

Marja Riihelä, Risto Vaittinen ja Reijo Vanne

Ikäryhmien välisten resurssien kohdentamisen muuttuneet rakenteet Suomessa

Kaikissa yhteiskunnissa siirretään voimavaroja sukupolvien välillä tai yli elinkaaren, koska kulutustarpeet ja mahdollisuudet näiden tarpeiden rahoittamiseen eivät elinkaarella kohtaa toisiaan. Markkinoilla voidaan lainaamalla ja luotottamalla tai säästämällä ja sijoittamalla varallisuuteen tasata kulutuksen ja tulojen eriaikaisuutta. Markkinamekanismin ohella tulonsiirrot ikäryhmältä toiselle ovat tapa rahoittaa eri ikäkausilla eroa kulutuksen ja palkkatulojen välillä. Tutkimuksessamme arvioimme vuosina 1990–2006 tapahtuneiden elinvaiheen ansainta- ja kulutusrakenteen muutosten vaikutuksia hyödyntämällä ikäryhmätilinpitoa.

Ikä kansantalouden tilinpidossa

Ikäryhmätilinpito (National Transfer Accounts, NTA) on menetelmä mitata ja tulkita sukupolvien välisiä taloudellisia suhteita. Ikäulottuvuus ei ole osa vallitsevaa kansantalouden tilinpidon järjestelmää, eikä se sisällä perhesuhteisiin perustuvia tulonsiirtoja. NTA liittyy nämä kaksi ulottuvuutta osaksi kansantalouden tilinpitoa vallitsevien sukupolvien välisten tulonsiirtomekanismien kanssa johdonmukaisella tavalla. Raportin jaksossa kaksi esittelemme ikäryhmätilinpidon laadinnan menetelmiä ja toteutusta Suomen aineistolla.

Väestön rakennemuutos muuttuvassa taloudellisessa ympäristössä

Kansainvälisesti katsottuna Suomella on sukupolvien välisten tulonsiirtojen näkökulmasta kaksi erityistä piirrettä. Ensinnäkin ikäriippuvaisten julkisten menojen merkitys on suuri. Noin kaksi kolmasosaa julkisen sektorin menoista voidaan luokitella ikäriippuviksi, mikä on noin 30 prosenttia suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Kuitenkin, toisin kuin useimmissa maissa

julkisen sektorin nettovarallisuus on positiivinen johtuen osittain rahastoivasta lakisääteisestä työeläkevakuutuksesta. Toinen suomalaista yhteiskuntaa leimaava erityispiirre ovat muihin teollisuusmaihin verrattuna poikkeuksellisen suuret sodan jälkeen syntyneet ikäluokat.

Suomi on väestömuutoksessaan jo siirtynyt vaiheeseen, jossa työikäisen väestön suhteellinen osuus on pienenevässä. Tähänastinen muutos on ollut maltillista, mutta suurimmat, vuosina 2008–2013 eläkeiän saavuttavat ikäluokat alentavat työikäisen väestön osuutta huomattavasti kuluvalla vuosikymmenellä. Tämä kehitys jatkuu voimakkaana vielä seuraavan muutaman vuosikymmenen ajan.

Raportin jaksossa kolme keskustelemme talouspolitiikan ja kokonaistaloudellisen kehityksen ulottuvuuksista, joilla on ollut merkitystä sukupolvien väliseen resurssien siirtoon. Jo tapahtunut väestörakenteen muutos on toteutunut aikana, jolloin talouspoliittinen ympäristö on muuttunut huomattavasti: tuloverotuksessa on siirrytty eriyettyihin verokantoihin pääoma- ja palkkatulojen osalta vuonna 1993; Suomesta on tullut Euroopan unionin jäsen vuonna 1995; sittemmin osalla EU- alueesta otettiin käyttöön yhteinen valuutta ja rahapolitiikka. EU jäsenyyttä edelsi arvonlisäverotuksen käyttöönotto keskeisimpänä kulutusveron muotona. Kaikki nämä muutokset toteutuivat sodan jälkeisenä aikana ennen kokemattoman kokonaistaloudellisen epävakauden oloissa.

Yksityisen kulutuksen muutos on keskeinen elinkaarialijäämää kasvattanut tekijä

Palkkatulojen ja kulutuksen ikäprofiilit luonnehtivat taloudellista elinkaarta. Niiden erotusta kutsutaan elinkaari-alijäämäksi, joka on suuri ja positiivinen sekä nuoruudessa että vanhuusiässä. Elinkaarialijäämät ovat mahdollisia, koska taloudelliset järjestelmät ylläpitävät kahdentyyppisiä ikäryhmien välisiä tulovirtoja: tulonsiirtoja ja varallisuusperusteista tulojen uudelleen kohdentamista. Jaksossa neljä arvioimme palkkatulojen ja kulutuksen ikäprofiilien rakenteiden muutosta. Jaottelemme elinkaarijäämän muutoksen väestörakenteesta sekä kulutuksesta ja palkkatuloista määräytyviin osiin. Ajallisia vertailuja tehdessämme olemme poistaneet inflaation ja tuottavuuden kasvun trendivaikutukset kulutuksen ja palkkojen ikärakenteisiin suhteuttamalla ne 30–49 vuoden ikäisten keskimääräisiin palkkoihin.

Kulutuksen ja tuotannon muuttuneet ikärakenteet heijastuvat koko talouden elinkaarijäämän aggregaatissa. Keskimäärin koko talouden elinkaarialijäämä oli 1970-luvun puolivälistä aina 1980-luvun lopulle vain muutamia prosentteja suhteessa talouden palkkasummaan. Vuoden 1990 jälkeen tämä suhde on kasvanut huomattavasti ja oli vuonna 2006 17 prosenttia.

Tutkimuksessa esittämässämme arviossa suhteellinen elinkaarialijäämä olisi kokonaisuudessaan kasvanut 5.5 prosenttiyksikköä vuoteen 2006 mennessä jos kulutuksen ja palkkojen rakenteet olisivat säilyneet tarkastelujaksolla kiinteinä. Tämän päättelyn perusteella väestörakenteen

muutos selittää noin 40 prosenttia vuosien 1990–2006 välisenä aikana toteutuneesta alijäämän kasvusta lopun selittyessä kulutuksen ja palkkojen ikäjakauman rakenteiden kehityksellä. Itse asiassa palkkaprofiilin kehitys olisi toteutuneella ikärakenteen muutoksella alentanut elinkaarialijäämää noin neljä prosenttiyksikköä. Työmarkkinoiden ja väestörakenteen yhteisvaikutus koko talouden elinkaarialijäämän kasvuun on siten ollut vaatimatonta.

Väestökehitys yksinomaan olisi tarkastelujaksolla alentanut nuoruusiän alijäämää. Myöhentynyt siirtyminen työmarkkinoille on kuitenkin vaikuttanut päinvastaiseen suuntaan, mikä on enemmän kuin kumonnut väestökehityksen vaikutuksen ja alijäämä nuoruusiässä on tarkastelujaksolla kasvanut. Kehitykseen vaikuttavien tekijöiden osalta muutokset vanhuusiän alijäämässä ovat olleet päinvastaisia. Ikääntyneen väestön kohentunut suoriutumisen työmarkkinoilla on osaltaan kumonnut kolme neljäsosaa siitä alijäämästä, jonka väestökehitys yksinomaan olisi saanut aikaan. Työurien pidentyminen on hillinnyt alijäämän kasvua, mitä väestön vanheneminen annetulla ikäryhmittäisellä kulutusrakenteella olisi merkinnyt.

Yksityisen kulutuksen kasvu suhteessa keskipalkkoihin on keskeisesti kasvattanut elinkaarialijäämää. Ilman ikäriippuvaisen kulutuksen kasvua koko talouden elinkaarialijäämä olisi ollut 13 prosenttiyksikköä alemmalla tasolla suhteessa talouden palkkasummaan. Kulutus suhteessa keskipalkkoihin on kasvanut kaikissa ikäryhmissä. Koko talouden alijäämän kannalta kulutuksen muutoksella on ollut lähes yhtä huomattava vaikutus vanhuusiän kokonaisalijäämän kasvuun kuin keski-ikässä tuotetun elinkaariyliäämän supistumiseen. Koska se väestön määrä, joka tuottaa vanhuusiän alijäämää on huomattavasti ylijäämää tuottavaa keski-ikäistä väestöä pienempi, on vanhusväestön kulutus henkeä kohden suhteellisesti ottaen kasvanut. Ikääntyneen väestön suhteellinen asema kulutuksella mitattuna oli parempi vuonna 2006 verrattuna vuoteen 1990.

Kasvanut elinkaarialijäämä on rahoitettu pääasiassa yksityisillä pääomatuloilla

Elinkaarialijäämät voidaan rahoittaa joko ikäryhmien välisillä tulonsiirroilla tai pääomataloustoimilla, jotka muodostuvat kahdesta virtasuureesta: pääomatuloista ja säästämisestä. Säästämistä ja säästöjen purkamista ovat yksityisen tai julkisen sektorin toimijoiden varallisuusesineiden ostot ja myynnit, tai vaihtoehtoisesti luotonanto ja -otto rahoitusinstituutioista.

Koska koko talouden elinkaarialijäämä suhteessa palkkasummaan on kasvanut merkittävästi, on syytä kysyä, onko nykyisellään vallitseva taso saavutettu kestäväällä tavalla. Tarkastelumme perusteella näyttää siltä, että alijäämän kasvua rahoitettiin sen alkuvaiheessa vuosina 1991–1993 sekä yksityisen että erityisesti julkisen sektorin negatiivisella säästämisellä eli purkamalla nettovarallisuutta. Sekä yksityinen että julkinen säästäminen on sittemmin palautunut positiiviseksi. Yksityinen säästäminen on ollut positiivista viimeiset viisitoista vuotta ja julkinen säästäminenkin tarkastelujakson viimeiset kymmenen vuotta, mikä toteuttaa kestävyysnäkö-

kulman riittävyyssehdon. Sen sijaan, jos huomioidaan tuleva väestökehitys, ei ole selvää ilman asiaa koskevia lisätarkasteluja, onko säästämisen muodossa tapahtunut yksityinen ja julkinen varautuminen ollut riittävää.

Olemme arvioineet yksityisten ja julkisten tulonsiirtojen sekä pääomataloustoimien roolia elinkaarialijäämän rahoituksessa. Tarkastelussamme olemme hyödyntäneet viittä laajaa 0–19, 20–29, 30–54, 55–64 ja 65+ vuoden ikäryhmää. Tarkastelussa on kuvattu keskimääräistä rahoitusta henkeä kohden, joka on suhteutettu parhaassa työiässä olevien keskipalkkaan. Huomattavimmat muutokset elinkaarialijäämän rahoituksessa ovat tapahtuneet kymmenvuotisikäryhmissä, jotka edeltävät ja seuraavat parhaassa työiässä olevaa 30–54 vuoden ikäistä väestöä.

Julkisen sektorin osalta ikäperusteisessa voimavarojen uudelleenkohdentamisessa tulonsiirrot ovat olleet merkittävämmässä asemassa kuin pääomataloustoimet. Tarkastelussamme olemme jakaneet julkiset nettotulonsiirrot rahamääräiseen ja julkisiin ilmaispalveluihin perustuvaan elinkaarialijäämän rahoitukseen. Ikäsidonnaisia ilmaispalveluita ovat koulutus, terveydenhuolto sekä hoivapalvelut. Rahamääräisistä tulonsiirroista eläkkeet on tärkein yksittäinen ikäsidonnaisten tulonsiirtojen ryhmä. Muita merkittäviä ryhmiä ovat perhepoliittiset tuet sekä työttömyysturva. Tulonsiirtoja tarkastellaan nettomääräisinä. Ikäryhmien on oletettu osallistuvan julkisten alihintaisten tai ilmaispalveluiden rahoittamiseen suhteessa maksamiinsa veroihin pois lukien sosiaalivakuutusmaksut.

Kaikkein merkittävimmin julkiset rahamääräiset nettotulonsiirrot ovat vähentyneet 55–64-ikäisten ryhmässä. Verrattuna tarkastelujakson huippuarvoon rahamääräiset tulonsiirrot ovat vähentyneet 15 prosenttiyksikköä suhteutettuna keski-ikäisten vuosipalkkaan. Tässä ikäryhmässä nettomääräiset tulonsiirrot olivat lähellä nollaa vuonna 2006. Elinkaarialijäämän näkökulmasta samanlainen kehitys on ollut havaittavissa julkisten palveluiden kulutuksessa. Kehityskulku on mennyt päinvastaiseen suuntaan 20–29 vuoden ikäisten nuorten aikuisten ikäryhmässä. He ovat muuttuneet julkisten palveluiden nettorahoittajista nettotulonsiirtojen nauttijoiksi. Henkeä kohden tarkasteltuna oli ylijäämä tarkastelujakson alussa 9 prosenttiyksikköä suhteessa keskipalkkoihin. Tarkastelujakson lopussa oli tämä ylijäämä muuttunut 8 prosenttiyksikön alijäämäksi.

Kokonaistalouden tasolla yksityisillä pääomataloustoimilla, ja erityisesti pääomatuloilla, on rahoitettu kasvava osa elinkaarialijäämästä tarkastelujaksolla. Pääomatulojen merkitys on kaikissa tarkastelemissamme ikäryhmissä noudattanut yleistä kehitystä, joka on ollut erityisen näkyvää 55–64-vuotiaiden ikäryhmässä. Viime vuosien suhteellisen runsaisiin pääomatuloihin tässä ikäryhmässä liittyy samanaikainen yksityisen kulutuksen huomattava kasvu.

Varallisuuteen perustuvan uudelleenkohdentamisen merkitys on kasvanut huomattavasti myös ikääntyneen yli 65 vuoden ikäisen väestön keskuudessa. Sen muutos kattaa puolet tämän ikäryhmän kasvaneesta elinkaarialijäämästä. Kasvaneet pääomatulot heijastuvat myös eläkeläisväestön

yksityisen kulutuksen kasvuna. Tämä on kaikkein ilmeisintä lähellä eläkeikää olevan väestön kohdalla, mutta myös yli 70 vuotiaan väestön suhteellinen kulutustaso verrattuna väestöön keskimäärin on kasvanut suhteessa 1990 luvun alun tilanteeseen.

Loppuhuomioita

Kulutuksen ja tuotannon ikärakenteen muutos on kasvattanut koko talouden tasolla elinkaarialijäämää. Suhteutettuna talouden palkkasummaan alijäämä on kasvanut 1990 luvun alun kolmesta prosentista 17 prosenttiin vuonna 2006. Väestörakenteen muutos selittää kaksi viidesosaa tästä kehityksestä. Vanhemman väestön parantunut työmarkkinatilanne on kuitenkin merkittävässä määrin vaimentanut ikärakenteen muutoksen alijäämää kasvattavaa vaikutusta. Yksityinen kulutus suhteessa työikäisten keskipalkkoihin on pääasiassa vastuussa alijäämän kasvusta. Lopullisen vastauksen antaminen kysymykseen, onko havaittu kehitys ollut kestäväällä pohjalla, on tämän tutkimuksen tarkastelun ulkopuolella. Alijäämän kasvu on ollut siinä mielessä kestävä, että se ei ole perustunut nettovarallisuuden purkamiseen. Yksityisten pääomatulojen osuus talouden käytettävissä olevista tuloista on kasvanut ja samoin niiden merkitys elinkaarialijäämän rahoituksessa. Sen arvioiminen, onko yksityinen tai julkinen varallisuus riittävää tulevien sitoumusten ja tavoitteiden kattamiseen, edellyttää jatkossa aineistomme analysointia eteenpäin katsovia menetelmiä hyödyntämällä.

Kirja on julkaistu vain englanniksi:

Changing Patterns of Intergenerational Resource Allocation in Finland. Finnish Centre for Pensions, Reports 2011:1.

Lisätietoja:

Marja Riihelä

E-mail: marja.riihela@vatt.fi

Puhelin: +358 04 304 5509

Risto Vaittinen

E-mail: risto.vaittinen@etk.fi

Puhelin: +358 10 751 2153

Reijo Vanne

E-mail: reijo.vanne@tela.fi

Puhelin: +358 680 6723

Aineistotilaukset:

aineistotilaukset@etk.fi

ISBN 978-951-691-142-0 (painettu)

ISBN 978-951-691-143-7 (PDF)

ISSN-L 1238-5948

ISSN 1238-5948 (painettu)

ISSN 1798-7490 (verkkójulkaisu)