

Kansantuotteen kasvuvauhti puolittuu vuoteen 2028

Jorma Tuukkanen

Finanssineuvos

Valtiovarainministeriö

Taustaa

Väestön ikääntyminen tulee vaikuttamaan olennaisesti Suomen talouden kehitykseen. Väestön harmaantuuessa ja työpanoksen supistuessa talouskasvu on yksinomaan tuottavuuden kasvun varassa. Talouskasvun odotetaan hidastuvan merkittävästi siitä, mihin olemme tottuneet. Tuotannon kasvu hidastuu samaan aikaan, kun julkiset menot lisääntyvät ikärakenteen muutoksen takia voimakkaasti.

Tämän kirjoituksen laskelmat kokonaistuotannon kehityksestä vuoteen 2028 perustuvat EU:n talouspoliittisen komitean alaisuudessa vuodesta 1999 lähtien toimineen ikääntymistyöryhmän (Ageing and Sustainability Working Group, AWG) laskelmiin. Työryhmän tehtävänä on tuottaa päätöksentekijöille tietoa väestön ikääntymisen taloudellisista vaikutuksista erityisesti julkiseen talouteen. Työryhmä laatii neljän vuoden välein laskelmat ikäsidonnaisten menojen (eläkkeet, terveyden ja pitkäaikaishoidon menot sekä koulutusmenot) kehityksestä, jonka perusteella EU:n komissio arvioi kunkin jäsenmaan julkisen talouden kestävyysden pit-

källä aikavälillä. Finanssipolitiikan painopiste on viime aikoina siirtynyt lyhyen aikavälin suhdanneasioista pitemmän aikavälin rakenteellisiin asioihin. Muun muassa EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee jo keskipitkän aikavälin budjettitavoitteessaan ottaa huomioon väestön ikääntymisestä aiheutuvat pitkän aikavälin vastuut.

Ensimmäiset EU:n piirissä tehdyt laskelmat valmistuivat vuonna 2001 ja toiset vuonna 2005. Nykyinen kolmas laskentakierros tähtää siihen, että tulokset olisivat esiteltävissä Ecofin-neuvostolle helmi-maaliskuussa 2009. Laskelmien aikajänne on olennaisesti pitempi kuin tässä esitetty 20 vuotta. Kahdella ensimmäisellä laskentakierroksella aikajänne ulottui vuoteen 2050 saakka ja parhaillaan työn alla olevalla laskentakierroksella aikajänne on vuoteen 2060. Harjoitukseen osallistuvien maiden lukumäärä on myös merkittävästi lisääntynyt. Ensimmäisellä laskentakierroksella EU:n jäsenmaiden lukumäärä oli 15. Nyt harjoitukseen osallistuu 28 maata (27 EU:n jäsenmaata + Norja).

Kokonaistuotannon kehitysarvion taustaoletukset

Kokonaistuotannon maittaiset kehitysarviot perustuvat EU:n väestön ikääntymistyöryhmässä (AWG) yhteisesti sovittuihin oletuksiin väestön, työvoiman ja tuottavuuden kehityksestä. Yhteisesti sovituilla oletuksilla ja laskentasäännöillä pyritään siihen, että laskelmat väestön ikääntymisen vaikutuksista julkiseen talouteen olisivat eri maiden kesken mahdollisimman vertailukelpoisia. Tässä esitettävä laskelma Suomen kokonaistuotannon kehityksestä vuoteen 2028 perustuu EU:n ikääntymistyöryhmän (AWG) toisen laskentakierroksen tuloksiin, jotka valmistuivat vuonna 2005.

Väestö harmaantuu

Väestö ikääntyy Suomessa seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana nopeammin kuin missään muussa EU:n jäsenvaltiossa. Työikäinen väestö alkaa vähentyä jo vuonna 2010, kun ensimmäinen suuri ikäluokka – vuonna 1945 syntyneet – täyttää 65 vuotta. Väestörakenteen muutos on historiallinen siinä mielessä, että 1860-luvun nälkävuosien jälkeen työikäinen väestö ei ole supistunut kuin sotavuosina ja parina vilkkaimpana Ruotsiin muuttovuotena. Samalla kun työikäinen väestö vähenee, vanhusen määrä kasvaa erittäin voimakkaasti.

Laskelman taustalla on EU:n tilastoviraston (Eurostatin) vuonna 2004 Suomelle laatima väestöennuste, joka poikkeaa Tilastokeskuksen uusimmasta väestöennusteesta (2007) maahanmuuton ja elinajan odotteen osalta.

Maahanmuutto vaikuttaa kokonaistuotannon pitkän aikavälin kasvupotentiaaliin, joka näissä laskelmissa riippuu tuottavuuden kasvusta ja työvoiman tarjonnasta. Arvio maahan-

muutosta EU:n ennusteessa on 6 000 henkeä (netto) vuosittain. Tämä on 4 000 henkeä vähemmän vuodessa kuin kansallisessa Tilastokeskuksen laatimassa väestöennusteessa. Pitkän aikavälin kasvupotentiaaliin erolla on kuitenkin vain marginaalinen vaikutus (0,1 % vuodessa). Maahanmuuton vaikutus kasvupotentiaaliin ei riipu pelkästään muuttajien lukumäärästä, vaan ratkaisevasti myös siitä, missä määrin he osallistuvat työelämään. Toistaiseksi maahanmuuttajien työllisyysaste Suomessa (alle 50 %) on ollut selvästi matalampi kuin kanta-väestöllä (noin 70 %).

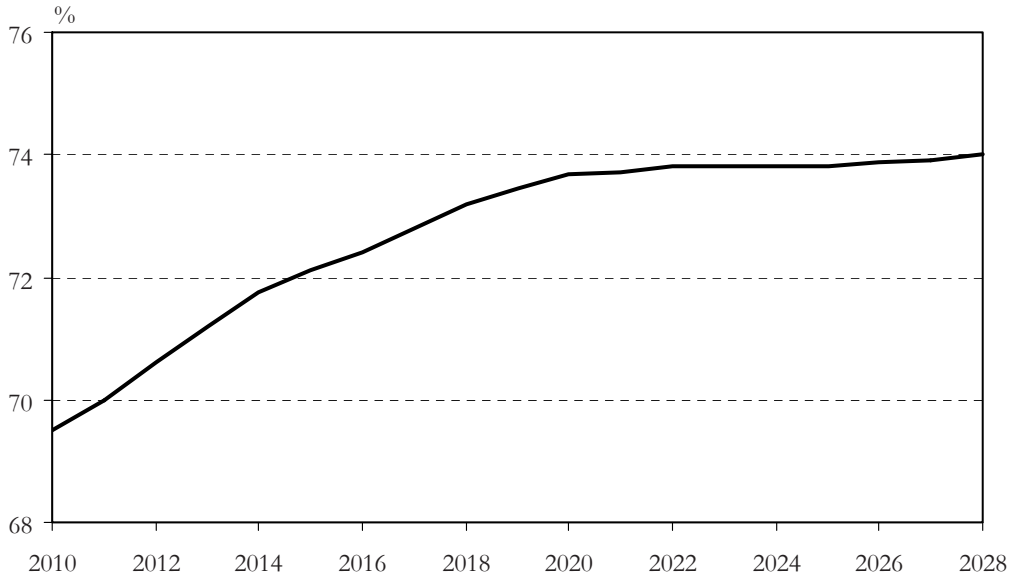
Työpanos supistuu

Kun väestöennuste on annettu, arvio työpanoksen tulevasta kehityksestä saadaan tekemällä ”valistuneet” oletukset a) työllisyysasteen ja b) vuosityöajan tulevasta kehityksestä.

Laskelmassa työllisyysasteen oletetaan nousevan vuoden 2008 70 prosentista 73 prosenttiin vuonna 2018 ja edelleen noin 74 prosenttiin vuonna 2028 (ks. kuvio 1). Valtaosa työllisyysasteen arvioidusta noususta aiheutuu siitä, että ikääntyneiden työntekijöiden (55–64 vuotta) odotetaan pysyvän työelämässä aiempaa pitempään. Kun tällä hetkellä todellinen eläkkeelle siirtymisikä on 59½ vuotta, niin laskelmassa sen oletetaan kohoavan noin 62 vuoteen. Mikäli työttömyysaste ei merkittävästi alene ja/tai nuorten tuloa työmarkkinoille ei pystytä aikaistamaan, ylivoimaisesti suurin työvoimareservi on ikääntyneiden työntekijöiden ryhmässä. Laskelmassa on oletettu, että ns. rakenteellinen työttömyysaste on noin 6 prosenttia, mikä likimain vastaa nykyistä työttömyyttä.

Monessa EU-maassa on viime vuosina toteutettu rakenteellisia eläkeuudistuksia, joiden tavoitteena on vahvistaa eläkejärjestelmän ta-

Kuvio 1. Työllisyysaste



Lähde: EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmä (AWG), 2005.

loudellista kestävyyttä mm. myöhentämällä eläkkeelle siirtymistä. Työllisyysarvioissa tämä on otettu huomioon kunkin maan kohdalla olettaen, että uudistukset vaikuttavat myönteisesti ikääntyneiden työntekijöiden työllisyyteen.

Työllisyysasteen arvioitu nousu hidastaa työllisten määrän supistumista seuraavien kymmenen vuoden aikana. Työllisten lukumäärän arvioidaan tämän takia supistuvan ”vain” 0,1 prosentilla vuodessa aikavälillä 2009–2018, eli selvästi hitaammin kuin työikäisen väestön, joka samalla aikajänteellä supistuu keskimäärin 0,5 prosentilla vuodessa. Vuosina 2019–2028, jolloin työllisyysasteen nousu lähes kokonaan pysähtyy, työllisten määrä vähenee jo keskimäärin 0,4 prosenttia vuosittain (taulukko 1). Muutos historiaan on merkittävä, sillä aikavälillä 1900–2008 eli runsaan sadan vuoden aikana

työllisten määrä kasvoi keskimäärin 0,8 prosentilla vuodessa.

Työpanokseen vaikuttaa työllisten määrän lisäksi työaika. Laskelmassa on oletettu, että vuosityöaika (vuoden aikana tehdyt tunnit työllistä kohti) pysyy ennallaan, minkä seurauksena työpanos kehittyy laskelmassa samalla tavalla kuin työllisten määrä. Oletus poikkeaa merkittävästi siitä, mitä menneisyudessa on tapahtunut. Aikavälillä 1900–2008 työllistä kohti laskettu vuosityöaika on lyhentynyt keskimäärin 0,3 prosentilla vuodessa. Vuosityöaikaa ovat lyhentäneet mm. viiden päivän työviikkoon siirtyminen, pidentyneet loma-ajat sekä osa-aikatyön lisääntyminen.

Tuottavuuden kasvuvauhti hidastuu

Työpanoksen supistuessa tuotannon kasvu on

yksinomaan tuottavuuden kasvun varassa. Työn tuottavuus nousee sitä nopeammin a) mitä nopeammin kasvaa pääomapanosten määrä työntuntia kohti, b) mitä nopeammin työvoiman laatu paranee ja c) mitä nopeampaa on teknologian eli ns. kokonaistuottavuuden kehitys. Tulevaisuudessa tuottavuuden kasvu perustuu aiempaa enemmän näistä kolmesta kahteen viimeiseen, eli aineettomiin investointeihin kuten tutkimus- ja tuotekehitykseen ja henkilöstön osaamista ja organisaation toimintaa parantaviin investointeihin.

EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmän (AWG) laskelmissa työn tuottavuuden kasvun Suomessa on oletettu hidastuvan nykyisestä runsaan kahden prosentin vuosivauhdista 1,75 prosenttiin vuodessa vuonna 2030 (taulukko 1). Myös kaikkien muiden ns. vanhojen jäsenmaiden (EU-15) työn tuottavuuden kasvun oletettiin konvergoituvan 1,75 prosenttiin vuonna 2030 ja pysyvän vakiona vuoteen 2050 saakka. Uusien jäsenmaiden (EU-10) oletettiin laskelmissa ottavan kiinni vanhojen jäsenmaiden teknologista etumatkaa. Näissä maissa työn tuottavuuden oletettiin kasvavan vanhoja jäsenmaita selvästi nopeammin, kuitenkin hidastuen 2,7 prosenttiin vuonna 2030 ja 1,75 prosenttiin vuonna 2050.

Työn tuottavuuden kasvun arvioiminen pitkälle tulevaisuuteen on vielä epävarmimmalla pohjalla kuin työpanoksen ennustaminen. Teknologinen kehitys voi tuottaa positiivisia yllätyksiä. Toisaalta, jos katsotaan peräpeiliin, on nähtävissä selvä aleneva trendi. Kun vielä 1960-luvulla työn tuottavuus kansantalouden tilinpidosta mitattuna kasvoi Suomessa keskimäärin lähes 5 prosentin vuosivauhdilla, niin nyt vauhti on hiipunut noin 2 prosenttiin vuodessa. Viime vuosina tieto- ja viestintäteknologian nopea kehitys on pelastanut kansantaloutemme

vielä tätäkin heikommalta kehitykseltä. Eräs hidastumisen taustalla oleva tekijä lienee tuotannon perustuminen yhä enemmän palveluihin, joissa tuottavuuden kasvu on yleensä ollut hitaampaa kuin teollisuudessa ja alkutuotannossa. Tuotannon palveluvaltaistuminen tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa. Väestön ikääntyminen merkitsee vanhusten hoito- ja hoivapalvelujen tarpeen voimakasta kasvua. Näissä palveluissa tuottavuuden kasvu ”suoritteista mitattuna” on perinteisesti ollut vähäistä tai jopa miinusmerkkistä.

Vielä 1960-luvulla Suomen oli verrattain helppo nostaa tuottavuutta ottamalla käyttöön jo kehittyneemmissä maissa olevaa teknologiaa (ns. kiinniottovaikutus). Tilanne on nyt täysin toinen. Suomi korkean teknologian maana ei enää pääse hyötymään perässä hiihtämisestä, vaan joutuu avaamaan latua.

Kansantuotteen kasvuvauhti puolittuu

Jos edellä esitetyt oletukset tuottavuuden ja työpanoksen tulevasta kehityksestä toteutuvat, bruttokansantuotteen kasvu hidastuu aiemmin totutusta keskimäärin noin 3 1/2 prosentin vauhdista 2,0 prosenttiin vuodessa aikavälillä 2009–2018 ja hiipuvan 1,6 prosenttiin vuosina 2019–2028. Kasvun hidastuminen johtuu sekä työpanoksen arvioidusta supistumisesta että työn tuottavuuden kasvun hidastumisesta. Laskelmaa voidaan pitää jopa optimistisena, koska vuosityöaika työntekijää kohti on laskelmassa pidetty vakiona. Jos vuosityöaika jatkaisi historian mukaista kehitystä, eli supistuisi 0,3 prosenttia vuodessa, kokonaistuotannon kasvu hiipuisi 1,1 prosenttiin vuonna 2028.

Aineellisen hyvinvoinnin mittarina voidaan pitää asukasta kohti laskettua bruttokansan-

Taulukko 1. Bruttokansantuotteen kasvu 1900–2028

	Muutosprosentti keskimäärin vuodessa			
	1900–2008	2009–2018	2019–2028	2028
1. Työllisten lukumäärä	0,8	-0,1	-0,4	-0,4
2. Työtunnit/vuosi	-0,3	0,0	0,0	0,0
3. Työpanos (1+2)	0,5	-0,1	-0,4	-0,4
4. Työn tuottavuus	2,9	2,1	2,0	1,8
5. BKT (3+4)	3,4	2,0	1,6	1,4
6. BKT/asukas	2,8	1,8	1,5	1,4

Lähde: EU:n talouspoliittinen komitea, TEM, VM.

tuotetta, jonka arvioidaan kasvavan aikavälillä 2009–2028 keskimäärin vain 1,6 prosenttia vuodessa eli 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa hitaammin kuin bruttokansantuotteen. Tämä aiheutuu siitä, että asukasluku kasvaa koko ajan sen takia, että vanhusten lukumäärä kasvaa, kun väestön elinikä jatkuvasti pitenee.

Jos ulkomaankaupan vaihtosuhteen – vientihintojen suhde tuontihintoihin – heikkenevä trendi jatkuisi myös tulevaisuudessa, aineellisen hyvinvoinnin kasvupotentiaali asukasta kohti jäisi vielä tässä esitettyä arviotakin pienemmäksi. Jos tämän lisäksi vuosityöaika työntekijää kohti jatkaisi historian mukaista supistumista, niin uutta jaettavaa asukasta kohti voisi syntyä korkeintaan yksi prosentti vuodessa seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana. Näissä arvioissa ei ole otettu huomioon ilmastomuutoksesta kansantaloudelle mahdollisesti aiheutuvia hyvinvointitappioita tai -hyötyjä.

Lopuksi

Väestön ikääntymisen seurauksena bruttokansantuotteen kasvuvauhti uhkaa puolittua siitä mihin olemme tottuneet. Työikäinen väestö alkaa vähentyä jo vuonna 2010, kun ensimmäinen suuri ikäluokka – vuonna 1945 syntynyt –

täyttää 65 vuotta. Työllisyys ja työpanos kääntyvät työllisyysasteen nousun takia laskuun muutama vuosi myöhemmin. Tämän jälkeen tuotannon kasvu on yksistään tuottavuuden kasvun varassa, joka sekin uhkaa hidastua siitä mihin olemme tottuneet. Bruttokansantuotteen kasvuvauhti hidastuu 1 ½ prosenttiin vuodessa. Kasvuvauhti asukasta kohti jää tätäkin hitaammaksi.

Julkisen talouden kestävä rahoitus joutuu kovaan testiin tilanteessa, jossa talouskasvu hidastuu samanaikaisesti kun eläkkeet ja vanhusten hoito- ja hoivamenot kasvavat erittäin voimakkaasti. Näiden menojen arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä 4 ½ prosenttiyksiköllä (taulukko 2). Eläkemenojen kasvun nopein vaihe ajoit-

Taulukko 2. Eläke- ja hoivamenot Suomessa 2010–2030 subteissa bruttokansantuotteeseen, %

	2010	2020	2030	2010–2030 Muutos
Eläkkeet	11,2	12,9	14,0	2,8
Terveystenhoito	5,8	6,2	6,6	0,8
Pitkäaikaishoito	1,9	2,1	3,0	1,1
Yhteensä	18,9	21,2	23,6	4,7

Lähde: EU:n talouspoliittinen komitea.

tuu 2010-luvulle ja vanhusten hoitomenojen 2020-luvulle.

Nykyisillä rakenteilla julkisen talouden rahoitus on väestön ikärakenteen muutoksen takia kovan haasteen edessä. Edes tuottavuuden ennakoitua nopeampi kasvukaan ei merkittävästi auta, jos tuottavuutta ei pystytä nostamaan julkisen sektorin tuottamissa ja hankkimissa hyvinvointipalveluissa, joissa perinteisesti tuottavuus ei ole kasvanut lainkaan (ns. Baumolin tauti). Tuottavuuden kasvu ei näyttäisi merkittävästi auttavan myöskään sosiaaliturvan rahoitusta, koska meillä valtaosa sosiaalietuuksista on ansiosidonnaisia, eli etuudet ovat sidottuja palkkoihin, jotka puolestaan seuraavat tuottavuuden kehitystä.

Jotta julkisen sektorin kestävä rahoitus voitaisiin turvata tilanteessa, jossa väestö ikääntyy ja talouskasvu on yksistään tuottavuuden kasvun varassa, on entistäkin tärkeämpää, että tuottavuus kohenisi myös julkisen sektorin hoi-

to- ja hoivapalveluissa, joiden kysyntä tulee kasvamaan tuntuvasti. Näin voitaisiin vähentää julkisten menojen kasvupainetta ja luoda samalla tilaa yksityisen sektorin kasvulle. On arvioitu, että pelkästään sosiaali- ja terveystalouteen tarvittaisiin vuoteen 2028 mennessä noin 60 000 työntekijää enemmän kuin nyt, jos työn tuottavuus ei nouse. Supistuvan työn tarjonnan oloissa näin suuren henkilöstömäärän rekrytointi julkiselle sektorille rajoittaisi merkittävästi yksityisen sektorin kasvun mahdollisuuksia.

Tämän lisäksi on tärkeää, että eläkevaroille saadaan kohtuullinen tuotto. Mitä enemmän tuottoaste ylittää tuottavuuden ja kansantuotteen kasvuvauhdin sitä parempi. Suomen valitsema strategia, joka perustuu eläkkeiden osittaiseen rahastointiin, osoittautuneen oikeaksi valinnaksi, koska hidastuvan kasvun oloissa rahastojen tuottoaste tulee ylittämään kansantuotteen kasvuvauhdin. □