalia parantaa tässä skenaariossa myös virallista väestöennustetta suurempi Suomeen suuntautuva nettomaahanmuutto, mikä lisää työvoiman tarjontaa ja parantaa työllisyyttä. Suomeen investoidaan verraten runsaasti mikä ylläpitää ripeää tuottavuuden kasvua. Myös vaihtosuhte eli vienti- ja tuontihintojen suhde kehittyy suotuisasti tässä vaihtoehdossa.

Talouskehityksen neutraalissa perusuravaihtoehdossa tuottavuuden kasvu hidastuu Suomessa muiden Länsi-Euroopan maiden tasolle. Samalla väestön ikääntyminen kääntää työllisyyden laskuun eikä talouskasvun hidastumista voida välttää. Väestökehitys on tässä skenaariossa virallisen väestöennusteen mukainen.

Negatiivisen kehityksen skenaariota luonnehtivat monet kielteiset kehityskulut. Suomen kilpailukyky ja houkuttelevuus heikkenevät, mikä johtaa investointien suuntautumiseen muualle. Teknologinen kehitys hidastuu myös, mikä johtaa tuottavuuden kasvun olennaiseen hidastumiseen. Maahanmuuttotase muodostuu väestöennusteissa ennakoitua heikommaksi ja Suomi alkaa menettää osaavaa työvoimaa ulkomaille. Työvoiman tarjonta supistuu ja työttömyys kasvaa. Vaihtosuhte jatkaa heikkenevää kehitystään. Elintason nousu pysähtyy 2020-luvulle tultaessa lähes kokonaan.

3 Väestökehitys

Suomen väestö vanhenee. Väestön keski-ikä nousee, eläkeläisten ja vanhusväestön määrä kasvaa ja työikäinen väestö supistuu. Tällainen muutos on jo käynnissä; eläkeläisten määrä on ollut pitkään kasvussa ja työikäisen väestön kasvu on pysähtymässä. Voimakkaimmin ikärakenteen muutos koetaan vuosien 2010 ja 2020 välisenä aikana, kun 1940-luvun lopulla ja 1950-luvulla syntyneet nk. suuret ikäluokat jäävät pois työelämästä. Heitä seuraavat nuoremmat ikäluokat ovat pienempiä, minkä vuoksi työikäisen väestön määrä samalla supistuu selvästi nykyiseen verrattuna. 2020-luvulla eläkeikäisen väestön määrä on noin puolitoistakertainen nykyiseen verrattuna ja työikäisen väestön odotetaan olevan noin kymmenyksen pienempi kuin nyt. Muutosta voidaan kuvata myös niin sanotun vanhushuoltosuhteen avulla; sen odotetaan kohoavan nykyiseltä noin 25 prosentin tasolta noin 40 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

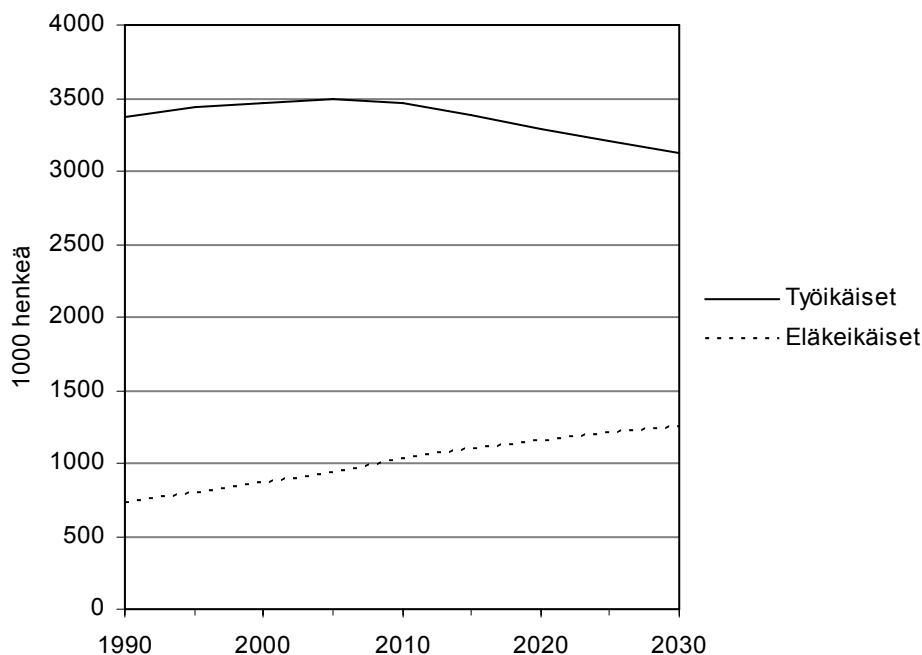
Suomi ei ole maailman ainoa maa, joka kohtaa tämän muutoksen. Väestö ikääntyy samalla tavalla kaikissa teollisuusmaissa. Ikärakenteen muutos ja siitä seuraavat julkisen talouden ongelmat ja mahdollinen työvoimapula ovat siten yhteisiä eurooppalaisia ongelmia. Suomessa muutos koetaan kuitenkin hieman aikaisemmin kuin muualla sen vuoksi, että meillä suuret ikäluokat syntyivät aiemmin kuin muualla. Niinpä Suomessa vanhusväestön osuus nousee aikaisemmin ja nopeammin kuin muissa Euroopan maissa. Vuoden 2030 jälkeen muut maat kuitenkin saavat Suomen kiinni ja vähitellen väestömme ikärakenne palautuu taas lähelle eurooppalaista keskitasoa – ja lopulta jopa edullisemmaksi kuin EU-maissa keskimäärin.

Väestön ikääntymisen pelätään yleisesti johtavan läntisen Euroopan maissa julkisen talouden kriisiin ja työvoimapulaan. Tämä johtuu vanhushuoltosuhteen noususta eli siitä, että ikääntyneen väestön suhde työikäiseen väestöön kohoaa. Käytännössä tämä muutos voi johtaa resurssipulaan. Ikääntyvä väestö tarvitsee lisää palveluita, joiden tuottaminen on työntenssiivistä ja vaikeasti korvattavissa pääomalla ja teknologialla; siten ensimmäinen ikärakenteen muutoksen vaikutus voi olla työvoimapula, riippumatta siitä miten palvelut ja eläkkeet rahoitetaan.

Toinen ikääntymisen mukana tuleva ongelma liittyy ikääntyvän väestön toimeentulon ja palveluiden rahoitukseen. Eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa eläketurvan rahoitus on pitkälti julkisen sektorin varassa. Eläketurva pohjautuu lakisääteiseen eläkejärjestelmään. Tämän vuoksi kasvavat eläkemenot merkitsevät samansuuruisia julkisten menojen kasvua. Lisäksi julkinen sektori rahoittaa ja erityisesti Pohjoismaissa myös tuottaa keskeiset ikääntyvän väestön tarvitsemat terveys- ja sosiaalipalvelut. Hyvinvointivaltioissa ikääntyminen johtaa siten julkisten eläke- ja hoivapalvelumenojen kasvuun.

Suomessa odotettavissa oleva ikärakenteen muutos alkaa vaikuttaa tuntuvalta tavalla vuoden 2010 jälkeen. Tällöin työikäisen väestön määrä kääntyy selvään laskuun. Eläkeikäisen väestön määrä sen sijaan jatkaa voimakasta kasvuaan (ks. kuvio 1). Tämän seurauksena on vanhushuoltosuhteen jyrkkä ja nopea nousu. Nykyiseltä noin 25 prosentin tasolta suhde nousee 30 prosenttiin vuonna 2010, 35 prosenttiin vuonna 2020 ja 40 prosenttiin vuonna 2030.

Kuvio 1. Väestön kehitys Suomessa vuosina 1990–2030, 1000 henkeä

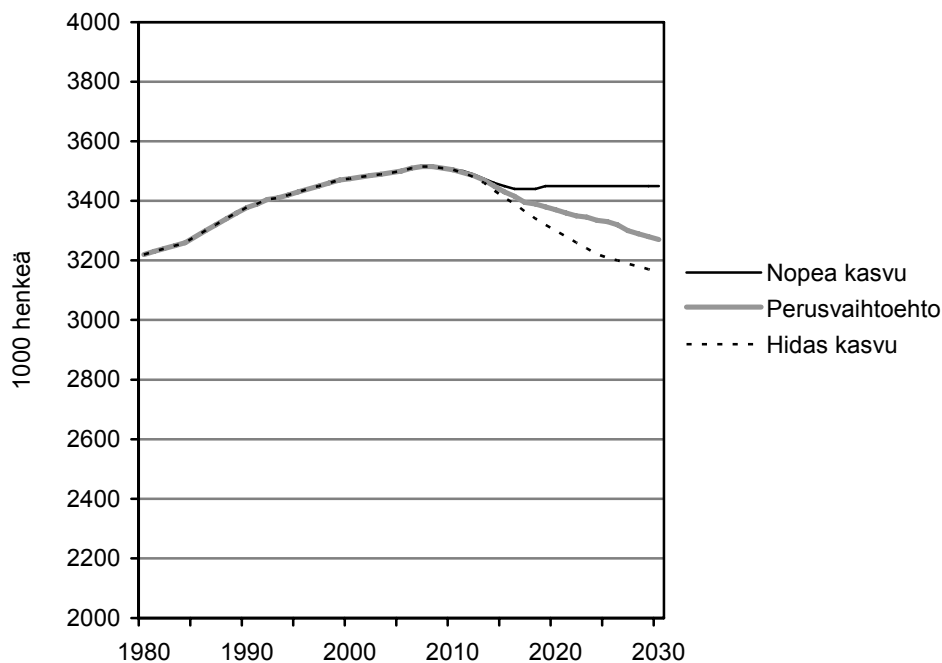


Vaikka väestöennusteet ovat lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä verraten luotettavia, on tuleva väestökehitys aina aidosti epävarma. Pitkän ajan väestöennusteet osoittautuvat yleensä virheellisiksi. Perusvaihtoehdon mukaan Suomen työikäinen väestö supistuisi nykytasoltaan noin 10 prosenttia vuoteen 2030 mennessä noin 3,2 miljoonaan. On kuitenkin mahdollista, että syystä tai toisesta työikäisen väestön määrä supistuu ennakoitua enemmän tai ei supistu lainkaan vaan pysyy ennallaan. Työikäisen väestön pysyminen muuttumattomana on mahdollista, jos Suomeen suuntautuu tulevana vuosina ennakoitua suurempi työperustainen maahanmuutto. Työikäisen väestön pysyminen muuttumattomana edellyttäisi netto-maahanmuuttoa, joka olisi suuruudeltaan noin 10 000–20 000 henkeä vuodessa (riippuen siitä kuinka paljon työikäisten muuttajien mukana tulee muita perheenjäseniä). Luku vaikuttaa hyvin korkealta, mutta suhteessa väestön määrään se on selvästi vähemmän kuin tällä hetkellä esim. Yhdysvaltoihin ja Kanadaan suuntautuva muuttoliike. Vuoteen 2030 mennessä tällainen muuttoliike nostaisi ulkomailla syntyneen väestön osuuden koko väkiluvusta vajaaseen 10 prosenttiin

eli samalle tasolle kuin Ruotsissa on jo nykyisin. Vaihtoehtoisena väestökehityksenä tarkastelemmekin tällaista maahanmuuttovaihtoehtoa, jossa kasvava muuttoliike auttaa pitämään työikäisen väestön määrän vakiona vuoteen 2030 asti.

Kuviossa 2 on esitetty työikäisen väestön määrän kehitysvaihtoehdot. Kehityksen perusuralla työikäinen väestö supistuu runsaaseen 3,2 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä. Negatiivisen kehityksen vaihtoehdossa muuttoliike Suomesta pois alentaa luvun alle 3,2 miljoonan. Positiivisen kehityksen skenaariossa taas ennakoitua suurempi muuttoliike Suomeen yhdessä syntyvyyden kasvun kanssa auttaa ylläpitämään työikäisen väestön lukumäärän lähestulkoon muuttumattomana väestön ikääntymisestä huolimatta.

Kuvio 2. Työikäinen väestö vuosina 1980–2030, 1000 henkeä



Hitaan ja nopean kasvun skenaariot eroavat väestökehityksensä suhteen. Maahanmuutto ja korkeampi syntyvyys takaavat nopean kasvun vaihtoehdossa sen, että Suomen väestö jatkaisi kasvuaan 2000-luvulla samaan tahtiin kuin 1900-luvulla. Hitaan kasvun vaihtoehdossa Suomen väkiluku alkaisi taas supistua vuoden 2015 tienoilla, eikä vähenemiselle näkyisi loppua. Vuoteen 2050 mennessä eri vaihtoehtojen erot olisivat kasvaneet jo todella suuriksi, noin miljoonaan henkeen. Puolet tästä erotuksesta johtuu syntyvyydestä ja puolet nettomaahanmuutosta. Molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia; ne mahtuvat stokastisen väestöennusteen vaihteluväliin.

Taulukko 1. Väestökehitys eri skenaarioissa

Skenaario	Syntyvyys	Maahanmuutto	Työikäiset,	Koko väestö,
	2007–2030	1000/v. 2010–2030	milj. 2030	milj. 2030
Positiivinen kehitys	1,9	+20 000	3,45	5,6
Perusura	1,7	+7 000	3,25	5,3
Negatiivinen kehitys	1,5	0	3,15	5,0

Väestökehitys ei sen enempää kuin taloudenkaan kehitys ole sattumanvaraista – vaikka sen ennustaminen onkin mahdotonta. On varsin todennäköistä, että mahdollinen väestön kasvu tai supistuminen kytkeytyy tietynlaiseen väestökehityksen kanssa sopusoinnussa olevaan taloudelliseen kehitykseen³, johon voidaan vaikuttaa tietoisilla tulevaisuuteen vaikuttavilla talouspoliittisilla päätöksillä. Väestökehitys vaikuttaa taas talouden kasvupotentiaaliin. Siten talouden ja väestökehityksen dynamiikka tukee toinen toistaan.

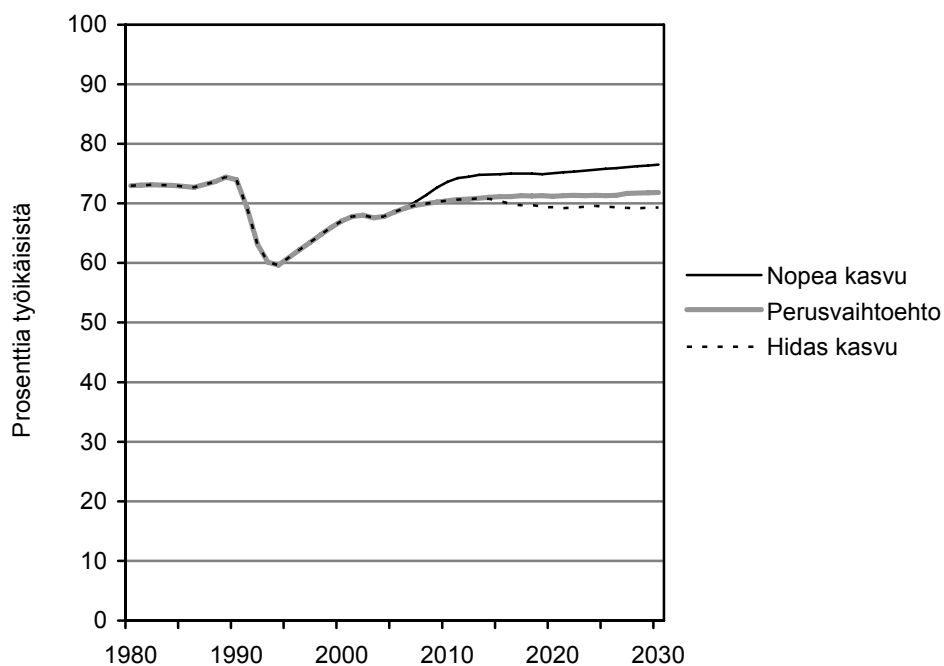
Jos investoinnit kasvavat ja Suomi onnistuu houkuttelemaan yrityksiä, on seurauksena todennäköisesti myös työperäisen maahanmuuton lisääntyminen. Lisäksi hyvä työllisyystilanne ja positiiviset tulo-odotukset voivat lisätä myös syntyvyyttä. Juuttuminen hitaan kasvun ja korkean verotuksen huonoon tasapainoon voi vuorostaan johtaa siihen, että maahanmuuton sijasta yritykset ja niiden kannalta keskeiset työntekijät alkavat muuttaa maasta pois. Investoinnit supistuvat, mikä hidastaa myös tuottavuuden ja reaalityulojen kasvua. Heikko taloudellinen kehitys voi taas johtaa myös syntyvyyden laskuun.

³ Työperäinen maahanmuutto riippuu selvästi taloudellisesta kehityksestä. Perheiden taloudellinen tila ja odotukset vaikuttavat myös – muiden tekijöiden ohessa – syntyvyyteen.

4 Työvoima

Työllisyyteen ja työvoiman tarjontaan vaikuttaa työikäisen väestön määrän lisäksi keskeisesti se, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä päättää hakeutua työmarkkinoille. Tätä kuvaava luku on osallistumisaste; se kuinka suuri osa työikäisistä hakeutuu työmarkkinoille. Osallistumisasteeseen vaikuttavat työllistymismahdollisuuksien lisäksi myös sosiaali- ja verojärjestelmien tarjoamat kannustimet – esim. mahdollisuus varhaiseen eläköitymiseen alentaa ikääntyneiden työvoimaan osallistumista. Työllisyysaste kertoo sen, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä on töissä. Työllisyysasteeseen vaikuttavat osallistumisaste ja työttömyysaste. Historiallisesti osallistumisaste on Suomessa vaihdellut 70 ja 80 prosentin välillä ja työttömyysaste 2 ja 17 prosentin välillä. Työllisyysasteen vaihteluväli on ollut 60–75 prosenttia. Tulevaisuuden osalta on järkevää olettaa, että osallistumisaste on noin 74–77 prosenttia, työttömyysaste 3–7 prosenttia ja työllisyysaste 69–75 prosenttia.

Kuvio 3. Työllisyysaste vuosina 1980–2030, prosenttia työikäisistä

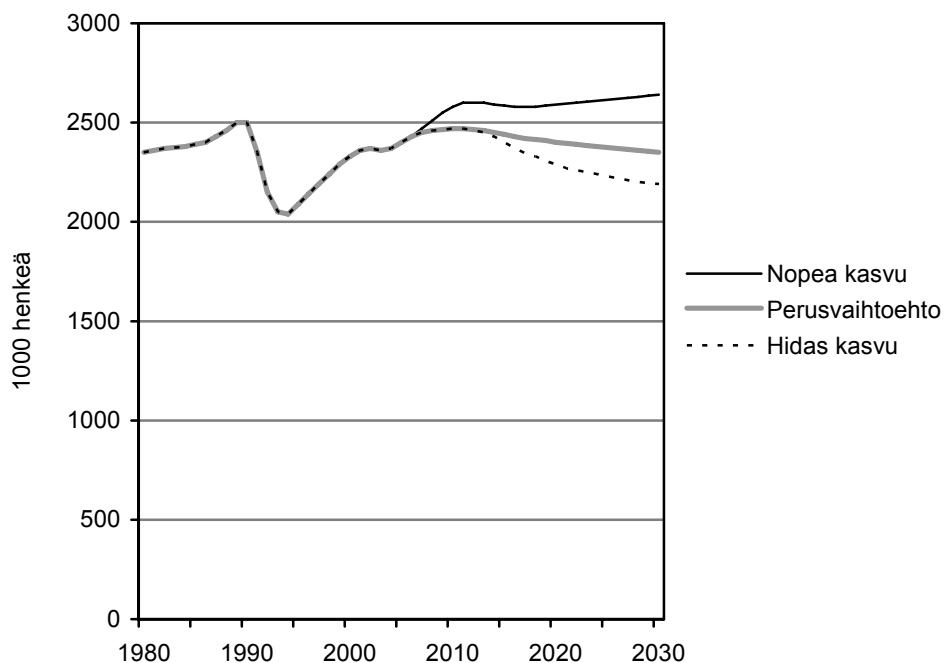


Kaikissa skenaarioissa oletetaan työllisyysasteen nousevan lähivuosina pysyvästi 70 prosentin tuntumaan. Työmarkkinoiden oletetaan siten palautuvan 1990-luvun aiheuttaman pitkän vajaatyöllisyyskauden (1991–2005) jälkeen takaisin aiemmin eli 1970- ja 1980-luvulla vallinneita osallistumis- ja työllisyysasteita.

Hitaan kasvun vaihtoehdossa työllisyysaste jää tälle tasolle pysyvästi. Perusvaihtoehdossa työllisyysaste nousee vähitellen noin 73 prosenttiin ja nopean kasvun vaihtoehdossa lopulta yli 75 prosenttiin (ks. kuvio 3). Luku voi tuntua korkealta, mutta sitä voi perustella sillä, että vastaavan suuruisiin työllisyysasteisiin on päästy monissa maissa kuten muissa Pohjoismaissa, USA:ssa ja Japanissa. Hitaan kasvun vaihtoehdossa työllisyysaste jää nykyiselle tasolleen 69–70 prosenttiin. Tällöin myös työttömyyden voi olettaa pysyvän jatkuvasti 6–7 prosentin tasolla. Korkeaan työllisyysasteeseen taas liittyy luontevasti matala työttömyys. Siten eri skenaarioiden väliset erot osallistumisasteissa eivät ole yhtä suuria kuin niiden erot työllisyysasteissa.

Työllisyys riippuu työikäisestä väestöstä ja työllisyysasteesta. Kuviossa 4 on esitetty työllisten lukumäärän kehitys eri kehitysvaihtoehdoissa. Kehityksen perusuralla työllisyys nousee lähes 2,5 miljoonan hengen tasolle vuoteen 2010 mennessä ja alkaa sen jälkeen alentua. Työllisyys laskee kuitenkin hitaammin kuin työikäinen väestö, koska työllisyysaste nousee edelleen hieman. Nopean kasvun vaihtoehdossa työllisten määrä vakiintuu 2,6 miljoonaan henkeen. Korkea taso on mahdollinen ainoastaan täystyöllisyyden ja erittäin edullisen väestökehityksen ansiosta. Hitaan kasvun vaihtoehdossa työllisten määrä kääntyy vuoden 2015 tienoilla pysyvään laskuun.

Kuvio 4. Työlliset vuosina 1980–2030, 1000 henkeä



Työllisyysasteen nousu edellyttää työllisyyden nousua kaikissa ikäryhmissä. Välttämättömiä muutoksia ovat sekä yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nousu että keski-ikäisten miesten työllisyysasteen nousu. Naisten työllisyysaste on Suomessa varsin korkea kaikissa ikäryhmissä muihin maihin verrattuna. Työllisyysasteen nousu edellyttää lisäksi alueellisten erojen kaventumista. Tällä hetkellä korkea työllisyysaste on saavutettu Etelä-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyysasteet ovat matalia. Koko maan keskimääräinen työllisyysaste ei voi kohota 75 prosenttiin ellei myös heikon työllisyyden alueilla tapahdu kohentumista.

Taulukko 2. Työllisyys eri skenaarioissa

Skenaario	Työikäiset, milj.	Työlliset, milj.	Osallistumis- aste	Työllisyys- aste	Työttömyys- aste
Nykytila 2005	3,55	2,40	75 %	69 %	8,5 %
Positiivinen skenaario 2030	3,45	2,60	78 %	75 %	4 %
Perusura 2030	3,25	2,35	76 %	72 %	5 %
Negatiivinen skenaario 2030	3,15	2,20	74 %	70 %	6 %

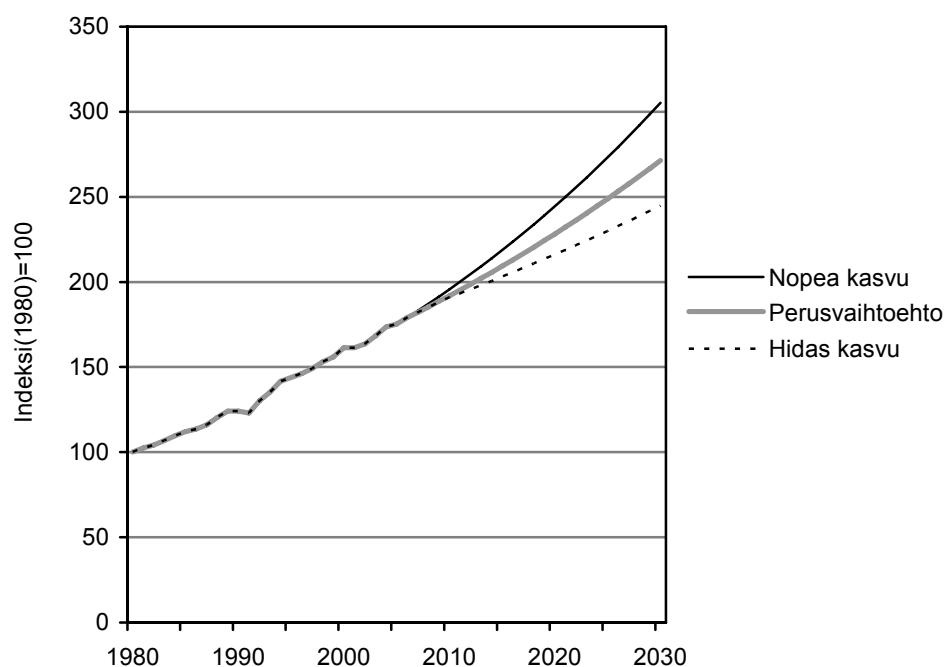
Työllisyysasteen lisäksi kansantalouden kokonaistyöpanokseen vaikuttaa keskimääräisen vuosityöajan kehitys. Tässä raportissa ei ole tehty selvää oletusta vuosityöajan muutoksesta. Perinteisesti vuosityöajat ovat lyhentyneet noin 0,1–0,2 prosenttia vuodessa. Länsimaissa on kuitenkin merkkejä tämän kehitystrendin taittumisesta.

5 Tuottavuus ja tuotannon kasvu

5.1 Tuottavuuden kasvu

Bruttokansantuotteen kehitys riippuu työllisyyden ja keskimääräisen työn tuottavuuden kehityksestä. Tulevaisuudessa odotettavissa olevasta tuottavuuden kehityksestä on yleensä tapana tehdä jokin kaavamainen aiempaan kokemukseen perustuva oletus. Seuraavassa oletetaan tuottavuuden kasvavan kehityksen perusrallalla vuosina 2000–2030 keskimäärin noin 2 prosenttia vuodessa, kuitenkin niin, että nopeampi kasvu painottuu jakson alkupäähän. Tämä merkitsee sitä, että tuottavuuden kasvuvauhdin oletetaan jatkossa hidastuvan selvästi aiempaan verrattuna. 1900-luvulla tuottavuuden kasvuvauhti oli Suomessa enimmäkseen hieman yli 3 prosenttia vuodessa. Toisaalta oletus tuottavuuden kahden prosentin vuotuisesta kasvuvauhdista on sopusoinnussa teollisuusmaiden yleisen viimeaikaisen kehityksen kanssa ja sitä voidaan pitää jopa optimistisena. Monissa länsimaissa tuottavuuden kasvuvauhti on hidastunut selvästi 1970-luvun alun jälkeen ja 1990-luvulla tuottavuuden kasvu on painunut monissa maissa jo alle kahden prosentin. Tuottavuuden kasvuvauhti on hidastunut myös Suomessa vuoden 1995 jälkeen.

Kuvio 5. Työn tuottavuus vuosina 1980–2030, indeksi(1980)=100



Tuottavuuden kasvun oletetaan olevan aluksi nopeampaa ja vuoden 2010 jälkeen hitaampaa. Kuviossa 5 on esitetty työn tuottavuuden vaihtoehtoiset kasvu-urat vuoteen 2030 asti. Perusuralla tuottavuuden kasvuvauhti on vuosina 2010–2030 keskimäärin 1,7 prosenttia vuodessa. Kyseessä on varsin yleisesti käytetty oletus; Euroopan komissio käyttää tämän suuruista oletusta ennakoissaan EU15-maiden julkisen talouden pitkän ajan kehitystä. Tässä raportissa oletamme, että nopean kasvun vaihtoehdossa tuottavuuden kasvu ei hidastu vaan on vuoteen 2030 asti 2,5 prosenttia vuodessa (eli sama kuin vuosina 1995–2005 keskimäärin). Hitaan kasvun vaihtoehdossa taas tuottavuuden kasvu hidastuu selvästi vain 1,2 prosenttiin vuodessa.

Vaikka tuottavuuden kasvuvauhdista joudutaan skenaariotarkastelussa tekemään kaavamaisia oletuksia, ei tuottavuuden kasvuvauhti ole todellisuudessa mikään ulkoa annettu vakio. Todellisuudessa tuottavuuden kasvu muodostuu teknologisesti kehityksestä sekä tehokkuutta ja skaalaetuja lisäävistä organisatorisista, hallinnollisista, rakenteellisista, johtamistapojen ja teknisten muutoksista aiheutuvista vaikutuksista. Tuottavuuden kasvua tapahtuu, kun otetaan käyttöön parempaa tekniikkaa tai kun työ organisoidaan entistä tehokkaammalla tavalla. Usein teknologinen kehitys on asteittaista ja se perustuu jo olemassa olevan teknologian hyödyntämiseen. Pitkällä aikavälillä tärkein teknologisen kehityksen lähde ovat kuitenkin innovaatiot eli uudet tuotteet ja tuotantotavat. Teknologian eturintamaa ei kuitenkaan määritä uusien vaan kaikkein tuottavien teknologia.

Teknologinen kehitys ja sen edellytyksenä olevat uuden teknologian omaksuminen ja teknologian välittyminen maasta toiseen ovat tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun kannalta keskeisiä tekijöitä. Teknologian siirtyminen tai käyttöönotto ei ole helppoa tai itsestään selvää. Se edellyttää suotuisia olosuhteita. Sellaisia ovat talouden avoimuus kansainväliselle kaupalle ja ulkomaisille investoinneille, riittävä poliittinen vakaus ja toimiva infrastruktuuri sekä ennen kaikkea työvoiman ja organisaatioiden riittävä osaaminen ja omaksumiskyky. Taloudellinen kasvu edellyttää myös sellaista talouspolitiikkaa ja sellaisia instituutioita, jotka tukevat investointeja fyysiseen pääomaan ja koulutukseen ja jotka mahdollistavat käytettävissä olevien resurssien tehokkaan hyödyntämisen. Julkisella sektorilla ja talouspolitiikalla on tärkeä tehtävä näiden edellytysten luomisessa.

Kansainvälisissä vertailuissa Suomi sijoittuu hyvin T&K-sijoituksissa, teknologiaosaamisessa, koulutuksessa, infrastruktuurissa ja julkisen hallinnon toimivuudessa. 1990-luvulta lähtien voimakkaasti kasvanut T&K-toiminta on ollut tärkeä tuottavuuskasvun taustatekijä. Suomessa teollisuuden korkea keskimääräinen T&K-intensiteetti on käytännössä kuitenkin vain yhden toimialan varassa. Elektriikkateollisuus tuottaa yksinään yli 55 % kaikesta yrityssektorin T&K-toiminnasta. Summa on 1,4 % bruttokansantuotteesta. Ilman elektriikkateollisuuden vahvaa panosta Suomi ei olisi korkean teknologian talous eikä kansainvälisten T&K-vertailujen kärkimaa.

Suomalaisen tuotannon korkeasta teknologisesta tasosta huolimatta työn tuottavuus on Suomessa maailman huippuluokkaa vain muutamilla joskin keskeisillä vientiteollisuuden toimialoilla. Kansantalouden keskimääräistä työn tuottavuutta alentaa se, että suurin osa työvoimasta ja yrityksistä sijoittuu matalan tuottavuuden toimialoille. Kansantalouden keskimääräisessä tuottavuuden tasossa ja henkeä kohti lasketussa bruttokansantuotteessa Suomi on myös lähellä EU-maiden ja eurooppalaisten OECD-maiden keskiarvoja. Suomen tulotaso on hieman keskiarvon yläpuolella mutta keskimääräinen työn tuottavuus taas selvästi keskiarvon alapuolella.

Suurin osa matalan tuottavuuden aloista on palvelutoimialoja ja useat niistä ovat aiemmin toimineet kansainväliseltä kilpailulta suojattuina. Toiminta pienillä ja suojatuilla kotimarkkinoilla on rajoittanut markkinoiden kilpailullisuutta ja samalla myös estänyt mittakaavaetujen tehokkaan hyödyntämisen. Kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden parantaminen edellyttää matalan tuottavuuden alojen tuottavuuden tason selvää parantumista.

Kehityksen perusuralla tuottavuuden kasvuvauhdin hidastumista voidaan perustella sillä, että Suomi lähestyy muiden Länsi-Euroopan maiden tilannetta. Investointiaste ei nouse nykyisestä ja osa teollisesta tuotannosta siirtyy muihin maihin, mikä osaltaan heikentää mahdollisuuksia nopeaan tuottavuuden kasvuun. Talous muuttuu entistä palveluvaltaisemmaksi eikä palvelutuotannossa saavuteta nopeaa tuottavuuden kasvua.

Nopean kasvun skenaariossa Suomen talous onnistuu ylläpitämään korkeaa T&K-toiminnan tasoa ja laajentamaan sitä menestyksellisesti useammille toimialoille. Kone- ja laiteinvestointien taso nousee ja pääomakannan uusiutuminen parantaa tuottavuutta. Talouden nopea kasvu ja markkinoiden avautuminen kilpailulle tehostavat myös kotimarkkina-alojen toimintaa.

Hitaan kasvun vaihtoehdossa investointiaste laskee nykyisestä ja Suomi menettää asemansa teknologiajohtajana ICT-alalla ja metsäklusterin toimialoilla. Tulokse-
na on tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuminen.

5.2 Kokonaistuotannon kasvu ja sen tekijät

Tuottavuuden kasvu on perinteisesti ollut tärkein tuotannon kasvua selittävä tekijä. Tuottavuuden kasvun hidastuessa työllisyyskehityksen merkitys kuitenkin korostuu. Tämä näkyy myös tässä tarkasteltavissa vaihtoehdoissa skenaarioissa. Kaikissa vaihtoehdoissa talouden kasvuvauhti on vuosina 2006–2011 nopeampaa kuin vuosina 2012–2030. Tämä johtuu siitä, että työllisyyden oletetaan jokaisessa kehitysvaihtoehdossa kasvavan vuoteen 2011 asti. Vuoden 2012 jälkeen työikäinen väestö alkaa supistua selvästi ja tämä heijastuu talouteen työllisten määrän laskuna.

Kehityksen perusvaihtoehdossa Suomen talouden keskimääräinen kasvuvauhti vuosina 2012–2030 on 1,5 prosenttia. Positiivisessa vaihtoehdossa kasvu on 2,5 prosenttia ja negatiivisessa vaihtoehdossa vain 0,7 prosenttia. Erot talouskasvussa johtuvat vastaavista eroista tuottavuuden kasvussa ja työllisyyskehityksessä (ks. taulukko 3). Positiivisen kehityksen skenaariossa vältytään työpanoksen laskusta kokonaan, koska väestön työhön osallistumisaste nousee ja väestökehitys on ennakoitua myönteisempi.

Taulukko 3. BKT:n, työllisyyden ja tuottavuuden muutosvauhdit eri skenaarioissa

	BKT:n kasvu 2006–2011	Työllisyyden muutos 2006–2011	Tuottavuuden kasvu 2006–2011
Positiivinen kehitys	3,7	1,2	2,5
Perusura	2,5	0,5	2,0
Negatiivinen kehitys	1,9	0,4	1,5
	BKT:n kasvu 2012–2030	Työllisyyden muutos 2012–2030	Tuottavuuden kasvu 2012–2030
Positiivinen kehitys	2,5	-0,0	2,5
Perusura	1,5	-0,2	1,7
Negatiivinen kehitys	0,7	-0,5	1,2

Eri skenaariot eroavat toisistaan sekä tuottavuuden kasvuvauhdin että työllisyyskehityksen suhteen. Negatiivisessa skenaariossa työttömyys jää pysyvästi 6–7 prosentin tasolle ja työllisyys heikkenee selvästi koko ajan. Positiivisessa skenaariossa tuottavuuden kasvu jatkuu verrattain nopeana (ei kuitenkaan nopeampana kuin vuosina 1995–2005) ja työttömyys alenee ensin 5 prosenttiin ja lopulta peräti 3 prosenttiin. Neutraalin kehityksen vaihtoehdossa kehitys jää näiden ääripäiden välille.

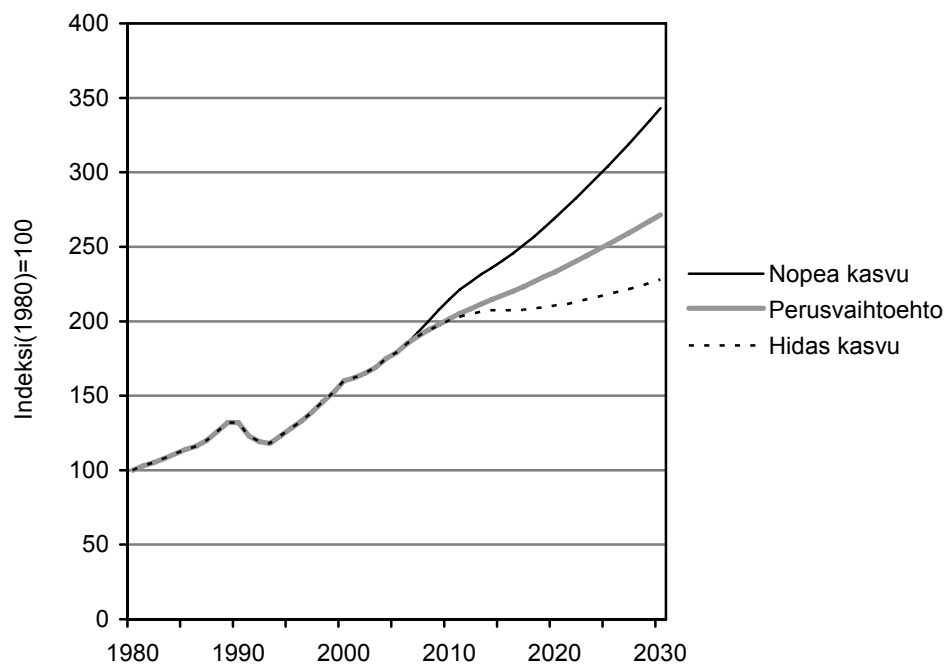
Nopea kasvun skenaario vaikuttaa varsin optimistiselta. Bruttokansantuotteen ja tuottavuuden osalta se merkitsee kuitenkin vain talouden pysymistä vanhalla pitkään jatkuneella kasvu-urallaan.

Kehityksen perusura merkitsee selvää kasvun hidastumista aiempaan verrattuna. Myönteistä on kuitenkin se, että myös perusuralla talouden kasvu jatkuu työikäisen väestön supistumisesta huolimatta. Kasvuvauhti on kuitenkin selvästi hitaampi kuin mihin aiempina vuosikymmeninä on totuttu. Jopa 1990-luvulla, jolloin Suomen talous kävi historiansa syvimmän lamakauden, keskimääräinen talouskasvu oli nopeampaa kuin perusuralla vuosina 2012–2030.

Hitaan kasvun skenaario merkitsee kasvun pysähtymistä lähes kokonaan työikäisen väestön supistuessa ja tuottavuuskehityksen hidastuessa selvästi. Erilaisten

kasvuoletusten vaikutus bruttokansantuotteen pitkän ajan kehitykseen on nähtävissä kuviossa 6. Vuoteen 2030 mennessä kasvuprosenttien erot tuottavat valtaavan eron tuotannon tasoon. Nopean kasvun vaihtoehdossa bruttokansantuote on vuonna 2030 noin 50 prosenttia suurempi kuin hitaan kasvun vaihtoehdossa.

Kuvio 6. *Bruttokansantuotteen volyymi vuosina 1980–2030, indeksi(1980)=100*



Taulukko 4. *Tuotannon ja tuottavuuden indeksit vuonna 2030, indeksi(2005)=100*

	Tuottavuus	BKT	BKT/as.
Positiivinen skenaario	179	203	190
Perusura	159	156	154
Negatiivinen skenaario	144	135	142

6 Julkiset menot

Julkisten menojen voi odottaa kasvavan demografisen muutoksen seurauksena. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, kuinka paljon menot kasvavat. Suhteellisen pienetkin muutokset menojen vuosikasvussa tai kansantalouden kasvussa aiheuttavat suuria kumulatiivisia muutoksia julkisten menojen bruttokansantuoteosuuteen pitkällä aikavälillä.

Menopainelaskelmien lähtökohdaksi on aina kiinnitettävä joukko taustaoletuksia. Seuraavassa tarkastelussa lähtökohtana on nykyisten julkisten menojen jakaminen ikärakenteesta riippuviin julkisiin menoihin ja muihin, ikärakenteesta riippumattomiin julkisiin menoihin. Tämän lisäksi menot erotellaan julkisesta velasta aiheutuviin korkomenoihin, työttömyydestä aiheutuviin työttömyysmenoihin (työttömyyskorvaukset ja työvoimapolitiikan toimenpiteet) sekä muihin julkisiin menoihin.

Väestön ikärakenteesta riippuvia menoja ovat eläkemenot ja ikääntyneen väestön käyttämistä julkisista hoivapalveluista aiheutuvat sosiaali- ja terveystenot. Eläkeikäiselle väestölle suunnattujen menojen voi olettaa kasvavan samaa tahtia tämän väestöryhmän kanssa.

Julkisten menojen jaottelu:

- (1) ikäriippuvaiset sosiaali- ja terveystenot
 - julkiset terveys- ja hoivamenot
 - eläkemenot
- (2) korkomenot valtion ja kuntien bruttovelasta
- (3) perustenot
 - julkiset palvelut eli julkinen kulutus
 - koulutusmenot
 - julkiset investoinnit
 - tulonsiirrot ja subventiot
 - työttömyyden kustannukset
 - elinkeinotuet
 - muut tulonsiirrot

Julkiset menot pyrkivät kasvamaan jatkuvasti. Jos palveluiden taso ja etuuksien reaaliarvo tai suhteellinen arvo halutaan turvata muuttumattomana, joudutaan julkisia menoja jatkuvasti kasvattamaan yleisen kustannuskehityksen mukaan. Tulonsiirtojen – kuten eläkkeiden – kohdalla tämä merkitsee vähintään inflaatiotarkistusten tekemistä. Pidemmällä aikavälillä pelkät inflaatiohyvitykset eivät riitä, vaan järjestelmien rapautumisen estäminen edellyttää etuuksien sitomista keskimääräiseen palkkakehitykseen.

6.1 Oletukset menojen kasvusta

Seuraavassa oletamme, että vuosina 2006–2030 työn tuottavuuden ja reaali-palkkojen keskimääräinen kasvuvauhti on sama ja että julkisen sektorin maksamat sosiaaliset tulonsiirrot eläkkeitä lukuun ottamatta on sidottu palkkakehitykseen. Tällöin tulonsiirtojen yksikköhinta kohoaa samaa vauhtia kuin keskimääräinen työn tuottavuus. Oletusta voidaan pitää hyvinvointivaltion kannalta nykytilan säilyttämisenä. Se turvaa tulonsiirtojen nykyisen suhteellisen arvon säilymisen. Jos tulonsiirtoihin tehtäisiin vain inflaatiokorjaus, laskisi niiden suhteellinen merkitys reaali-palkkojen noustessa. Jos edes inflaatiotarkistuksia ei tehtäisi, johtaisi tulonsiirtojen nimellisarvon jäädyttäminen niiden sekä suhteellisen että reaali-arvon asteittaiseen rapautumiseen.

Oletus tulonsiirtojen (muiden kuin eläkkeiden, joilla on oma tarkasti määritelty indeksisidonnaisuutensa) sitomisesta palkkakehitykseen on tyypillinen tämänkaltaisille laskelmille, koska se on ”politiikkaneutraali”. Toisaalta tulonsiirtojen sitomista reaali-palkkoihin voidaan pitää rohkeana ja jopa epärealistisena oletuksena sen vuoksi, että tällaista sääntöä ei ole noudatettu Suomessa (eikä kovin monessa muussakaan maassa) 1980-luvun jälkeen. Käytännössä useimpiin tulonsiirtoihin on tehty vain inflaatiotarkistuksia, mikä on johtanut niiden heikkenemiseen suhteessa palkkojen kehitykseen. Lisäksi joidenkin etuuksien arvo on heikentynyt jopa reaalisesti (esim. lapsilisät).

Julkisten palveluiden tason turvaaminen nykyisellä tasolla edellyttää palvelumenojen kasvattamista samaa vauhtia palkkakehityksen kanssa. Ainoa syy poiketa tästä olisi se, että joissain palveluissa tapahtuisi merkittäviä tuottavuuden parannuksia esim. uuden teknologian tai toiminnan paremman organisoinnin avulla. Tutkimusten mukaan tällaista tuottavuuden kasvua on aiemmin tapahtunut mutta se on ollut suhteellisen vähäistä, noin 0,3 prosenttia vuodessa.⁴ Nyt käsillä olevissa laskelmissa emme oleta tuottavuuden (eli työntekijää kohden laskettujen suoritteiden määrän) parantuvan lainkaan julkisessa palvelutoiminnassa. Sen sijaan julkisten palveluiden reaali-hinta nousee samaa vauhtia reaali-palkkojen ja talouden keskimääräisen tuottavuuskehityksen kanssa.

On selvää, että eläkemenot kasvavat samaa vauhtia eläkeläisten määrän kanssa. Sen sijaan ei ole yhtä selvää, että eläkeikäisen väestön hoivapalvelujen tarve kasvaisi yhtä nopeasti. Voidaan ajatella, että tulevaisuudessa vanhusväestö on terveempää ja parempikuntoista kuin nykyään, jolloin hoivapalvelujen tarve henkeä kohden voisi jonkin verran supistua. Jos esimerkiksi dementian lääkehoidossa saavutettaisiin merkittäviä edistysaskelia seuraavan 30 vuoden aikana, vanhusten laitoshoidon tarve vähenisi olennaisesti nykyisestä. Yksinkertaisuuden ja varovaisuuden vuoksi emme kuitenkaan huomioi tällaisia mahdollisuuksia vaan ole-

⁴ Ks. esim. Parkkinen (2002). Joidenkin tilastojen mukaan julkisten palvelujen tuottavuus jopa heikentyisi trendinomaisesti, mutta tämä ei tunnu kovin uskottavalta.

tamme, että hoivapalvelujen määrä on suoraan verrannollinen vanhusväestön määrään myös tulevaisuudessa.

Muiden kuin eläkeikäisen väestön määrästä riippuvien julkisten menojen olemme kehityksen perusvaihtoehdossa kasvavan jatkossa reaalisesti kaksi prosenttia vuodessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muiden julkisten palvelujen tuotannon määrä pysyy ennallaan ja tulonsiirtojen reaaliarvo kehittyy samaa vauhtia yleisen palkkatason kanssa. Jos tulonsiirtojen kasvusta tingitään tai jos palvelutuotannon tuottavuus paranee, sallii tällainen oletus myös palvelutuotannon määrän varovaisen kasvattamisen.

Työeläkkeiden kehitys

Eläketurvakeskuksen arvion (Biström et al., 2004) mukaan työeläkkeiden reaaliarvo nousee noin 50 prosenttia seuraavan 20 vuoden aikana – suurin piirtein saman verran kuin palkkojenkin. Muutoksen taustalla on odotettu tuottavuuden nousu ja työeläkejärjestelmän kypsyminen. Vuoteen 2050 mennessä eläkkeiden reaaliarvo jopa kaksinkertaistuu. Laskelmien mukaan eläkkeiden korvausasteet ja suhteellinen eläketaso kääntyvät kuitenkin hienoiseen laskuun pitkällä aikavälillä. Tämä johtuu elinaikakertoimen vaikutuksesta ja siitä, että eläkkeitä ei ole sidottu palkkojen kehitykseen.

Yksityisen sektorin työeläkemenot suhteessa työtuloihin kasvavat nykyisestä noin 19 prosentin tasosta reiluun 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tämän jälkeen eläkemenoprosentti kasvaa hitaasti. Yksityisen sektorin palkansaajien eläkemeno kasvaa hieman hitaammin, kun taas julkisen sektorin työeläkemenot nousevat nykyisestä reilusta 30 prosentista yli 40 prosenttiin palkoista 2020-luvulla. 2030-luvulta lähtien julkisen sektorin menoprosentti alenee ja lähestyy pitkällä aikavälillä yksityisen sektorin menojen tasoa.

Yksityisen sektorin palkansaajien työeläkemaksu nousee nykyisestä 21,6 prosentin tasosta noin 6 prosenttiyksikköä tultaessa 2030-luvulle, tämän jälkeen maksu ei muutu oleellisesti. Sen sijaan eläkerahastojen suhde palkkasummaan kasvaa tasaisesti koko laskentajakson ajan, jos nykyistä rahastointipolitiikkaa jatketaan.

Eläkemenojen kasvu on seurausta vanhuuseläkemenon kasvusta, jonka taustalla on väestön vanheneminen. Elinaikakertoimen käyttöönotto vähentää väestön vanhenemisen eläkemenovaikutuksia kuitenkin oleellisesti pitkällä aikavälillä. Eläkekustannusten kasvua pyritään rajoittamaan vuodesta 2010 alkaen elinaikakertoimella. Kerroin lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen tuottamien tuoreimpien viiden vuoden tilastojen perusteella (ks. Anttila et al., 2005).

Keskimääräisen elinajan kasvu yhdellä vuodella kasvattaa eläkekustannuksia noin viidellä prosentilla. Elinaikakerroin vaikuttaa vanhuus- ja perhe-eläkkeisiin. Se sitoo eläkkeen määrän automaattisesti elinajan muutokseen. Kerroin määritel-

lään ensimmäisen kerran vuonna 2009, jolloin se saa arvon 1. Jos elinajan odote kasvaa tämän jälkeen, kerroin pienenee ja vastaavasti myös eläkkeen määrä pienenee. Kerroin toimii myös toiseen suuntaan, eli elinajan odotteen lyhentyessä kerroin ja eläkkeen määrä kasvavat. Elinaikakerroin pienentää kuukausittain maksettavan eläkkeen määrää, mutta se ei kavenna koko eläkeajalta maksettavaa eläkekertymää, jos eläkkeensaaja elää elinajanodotteen mukaiseen ikään. Jos siis elinikä edelleen pitenee odotetulla tavalla, elinaikakerroin pienentää tulevaisuudessa eläkkeitä jopa 10 prosentilla. Järjestelmään on kuitenkin rakennettu kannustin, jonka avulla entisensuuruisen eläkkeen voi saavuttaa työskentelemällä pidempään.

Jos eläkkeelle jäävät työntekijät eivät syystä tai toisesta onnistu saavuttamaan riittävän pitkiä työuria, on seurauksena eläkkeiden korvaustason lasku alle 50 prosenttiin eläkepalkasta. Jos lisäksi elinajanodotteen kasvu jatkuu entiseen tahtiin, alentaa elinaikakerroin eläkkeiden korvaustason monien kohdalla 40 prosentin tuntumaan (Anttila et al., 2005). Toteutuvien eläkkeiden taso voi jäädä vielä tätäkin huonommaksi, jos eläkkeellä ollaan pitkään (yli 20 vuotta) ja jos samaan aikaan reaalipalkkojen nousu on nopeaa. Tällöin vanhojen ihmisten eläkkeet voivat laskea vähitellen noin 30 prosenttiin suhteessa keskimääräiseen palkkatasoon (ks. Huovari et al., 2006).

Muut julkiset menot

Suomen julkiset sosiaali- ja terveystalvelujen kustannukset ovat tällä hetkellä lähellä muiden vertailumaiden (EU15- tai OECD-maat) keskiarvoa. Julkisen terveydenhuollon kustannukset ovat teollisuusmaiden pienimpiä, toisaalta ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kustannukset ovat korkeat. Yhteenlasketut hoivan ja hoidon kustannukset ovat selvästi muita Pohjoismaita alemmat.

Stakesin kokoaman asiantuntijaryhmän raportin (Stakes 2006) mukaan sosiaali- ja terveystalvelumenojen ennakoitaan kasvavan huomattavasti. Silti niiden kansantuoteosuus kasvaa kuitenkin kohtuullisesti noin vuoteen 2015 asti. Tämä johtuu siitä, että ikärakenteen muutos ei välttämättä vaikuta menojen kasvuun niin paljon kuin on oletettu.

Vuoteen 2015 tai 2020 mennessä hoiva- ja hoitopalvelumenojen bkt-osuuden arvioidaan nousevan nykyisestä 1,2–1,7 prosenttiyksiköllä. Kustannukset jatkavat kasvuaan nopeammin tämän jälkeen suurten ikäluokkien tullessa hoivan ja hoidon tarvitsijoiksi. Vuoden 2030 jälkeen kustannusten kasvuvauhdin ennakoitaan tasaantuvan.

Hoivan ja hoidon tarve kasautuu yleensä voimakkaasti eliniän viimeisille vuosille. Siksi väestörakenteen muutos on saanut korostuneen aseman hoiva- ja hoitomenoskenaarioissa. Menojen kasvuun vaikuttavat kuitenkin myös muut tekijät. Laskelmissa ei ole helppoa ennakoida teknologian kehityksen vaikutusta, työ-

voimakustannusten kasvua, palvelujärjestelmää muuttavia poliittisia päätöksiä tai ihmisten käyttäytymisen muutoksia. Ne voivat vaikuttaa kustannuksiin enemmän kuin ikärakenteen muutos.⁵ Hoitoalan työvoimakustannusten muita aloja nopeampi nousu on varsin mahdollista ja siitä voi yhdessä lääkkeiden nousevien hintojen ohella tulla merkittävin terveystoimen kasvattava tekijä. Toisaalta hoidon tarve ei välttämättä kasva samaa tahtia eliniän pidentymisen kanssa.

Lähtötuloväestössä odotettavissa oleva väestön ikääntyminen ei ole täysin odotamaton muutos. Vanhusväestön määrä on Suomessa ollut jo pitkään kasvussa. Stakesin (2006) mukaan ikärakenteen muutos on kuitenkin selittänyt menneisyydessä vain noin kolmasosan hoitokustannusten kasvusta. Muiden tekijöiden merkitys voi olla suuri myös tulevaisuudessakin. Jos muillekin kuin väestörakennetekijöille annetaan painoa laskelmissa, kehityksen ennustettavuus heikkenee. Esimerkiksi Stakesin ja Helsingin yliopiston laatima ikääntyneen väestön toimintakyvyn paranemisen huomioon ottava laskelma ennakoii, että kustannusten nousu voi olla jopa neljänneksen pienempi kuin pelkkään väestömuutokseen keskittyvässä ennusteessa. Toisaalta voidaan esittää rajumpia näkemyksiä kustannusten kehityksestä. Työryhmä korostaa, että kustannuskehitystä muokkaaviin tekijöihin voidaan pitkälti vaikuttaa nyt tehtävillä poliittisilla ja muilla päätöksillä. Ikääntyvän väestön toimintakykyä parantavat toimet ovat tällaisia

Vuotta 2004 koskevien kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan julkisyhteisöjen terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen kustannukset olivat 14,3 miljardia euroa eli 9,4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Terveydenhuollon julkiset kulutusmenot olivat tästä 8,6 miljardia ja sosiaalipalvelujen 5,7 miljardia euroa. Ihmisten toisilleen antaman epävirallisen hoivan eli omaishoitajien työn määrää ja arvoa ei tilastoida, mutta se on merkittävä. Hoivan ja hoidon kokonaiskustannuksiin kuuluvat myös terveydenhuollon yksityiset kulutusmenot, jotka olivat noin kolme miljardia euroa. Summa on noin 4 prosenttia yksityisestä kulutuksesta. Kunnallisten sosiaali- ja terveystoimien menot olivat 12,1 miljardia, kun asiakasmaksuista saatavaa osuutta ei oteta huomioon.

Tulevan menokehityksen arviointi

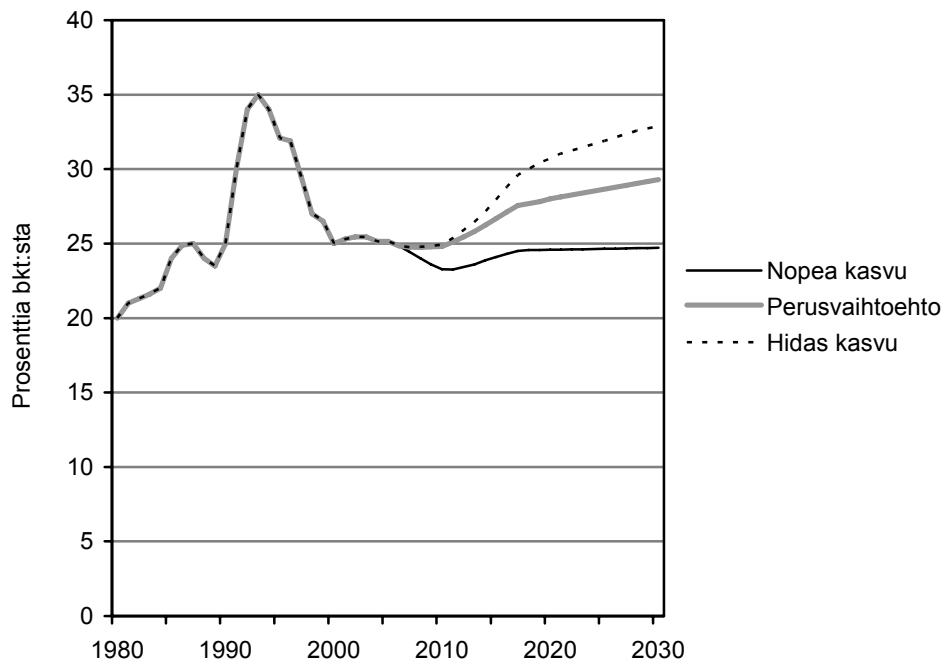
Kun tiedetään odotettavissa olevan väestön ikärakenteen muutoksen aiheuttama julkisten menojen reaalinousupaine ja kokonaistuotannon kehityksen aikaura, voidaan laskea julkisten sosiaali- ja terveystoimien samoin kuin muidenkin menojen bkt-osuuksien odotettavissa oleva kehitys. Sosiaali- ja terveystoimien bkt-osuuden kehitys on esitetty kuviossa 7. Niiden bkt-osuus alkaa kasvaa vuoden 2010 jälkeen. Muiden julkisten perusmenojen volyymin kehitystä

⁵ Näiden tekijöiden vaikutuksia hoitomenoihin on arvioitu mm. SOMERA-toimikunnan taustaraportissa (ks. STM 2002); ks. myös Parkkinen (2002, 2004).

on esitelty kuvioissa 8A ja 8B. Kuviossa 9 on esitetty kaikkien julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta.

Julkisen kulutuksen, investointien ja tulonsiirtojen lisäksi tärkeän osan julkisista menoista muodostavat valtion velasta maksettavat korot ja työttömyydestä aiheutuvat menot. Vuonna 2000 ensin mainittuihin nk. perusmenoihin kuuluvien menolajien bkt-osuus oli noin 43 prosenttia. Työttömyys- ja korkomenojen bkt-osuus vastaavasti oli noin 6 prosenttia. Jatkossa työttömyys- ja korkomenojen voi olettaa supistuvan.

Kuvio 7. Sosiaali- ja terveystenot vuosina 1980–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta



Julkiset menot on seuraavassa jaoteltu väestön ikärakenteesta riippuviin eläke- ja terveystenoihin, työttömyysasteesta riippuviin työttömyysmenoihin ja muihin menoihin. Muut menot sisältävät julkisen hallinnon, koulutuksen, elinkeinopoliitiikan ja julkiset investoinnit sekä muut tulonsiirrot. Eläke- ja terveystenojen kehitys perustuu ETK:n, VM:n ja STM:n arvioihin eläkemenoista (mitkä vuorostaan perustuvat väestöennusteeseen ja eläkkeiden reaaliarvon kehitysennusteeseen)⁶ ja työttömyysmenot taas edellä esitettyihin työttömyysasteisiin eri kehitysvaihtoehtoissa. Menojen reaaliarvo kasvaa nopean talouskasvun vaihtoehdossa nopeimmin, koska yleinen reaaliarvojen kehitys on nopeampaa. Työvoimakus-

⁶ Ks. Biström et al. (2004), STM (2002).

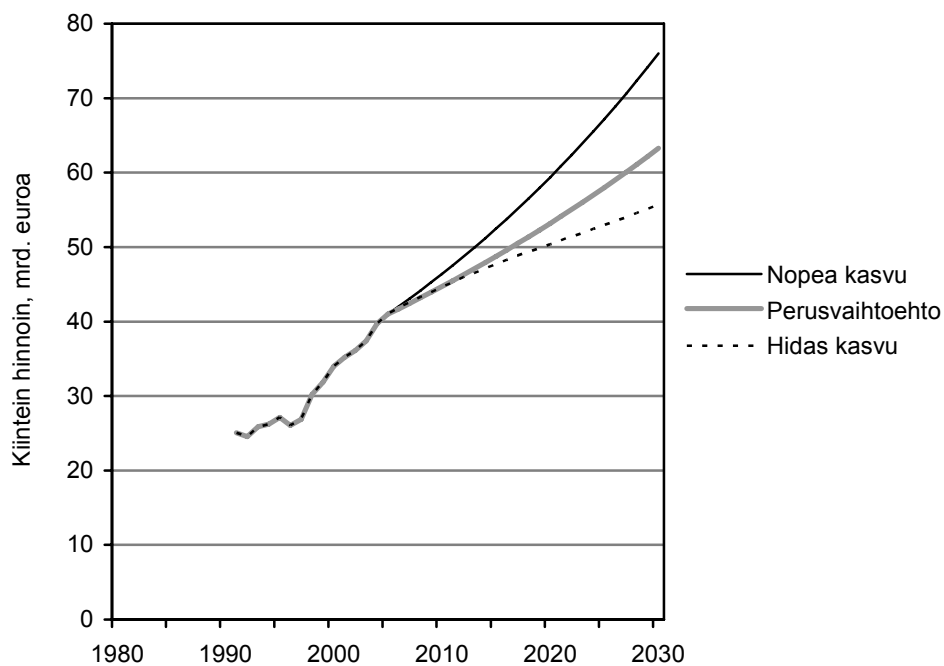
tannusten ja eläkkeiden kehitys on sidoksissa tuottavuuden kehitykseen. Siten nopean kasvun vaihtoehdossa julkiset menot kasvavat nopeammin kuin hitaan talouskasvun vaihtoehdossa, vaikka menojen bkt-osuus jää pienemmäksi.

6.2 Julkinen talous eri skenaarioissa

Positiivinen skenaario: nopea kasvu

Nopean talouskasvun vaihtoehdossa taloudellinen kasvu kasvattaa voimakkaasti julkisen talouden tuloja eikä rahapula juurikaan rajoita julkisten menojen kehitystä. Työttömyysmenojen ja valtion korkomenojen aleneminen ja voimakas tulokehitys luovat pelivaraa kaikkiin menoihin. Verotusta voidaan lisäksi hieman keventää ja silti julkisen talouden ylijäämä kasvaa. Valtion velka supistuu nopeasti suhteessa bruttokansantuotteen arvoon.

Kuvio 8A. *Julkiset perusmenot pl. sos.menot vuosina 1991–2030, kiintein hinnoin, mrd. euroa*



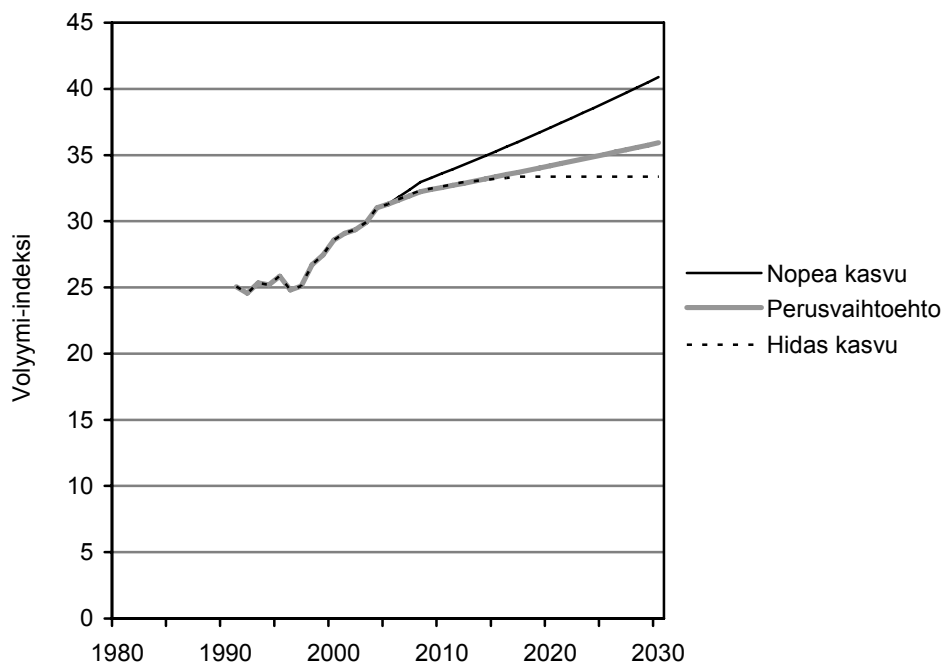
Hyvän tulokehityksen vuoksi eläke- ja terveystenonjen oletetaan kasvavan positiivisessa skenaariossa nopeammin kuin perusvaihtoehdossa. Muiden perusmenojen reaalkasvuksi oletetaan 2,5 prosenttia vuodessa. Menojen nopeasta kasvusta huolimatta sosiaalimenojen bkt-osuus ei nouse lainkaan positiivisen kehityksen skenaariossa. Tämä johtuu ensi sijassa eläkkeiden indeksoinnista. Työllisten

määrän korkea taso ja reaali-palkkojen nopea nousu pitävät huolen siitä, että palkkasumma kasvaa vähintään yhtä nopeasti kuin eläkemenot, joita ei nykyinsäädännön mukaan ole kiinnitetty ansiotason kehitykseen.

Neutraali skenaario: perusura

Neutraalissa kehitysvaihtoehdossa julkisen talouden ylijäämä on pienempi ja työttömyysmenot suuremmat kuin positiivisessa skenaariossa. Julkisen talouden liikkumavara on pienempi kuin edellä, mutta merkittäviä menoleikkauksia tai suuria veronkorotuksia ei tarvita. Verotus kuitenkin kiristyy vähitellen ja julkisten menojen kasvu hidastuu noin 0,5 prosenttiin vuodessa. Sosiaalimenojen suhteellinen kasvu on huomattava. Sosiaali- ja terveystenot nousevat lähinnä väestön ikääntymisen vuoksi noin 5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Muiden perusmenojen reaalikasvu jää 1,7 prosenttiin vuodessa; suurin osa tästä kasvusta menee kuitenkin kohoavien yksikkökustannusten (reaaliset työvoimakustannukset nousevat) kattamiseen eikä palvelutuotannon volyymin kasvattamiseen jää juurikaan tilaa (kuvio 8B).

Kuvio 8B. *Julkiset perusmenot pl. sos.menot vuosina 1991–2030, volyymindeksi*



Negatiivinen skenaario: hidas kasvu

Hitaan kasvun vaihtoehdossa julkisen talouden liikkumavara kaventuu olemattomaksi ja kaikkien menojen kasvua joudutaan jarruttamaan. Julkisen talouden ylijäämä supistuu ja alijäämäisyyden välttämiseksi menoja joudutaan karsimaan. Tilanne alkaa kärjistyä vuoden 2012 jälkeen, jolloin väestön ikääntymisen ja kasvavien sosiaalimenojen rasitus alkavat kaventaa julkisen talouden pelivaraa. Valtiontalous painuu voimakkaasti alijäämäiseksi ja valtion velka kasvaa kestäättömällä tavalla. Verotusta joudutaan kiristämään selvästi. Nämä toimet eivät ratkaise hitaan kasvun ongelmaa, mutta ne auttavat julkista taloutta selviämään jotenkin velvoitteistaan vuoteen 2030 asti.

Sosiaali- ja terveystenonon bkt-osuus nousee epäedullisen väestökehityksen ansiosta peräti 8 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Muiden menonon osalta kasvuvaraa ei ole lainkaan (kuvio 8B).

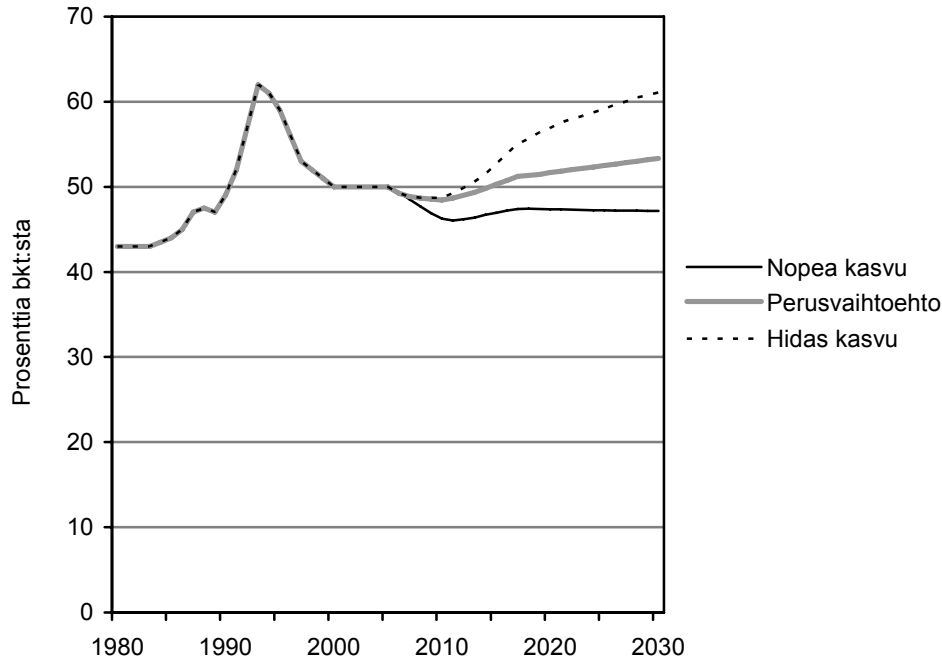
6.3 Julkiset menot yhteensä

Työttömyyden alentumisen ja korkomenonon laskun seurauksena julkisen sektorin kokonaismenot nousevat kaikissa skenaarioissa selvästi vähemmän kuin perusmenot. Perusmenot vuorostaan kasvavat vähemmän kuin sosiaali- ja terveystenot. Kuvioista 9 on nähtävissä, että kokonaismenot supistuvat aluksi hieman vuoteen 2010 mennessä (noin 46–49 prosenttiin bkt:sta), ja nousevat tämän jälkeen eri skenaarioissa 48–61 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Siten julkiset menot olisivat vuonna 2030 suhteessa kokonaistuotantoon nopean kasvun skenaariossa samalla tasolla kuin vuonna 1990 ja hitaan kasvun skenaariossa samalla tasolla kuin lamavuosina 1992–94.

Positiivisessa skenaariossa julkisissa kokonaismenoissa ei tapahtuisi siis lainkaan kasvua suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Tärkein syy tähän on korkean työllisten määrän ohella nopea tuottavuuden kasvu. Palkkasumman ripeä kasvu pitää huolen siitä, että eläkemenojon kehitys jää jatkuvasti hieman jälkeen palkkasumman kehityksestä. Syynä tähän on työeläkkeiden indeksointi. Muiden tulonsiirtonon kuin eläkkeiden osalta oletetaan, että ne seuraavat ansiotason kehitystä.

Kehityksen perusura ei ole kovin dramaattinen. Siihen sisältyy selvä julkisten menonon kasvu, mutta kasvu ei vuoteen 2030 mennessä vaikuta kuitenkin kovin dramaattiselta. Ongelmallista on lähinnä se, että kasvupaineet jatkuvat myös vuoden 2030 jälkeen. Negatiivisen kehityksen skenaario näyttäytyy kestäättömänä jo vuoden 2012 jälkeen.

Kuvio 9. Julkiset menot vuosina 1980–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta



Sosiaali- ja terveysten kehitykseen vaikuttaa varsinkin pitkällä aikavälillä useat tekijät, joiden kehitystä on vaikea ennakoida. Menojen kasvu voi olla oletettua vähäisempää, jos tulevaisuuden vanhusväestön terveys ja toimintakyky parantuu verrattuna tämän päivän tilanteeseen. Tämä on mahdollista, varsinkin jos dementian lääkehoidossa saavutetaan merkittäviä edistysaskeleita. Toisaalta uudet lääkkeet ovat ainakin aluksi hyvin kalliita.

Yhdyskuntarakennetta ja asumista on myös mahdollista kehittää niin, että se sallii entistä pidempään jatkuvan kotona asumisen vanhoille ihmisille. Koska laitoshoido on kallista, melkein kaikki vanhusten omatoimista selviytymistä tukevat ratkaisut ovat taloudellisesti kannattavia julkisen talouden kannalta.

Säästöä julkisiin menoihin voi syntyä myös siitä, että julkisten palvelujen tuotannossa pystytään alentamaan kustannuksia tuottavuutta kasvattamalla. Tässä esitetyissä skenaariolaskelmissa tällaista mahdollisuutta ei ole huomioitu, koska siihen liittyy paljon epävarmuutta. Tuottavuuden kasvua voidaan kuitenkin saada aikaan jo nykyisellään teknologialla, jos parhaiden organisaatiomallien ja toimintamallien omaksumisessa voidaan edetä.⁷ Tulevaisuudessa terveydenhoidon

⁷ Aaltonen (2006) analysoi terveyskeskusten tuottavuuseroja. Tuottavuusero parhaiden ja heikoimpien yksiköiden välillä on huomattava.

tuottavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan lisätä uuden teknologian ja parempien lääkkeiden avulla.

Taulukko 5. Julkiset menot vuonna 2030 prosenttia bruttokansantuotteesta eri skenaarioissa

Skenaario	Sos.- ja terv.	Tyött. ja kor.	Muut menot	Menot yht.
Nykytila	24,5	3,0	22,5	50,0
Positiivinen kehitys	25,0	1,0	21,0	47,0
Perusura	29,5	2,0	21,5	53,0
Negatiivinen kehitys	33,0	3,0	25,0	61,0

Todennäköisin menoja kasvattava tekijä muodostuu hoitohenkilökunnan palkka-kehityksestä. Kasvava tarve yhdessä supistuvan työvoiman tarjonnan kanssa voi johtaa pulaan hoitohenkilöstöstä, mikä vuorostaan johtaa alan suhteellisten palkkojen nousuun ja samalla julkisten sosiaali- ja terveysten menojen bkt-osuuden ennakoitua suurempaan kasvuun. Tätä mahdollisuutta ei ole huomioitu skenaariolaskelmissa; niissä on oletettu, että terveydenhoidon palkat kehittyvät samaa tahtia muiden alojen palkkojen kanssa. On varsin mahdollista, että mahdolliset tuottavuuden kasvusta koituvat säästöt hoitoaloilla kanavoituvat korkeampien työvoimakustannusten maksamiseen, eivätkä siten tuota kevennystä menopaineisiin.

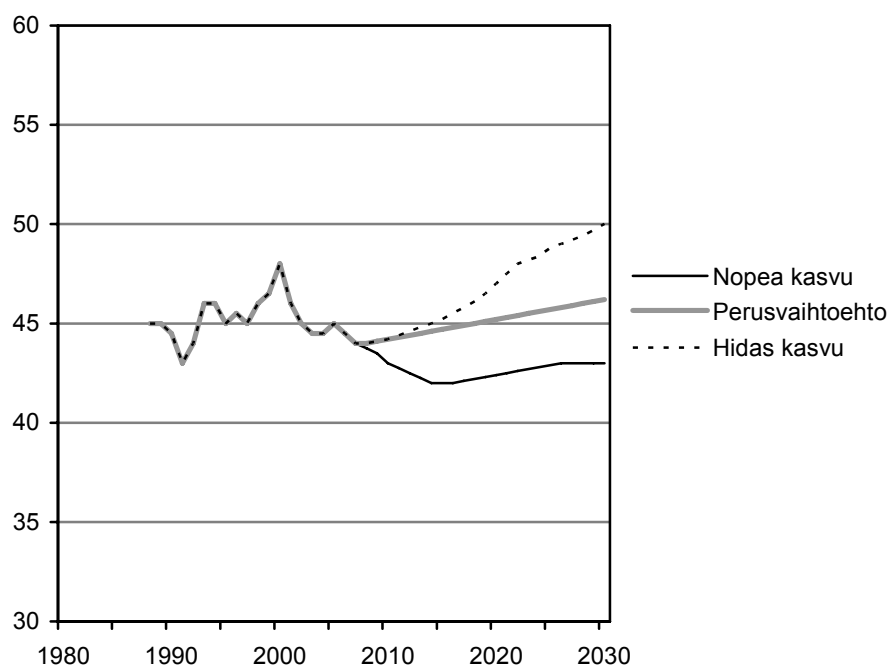
7 Julkisen sektorin rahoitus: verot ja TEL-rahastojen tuotto

7.1 Veroasteen kehitys

Eri skenaarioiden oletetaan eroavan toisistaan merkittävästi paitsi menojen myös julkisen sektorin tulojen osalta. Perusajatuksena skenaarioissa on, että hyvä kehitys mahdollistaa kokonaisveroasteen laskun, huono kehitys taas pakottaa kiristämään verotusta tuntuvasti. Perusura ei merkitse suurta muutosta nykyiseen tilaan (kuvio 10A).

Positiivisessa skenaariossa verotulojen bkt-osuus on matalin. Skenaariossa oletetaan, että tarkasteluperiodin alkupuolella jatketaan vuodesta 2001 jatkunutta veroasteen alentamislinjau. Hyvä taloudellinen kehitys tekee mahdolliseksi veroasteen alentamisen aina vuoteen 2015 asti, jolloin kokonaisveroaste painuu noin 42 prosenttiin. Sen jälkeen rakenteelliset muutokset veropohjassa nostavat veroastetta vähitellen 43 prosenttiin.

Kuvio 10A. Kokonaisveroaste vuosina 1988–2030



Kehityksen perusuralla veroaste pysyy lähellä vuosien 1995–2005 vaihteluväliä. Veroaste ei kuitenkaan enää kevene vaan alkaa asteittain nousta (esim. TEL-maksujen asteittaisen noston vuoksi) ja saavuttaa 46 prosentin tason vuonna 2030. Verotus kiristyisi siis vähitellen takaisin lamaan aikaiselle huipputasolle. Muutos ei kuitenkaan olisi kovin dramaattinen.

Heikon kehityksen negatiivisessa skenaariossa julkisten menojen bkt-osuuden voimakas kasvu pakottaa aloittamaan nopeammat veronkorotukset vuoden 2015 jälkeen. Vuoteen 2030 mennessä kokonaisveroaste nousee 50 prosenttiin eli samalle tasolle kuin Ruotsissa ja Tanskassa.

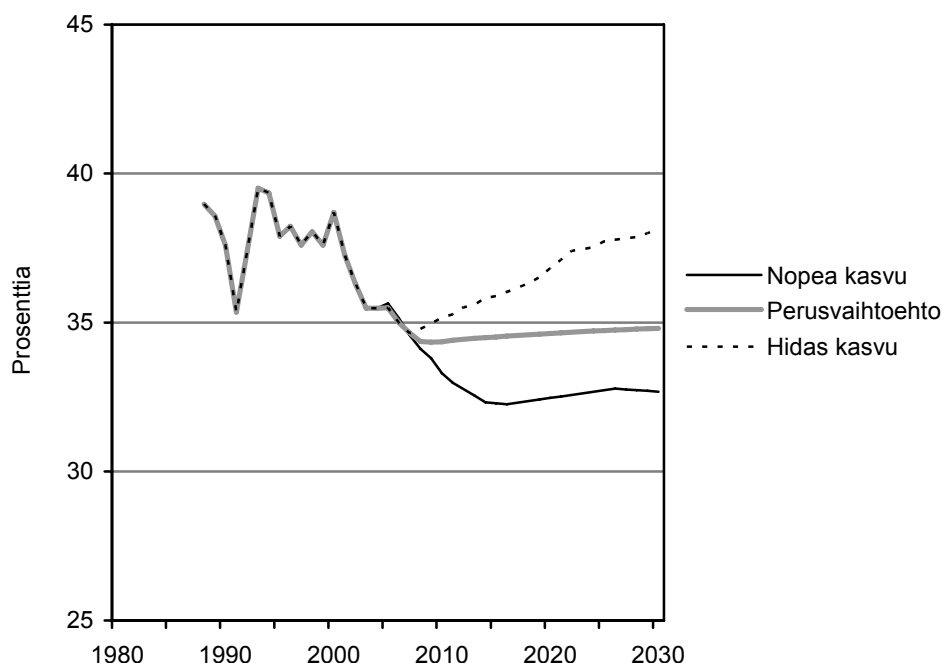
Kokonaisveroasteen kehitys ei suoraan kerro sitä miten veroperusteet muuttuvat. Verotulojen bkt-osuus voi esim. kasvaa sen vuoksi, että yksityisen kulutuksen bkt-osuus kasvaa. Seuraavassa on pyritty arvioimaan keskeisten veropohjien kehitystä suhteessa bruttokansantuotteeseen ja suhteuttamaan verotulojen kehitys veropohjien kehitykseen. Näin saadaan parempi mitta verotuksen kireydellä.

Tärkeimmät veropohjat muodostuvat palkka- ja eläketuloista, yritysten voitoista ja pääomatuloista sekä yksityisestä kulutuksesta. Kaikissa skenaarioissa oletamme näiden veropohjien summan kasvavan bruttokansantuotetta nopeammin useasta syystä:

- työvoimapula johtaa palkkojen kansantulo-osuuden nousuun
- väestön ikääntyminen ja reaalisen valuuttakurssin vahvistuminen nostavat yksityisen kulutuksen bkt-osuutta
- eläketulojen bkt-osuus kasvaa
- kotitalouksien vaurastuminen kasvattaa pääomatulojen bkt-osuutta

Kuviossa 10B on esitetty verotulojen kehitys suhteessa veropohjaan eri skenaarioissa. Nopean kasvun skenaariossa verotuksen oletetaan vuosina 2007–2015 kevenevän yhtä paljon kuin vuosina 2001–2006. Perusuralla veroperusteet pysyisivät kutakuinkin ennallaan. Kokonaisveroasteen nousu johtuisi siten lähinnä veropohjien laajenemisesta. Negatiivisen kehityksen skenaariossa verotus kiristyisi selvästi.

Kuvio 10B. Verotulot suhteessa veropohjaan vuosina 1988–2030, prosenttia



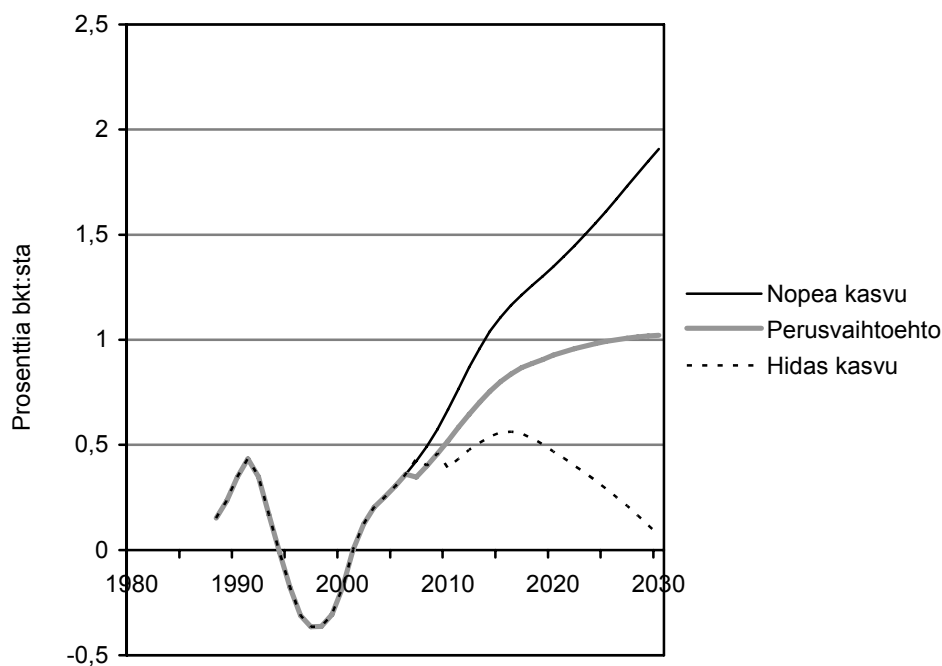
Veropohjan kasvua suhteessa bruttokansantuotteeseen ei ole juurikaan huomioitu julkisen talouden kestävyysarvioissa. Tämän raportin taustalaskelmissa edellä mainittujen veropohjaa kasvattavien todennäköisten tekijöiden vaikutus on kuitenkin mukana. Ne merkitsevät sitä, että tavoitellun kokonaisveroasteen saavuttaminen ei välttämättä edellytä vastaavaa veroperusteiden kiristymistä. Siten kehityksen perusvaihtoehdossa veroprosentit voisivat pysyä pitkällä aikavälillä vuoden 2005 tasolla ja nopea kasvu mahdollistaisi veronkevennyspolitiikan jatkamisen. Hitaan kasvun vaihtoehdossa veroperusteita jouduttaisiin vuodesta 2010 lähtien kiristämään.

7.2 Eläkerahastojen tuotto

Pitkällä aikavälillä merkittävän tulonlähteen julkiselle sektorille muodostavat eläkerahastojen tuotot. Eläkerahastot ovat jo nyt suuruudeltaan noin 60 prosenttia bruttokansantuotteesta ja niiden odotetaan edelleen kasvavan. Eläkerahastojen reaalitytuoton toivotaan olevan 3,5 prosenttia. Tällä tuottoasteella julkisen sektorin pääomatulot eläkerahastoista olisivat noin 2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Koko julkista sektoria tarkasteltaessa eläkerahastojen tuotosta on kuitenkin vähennettävän valtion ja kuntien veloista aiheutuvat korkomenot. Näin saadaan julkisen sektorin nettopääomatulot (tai nettokorkomenot).

Kuviossa 11 on esitetty julkisen sektorin nettopääomatulojen kehitys suhteutettuna bruttokansantuotteen arvoon eri skenaarioissa. Laskelman pohjana on arvio ylijäämän, velan ja rahastojen kehityksestä (ks. seur. jakso). Lisäksi laskelmassa joudutaan tekemään arvio rahastojen reaalituotosta. Laskelmassa on oletettu varovaisesti, että positiivisessa skenaariossa rahastojen reaalituotto olisi 2,5 prosenttia vuodessa, perusuralla 2,0 prosenttia ja negatiivisessa skenaariossa 1,5 prosenttia vuodessa. Jos tuotto on tätä suurempi, on sillä merkittävä vaikutus positiivisessa skenaariossa, jossa rahastot ovat suurimmat. Hitaan kasvun skenaariossa tuottoasteella ei ole suurta merkitystä, koska julkisen sektorin nettosaatavat jäävät vähäisiksi.

Kuvio 11. *Julkisen sektorin nettopääomatulot (TEL-rahastojen tuotto miinus bruttovelan korkomenot) vuosina 1988–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta*



Perusuralla nettopääomatulot kasvavat vähitellen yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta ja positiivisessa skenaariossa kahteen prosenttiin. Eläkerahastojen tuoton kasvu vähentää tarvetta verojen (ja TEL-maksujen) korotuksiin. Jos eläkerahastojen reaalituotto olisi 3,5 prosenttia, kuten yleisesti (joskin varsin optimistisesti⁸) oletetaan, kohoaisi nopean kasvun skenaariossa julkisen sektorin

⁸ Oletus 3,5 prosentin reaalituotosta keskipitkällä aikavälillä on optimistinen ja pitkällä aikavälillä mahdoton. Tällainen kasvu merkitsisi sitä, että nykyisten noin 100 miljardin euron suuruisten TEL-rahastojen reaaliarvo kasvaisi 25 vuodessa 236 miljardiin, 50 vuodessa 558 miljardiin ja 100 vuodessa 3119 miljardiin.

nettopääomatulojen bkt-osuus kolmeen prosenttiin, mikä sallisi kokonaisveroasteen alentamisen yhdellä prosenttiyksiköllä edellä esitettyyn verrattuna. Myös kehityksen perusuralla 3,5 prosentin reaalityttö vähentäisi veronkorotuspainetta noin puoli prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 6. Julkisen sektorin tulot eri skenaarioissa, prosenttia bruttokansantuotteesta

Skenaario	Veroaste	Muut tulot	Nettopääomatulot	Tulot yht.
Nykytila 2005	44	8	0,5	52,5
Positiivinen skenaario 2030	43	8	2,0	53,0
Perusura 2030	46	8	1,0	55,0
Negatiivinen skenaario 2030	50	8	0,0	58,0

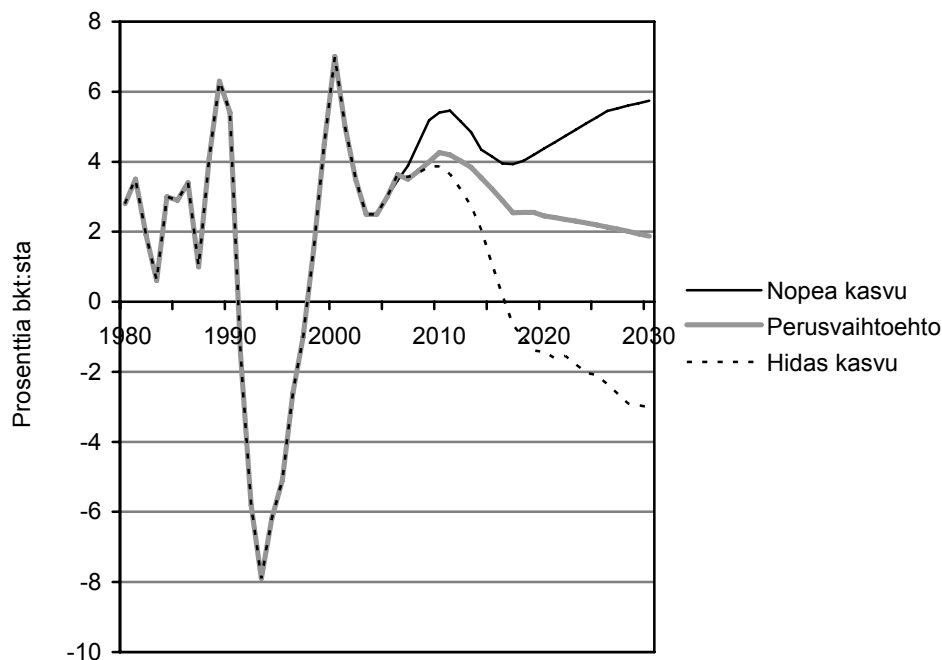
diin ja 200 vuodessa lähes 100 000 miljardiin euroon. Vuonna 2106 eläkerahastojen pelkkä vuotuinen tuotto olisi 109 miljardia euroa.

8 Julkisen talouden tasapaino ja julkinen velka

Jos julkisen sektorin tulot ovat menoja suuremmat, julkisella sektorilla on rahoitusylijäämä. Suomessa julkinen sektori on perinteisesti ollut rahoitusylijäämäinen 1990-luvun lamavuosia lukuun ottamatta. Vuosina 1991–97 Suomen julkinen sektori oli alijäämäinen. Tällä hetkellä ja todennäköisesti myös tulevaisuudessa julkisen sektorin ylijäämä muodostuu lähinnä sosiaalivakuutusjärjestelmään kuuluvien työeläkerahastojen rahoitusylijäämästä. Valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusylijäämä on viime vuosina ollut verraten pieni.

Julkisen sektorin pysyvä rahoitusylijäämä on Suomessa keskeinen pitkän ajan finanssipolitiikan tavoite. Seuraavassa skenaariotarkastelussa on kuitenkin oletettu, että koko julkisen sektorin ylijäämä vaihtelee talouskasvun mukaan. Nopean kasvun skenaariossa ylijäämä on yli 4 % bruttokansantuotteesta, hitaimman kasvun skenaariossa julkinen talous kääntyy selvästi alijäämäiseksi vuoden 2015 jälkeen (ks. kuvio 12). Koska eläkerahastojen oletetaan tässäkin vaihtoehdossa olevan ylijäämäisiä, merkitsee tämä tuntuvaa valtiontalouden alijäämäisyyttä ja myös valtion velan kasvua.

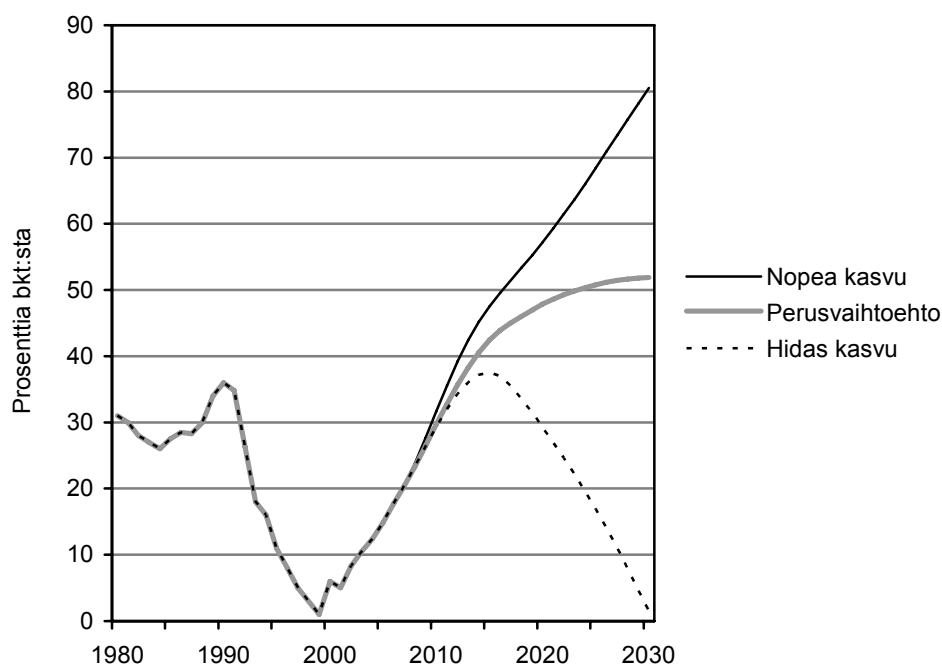
Kuvio 12. *Julkisen talouden ylijäämä vuosina 1980–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta*



Skenaariot eivät ole täysin kaavamaisia laskelmia. Ne perustuvat oletukseen siitä, että veroasteet ja menojen volyyymi reagoivat talouden kasvuvauhtiin. Tuloja ja menoja ei kuitenkaan pystytä sopeuttamaan niin paljon kuin tasapainotavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, minkä vuoksi seurauksena ovat julkisen talouden tasapainon muutokset. Hidas kasvu johtaa vähitellen alijäämäisyyteen ja nopea kasvu kasvattaa ylijäämiä. Tämän näkee selvästi nopean ja hitaan kasvun skenaarioiden suurena erona; nopean kasvun tapauksessa julkisen talouden tulojäämä on tarkasteluperiodin lopulla suhteessa bruttokansantuotteen arvoon peräti 9 prosenttiyksikköä suurempi kuin hitaan kasvun vaihtoehdossa.

Kehityksen perusuralla julkinen sektorin säilyy ylijäämäisenä, mutta ylijäämä pienenee asteittain ja lähestyy nollaa. Koska eläkejärjestelmän on tarkoitus säilyä selvästi ylijäämäisenä, merkitsee tämä sitä, että kehityksen perusuralla valtion ja kuntien talous kääntyy alijäämäiseksi viimeistään vuonna 2020.

Kuvio 13. *Julkisen talouden nettosaatavat vuosina 1980–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta*



Julkisen talouden nettosaatavat riippuvat ylijäämän kehityksestä. Ylijäämä voidaan käyttää julkisen velan vähentämiseen tai eläkerahastojen kasvattamiseen. Tässä yhteydessä tarkastelemme velkojen ja saatavien summaa eli nettosaatavia, emmekä erottele niitä positiivisiin (eläkerahastot) ja negatiivisiin eriin (valtion ja kuntien velka). Nettosaatavat (eli bruttosijoitusten ja bruttovelkojen erotus) kehittyvät eri skenaarioissa varsin erisuuntaisesti, kuten kuviosta 13 on nähtävissä.

Tämä on luonnollista, koska tarkastelemamme tunnusluku (nettosaatavat suhteessa bkt:n arvoon) on vuotuisten yli- tai alijäämien summa jaettuna kunkin vuoden bruttokansantuotteen arvolla.

Positiivisessa skenaariossa julkisen talouden nettosaatavat kasvavat jyrkästi. Sijoitusten arvon kasvu on erittäin nopeaa ja sijoitukset kasvavat myös suhteessa bruttokansantuotteen arvoon, vaikka tuotantokin kasvaa nopeasti. On nähtävissä, että nopean kasvun jatkuminen johtaa ennen pitkää siihen, että julkisen sektorin sijoitusten arvo nousee 2030-luvun aikana yli 100 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Nopean kasvun vaihtoehdossa voidaan eläkkeiden ja muiden hyvinvointivaltion menojen rahoitusta pitää hyvin turvattuna.

Kehityksen perusuralla suhdeluvun kasvu taittuu 2020-luvun aikana, mikä kertoo julkisen talouden ylijäämän supistumisesta. Nettosaatavat säilyvät kuitenkin ainakin vuoteen 2030 asti kohtuullisella tasolla. Jos eläkerahastojen kasvu halutaan pitää suunnitellulla kasvu-uralla, merkitsee kehityksen perusura kuitenkin valtion velan kääntymistä selvään kasvuun suhteessa bruttokansantuotteen arvoon 2020-luvun aikana.

Hitaan kasvun skenaariossa julkisen talouden tila heikkenee selvästi ja vieläpä kiihtyvällä vauhdilla. Vuonna 2030 julkisen sektorin nettosaatavat painuisivat nolnaan, mikä merkitsee sitä, että valtion ja kuntien velka nousee yhtä suureksi kuin eläkerahastot. Käytännössä tämä merkitsee vakavia ongelmia EMU:n vakaus- ja kasvusopimuksen kannalta, koska julkisen talouden bruttovelka nousisi tällöin jo yli 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta ja alijäämä kohoaisi yli 3 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hitaan kasvun jatkuminen johtaisi kestäättömään tilaan ja vakavaan julkisen talouden kriisiin 2030-luvulla. Ongelma ei olisi tässä vaiheessa ratkaistavissa enää veronkorotuksilla, koska hitaan kasvun vaihtoehdossa oletetaan verotuksen jo 2020-luvulla kiristyneen Ruotsin tasolle. Hitaan kasvun jatkuminen johtaisi väistämättä hyvinvointivaltion vakavaan kriisiin viimeistään 2030-luvulla ja etuuksien ja palvelujen merkittävään karsintaan.

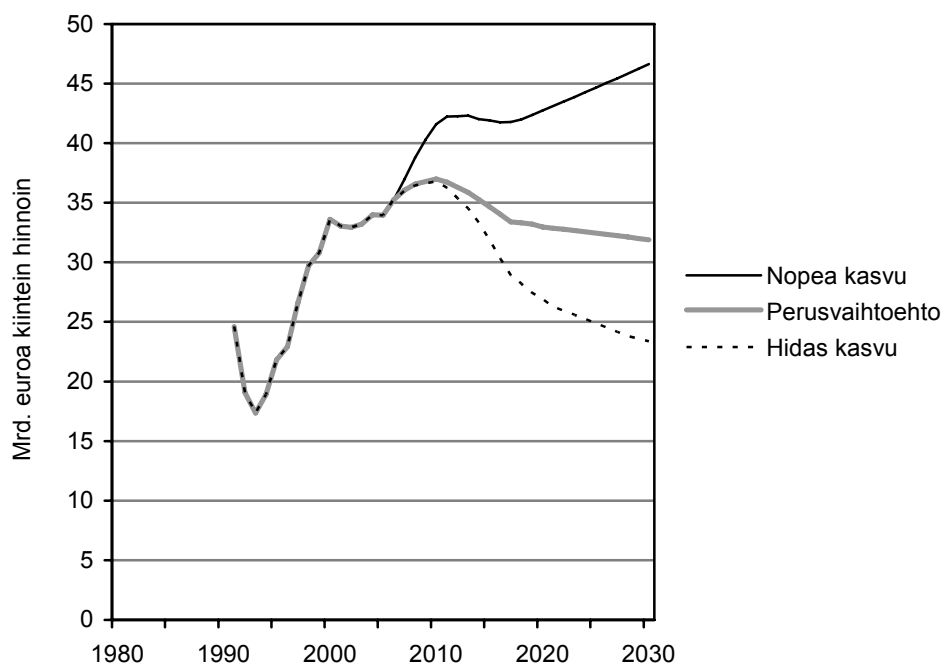
9 Millaiseksi talouspolitiikan liikkumavara muodostuu?

Talouspolitiikan pitkän ajan liikkumavaraa voidaan tarkastella eri tavoin. Seuraavassa liikkumavaraa tarkastellaan kolmesta eri näkökulmasta. Niiden avulla pyritään kuvaamaan kasvun ja liikkumavaran välistä riippuvuutta.

9.1 Vaihtoehto 1: Menot joustavat

Tarkastellaan aluksi vaihtoehtoa, jossa kiinnitetään kokonaisveroaste ja rahoitus-tasapaino nykyiselle (2005) tasolle. Tasapainovaatimus ja veroasteen kiinnittäminen merkitsevät sitä, että sosiaalimenojen kasvaessa ja kasvun hidastuessa muut julkiset menot joutuvat joustamaan. Residuaalina saadaan reaalisten perusmenojen kasvuvара, kun oletetaan, että ikäriippuvaiset sosiaali- ja terveysmenot ovat annettuja. Kuvion 14 mukaan muille menoille jää kasvuvараa vain nopean kasvun vaihtoehdossa. Nopea kasvu mahdollistaa itse asiassa varsin huomattavan julkisten menojen kasvun – vuoteen 2030 mennessä menojen volyyymi voisi nousta lähes 40 prosenttia eli noin 1,25 prosenttia vuodessa. Jo perusuralla joudutaan sosiaalimenojen rahoittamiseksi leikkaamaan muiden menojen volyyymia vuoden 2012 jälkeen. Hitaan kasvun vaihtoehdossa joudutaan päättymättömään menojen leikkauskierteeseen.

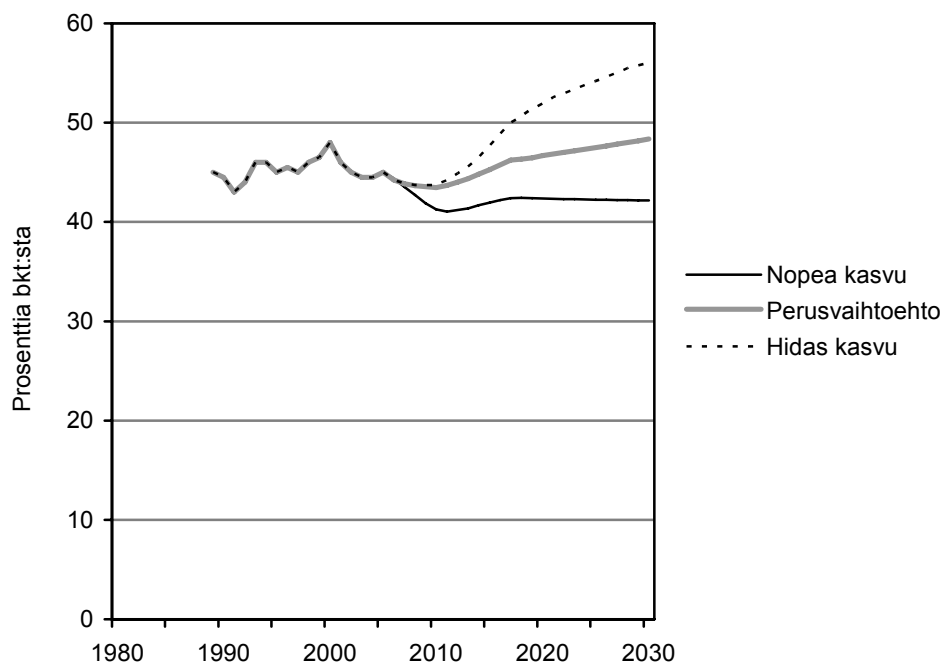
Kuvio 14. *Talouspolitiikan pelivara: perusmenojen pl. sos.menot volyyymi ilman veronkorotuksia ja lainanottoa vuosina 1989–2030, mrd. euroa kiintein hinnoin*



9.2 Vaihtoehto 2: Veroaste joustaa

Toinen vaihtoehto on pitää menoperusteet vuoden 2006 tasolla ja budjettitasapaino muuttumattomana. Tällöin veroasteesta tulee sopeutuva elementti. Vaihtoehtoa voi pitää hyvinvointivaltion jatkumona, jossa julkisen talouden kestävyys suhtaudutaan vastuullisesti. Kehityksen perusuralla joudutaan tässä tapauksessa verotusta kiristämään selvästi mutta muutos on kuitenkin mahdollisen rajoissa. Hitaan kasvun vaihtoehdossa verotus kiristyisi jyrkästi, noin 12 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nopean kasvun vaihtoehdossa taas veronkevennysvaraa on runsaasti (kuvio 15). Näyttäisi siis siltä, että hitaan kasvun seuraukset julkiselle taloudelle voidaan osin korvata verotusta kiristämällä; näin ainakin kehityksen perusuralla. Hitaimman kasvun oloissa tarvittava veroasteen nousu on luultavasti niin suuri, ettei se ole missään olosuhteissa toteutettavissa.

Kuvio 15. *Talouspolitiikan pelivara: veroasteen kehitys annetulla menojen kasvulla ja budjettitasapainolla vuosina 1989–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta*

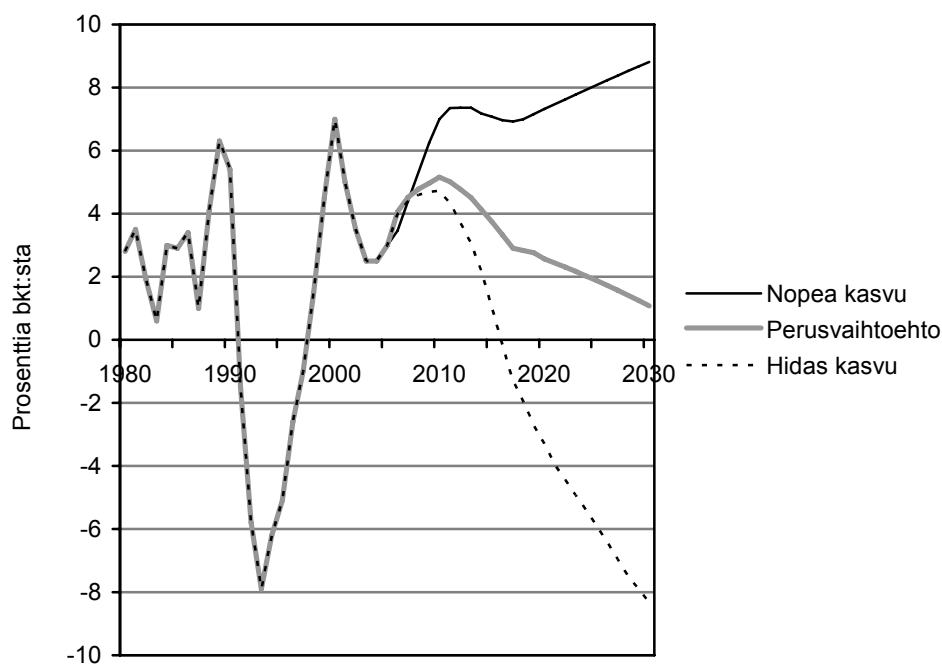


9.3 Vaihtoehto 3: Ei sopeuduta mitenkään ('Laissez-faire')

Kolmantena vaihtoehtona voidaan tarkastella politiikkaa, jossa sekä menoperusteet että kokonaisveroaste säilyvät nykyisellä tasollaan. Menojen bkt-osuus kasvaa, kun väestö ikääntyy. Tähän ei kuitenkaan reagoida mitenkään, vaan

sopeutuvina muuttujina ovat julkisen talouden tasapaino ja nettosaatavat (eli eläkerahasto ja/tai valtion velka). Kuinka julkisen talouden tasapaino kehittyy tällaisessa vaihtoehdossa? Kuvio 16 voidaan nähdä, että nopean kasvun tapauksessa tällainen politiikka johtaa jopa liian suureen julkisen talouden ylijäämään. Ei ole uskottavaa, että sellaista pystyttäisiin vuodesta toiseen ylläpitämään. Kehityksen perusuralla tilanne säilyisi näennäisesti hallinnassa vuoteen 2030 saakka, mutta tasapainon kehitysura olisi tasaisesti heikkenevä ja siten pitkällä tähtäimellä kestävä. Kuvio kertoo kuitenkin sen, että kehityksen perusuralla on riittävästi aikaa pohtia erilaisia sopeutumisvaihtoehtoja. Hitaan kasvun vaihtoehdossa tilanne heikkenee rajusti vuoden 2012 jälkeen ja jo vuonna 2017 koko julkinen sektori kääntyy alijäämäiseksi. Alijäämä saavuttaa kestäättömän tason viimeistään vuonna 2025.

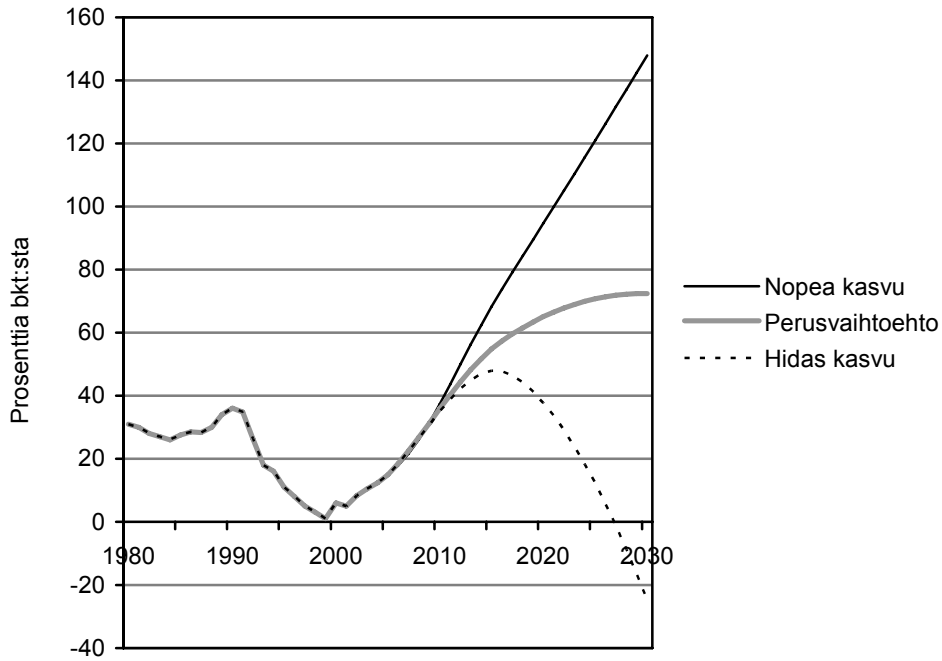
Kuvio 16. Talouspolitiikan pelivara: julkisen talouden tasapainon kehitys annetulla menokehityksellä ja muuttumattomalla veroasteella vuosina 1980–2030, prosenttia bruttokansantuotteesta



Tasapainolukujen avulla voidaan laskea myös vastaavat kehitysurat julkisen sektorin nettosaataville. Nopean kasvun skenaariossa ylijäämät kasvavat jatkuvasti suuremmiksi ja julkisen sektorin sijoitusten määrä paisuisi (kuvio 17) loputtomiin. Perusuralla nettosaatavien tilanne pysyisi pitkään verraten hyvänä mutta ylijäämien kääntymisen laskuun merkitsisi sitä, että julkisen talouden kriisi olisi odotettavissa vuoden 2035 tienoilla.

Hitaan kasvun skenaariossa julkisen sektorin nettosijoitukset syödään loppuun 2020-luvun aikana ja 2030-luvulle tultaessa julkinen sektori olisi sekä tasapainon että velan suhteen kestävässä tilassa.

Kuvio 17. *Talouspolitiikan pelivara: julkisen talouden nettosaatavat (nettovelka) annetulla menokehityksellä ja muuttumattomalla verosteella*



10 Kehitysvaihtoehtojen arviointia

Edellä on kuvattu julkisten menojen, julkisen talouden tasapainon ja nettosijoitusten kehitystä kolmessa eri skenaariossa. Julkisen talouden kestävyuden ja liikkumavaran kannalta on selvää, että nopean kasvun vaihtoehto on tavoiteltavin. Toisaalta myös tavanomaisiin tuottavuus- ja työllisyysoletuksiin pohjautuva kehityksen perusura tuottaa kohtuullisen lopputuloksen, jossa julkinen talous pysyy kestäväällä uralla ainakin 2030-luvulle asti.

Eri skenaarioiden tuottamat kehityskulut nostavat esiin kysymyksiä siitä, miten talouspolitiikan pitäisi reagoida mahdollisuuksiin ja uhkiin. Julkisen talouden ja samalla myös koko kansantalouden kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat sosiaaliturvaetuuksien tason kehitys, suhtautuminen julkisiin hyvinvointipalveluihin sekä talouden kasvuedellytyksiin vaikuttava laajasti ymmärretty elinkeinopolitiikka.

Sosiaaliturvaetuuksien osalta keskeinen kysymys on, missä määrin niiden absoluuttinen ja suhteellinen taso turvataan. Eläkkeiden osalta kysymys on niiden indeksoinnista ja elinaikakorjauksesta. Pitkällä aikavälillä julkisiin menoihin on helppo saada aikaan mittavia säästöjä, jos tulonsiirtoihin tehdään vain inflaatiokorjaus. Työeläkkeiden nykyinen indeksointi yhdistettynä elinaikakorjaukseen on lähellä tätä vaihtoehtoa. Hitaan kasvun vaihtoehdossa tästä ei kuitenkaan ole suurta hyötyä julkisen talouden kannalta, koska reaali-palkkojen hitaan kehityksen vuoksi eläkkeiden ja palkkojen suhde pysyy verraten vakaana eikä eläkemenojen bkt-osuuden kasvua pystytä estämään. Tällöin joudutaan ehkä eläkkeitä leikkaamaan.

Eläkkeiden nykyinen indeksointimalli tuottaa suurimmat säästöt julkiselle taloudelle nopean kasvun kehitysvaihtoehdossa, jossa reaali-palkkojen nousu on nopeaa ja eläkkeet jäävät selvästi jälkeen palkkatasosta (ks. esim. Huovari et al. 2006). Tällöin eläketurvan suhteellinen taso heikentyy erityisesti niillä, jotka elävät vanhaksi.⁹ Toisaalta on todennäköistä, että nopean kasvun jatkuessa paineet eläkkeiden korottamiseen kasvavat. Korotuksia on vaikea vastustaa, koska nopean kasvun ansiosta julkisella taloudella on myös varaa niiden maksamiseen.

Julkisiin hyvinvointipalveluihin kohdistuu jatkuva liikakysyntä, koska palvelujen hinta on asiakkaille edullinen. Myös palveluja tuottavien ammattiryhmien etujen mukaista on korostaa palvelutarpeiden jatkuvaa kasvua.¹⁰ Opetusala ja koulutuspolitiikan suunnittelijat pitävät yleensä tarpeellisena koulutuksen lisäämistä. Koska opiskelua tuetaan voimakkaasti, kannattavat myös opiskelijat voimakkaasti koulutuksen laajentamista. Jatkuvat paineet koulutuksen lisäämiseen voivat johtaa siihen, että toivottuja säästöjä koulutusmenoihin ei saada aikaan ikäluok-

⁹ Tietoisuus tästä voi vaikuttaa jo nyt eläkeläisten säästämiskäyttäytymiseen, ts. sanoen siihen, että eläkeläisten säästämistä on elinkaarinäkulmasta liian korkea (ks. Riihelä ja Sullström 2006).

¹⁰ Ks. Kiander ja Lönnqvist (2002), luku 3.

kien pienenemisestä huolimatta.¹¹ Laajeneva koulutus myöhentää myös työurien aloitusta ja vähentää omalta osaltaan työvoiman tarjontaa. Koulutustarjonnan painottuminen teoreettisiin opintoihin voi myös johtaa vakavaan pulaan ammattiosaajista, mikä voi muodostua taloudellisen kasvun pullonkaulaksi.

Vastaavia ongelmia liittyy myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Väestön ikään-tyminen johtaa erilaisten hoiva- ja terveyspalvelujen tarpeen tuntuvaan kasvuun. Poliittinen päätöksenteko joutuu ottamaan kantaa siihen, tuotetaanko palveluja enemmän vai järjestetäänkö ne uudelleen ja lisätään asiakkaiden omaa vastuuta.

Julkisten palveluiden tuottavuuden kasvattaminen on tällä hetkellä tärkeä tavoite. Tavoite on kuitenkin ongelmallinen, koska julkisten palvelujen tuottavuutta ei kyetä luotettavasti mittaamaan. Lähtökohtaisesti suomalaisten julkisten terveys- ja koulutuspalvelujen tehokkuutta voidaan pitää hyvänä, koska niiden vaikuttavuus on hyvä ja kustannukset muihin maihin verrattuna alhaiset. Sen vuoksi mahdollisia tuottavuusparannuksia todennäköisempää on kustannusten nousu, joka johtuu sekä odotettavissa olevan työvoimapulan aikaansaamasta hoitoalan suhteellisen palkkatason noususta että lääkekustannusten noususta.

Jos talouden kasvu on hidasta, julkisten palvelujen laajentamiseen ei ole varaa. Tällöin joudutaan entistä enemmän turvautumaan priorisointiin ja asiakkaiden omavastuuseen. Tällainen kehitys johtaa vähitellen palvelujen saatavuuden heikentymiseen ja yksityisten palvelujen lisääntymiseen ja samalla hyvinvointivalti-
on perinteisen palvelujärjestelmän rapautumiseen.

Jos talouskasvu pysyy myös tulevaisuudessa nopeana, julkisella sektorilla on kohtuullisen hyvät mahdollisuudet rahoittaa julkisten palvelujen laajeneminen. Nopea talouskasvu johtaa kuitenkin myös nopeaan kustannusten nousuun ja vaatimustason kasvuun. Siksi onkin odotettavissa, että myös nopean kasvun kehitysvaihtoehdossa kaikki julkisiin palveluihin käytettävissä olevat resurssit tullaan käyttämään.

Ikääntyvän väestön kasvavien hoito- ja hoivakulujen rahoittaminen on todennäköisesti ongelmallista kaikissa kehitysvaihtoehdoissa. Kehityksen perusuralla ja varsinkin hitaan talouskasvun tapauksessa kriittiseksi tekijäksi muodostuu julkisten varojen riittävyys. Nopean talouskasvun vaihtoehdossa taas (varsinkin yksityisen sektorin) kasvavat palvelukustannukset voivat aiheuttaa kohtuuttoman maksurasituksen pienituloisille eläkeläisille. Näistä syistä olisi perusteltua pohtia keinoja, joilla voitaisiin turvata nykyistä paremmin sekä yksityisten että julkisten varojen riittävyys tarvittavien hoivapalvelujen kattamiseksi. Tähän tarkoitukseen voidaan tarvita yksityistä (mutta mahdollisesti lakisääteistä ja verovähennyksellä tuettua) hoitovakuutusta sekä julkisten varojen rahastoimista hoivarahastoon.

¹¹ Koulutusmenojen tulevaisuudesta, ks. Pekkala et al. (2005).

Tärkein muutostekijä eri skenaarioissa on talouskasvu. On selvää, että nopea talouskasvu tuottaa kaikilla mittareilla julkisen talouden ja hyvinvointipalvelujen kannalta parhaan lopputuloksen. Tämän vuoksi tuntuisi luontevalta, että talouspolitiikalla pyrittäisiin edistämään kasvua.

Kestävin tapa edistää kasvua on pitää huolta työvoiman korkeasta osaamistasosta, markkinoiden toimivuudesta ja yritysten investointikannustimista. Tuotannon ja tuottavuuden kasvun kannalta investoinnit ovat avainasemassa. Ne kasvattavat tuotantopotentiaalia ja pääomakantaa uudistamalla mahdollistavat uuden teknologian käyttöönoton.¹²

Miten sitten julkinen valta voi vaikuttaa yritysten investointeihin? Suorien taloudellisten kannustimien kuten yritysverotuksen lisäksi investointeja voidaan edistää kehittämällä yritysten toimintaympäristöä entistä houkuttelevammaksi. Tärkeitä kilpailutekijöitä ovat tällöin hallinnon toimivuus, joustava kaavoitus, hyvä infrastruktuuri sekä myös hyvin toimivat työ- ja asuntomarkkinat. Omalta osaltaan julkinen valta voi edistää yrityssektorin tuottavuutta ja investointeja omien infrastruktuuri-investointiensa avulla.¹³ Tärkeässä asemassa on myös innovaatiojärjestelmän kehittäminen. Tämä edellyttää sekä julkisia että yksityisiä panostuksia T&K-toimintaan. Julkisen sektorin kannalta tärkeitä kehittämiskohteita ovat yliopistojärjestelmä ja korkein opetus sekä kansantalouden avainalojen perustutkimus.

Tuottavuuden kasvu on Suomen taloudessa ollut perinteisesti nopeaa.¹⁴ Tämä on perustunut toisaalta Suomen lähtökohtaiseen jälkeenjääneisyyteen ja siitä seuraneeseen kiinniottajan etuun, ja toisaalta määrätietoiseen teknologista kehitystä ja investointeja korostaneeseen kasvupolitiikkaan. Nopean tuottavuuskasvun jatkuminen myös tulevaisuudessa ei pitäisi olla mahdotonta.

Tässä raportissa esiteltyjen vaihtoehtoisten kasvuskenaarioiden taustalla voidaan nähdä erilainen tuottavuuskasvun tekijöiden kehitys. Taulukossa 7 on esitetty investointiasteen (investointeihin eivät sisälly asuntoinvestoinnit) ja T&K-menojen bkt-osuuden taso eri skenaarioissa. Kehityksen perusuralla T&K-menot säilyisivät nykyisellä tasolla mutta yritysten investoinnit supistuisivat hieman, minkä vuoksi tuottavuuden kasvu hidastuu 2010-luvulla. Hitaan kasvun vaihtoehdossa investointiaste alentuu merkittävästi ja myös T&K-toiminnan volyyymi supistuu – tällainen kehitys voisi johtua esim. joidenkin suurten yritysten ja niiden pääkonttoreiden siirtymisestä ulkomaille. Nopean kasvun vaihtoehdossa investointiaste kohoaa hieman nykyiseltä tasoltaan ja T&K-menot kasvavat

¹² Berghäll et al. (2006) on katsaus tuottavuuden kasvun taustatekijöihin; Hyytinen & Rouvinen (2005) sisältää useita katsauksia kasvupolitiikan eri osa-alueisiin.

¹³ Usein tutkimustulosten mukaan julkiset investoinnit kasvattavat koko kansantalouden tuottavuutta; ks. esim. Hämäläinen (2006).

¹⁴ Ks. esim. Junka (2003).

selvästi. Tämän ansiosta tuottavuuden kasvu pysyy verraten nopeana myös jatkossa.

Taulukko 7. Tuottavuuskasvun taustatekijät eri skenaarioissa

	Investointiaste (pl. asunnot)	T&K-menot
Nykytila	13,5	3,5
Nopea kasvu	14,0	4,5
Perusura	12,0	3,5
Hidas kasvu	10,0	2,5

10.1 Positiivinen kehä – nopean kasvun dynamiikka¹⁵

Nopean kasvun skenaario perustuu positiiviseen tulevaisuuden kuvaan, jossa talouden ja väestökehityksen dynamiikka tukee toinen toistaan. Nopean kasvun ansiosta verotus kevenee ja työllisyys paranee. Muutos kiihdyttää vuorostaan talouskasvua ja parantaa investointikannustimia. Tämän seurauksena investoinnit kasvavat ja Suomi onnistuu houkuttelemaan entistä enemmän yrityksiä ja työtä hakevia maahanmuuttajia. Muutos johtaa siihen, että vastoin ennusteita väestö jatkaakin kasvuaan. Tämä johtuu talouden avoimuudesta, jonka ansiosta työvoiman tarjonta voi joustaa myös yli rajojen. Hyvä työllisyystilanne ja positiiviset tulo-odotukset lisäävät myös syntyvyyttä, kun työmarkkinatilanne koetaan vakaammaksi ja tulevaisuuden odotukset kehittyvät myönteiseen suuntaan. Investointien ansiosta tuottavuuden ja elintason kasvu jatkuu nopeana ja myös infrastruktuuria kehitetään. Myönteisen väestö- ja työllisyyskehityksen ansiosta veropohjat kasvavat voimakkaasti ja verotus pysyy keveänä samalla kun hyvinvointipalveluja parannetaan edelleen. Tällaista kehitys voi luonnehtia itseään ruokkivaksi positiiviseksi kehäksi, jossa talouden nopea kasvu johtaa investointien ja väestökehityksen kautta myös talouden kasvupotentiaalin paranemiseen.

POSITIIVISEN KEHITYKSEN KEHÄ

Verotus kevenee ja työllisyys paranee

- Investoinnit kasvavat
- Suomi houkuttelee yrityksiä ja maahanmuuttajia
- Väestö jatkaa kasvuaan
- Infrastruktuuria kehitetään
- Tuottavuuden ja elintason kasvu jatkuu nopeana
- Työllisyys kasvaa
- Verotus pysyy keveänä
- Hyvinvointipalveluja parannetaan

Tällainen kehityskuva ei vastaa virallisiin ennusteisiin perustuvaa tulevan kehityksen perusuraa, jota luonnehtivat hidastuva kasvu ja vähitellen supistuva väestö. Toisaalta viimeisen 10 vuoden kehitys Suomen taloudessa muistuttaa hyvin paljon positiivista kehää. Talouden kasvu on ollut nopeaa ja myös väestön kasvu on ollut ennustettua nopeampaa.

Maahanmuutto edellyttää kilpailukykyistä palkkatasoa ja kasvavaa taloutta, jossa työvoimalle on kysyntää. Sama pätee myös investointeihin. Näitä tavoitteita voidaan edistää yleisen yritys- ja kasvumyönteisen talouspolitiikan ohella myös keveällä verotuksella. Jos talouden näkymät ovat hyvät ja jos osa verokevennyksistä suunnataan lapsiperheille, ei ole mahdotonta sekään, että syntyvyys nousisi nykyistä korkeammalle tasolle – itse asiassa syntyvyys on jo kääntynyt kasvuun. Investoinnit ja väestönkasvu puolestaan lisäävät talouden kasvupotentiaalia tulevaisuudessa. Työvoiman kysynnän kasvu johtaa todennäköisesti myös työurien pidentymiseen.

10.2 Negatiivinen kehä – itseään ruokkiva huonon kehityksen kierre

Kasvua ja menestystä ruokkivan positiivisen kierteen sijasta talous voi erilaisten häiriöiden vaikutuksesta ajautua myös kurjistumiskierteeseen. Tällainen koettiin Suomessa viimeksi lamavuosina 1990–93, jolloin korkojen nousu heikensi työllisyyttä, ja työttömyyden nousu vuorostaan ajoi valtiontalouden kriisiin, mihin taas reagoitiin jyrkillä verojen korotuksilla ja menoleikkauksilla.

Samalla tavoin on ajateltavissa, että odotukset väestön ikääntymisestä ja varsinkin tuleviin eläkelupauksiin liittyvä epävarmuus saavat aikaan sen, että julkinen talous ja kotitaloudet varautuvat tuleviin meno- ja veropaineisiin lisäämällä jyrkästi säästämistään jo nyt. Tämä taas vähentää taloudellista aktiviteettia, kasvat-
taa työttömyyttä ja estää verojen alentamisen. Juuttuminen hitaan kasvun ja korkean verotuksen huonoon tasapainoon voi johtaa siihen, että maahanmuuton sijasta yritykset ja niiden kannalta keskeiset työntekijät alkavat muuttaa maasta pois. Investoinnit supistuvat, mikä hidastaa myös tuottavuuden ja reaalityulojen kasvua ja heikentää lopulta talouden pitkän ajan kasvupotentiaalia. Veropohjan supistuminen pakottaa kiristämään verotusta edelleen, mutta se ei auta, jos kasvupotentiaalia tai kasvuhaluutta ei ole. Tällöin seurauksena on hyvinvointivaltion kriisiytyminen ja murentuminen ja koko kansantalouden suhteellinen köyhtyminen (ja joissain tapauksissa jopa absoluuttinen köyhtyminen). Heikko taloudellinen kehitys vaikuttaa kielteisesti myös väestökehitykseen. Perheiden taloudellisen heikentyminen voi johtaa syntyvyyden laskuun. Lisäksi heikko tu-
lokehitys johtaa maastamuuttoon.

NEGATIIVISEN KEHITYKSEN KEHÄ

Väestö ikääntyy ja verotus kiristyy

- Investoinnit supistuvat
- Yritykset ja osaajat muuttavat pois
- Väestö supistuu
- Infrastrukturi rapistuu
- Tuottavuuden ja elintason kasvu hiipuu
- Työllisyys supistuu
- Verotus kiristyy entisestään
- Hyvinvointivaltio murenee

Ajautuminen tällaiseen stationaariseen tilaan ei ole mahdotonta. Se merkitsisi koko 1900-luvun ajan vallinneen nopean kasvuvauhdin hiipumista lähelle nollakasvua ja sinällään olisi suuri muutos.

Hitaan kasvun vaihtoehdon taustaoletukset eivät ole epärealistisia. Niissä oletetaan hedelmällisyyden asettuvan eurooppalaiselle keskitasolle ja työllisyysasteen pysyvän vuosien 2000–2003 tasolla. Oletukset negatiivisesta nettomaahanmuutosta ja tuottavuuden kasvun hidastumisesta ovat toki pessimistisiä, mutta niitä voi pitää loogisina; huono työllisyystilanne ja heikko tulokehitys eivät houkuttele maahanmuuttajia (vaan voivat johtaa maastamuuttoon) eivätkä heikot kasvunäkymät houkuttele investointeja. Vastaavasti nopean kasvun vaihtoehdossa syntyvyys kohoaa, runsaat investoinnit turvaavat tuottavuuden kasvun, työllisyysaste nousee ja paraneva tulo- ja työllisyyskehitys houkuttelevat runsaasti maahanmuuttajia.

11 Johtopäätöksiä

Edellä on arvioitu Suomen julkisen talouden liikkumavaraa niin, että Suomen talouden kasvu on kytketty kolmeen eri skenaarioon maailmantalouden kehityksestä. Kaikissa vaihtoehdoissa Suomen julkisen talouden liikkumavara säilyi kohtuullisen hyvänä vuoteen 2011 asti. Sen jälkeen väestön ikääntymisen aikaansaama työllisyyden supistuminen alkaa jarruttaa talouskasvua. Lisäksi kasvavat sosiaalimenot pienentävät julkisen talouden liikkumavaraa. Näin käy erityisesti kehityksen perusvaihtoehdossa ja negatiivisen kehityksen skenaarioissa. Julkisen talouden osalta skenaarioiden erot kasvavat suuriksi 2020-luvulla.

Tarkastelun lähtökohtana on ollut oletus julkisten menojen suhteellisen reaaliarvon pysymisestä muuttumattomana niin, että palvelutuotannon reaaliarvo on kiinnitetty reaali-palkkatason kehitykseen. Laskelman mukaan erityisesti ikääntymiseen välittömästi liittyvien eläke- ja hoivamenojen nousupaine on selvä ja tuntuva, useita prosentteja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen sektorin kaikkien perusmenojen nousupaine näyttää jäävän kuitenkin tätä vähäisemmäksi. Menojen suhteellinen nousu jää sitä pienemmäksi, mitä paremmaksi työllisyyskehitys muodostuu. Jos nykyisen työttömyyden ja julkisen velan supistamisessa edelleen onnistutaan, kuten on syytä uskoa, työttömyyden hoidosta ja velan koroista aiheutuvat julkiset menot supistuvat tuntuvasti – varsinkin suhteessa bruttokansantuotteen arvoon – vuoteen 2020 mennessä. Tästä kertyy julkiseen talouteen vähitellen huomattava säästö, suuruusluokaltaan 2–4 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Siten julkisten menojen bkt-osuuden nousupaine voi pitkällä tähtäyksellä parhaassa tapauksessa jäädä lähes olemattomaksi. Näin käy, jos työllisyysaste nousee vähitellen 75 prosentin tasolle. Lisäksi julkisen talouden tavoiteltua ylijäämää voidaan myös supistaa nykyiseltä huomattavan korkealta tasoltaan siinä vaiheessa, kun valtionvelka on maksettu ja vanhusmenot ovat korkeimmillaan 2020-luvulla. Tämä vähentää edelleen verotulojen tarvetta. Työllisyysasteen nousu 75 prosenttiin näyttäisi siten mahdollistavan sekä julkisten menojen kestäväen rahoituksen että tuntuvat verohelpotukset. Jos työllisyyden parantamisessa ei kuitenkaan syystä tai toisesta onnistuta, on edessä joko verotuksen kiristyminen tai julkisten menojen kasvun rajoittaminen kaavailtuun perusuraan verrattuna vuoden 2010 jälkeen.

Julkisen talouden tasapainon ja rahoituksen näkökulmasta pitkällä tähtäimellä keskeisiksi tavoitteiksi muodostuvat työllisyysasteen nostaminen pohjoismaiselle tasolle eli noin 75 prosenttiin sekä väestökehitykseen vaikuttaminen maahanmuutto- ja perhepolitiikan avulla. On todennäköistä, että näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää aktiivista ja tavoitteellista politiikkaa. Tällöin avainasemassa ovat kasvupolitiikka, jolla vaikutetaan investointeihin, yritysten ja niiden pääkonttorien sijoittumiseen, sekä työperusteisen maahanmuuton edistäminen sekä syntyvyyttä lisäävä perhepolitiikka.

On helppo päästä yksimielisyyteen siitä, että työllisyysaste olisi saatava nousemaan mahdollisimman korkealle. Korkea työllisyys ja alhainen työttömyys on tietysti jo sinänsä tavoite, jota kannattaa edistää kansalaisten hyvinvoinnin ja tassa-arvon edistämiseksi. Tämän lisäksi korkean työllisyyden saavuttaminen on keskeistä myös julkisen talouden tasapainon ja hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta. Mitä korkeampi on työllisyys, sitä enemmän on veronmaksajia ja vastaavasti vähemmän tuen tarvitsijoita.

Miten korkeaan työllisyyteen sitten voidaan päästä? Työllisyyden kestävä parantaminen edellyttää sekä työvoiman tarjontaan että kysyntään vaikuttavia toimia. Työvoiman tarjontaa voidaan lisätä vaikuttamalla työvoiman osaamistasoon ja liikkuvuuteen sekä parantamalla työnteon houkuttelevuutta. Kannustimien parantamisessa avainasemassa on ansiotulojen verotuksen keventäminen. Varsinaiset kannustinloukut kohdistuvat pääasiassa pienituloisiin työntekijöihin, minkä vuoksi huomio tulisi kohdistaa tulonsiirtojen ja verotuksen yhteisvaikutukseen. Ansiotuloverotusta tulisi kuitenkin edelleen keventää lähes koko tulojakauman alueella (kaikkein suurimpia tuloja lukuun ottamatta), koska tulojakauman yläpäässä korkeat marginaaliverot luovat Suomelle kilpailuhaitan suhteessa muihin maihin.

Työvoiman tarjonnan kannalta tärkeää on myös työurien pidentyminen. Toisaalta eläkkeelle jäämistä on mahdollista myöhentää ja toisaalta työurien aloittamista aikaistaa. Tässä suhteessa avainasemassa ovat eläkejärjestelmän ja työn verotuksen kannustimet sekä työvoiman kysyntä. Koulutuspolitiikalla voidaan vaikuttaa siihen, kuinka paljon opintoihin käytetään aikaa.

Useimmissa julkisen talouden tulevaisuutta kartoittavissa tutkimuksissa on jätetty huomiotta veropohjien kehitys. Muuttumattomien veroperusteiden oletetaan tuottavan muuttumattoman kokonaisveroasteen. On kuitenkin syytä uskoa, että välitömän ja välillisen verotuksen veropohjat kasvavat nopeammin kuin bruttokansantuote. Eläketulot ja yksityinen kulutus kasvavat eläkeläisväestön osuuden noustessa todennäköisesti kokonaistuotantoa nopeammin. Tässä selvityksessä ne kasvattavat veropohjaa suhteessa bruttokansantuotteeseen ja helpottavat osaltaan julkisen talouden tilannetta. Samanlainen vaikutus on jatkuvasti kasvavien eläkerahastojen tuotolla. Eläkerahastot kasvavat suhteessa bruttokansantuotteen arvoon ja samoin käy niiden tuotoille. Tällä tekijällä on erityisen suuri merkitys nopean talouskasvun kehitysvaihtoehdossa, jossa rahastot kasvavat suuriksi.

Julkisen talouden liikkumavaran kehitykseen vaikuttaa yleisen talouskehityksen ohella myös julkisten menojen kasvuvauhti. Vaikka ikääntymisen vaikutukset eläke- ja hoivamenopaineisiin otetaan huomioon, jää edelleen muita keinoja menojen hallintaan. Eläkkeiden lisäksi julkinen valta maksaa monia muita tulonsiirtoja, joita ei ole lainsäädännöllä sidottu mihinkään indeksiin. Tällaisia ovat lapsilisät, asumistuki, työttömyysturvaetuudet ja elinkeinotuet. Näiden tulonsiirtojen indeksointiin vaikuttamalla voidaan pitkällä ajalla vaikuttaa julkisten meno-

jen kehitykseen. Työeläkkeiden indeksointi on myös tärkeä päätösmuuttaja. Nykyinen indeksointi johtaa siihen, että eläkemenojen bkt-osuus pysyy lähes muuttumattomana, jos tuottavuuden ja reaali-palkkojen kasvu on nopeaa.

1900-luvun aikana ja varsinkin toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä Suomessa totuttiin nopeaan tuotannon ja elintason kasvuun, joka oli sekä tuottavuuden että työllisyyden kasvun aikaansaamaa. Samanlaisen kehityksen jatkuminen tulevaisuudessa ei ole itsestään selvää. Nykyisten väestöennusteiden mukaan työpanos tulee supistumaan kun työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä. Ellei tuottavuuden kasvu kiihdy, tuloksena on taloudellisen kasvun hidastuminen aiempaan verrattuna. Jyrkempikin kasvun hidastuminen on mahdollista, jos myös tuottavuuden kasvu hidastuu.

Yhdessä väestön ikääntymisen luomien menopaineiden kanssa kasvun hidastuminen johtaa väistämättä julkisen talouden liikkumavaran kaventumiseen. Suomen julkisen talouden tila on kuitenkin rahoitusylijäämän ja pienen nettovelan vuoksi verraten hyvä. Myös julkisen talouden liikkumavara muodostuu kohtuullisen hyväksi, jos työllisyysastetta onnistutaan nostamaan edelleen ja turvaamaan tuottavuuden jatkuva kasvu.

Lähteet

- Aaltonen, Juha (2006): Perusterveydenhuollon menoeroja selittävät tekijät ja terveyskeskusten kustannustehottomuus. VATT-keskustelualoitteita 403.
- Anttila, Suvi – Hietaniemi, Marjukka – Risku, Ismo – Salonen, Janne – Uusitalo, Hannu (2005): Miten työeläkkeet kehittyvät? Laskelmia eläkkeiden pitkän aikavälin kehityksestä. Eläketurvakeskuksen raportteja 2005:4.
- Berghäll, Elina – Junka, Teuvo – Kiander, Jaakko (2006): T&K, tuottavuus ja taloudellinen kasvu. VATT-tutkimuksia 121.
- Biström, Peter – Klaavo, Tapio – Risku, Ismo – Sihvonen, Hannu (2004): Eläkemenot, -maksut ja -rahastot vuoteen 2075. Eläketurvakeskus Raportteja 2004:36.
- Böckerman, Petri – Kiander, Jaakko (2000): Globalisaatio ja hyvinvointivaltio. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 96(3).
- Hakola, Tuulia (2002): Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce. VATT-tutkimuksia 89.
- Huovari, Janne – Kiander, Jaakko – Volk, Raija (2006): Väestörakenteen muutos, tuottavuus ja kasvu. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja no 198.
- Hyytinen, Ari – Rouvinen, Petri (toim) (2005): Mistä talouskasvu syntyy? ETLA B:214.
- Hämäläinen, Pellervo (2006): Julkisten investointien tuottavuus. Katsaus kirjallisuuteen ja Suomi vuosina 1948–2003. VATT-keskustelualoitteita 401.
- Junka, Teuvo (2003): Maailman kilpailukykyisin maa? Tuottavuus ja investoinnit Suomessa 1975–2000. VATT-tutkimuksia 95.
- Kiander, Jaakko (2003): Lastenlastemme taloudelliset mahdollisuudet. Teoksessa K. Alho – J. Lassila – P. Ylä-Anttila (toim.): Talouden tutkimus ja päätöksenteko – kirjoituksia rakennemuutoksesta, kasvusta ja talouspolitiikasta. Taloustieto, Helsinki.
- Kiander, Jaakko – Lönnqvist, Henrik (2002): Hyvinvointivaltio ja talouskasvu. WSOY: Helsinki.
- Kiander, Jaakko – Östring, Timo (2003): Hållbarhet och effektivitet av offentlig ekonomi på lång sikt. Nord 2003:12. Nordiska ministerrådet, Köbenhavn.
- Laine, Veli (2004): Eläkejärjestelmän kannustinvaikutukset. VATT-keskustelualoitteita 331.

- Lassila, Jukka – Valkonen, Tarmo (2005): Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. ETLA B 211.
- Lassila, Jukka – Valkonen, Tarmo (2000): Työeläkkeiden indeksointi, elinaikakorjaus ja väestön ikääntyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2000:2.
- Parkkinen, Pekka (2002): Hoivapalvelut ja eläkemenot vuoteen 2050. VATT-tutkimuksia 94.
- Parkkinen, Pekka (2004): Hoiva- ja hoitopalvelumenot tulevaisuudessa. VATT-keskustelualoitteita 326.
- Pekkala, Sari – Intonen, Nina – Järviö, Maija-Liisa (2005): Suomen koulutusmenojen kehitys 1900-luvulla ja tulevaisuudessa. VATT-keskustelualoitteita 365.
- Riihelä, Marja – Sullström, Risto (2006): Väestön ikääntyminen, kulutus, säästäminen, tuloerot ja eriarvoisuus. VATT-keskustelualoitteita 382.
- Stakes (2006): Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Arvioita sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kehityksestä. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Stakes, Helsinki.
- STM (2002): Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä – SOMERA-toimikunnan taustaraportti. STM-julkaisuja 2002:21.
- Valkonen, Tarmo (2004): Työeläkejärjestelmän rahoitus ja muuttuva taloudellinen ympäristö. Eläketurvakeskuksen monisteita 46.

VATT-TUTKIMUKSIA -SARJASSA ILMESTYNEITÄ

PUBLISHED VATT RESEARCH REPORTS

91. Berghäll Elina – Heikkilä Tuomo – Hjerppe Reino – Kiander Jaakko – Kilponen Juha – Lavrac Vladimir – Stanovnik Peter: The Role of Science and Technology Policy in Small Economies. Helsinki 2002.
92. Räisänen Heikki (toim.): Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventaari ja politiikkajohtopäätökset. Helsinki 2002.
93. Moisio Antti: Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants. Helsinki 2002.
94. Parkkinen Pekka: Hoivapalvelut ja eläkemenot vuoteen 2050. Helsinki 2002.
95. Junka Teuvo: Maailman kilpailukykyisin maa? Tuottavuus ja investoinnit Suomessa 1975-2000. Helsinki 2003.
96. Cogan Joseph – McDevitt James: Science, Technology and Innovation Policies in Selected small European Countries. Helsinki 2003.
97. Perrels Adriaan – Kemppi Heikki: Liberalised Electricity Markets – Strengths and Weaknesses in Finland and Nordpool. Helsinki 2003.
98. Sarvimäki Matti: Euroopan Unionin itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen. Helsinki 2003.
99. Rätty Tarmo – Luoma Kalevi – Mäkinen Erkki – Vaarama Marja: The Factors Affecting the Use of Elderly Care and the Need for Resources by 2030 in Finland. Helsinki 2003.
100. van Beers Cees: The Role of Foreign Direct Investments on Small Countries' Competitive and Technological Position. Helsinki 2003.
101. Kangasharju Aki: Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa? Helsinki 2003.
102. Honkatukia Juha – Forsström Juha – Tamminen Eero: Energiaverotuksen asema EU:n laajuisen päästökaupan yhteydessä. Loppuraportti. Helsinki 2003.
103. Simai Mihály (ed.): Practical Guide for Active National Policy Makers – what Science and Technology Policy Can and Cannot Do? Helsinki 2003.
104. Luoma Arto – Luoto Jani – Siivonen Erkki: Growth, Institutions and Productivity: An empirical analysis using the Bayesian approach. Helsinki 2003.
105. Montén Seppo – Tuomala Juha: Muuttoliike, työssäkäynti ja työvoimavarat Uudellamaalla. Helsinki 2003.
106. Venetoklis Takis: An Evaluation of Wage Subsidy Programs to SMEs Utilising Propensity Score Matching. Helsinki 2004.
107. Räisänen Heikki: Työvoiman hankinta julkisessa työnvälityksessä. Helsinki 2004.
108. Romppanen Antti: Vakaus- ja kasvusopimuksen ensimmäiset vuodet. Helsinki 2004.
109. Vaittinen Risto: Trade Policies and Integration – Evaluations with CGE Models. Helsinki 2004.

110. Hjerppe Reino – Kiander Jaakko (eds.): Technology Policy and Knowledge-Based Growth in small Countries. Helsinki 2004.
111. Sinko Pekka: Essays on Labour Taxation and Unemployment Insurance. Helsinki 2004.
112. Kiander Jaakko – Martikainen Minna – Voipio Iikko: Yrittäjyyden tila 2002-2004. Helsinki 2004.
113. Kilponen Juha – Santavirta Torsten: Competition and Innovation – Microeconomic Evidence Using Finnish Data. Helsinki 2004.
114. Kiander Jaakko – Venetoklis Takis: Spending Preferences of Public Sector Officials. Survey Evidence from the Finnish Central Government. Helsinki 2004.
115. Hämäläinen Kari – Ollikainen Virve: Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People’s Unemployment. Helsinki 2004.
116. Räisänen Heikki: Recent Labour Market Developments in Europe. Helsinki 2005.
117. Ropponen Olli: Kokonaiskulutuksen kehitys Suomessa talouden ulkopuolisten tekijöiden suhteen vuosina 1985–2001. Helsinki 2005.
118. Rätty Tarmo – Luoma Kalevi – Aaltonen Juho – Järviö Maija-Liisa: Productivity and Its Drivers in Finnish Primary Care 1988–2003. Helsinki 2005.
119. Kangasharju Aki – Aaltonen Juho: Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? Helsinki 2006.
120. Perrels Adriaan – Ahlqvist Kirsti – Heiskanen Eva – Lahti Pekka: Kestävän kulutuksen mahdollisuudet ekotehokkaassa elinympäristössä. Helsinki 2006.
121. Berghäll Elina – Junka Teuvo – Kiander Jaakko: T&K, tuottavuus ja taloudellinen kasvu. Helsinki 2006.
122. Rauhanen Timo – Peltoniemi Ari: Elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden arvonlisäverotus EU:ssa ja Suomessa. Helsinki 2006.
123. Kiander Jaakko – Martikainen Minna – Pihkala Timo – Voipio Iikko: Yritysten toimintaympäristö: Kyselytutkimuksen tuloksia vuosilta 2002–2005. Helsinki 2006.
124. Rätty Tarmo – Kivistö Jussi: Mitattavissa oleva tuottavuus Suomen yliopistoissa. Helsinki 2006.
125. Teppala Tiina: Kulutusverotus teoriasta käytäntöön – Vaikuttaako arvonlisäverotus kuluttajahintoihin? Helsinki 2006.
126. Ulvinen Hanna: Suomen elintarvike- ja ruokapalvelualan rakenne, kilpailullisuus ja taloudellinen suorituskyky. Helsinki 2006.
127. Aaltonen Juho – Kirjavainen Tanja – Moisio Antti: Efficiency and Productivity in Finnish Comprehensive Schooling 1998–2004. Helsinki 2006.
128. Mattila-Wiro Päivi: Changes in the Distribution of Economic Wellbeing in Finland. Helsinki 2006.