

Vastaanottaja Eduskunta
Tulevaisuusvaliokunta

Viite O 5/2019 vp Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2019 - 2023/ Asiantuntijapyyntö

Asia

Asiantuntijalausunto kansantalouden tuloista ja menoista sekä tulevaisuuden kehityskuluista

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle kansantalouden tuloista ja menoista hyvinvoinnin reunaehtoina. Tarkasteltavaa asiaa lähestytään tulevaisuuden kehityskulut huomioiden. Näkökulmina lausunnossa ovat ilmastonmuutoksen ja väestön kehityskulut sekä julkinen taloutta osana kansantaloutta.

Kansantalouden tuloja ja menoja tarkastellaan poikkileikkauksena sektoreittain ja mm. esitetään julkisyhteisöjen kulutusmenoja. Julkisen talouden velan ja alijäämän kehitys pitkällä aikavälillä kuvaa osaltaan aikaisempia kehityskulkuja, joista näkyy selkeästi pitkiä ylijäämäisten ja pitkiä alijäämäisten vuosien jaksoja.

Eteenpäin katsovana tietona lausunto hyödyntää väestöennustetta vuoteen 2060 saakka, sekä ilmastopimuksen maaraportin arvioita vuoteen 2030 saakka.

Ilmastonmuutokseen liittyviä kehityskulkuja ja riskejä Suomen hyvinvoinnille ja taloudelle on tarkasteltu globaali konteksti huomioon ottaen kolmesta näkökulmasta: (1) Mitkä ovat ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomessa, (2) miten globaalit ja Suomen päästöt ovat kehittyneet, miten niiden tulisi kehittyä, jotta kansainväliset ja kansalliset tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi toteutuisivat ja (3) ilmastonmuutoksen hillinnän vs. sopeutumisen kustannukset ja riskit.

Talouden sektoreiden tulot ja menot kansantaloudessa

Suomen talouden bruttoarvonlisäyksestä hieman yli 60 prosenttia muodostuu yrityksissä ja noin 20 prosenttia julkisyhteisöjen toimesta. Kun arvonlisäyksestä on huomioitu mm. saadut /maksetut palkat ja verot nähdään, paljonko kullakin sektorilla on tuloja käytettävissä. Kotitalouksilla ja julkisyhteisöillä tulot eivät ole riittäneet kaikkeen kulutukseen, vaan ne ovat joutuneet lainaamaan muilta, ylijäämäisiltä sektoreilta (siis yrityksiltä, rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta sekä ulkomailta).

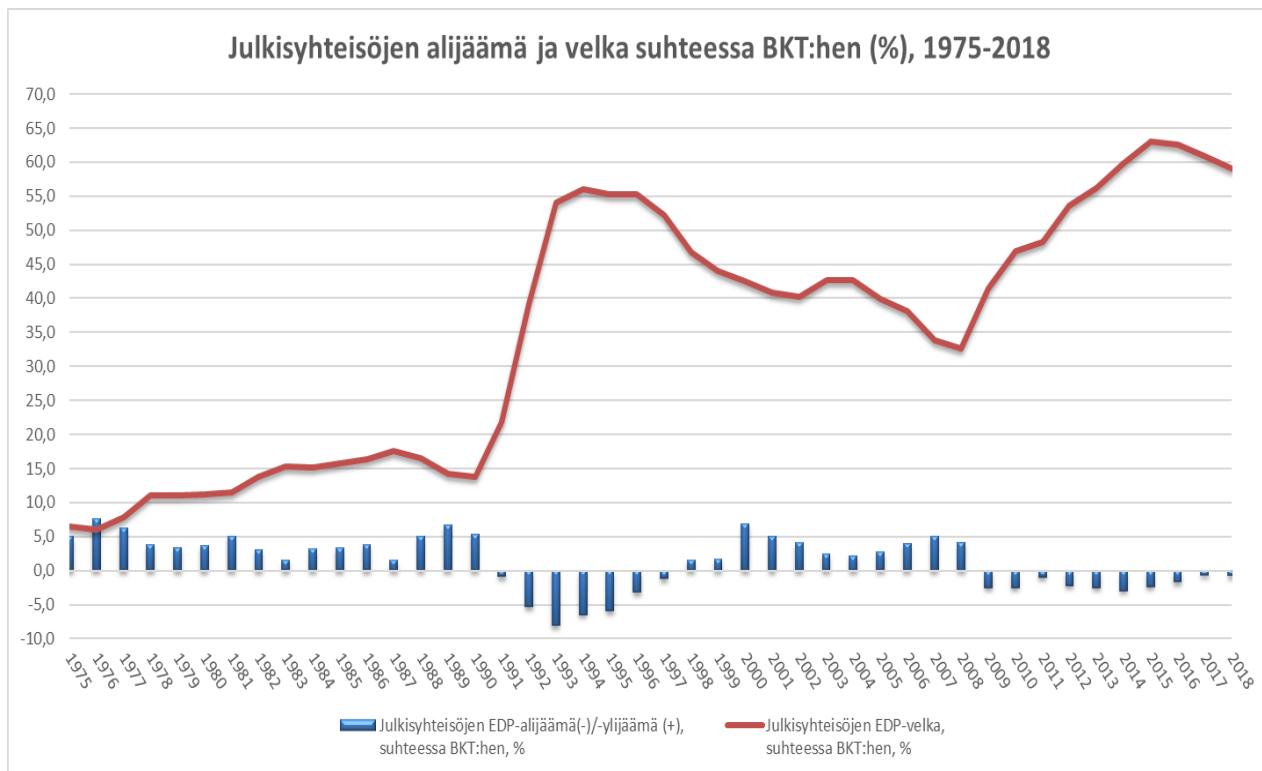
Vuosi 2018	Koko kansantalous	Yritykset	Rahoitus- ja vakuutuslaitokset	Julkisyhteisöt	Kotitaloudet	Kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemat tomat yhteisöt
Bruttoarvonlisäys	202334	125983	6626	36985	28214	4526
Käytettävissä oleva tulo	189756	12735	1978	52773	117475	4795
Kulutusmenot	176985	0	0	53274	118402	5309
Säästö	12771	12735	2190	-501	-1139	-514
Nettoluotonanto/-otto	-3044	6143	1961	-1806	-8292	-375

Taulukko 1. Sektoreittaisia tietoja tilastovuodesta 2018

Hyvinvointia ajatellen onkin merkityksellistä, mihin tuo julkisyhteisöjen kulutusmenojen 53 miljardia euroa on käytetty. Siitä 35 miljardia on mennyt yksilöllisiin kulutusmenoihin, esimerkiksi koulutukseen ja terveydenhoitoon. Ja loppu 18 miljardia on käytetty kollektiivisiin kulutusmenoihin, joita ovat esimerkiksi yleinen hallinto, poliisi ja pelastustoimi.

Julkisentalouden velan ja alijäämän kehitys

Julkisentalouden alijäämää ja velkaa suhteutettuna bruttokansantuotteeseen on mielekästä katsoa yhdessä talouskehityksen kanssa.



Selvästi on nähtävissä, kuinka 1990-luvun alun laman alijäämäiset vuodet ”räjäyttivät” julkisen velan kasvuun, kuinka muutamassa vuodessa alle 15 % velka oli suhteessa BKT:hen kasvanut yli 55%:iin ja kuinka talouden toipuessa suhteellinen velka pieneni. Julkinen talouden ylijäämäinen kehitys jatkui aina vuoteen 2008 saakka, jonka jälkeen kansainvälinen finanssikriisi iski Suomeenkin ja vuodesta 2009 alkaen julkinen talous ei ole ollut ylijäämäinen kertaakaan.

Väestönkehitys ja kansantalous

Väestökehitystä tarkastellaan tässä kahden tunnusluvun kannalta

Väestöllinen huoltosuhde: Alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden määrä sataa 15-64-vuotiaista kohden. Väestöllinen huoltosuhde on lapsihuoltosuhde + vanhushuoltosuhde.

Taloudellinen huoltosuhde: Ei-työllisten määrä sataa työllistä kohden.

Väestöllinen huoltosuhde on vain reunaehto

Väestöllinen huoltosuhde ei yksinomaan anna kuvaa siitä, millaisia haasteita yhteiskunnalle tai valtiontaloudelle on tulevaisuudessa luvassa. Väestöllinen huoltosuhde kuvastaa yksinomaan muutoksia ikärakenteessa ja nämä muutokset ovat hitaita. Avainasemassa on talous- ja työllisyystilanne. Talous- ja työllisyystilanne voi muuttua nopeastikin ja tuoda mukanaan haasteita, vaikka väestöllinen huoltosuhde ei muuttuisikaan.

Lyhyen aikavälin näkymät

Vuoden 2018 lopussa Suomessa oli 20-44-vuotiaita naisia runsaat 100 000 vähemmän kuin 1990-luvun alussa, nettomaahanmuutosta huolimatta. Tämä kuvaa sitä kehitystä, joka on seurausta jo vuosikymmeniä riittämättömällä tasolla olleesta syntyvyydestä.

Jos syntyvyys jäisi nyt havaitulle tasolle tarkoittaisi se sitä, että väestöllinen huoltosuhde ei lyhyellä aikavälillä heikkenisi tulevaisuudessa yhtä nopeasti kuin aiemmin on ennustettu, koska huollettavia lapsia olisi vähemmän. Syntyvyyden havaittu lasku (2010-2019) tuntuu tällä hetkellä päiväkotikäisten lasten määrässä. Muutaman vuoden kuluttua kouluikäisten määrässä ja vasta parin vuosikymmenen päästä työelämään ja synnytyksikäisiin tulevien määrässä.

Pitkän aikavälin näkymät

Pitkällä aikavälillä (50+ vuotta) väestöllinen huoltosuhde heikkenee aiempia ennusteita jyrkemmin, koska työikäisten määrä ja osuus väestöstä laskisi pitkällä aikavälillä aiemmin ennustettua enemmän.

Vuoden 2019 lopussa väestöllinen huoltosuhde oli 61. Huollettavista 36 oli 65 vuotta täyttäneitä ja 25 alle 15-vuotiaita. Vuosina 2004-2019 laadituissa väestöennusteissa väestöllisen huoltosuhteen on ennustettu nousevan vuoteen 2040 mennessä 66-74 huollettavaan ja vuoteen 2050 mennessä 70-76 huollettavaan sataa 15-64-vuotiaista kohden. Vuoden 2019 väestöennusteen mukaan väestöllinen huoltosuhde olisi 70 vuonna 2050 ja huollettavista 50 olisi 65 vuotta täyttäneitä ja 20 alle 15-vuotiaita

Ilmastomuutokseen liittyvät kehityskulut ja riskit

Asiantuntijalausunto pohjautuu hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin IPCC:n raportteihin ja Suomen YK:n ilmastosopimukselle toimittaman seitsemännen maaraportin tietoihin. Kansallisena kasvihuonekaasupäästöjen seurannasta ja raportoinnista vastaavana tahona Tilastokeskus tuottaa tietoa toteutuneista päästöistä, joiden perusteella seurataan Suomen kansainvälisten päästövelvoitteiden toteuttamista. Muiden aihealueiden osalta Tilastokeskus kokoaa tietoja kansainvälisiin raportteihin ministeriöiden ja eri asiantuntijatahojen tuottaman materiaalin perusteella

Ilmastomuutoksen vaikutukset Suomessa

Ilmastomuutoksen eteneminen on merkittävä globaali uhka hyvinvoinnille. Vuoden 1980 jälkeen jokainen vuosikymmen on ollut lämpimämpi kuin edellinen, ja tämän trendin odotetaan jatkuvan. Maaraportin1 ilmastomuutoksen vaikutuksia, tähän liittyviä riskejä sekä niihin sopeutumista kuvaavassa luvussa 6 ilmaston arvioidaan lämpenevän Suomessa 1,5 – 2 kertaa enemmän kuin keskimäärin maailmanlaajuisesti. Ilmastomuutos vaikuttaa monin eri tavoin luontoon, luonnonvaroista riippuvaiseen teollisuuteen, rakennettuun ympäristöön ja ihmisten hyvinvointiin.

Maaraporttiin on koottu sektorikohtaisia arvioita ilmastomuutoksen taloudellisista vaikutuksista tuleville vuosikymmenille. Näihin liittyy huomattavia epävarmuuksia. Maa- ja metsätalouden sekä matkailun arvioidaan hyötyvän ilmaston lämpenemisestä, kun taas energia- ja liikennesektoreiden ja rakennetun ympäristön kärsivän, mm. tiestön ja sähköjakeluverkon kunnostustarpeiden ja tulvariskien lisääntyessä. Taloudelliset vaikutukset, positiiviset ja negatiiviset, on arvioitu suuriksi, kymmenistä satoihin miljooniin vuotta kohti. Yhteenveto ei kata kaikkia sektoreita.

Arvioita ilmastomuutoksen vaikutusmuodoista ja -mekanismeista eri sektoreilla ja toiminnoissa on julkaistu tähän mennessä enemmän kuin vaikutusten ja sopeutumisen taloudellisia arvioita. Eri tutkimushankkeet ja selvitykset ovat tunnistanee mm. haavoittuvuuden kannalta tärkeimpiä sopeutumistarpeita eri luonnonvara-aloilla tai tärkeimpiä epävarmuuksia esimerkiksi terveyden suhteen tai tuottaneet tietoa eri toimialojen sää-, talous- ja ilmastoriskien hallintaan. Ilmasto muuttuu nopeasti, mikä vaikeuttaa sopeutumista esimerkiksi metsätuhoriskeihin. Myös riskien toteutumisen vaikutuksia on arvioitu, esimerkiksi hyönteisepidemian vaikutuksia puumarkkinoihin ja metsien hiilinieluun. Maaraportissa esitellään kansallinen sopeutumissuunnitelma ja sopeutumistoimet sektoreittain.

Kotimaahan suoraan kohdistuvien vaikutusten lisäksi on selvitetty miten ilmastomuutoksen vaikutukset tai sen aiheuttamat häiriöt muualla maailmassa voivat ilmetä Suomessa. Nämä heijastevaikutukset Suomessa voivat liittyä kauppaan (ml. raaka-aineiden saatavuus), kansainväliseen infrastruktuuriin (ml. tietoliikenne), rahoitus- ja vakuutussektoriin, ihmisten liikkuvuuteen (siirtolaisuus, pakolaisuus, matkailu), elinympäristöihin (ml. vieraslajien maahantulo) ja kansainväliseen politiikkaan.

Päivitettyä tietoa ilmastomuutoksen vaikutuksista suomalaisten hyvinvointiin saa parhaiten eri alojen asiantuntijoilta. Ministeriöt kuten sisäministeriö (riskit yleensä, pelastuspalvelu), ympäristöministeriön alainen ympäristöhallinto (mm. tulvariskit), MMM (kansallinen sopeutuminen, metsä- ja maatalouteen kohdistuvat riskit,) TEM (mm. sähköjakelun riskit) ja LVM:n alaiset organisaatiot (liikenne- ja telekommunikaatio) ovat näissä asioissa vastuutahoja. Alan asiantuntijalaitoksia ovat mm. IL, Syke, Luke ja VTT.

Päästöjen vähentämistavoitteet vs. niiden kehitys

Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu alle kahdessa asteessa verrattuna esiteolliseen aikaan. Samalla pyritään toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 asteeseen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää nopeita toimia. Kasvihuonekaasupäästöjen tulisi kääntyä laskuun mahdollisimman pian, niin että päästöt ja nielut olisivat vähintään tasapainossa vuosisadan jälkipuoliskolla.

Vielä ollaan kaukana tavoitteista. Globaalit päästöt ovat kasvussa. Vuosina 2014 – 2016 kasvu oli pientä, talouden taantuma ja hillintätoimista erityisesti uusituvan energiantuotannon kasvu ilmeisinä syinä. Vuonna 2017 päästöjen kasvu lisääntyi, ja vuoden 2018 päästöt olivat yli kaksi prosenttia edellisvuotta suuremmat johtuen erityisesti Kiinan ja Yhdysvaltojen päästöjen kasvusta.

Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt vuonna 2018 olivat 56,4 milj. t CO₂-ekvivalenttia eli runsas promille globaaleista päästöistä. Päästöt olivat 21 prosenttia pienemmät kuin vertailuvuonna 1990, mutta kasvoivat kaksi prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous (nk. LULUCF-sektori) on ollut nettonielu (nielut suuremmat kuin päästöt) vuosina 1990 – 2018. Nettonielu oli suurimmillaan vuonna 2009 (34 milj. t CO₂-ekv.), yli kaksinkertainen vuoden 1990 nettonieluun (15 milj. t CO₂-ekv.) nähden. Hakkuiden lisääntyminen viime vuosina on pienentänyt nettonielua, joka oli vuonna 2018 aikasarjan alhaisin (10 milj. t CO₂-ekv.). LULUCF-sektorin nettonielu ei sisälly aikaisemmin mainittuihin kokonaispäästöihin.

Päästöjen vähentäminen vs. sopeutuminen, kustannukset ja riskit

Lähes kaikki maailman valtiot ovat Pariisin sopimukselle antamissaan kansallisesti määritetyissä panoksissaan sitoutuneet vähentämään tai rajoittamaan päästöjään lähitulevaisuudessa. Tähän mennessä annetut päästövähennyspanokset eivät kuitenkaan riitä lämpötilan nousulle annettujen 2oC ja 1.5oC-tavoitteiden saavuttamiseen.

IPCC10, on arvioinut 1.5oC-tavoitteen saavuttamisen edellyttävän suuruudeltaan noin 2,5 prosenttia globaalista BKT:sta vastaavia investointeja energiajärjestelmään. Tämä on kolme – neljä kertaa enemmän kuin mitä 2oC-tavoitteeseen pääsy edellyttäisi, mutta edelleen vähemmän kuin kulutuksen arvioitu kasvu. Arviot hillintätoimien kustannuksista kasvavat, kun toimien aloitus viivästyy, koska sama tavoite edellyttää silloin lisääntyviä toimia. Ilmaston lämpenemisen vaikutusten ja riskien kustannuksia ei pystytä arvioimaan samalla tarkkuudella. Tämä pätee myös sopeutumiskustannuksille. Alueelliset erot vaikutusten ja sopeutumisen kustannuksissa ovat suuria. Erityisen kallista sopeutumisen on arvioitu olevan mm. alaville rannikkovaltioille ja pienille saarivaltioille – useita prosenttiyksiköitä niiden BKT:sta.

EU:n 2030 ilmasto- ja energiapaketin mukaan EU:n päästöjen tulee vuonna 2030 olla 40 prosenttia vuoden 1990 päästöjä pienemmät. Suomen velvoite on vähentää päästökauppaan kuulumattomien päästöjen määrää 39 prosenttia. LULUCF-sektorin nieluja ja päästöjä koskevat velvoitteet ovat myös tiukkoja. Päästökaupan päästöjen vähentämisvelvoitteita ei määritetä kansallisesti.

Maaraportissa esitetty arvio energia- ja ilmastostrategian keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman lisätoimien kustannuksista verrattuna käytössä oleviin vähennystoimin on esitetty alla olevassa taulukossa. Suomen 2030 päästövähennystavoite tulisi saavuttaa kyseisillä toimilla. Arvioissa ei ole mukana LULUCF-sektorin velvoitteen vaikutusta kustannuksiin.

	Lisätoimien vaikutus, muutos-%	Vaikutus BKT:seen, muutos-%
Kansantuote	-0,59	
Yksityinen kulutus	-0,40	-0,23
Investoinnit	-0,85	-0,10
Julkinen kulutus	0	0
Vienti	-1,75	-0,76
Tuonti	-1,33	0,49

Taulukko 2. Arvio Suomen 2030 päästövähennysvelvoitteen toteuttamisen kustannusvaikutuksista

EU:n suunnitelmia päästövähennysten tiukentamisesta (EU Green Deal ja Pariisin sopimuksen kansallisesti määritetyn panoksen mahdollinen päivitys) tai hallituksen tavoitetta hiilineutraalista Suomesta vuonna 2035 ovat myös tarkastelun ulkopuolella.

Ville Vertanen

Ylijohtaja