

Minna Punakallio, pääekonomisti

1 Ikääntymisen menopaineet voidaan taittaa viisailta päätöksillä

On jo maan tapa, että yhtenä hallitusohjelmien keskeisimpinä tavoitteina on kuroa umpeen julkisen sektorin kestävyysvajetta. Kestävyysvajeen syynä nähdään nimenomaan ikääntymiseen liittyvien menojen kasvu pitkällä aikavälillä ja siitä aiheutuva hallitsematon julkisen velan kasvu. Väestörakenteen muutokset todella näkyvät kestävyysvajelaskelmissa, sillä ne ulottuvat vuoteen 2060 asti. Laskelmiin vaikuttavat myös lukuisat muut oletukset, kuten oletukset eläkerahastojen tuotosta ja korkotasosta.

Kuluvan hallituskauden alussa virkamiesarviot kestävyysvajeen suuruudesta suhteessa bruttokansantuotteeseen liikkuivat viiden prosentin tuntumassa. Tällä hetkellä arviot ovat puristuneet pari prosenttiyksikköä matalammaksi, mikä euroissa mitaten tarkoittaa noin kahdeksaa miljardia euroa vuoden 2021 tasolla. Moni ennustelaitos arvioi kestävyysvajeen kuitenkin tätä pienemmäksi.

Ikääntyminen näkyy kuntien menoissa

Väestön ikääntyminen ei ole Suomessa kuitenkaan mikään uusi juttu. Ikääntyneiden eli esimerkiksi 65-vuotta täyttäneiden osuus kaikista ikäluokista on noussut koko 1900-luvun. Erityisen ripeästi suhdeluku on noussut viime vuosikymmeninä. Kun osuus vuonna 1980 oli 12 prosenttia niin vuonna 2000 se nousi jo 15 prosenttiin. Sen jälkeen vauhti vain kiihtyi. Tuoreimpien tilastojen mukaan suhdeluku oli jo 21 prosenttia vuonna 2016. Erityisen nopeasti on kasvanut 75-vuotta ylittäneiden osuus.

Itse asiassa ikärakenteen muutos on juuri nyt kiivaimmillaan. Väestöennusteiden mukaan yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus lisääntyy kovaa myös 2030-luvulla, mutta kasvuprosentti taittuu tuolloin aikaisempaa pienemmäksi.

Ei siis ole mitenkään yllättävää, että ikääntymisen näkyy jo kuntien ja koko julkisen sektorin menoissa. Mutta kuinka paljon ikääntymiseen liittyvät menot ovat kasvaneet?

Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen osuus kuntien käyttökustannuksista on noussut 2000-luvulla yli viisi prosenttiyksikköä reilun 45 prosentin tuntumaan. Kaikki julkiset sosiaali- ja terveyspalveluiden menot ovat nousseet samalla aikavälillä 2,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuoteseen.

Se on paljon se. Tulkintaa vaikeuttaa kuitenkin se, että koko menojen kasvupotti ei aiheudu pelkästään väestön ikääntymisestä. Kuntataloutta käsittelevät valtiovarainministeriön raportit osoittavat, että menoja on 2000-luvulla lisännyt erityisesti nopeatahtinen julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden laajentaminen. Luonnollisesti menoja ovat kasvattaneet myös lukuisat rakenteelliset ja laadulliset tekijät.

Ennusteet menevät helposti pieleen

Ikääntyminen, kuntien tehtävien lisääminen ja kustannusten nopea kasvu on noteerattu pitkään myös kuntatalouden keskipitkän aikavälin ennusteissa. Jo muutamalle lähivuodelle ulottuva kuntatalouden ennuste näyttäytyy tyypillisesti viuhkana, jossa tulopohja kehittyä menoja heikommin ja kuntatalouden velkaantuminen kiihtyy.

Esimerkiksi jo peruspalveluohjelmassa 2006–2009 ikääntymisestä varoiteltiin, mutta tästä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon menoja kasvatettiin vauhdilla. Ohjelman kehitysurassa kuntien lainakannan ennustettiin nousevan 9,2

miljaradiin euroon vuonna 2009. Tulos oli tätäkin karumpi: 10,9 miljardia euroa.

Vuoden 2010–2013 peruspalveluohjelmaa hallitsi talouskriisi ja siihen liittyvät elvytystoimet, mutta myös ikääntyminen nähtiin selvänä kuntien menoja kasvattavana tekijänä. Kehitysurassa lainakannan ennakoitiin nousevan 15 miljardiin euroon vuonna 2013. Tulos oli hyvin lähellä tätä: 15,6 miljardia euroa.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2013–2016 väestön ikärakenteen muutoksen arvioitiin lisäävän sosiaali- ja terveydenhuollon menoja koko kehyskaudella 1,2 miljardilla eurolla. Kehyskauden alussa talouskasvu oli vaimeaa, ja säästöjä etsittiin muun muassa kuntien valtionosuuksien leikkauksista ja Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisesta ohjelmasta.

Kehyskauden viimeiselle vuodelle ajoittui lopulta myös huomattava laskennallinen säästö kilpailukykysovimuksen lomarahaleikkauksesta. Kaiketta säästämistä huolimatta tuolla kaudella myös kasvatettiin päätösperäisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen menoja. Peruspalveluohjelmassa kuntien lainakannan arvioitiin nousevan 19,2 miljardiin euroon vuonna 2016. Toteutuma oli kuitenkin tällä kertaa matalampi: 18,1 miljardia euroa.

Näiden kolmen esimerkin perusteella voidaan siis jo varsin hyvällä omallatunnolla sanoa, että ennusteet kuntien rahoitusaseman muutoksis-

ta menevät helposti pieleen miljardeja euroja jo varsin lyhyellä aikavälillä. Kärjistäen voitaisiin jopa sanoa, että mitä kiivaammin ikääntyminen lisää kuntien menoja, sitä parempaan lopputulemaan kuntatalouden talousennuste on päätenyt! Tällaista kausaalisuussuhdetta ei tietenkään voi vetää, mutta esimerkit havainnollistavat, että kuntia koskevalla lyhyen aikavälin finanssipolitiikalla on valtava merkitys. Pidemmän aikavälin ennusteissa pienikin epätasapaino kumuloituu, ja tulkinta tarvittavien välittömien muutosten mittaluokasta hämärtyy.

Viisailta päätöksillä on mahdollista saada säästöjä

Ikääntymisen vaikutukset julkisen sektorin kustannuksiin on otettava tosissaan. Väitän kuitenkin, että valtion ja kuntien tuloja ja menoja koskevilla päätöksillä lyhyellä aikavälillä on ikääntymistä huomattavasti suurempi vaikutus lopputulemaan. Erittäin vaikuttava julkista sektoria vakauttava päätös on viime vuosina ollut se, että julkisen sektorin tehtävien lisäyksistä on lähestulkoon

pidättäytytty. Tämä on erityisen tärkeä periaate silloin, kun ikääntymisen kustannusvaikutukset jylläävät kiivaimmillaan.

Viime vuosina kunnat ovat säästäneet niin henkilöstömenoista kuin palveluista mitä moninaiimmilla keinoilla. Ikääntymisen ja sosiaali- ja terveystoimen kasvaviin kustannuspaineisiin on pystytty vastaamaan säästämällä tarvittaessa myös muilta toimialoilta ja lykkäämällä investointeja. Tämä on ollut mahdollista, sillä kuntien toimintakenttä on ollut laaja.

Vuoden 2020 alusta lähtien kestävyysvajeen voimakkaimmat menopaineet kohdistuvat lähes kokonaan maakuntatalouteen. Maakuntien liikkumavara erilaisten säästömahdollisuuksien suhteen on kuitenkin kapeampi kuin kunnilla. Seuraavalla hallituskaudella tuleekin keskittyä päätöksiin, joilla todella tasapainotetaan maakuntataloutta ja luodaan maakunnille rahoituksellista liikkumavaraa. Toki ilman, että säästöjä revitään muilta sektoreilta.