

# Julkinen talous, sosiaali- ja terveysmenot ja kestävyysvaje

Yliaktuaari Olli Savela  
7.10.2020 Tampereen yliopisto  
Sosiaali-, terveys- ja työpolitiikka

# Mitä on julkinen talous, julkinen sektori, julkisyhteisöt...?

- **Julkisyhteisöt on paljon laajempi käsite kuin valtio tai valtionhallinto**
- Usein katsotaan sisältävän myös valtion ja kuntien liikelaitokset
  - Osa niistä ”sisäisiä”, palvelevat valtiota ja kuntia
  - Osa toimii markkinaehtoisesti, niitä ei lueta julkisyhteisöihin
- Joskus katsotaan sisältävän myös osakeyhtiöt, joissa valtiolla/kunnilla on enemmistö
  - Osa niistä ”sisäisiä”, palvelevat valtiota ja kuntia
  - Osa toimii markkinaehtoisesti, niitä ei lueta julkisyhteisöihin

# Julkinen sektori tuottajana ja rahoittajana

	<b>Kuka tuottaa</b>	
<b>Kuka rahoittaa</b>	yksityinen sektori	julkinen sektori
yksityinen sektori	elintarvikkeet vaatteet	posti rautatiet energia vesi
julkinen sektori	armeijan hankinnat	koulutus terveydenhoito poliisi sosiaalipalvelut
Lähde: Matti Tuomala: Julkistalous		

# Sektoriluokitus (Tilastokeskus)

Luokittelee itsenäisiä päätöksentekoyksiköitä:

- S11 Yritykset
- S12 Rahoituslaitokset (ml. vakuutuslaitokset)
- **S13 Julkisyhteisöt**
- S14 Kotitaloudet
- S15 Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt (ns. kolmas sektori)
- S2 Ulkomaat

# Mitä julkisyhteisöt sisältävät?

- S1311 Valtionhallinto
  - Valtion virastot ja laitokset, rahastot, yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt
  - Oy:itä: Senaatti-kiinteistöt (2011 -->), Yleisradio (2013 -->), Vake, Solidium...
- S1313 Paikallishallinto (kunnallishallinto)
  - Kunnat ja kuntayhtymät
  - Ahvenanmaan maakuntahallinto, Kuntaliitto...
  - Osakeyhtiöitä: ammattikorkeakoulut pääosin, kuntien kiinteistöyhtiöt...
  - Kuntia ja kuntayhtymiä palvelevat liikelaitokset ("sisäiset" liikelaitokset)
- S1314 Sosiaaliturvarahastot
  - Työeläkelaitokset (pakolliset työeläkerahastot, Eläketurvakeskus, Tela)
  - Muut sosiaaliturvarahastot (Kela, työttömyyskassat, sairaskassat...)

# Mitä julkisyhteisöt eivät sisällä?

- Markkinaehtoisesti toimivat liikelaitokset luetaan yrityksiin
  - Metsähallitus
  - Kuntien energia-, vesi-, joukkoliikenne-, jätehuolto- ja satamalaitokset
- Valtion ja kuntien omistamat yritykset luetaan pääosin yrityksiin
- Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja vapaaehtoiset eläkerahastot luetaan rahoituslaitoksiin
- Seurakunnat luetaan voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin

Julkisyhteisöihin luokitellut yksiköt lueteltu:

[https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/\\_linkki/soveltamisp.html](https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html)

# Miksi yksityiset työeläkerahastot luetaan julkisyhteisöihin?

- Työnantajien ja työntekijöiden maksut järjestelmään ovat pakollisia, veronluonteisia maksuja
- Valtio päättää viime kädessä työeläkemaksut ja eläke-etuudet
- Luonteeltaan kollektiivisia sopimuksia

Vapaaehtoiset ja ylimääräiset eläkevakuutukset kuuluvat vakuutuslaitoksiin

Eri maiden eläkejärjestelmät vaihtelevat huomattavasti, mikä vaikeuttaa kansainvälisiä vertailuja

# Julkisen talouden päätehtävät (Richard Musgrave)

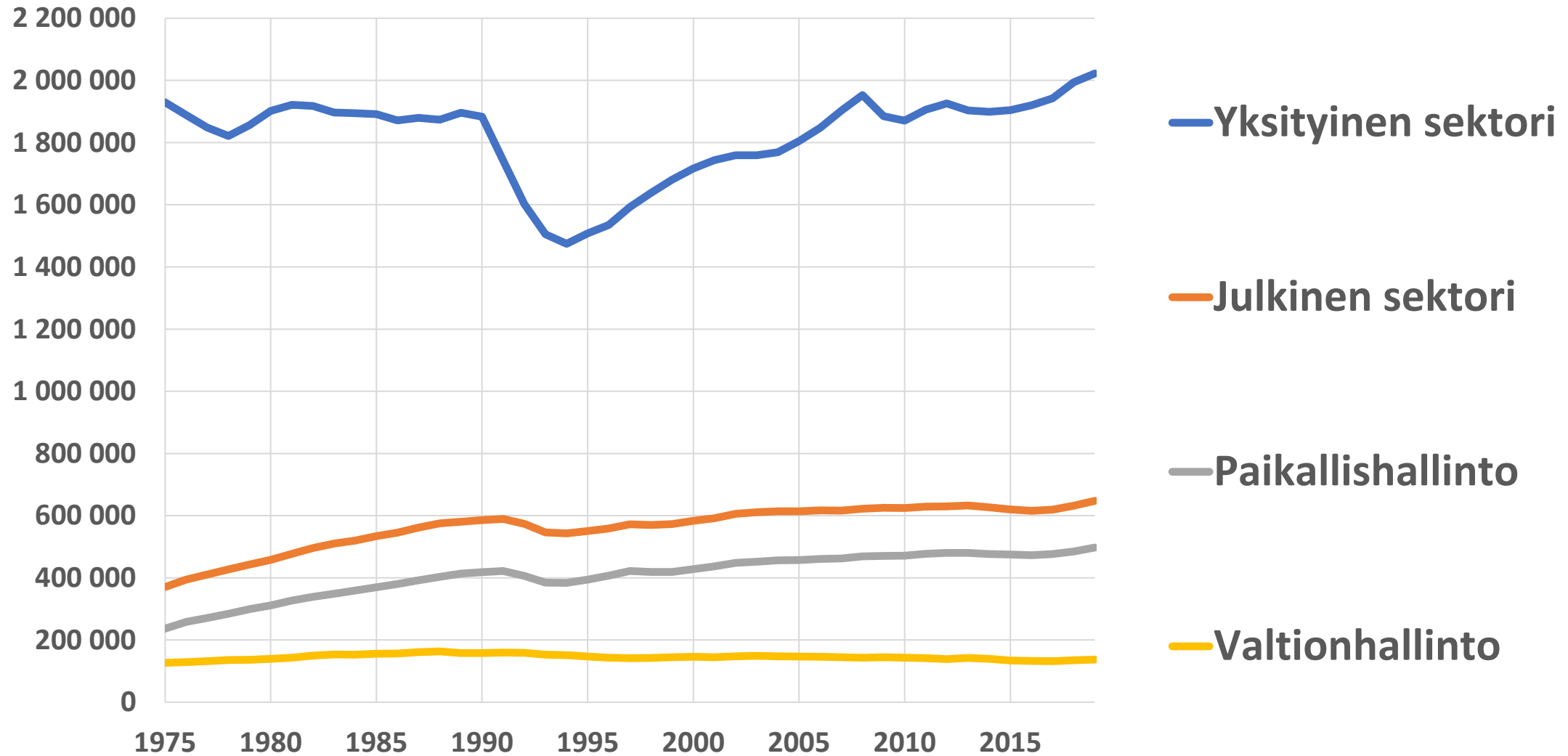
- Tulojen uudelleenjako (verotus, tulonsiirrot)
- Resurssien allokaatio (budjetti ym.)
- Talouden vakaus (talous- ja suhdannepolitiikka)

## Julkisen talouden päätavoitteet

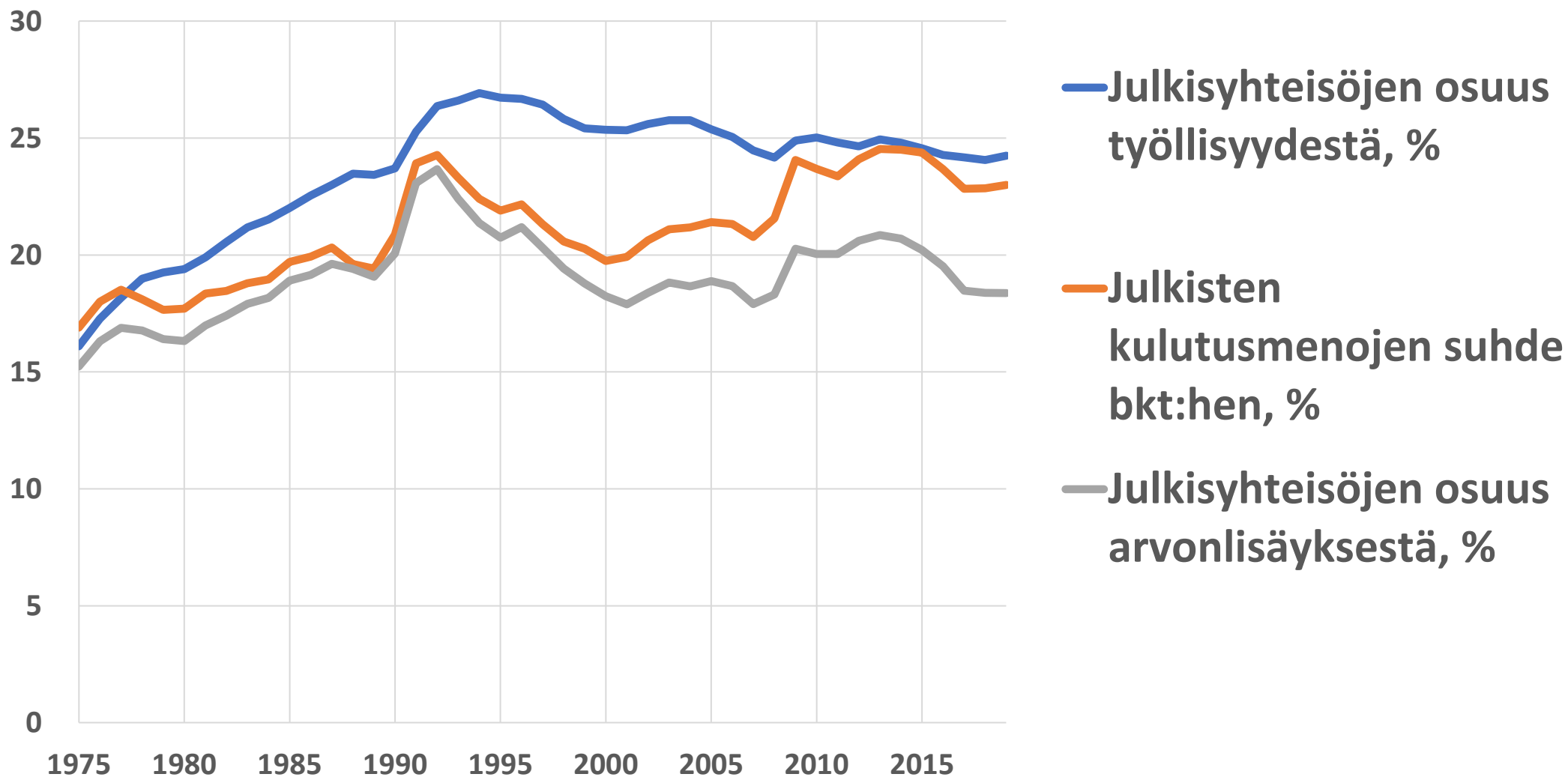
- Tehokkuus
- Oikeudenmukaisuus



# Työlliset 1975 - 2019, Lähde: Kansantalouden tilinpito, TK



# Julkisen sektorin koko, Lähde: Kansantalouden tilinpito, TK



# Havaintoja kehityksestä

- Julkisen sektorin osuus taloudessa kasvoi aina 1990-luvun alun lamaan asti, hyvinvointivaltiota rakennettiin
- Sen jälkeen osuus pieneni, mutta kääntyi uudelleen kasvuun 2000-luvun lopun finanssikriisin myötä
- Julkisen sektorin osuuteen vaikuttavat myös yksityisen sektorin suhdanteet
- Koronakriisi kasvattaa julkisen sektorin osuutta

# Kansantalouden tilinpidon käsitteistä

- Bruttokansantuote = bruttoarvonlisäys + tuoteverot – tuotetuet
- **Bkt kuvaa tavaroiden ja palveluiden tuotannossa aikaansaattua arvonlisäystä** (markkinahinnoin)
- Asukasta kohti laskettuna se kuvaa karkeasti taloudellista hyvinvointia, ”elintasoa”
- Ei sisällä esimerkiksi palkatonta kotityötä
- Taloudellinen hyvinvointi on vain yksi hyvinvoinnin ulottuvuus, bkt ei kuvaa hyvinvointia
- Talouden kasvu pilaa usein ympäristöä, mutta voi periaatteessa myös parantaa sitä

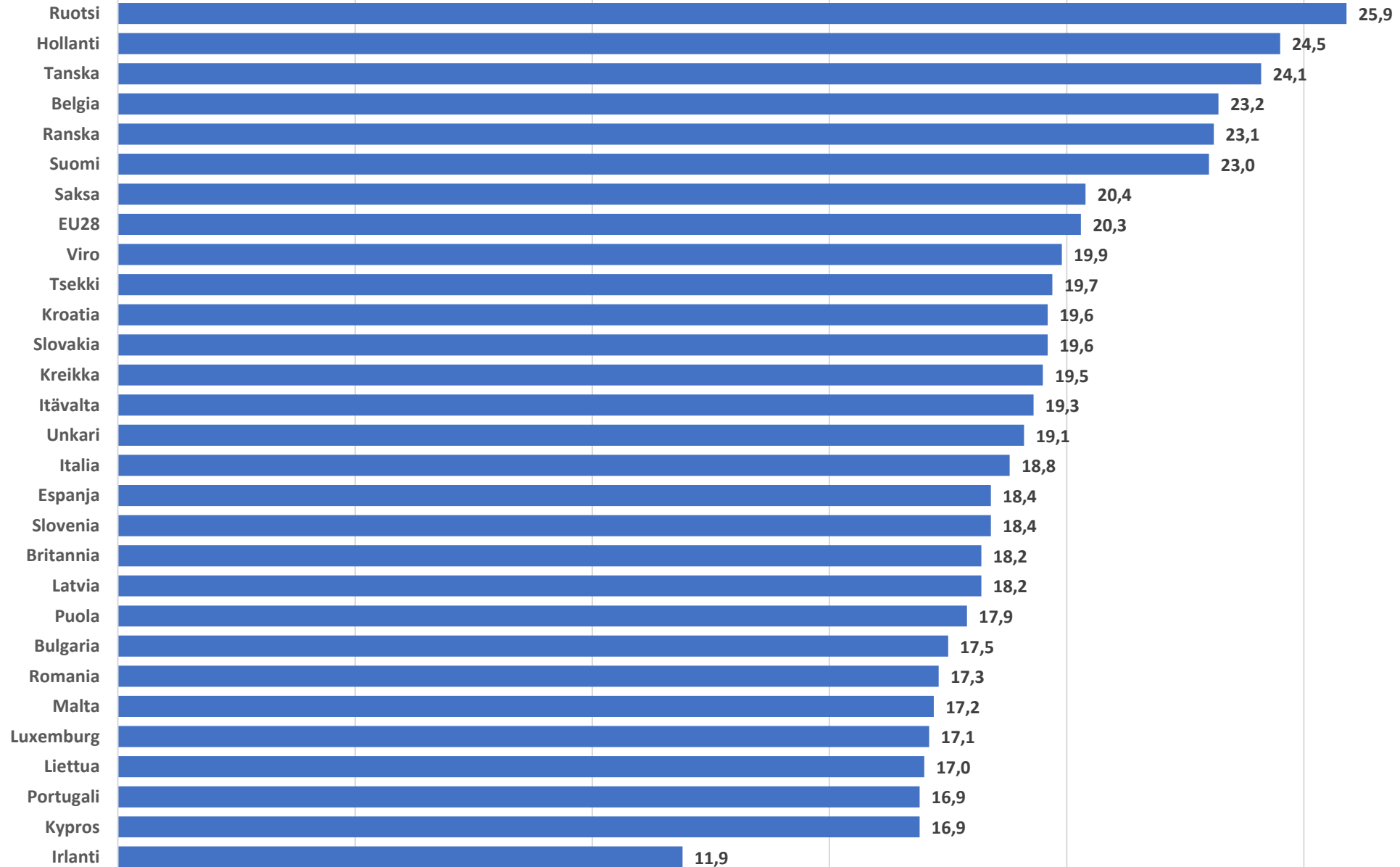
# Kansantalouden tilinpidon käsitteistä

- (Brutto)arvonlisäys sisältää
  - Palkansaajakorvaukset (palkat ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut)
  - Toimintaylijäämän (yritysten voiton, julkisyhteisöissä nolla)
  - Kiinteän pääoman kulumisen (poistot)
- Yritysten arvonlisäyksen laskenta perustuu tuotokseen
  - On karkeasti liikevaihto miinus ostetut tavarat ja palvelut
- Julkisyhteisöjen arvonlisäyksen laskenta perustuu panoksiin (kustannuksiin), koska tuotteille ei yleensä ole hintoja
- **Laskentatapa on siis erilainen**

# Julkiset kulutusmenot

- Kulutusmenot sisältävät
  - Arvonlisäyksen
  - Välituotteiden käytön (ostetut tavarat ja palvelut)
  - Miinus maksu- ja myyntituotot
- Kulutusmenot kuvaavat toimintaan ja palveluihin käytettyä rahaa riippumatta siitä, onko palvelut tuotettu itse vai ostettu yksityiseltä tuottajalta, se ei sisällä tulonsiirtoja
- Arvonlisäys kuvaa julkisen sektorin omaa toimintaa ja itse tuotettuja palveluja

## Julkisten kulutusmenojen suhde bkt:hen EU-maissa 2019, %, lähde: Eurostat



# Julkiset menot sisältävät kaikki menot

- Julkiset menot sisältävät kulutusmenot (pl. poistot), maksetut tulonsiirrot (sosiaalietuudet, yritystuet, järjestöavustukset, EU-maksut, kehitysyhteistyö ym.), investoinnit ja korot ym.
- **Julkiset menot / bkt on suhdeluku, ei osuus**
- Siinä sulautetaan valtion, kuntien ja sotu-rahastojen keskinäisiä tulonsiirtoja pois (esim. kuntien valtionosuudet)
- Mutta kaikkia menoja ei sulauteta: työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja, arvonlisäveroa, sektorien sisäisiä ostoja, tutkimus- ja kehittämisinvestointeja osittain
- Näitä kaksinkertaisia menoja (ja tuloja) on noin 5 - 7 % suhteessa bkt:hen



# Veroaste

- Sisältää verot ja veronluonteiset maksut (mm. pakolliset sosiaalivakuutusmaksut)
- Veroaste = verot ja pakolliset maksut / bruttokansantuote (n. 42 %)
- Maksetaan julkisyhteisöille ja EU:lle (tullit, vakuusmaksu)
- Sisältää myös esimerkiksi Veikkauksen voittovarot ja päästöoikeuksien huutokauppatulot, ei sisällä kirkollisveroa
- Julkisyhteisöt maksavat itse veroista 4 - 5 prosenttia/bkt
  - Arvonlisävero ja työnantajina maksetut sosiaalivakuutusmaksut

# Verot 2019, miljoonaa euroa,

Lähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus ja valtion budjetti

Arvonlisävero	21 974
Kunnallisvero	19 376
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	17 910
Vakuutettujen sosiaaliturvamaksut	10 385
Yhteisövero	6 069
Valtion ansiotulovero	5 815
Energiaverot	4 294
Pääomatulovero	3 392
Kiinteistövero	1 871
Alkoholijuomaverot	1 483

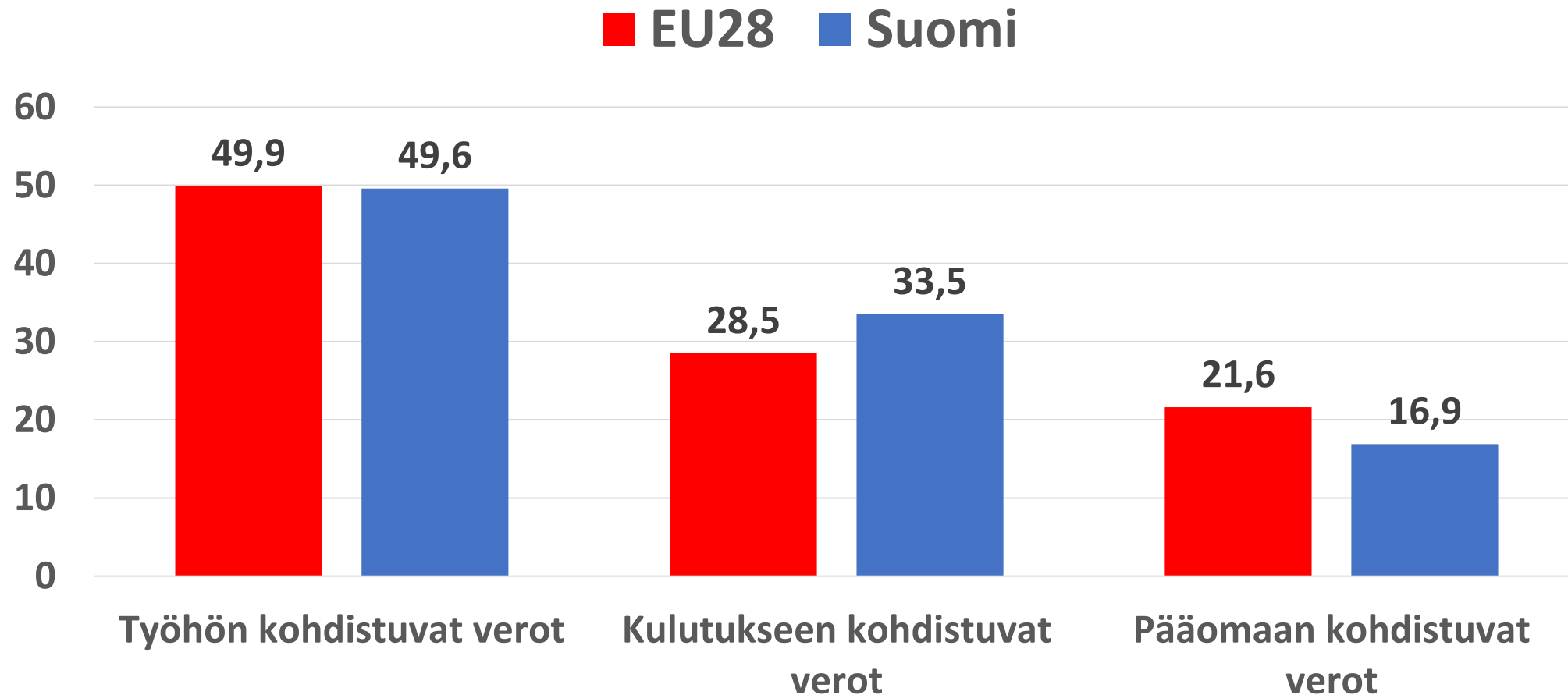
Ajoneuvovero	1 150
Tupakkaverot	1 126
Rahapelitoiminnan voittovarot	1 099
Auto- ja moottoripyörävero	886
Varainsiirtovero	857
Vakuutusmaksuvero	789
Perintö- ja lahjaverot	748
Yleisradiovero	494
Muut verot	1 425
Yhteensä	101 143

# Veroasteen kansainvälinen vertailu hankalaa

- Sosiaalietuudet verollisia tai verottomia eri maissa
- Erilaiset verovähennykset
- Erilaiset yksityisen sektorin eläkejärjestelmät
- Erilaiset muut sosiaaliturvajärjestelmät

# Verotuksen rakenne 2018, prosenttia

Lähde: Taxation trends in the European Union 2020



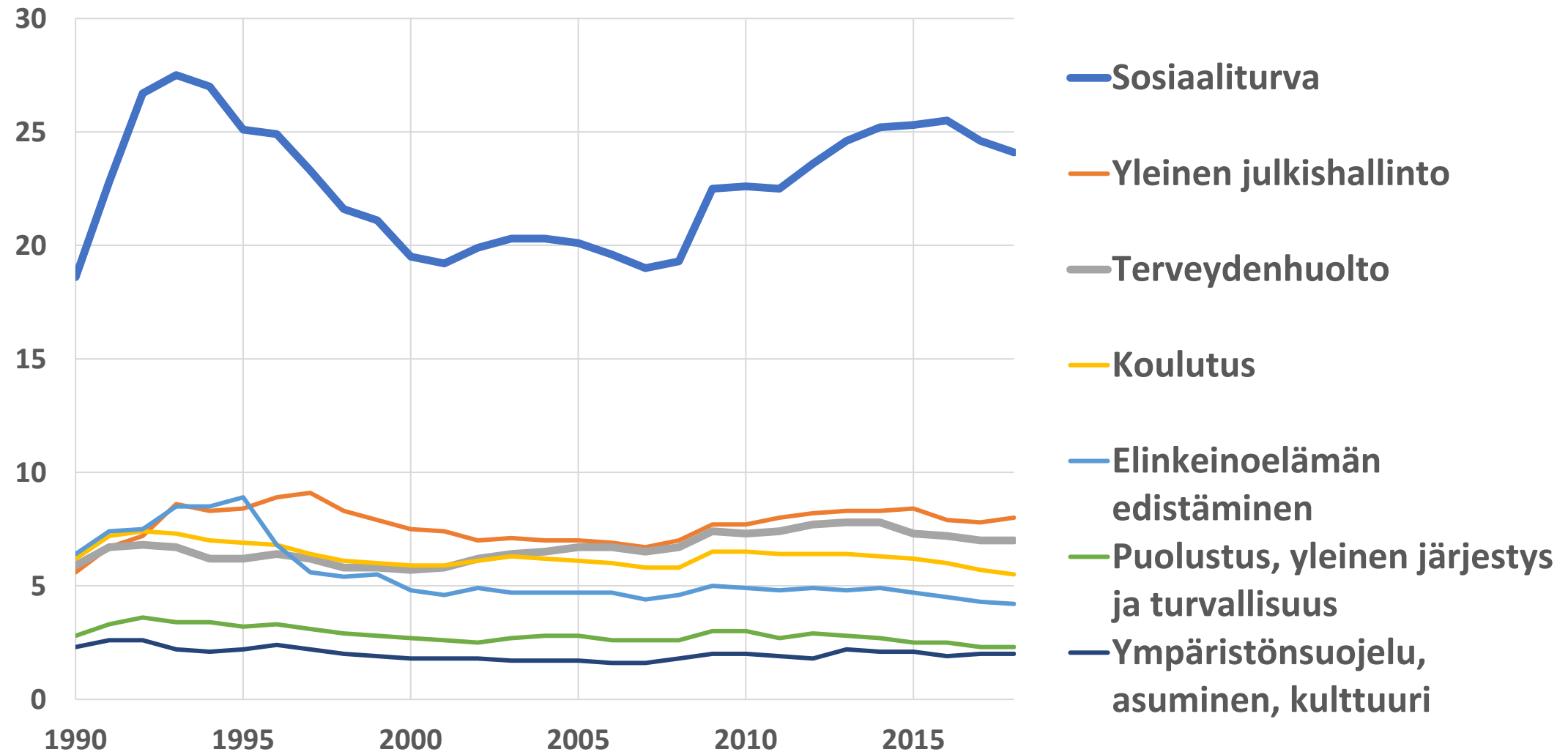
# Mitä eri veroihin on luettu?

- Työhön kohdistuvia veroja ovat mm. valtion ansiotulovero, kunnallisvero, työnantajan ja vakuutettujen sosiaaliturvamaksut
- Kulutukseen kohdistuvia veroja ovat mm. arvonlisävero, energiaverot, alkoholijuomaverot, tupakkaverot, auto- ja moottoripyörävero
- Pääomaveroihin on luettu mm. yhteisövero, pääomatulovero, varallisuusvero, kiinteistövero, varainsiirtovero sekä yrittäjien verot ja sosiaalivakuutusmaksut

# Julkiset menot tehtävittäin (Tilastokeskus)

- Yleinen julkishallinto, sis. myös korot ja kehitysyhteistyön
- Puolustus
- Yleinen järjestys ja turvallisuus
- Elinkeinoelämän edistäminen, mm. liikenne ja maatalous
- Ympäristönsuojelu
- Asuminen ja yhdyskunnat
- Terveystenhoito
- Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto
- Koulutus, myös esiaste
- Sosiaaliturva, mm. eläkkeet, muut sosiaalietuudet, varhaiskasvatus

# Julkiset menot / bkt, prosenttia, lähde: Tilastokeskus

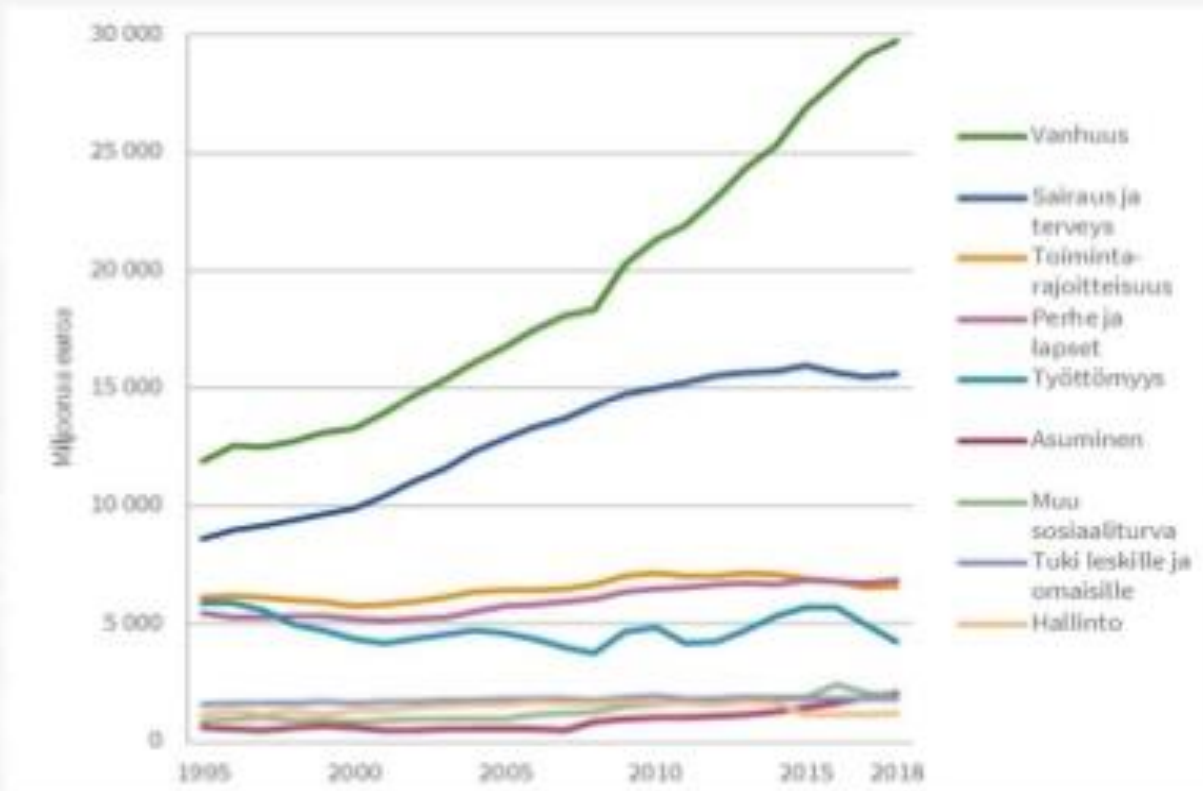


# Sosiaaliturvan menot ja rahoitus (THL)

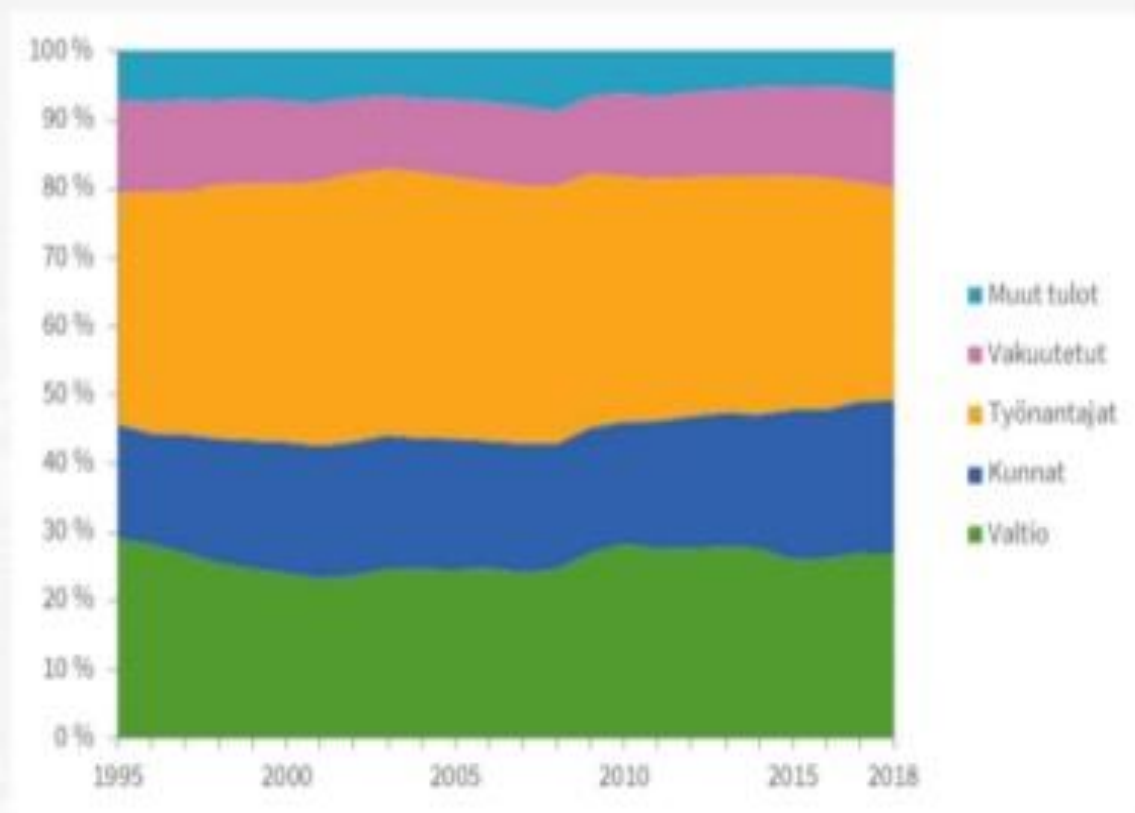
- EU:n ESSPROS-tilastokehikko
- Kuvaa nettomääräisiä menoja (asiakasmaksut vähennetty)
- Erikseen palvelut ja toimeentuloturva (sosiaalietuudet)
- Sisältää myös terveydenhuollon ja varhaiskasvatuksen
- Asumistuki luetaan palveluihin, ei toimeentuloturvaan
- Rahoitus ei sisällä asiakasmaksuja, esitetty liitetaulukossa erikseen, olivat noin 1,5 miljardia euroa vuonna 2018



## Sosiaaliturvan menoryhmät vuosina 1995–2018 vuoden 2018 hinnoin, milj. €



## Sosiaaliturvan menojen rahoitus vuosina 1995–2018, %.



# Muita sotemenotilastoja

- Kuntataloustilasto (Tilastokeskus)
  - Kuntakohtaisia menoja tehtävittäin (raportoidut tiedot)
  - Tilastouudistus aiheutti portaan 2015, vähensi kaksinkertaisia menoja
- Kuntien palvelutuotannon nettokustannuksia (Kuntaliitto)
  - Kuntakohtaisia tietoja asukasta kohti laskettuna tehtävittäin
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut menot (THL)
  - Kuntakohtaisia menoja korjataan tarvekertoimilla, jotka määräytyvät mm. kunnan ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella

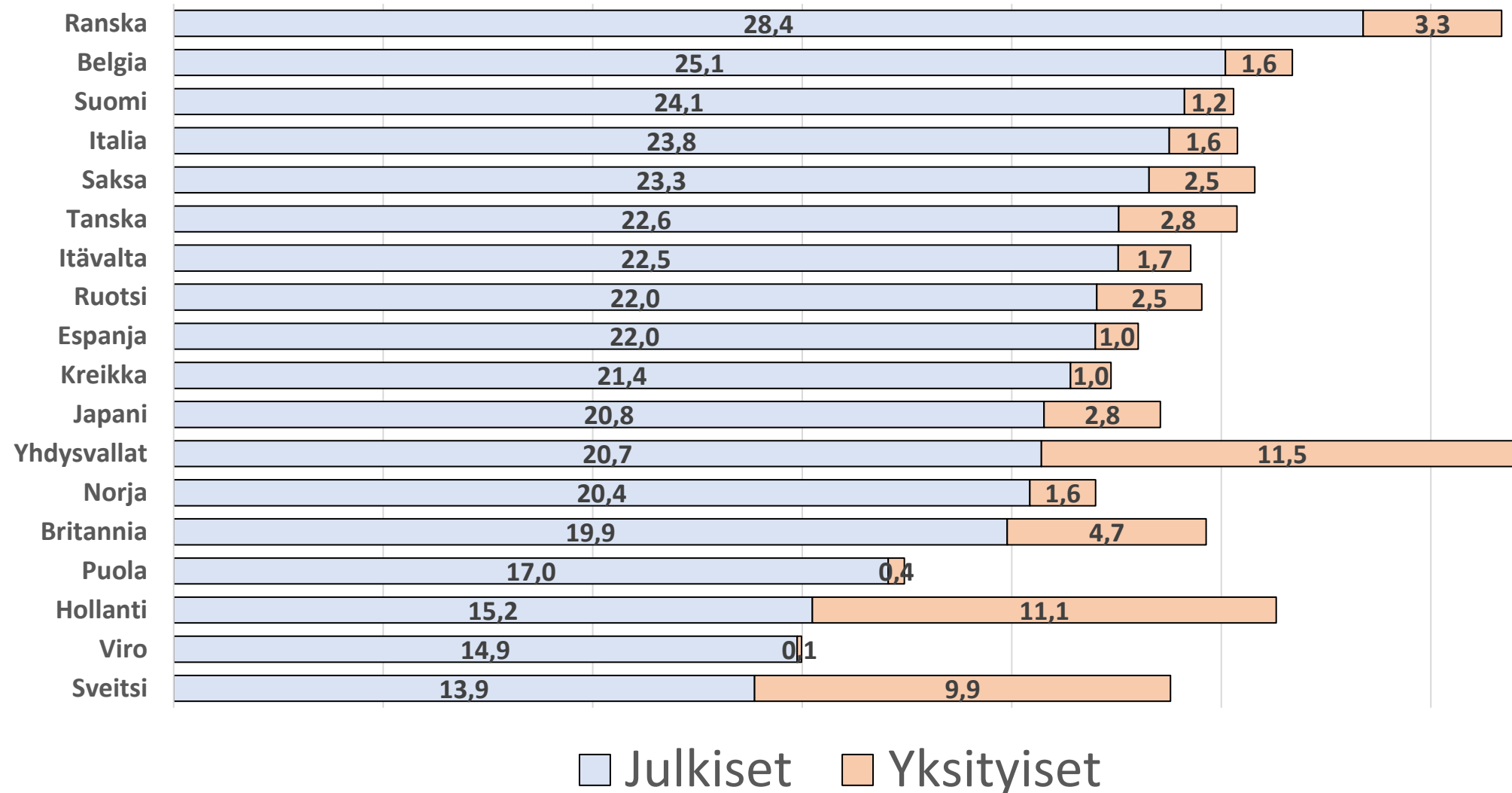
**Menot eivät kerro palveluiden laadusta, vaikuttavuudesta tai tehokkuudesta**

Timo Seppälä & Markku Pekurinen: Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset rahavirrat (THL 22/2014)

# Nettososiaalimenot (OECD)

- Sisältää terveys- ja sosiaalipalvelut (kulutusmenot) ja sosiaalietuudet
- Vähennetty sosiaalietuuksista maksetut välittömät verot ja pakolliset maksut ja välilliset verot (kuten alv)
- Lisätty sosiaalisin perustein myönnettyt verovähennykset
- Lisätty yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien verohelpotukset
- Kuvaa paremmin todellista rasiitusta julkiselle taloudelle
- Lähde: [www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm](http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm)

# Nettososiaalimenot 2015, %/bkt, lähde: OECD



# Mikä on ns. julkisen talouden kestävyysvaje ?

”Kestävyysvaje kertoo, paljonko julkista taloutta olisi tasapainotettava keskipitkällä aikavälillä, jotta velkaantuminen pysyisi hallinnassa myös pitkällä aikavälillä kun ikäsidonnaiset menot kasvavat” Valtiovarainministeriö (VM)

”Kestävyysvaje ilmaisee, kuinka paljon verotuloja tulisi lisätä tai vastaavasti julkisia menoja vähentää, jotta julkinen talous on pitkällä aikavälillä tasapainossa” VATT Valmisteluraportit 20 (2014)

# VM:n kestävyysvajearvio (kesäkuu 2020)

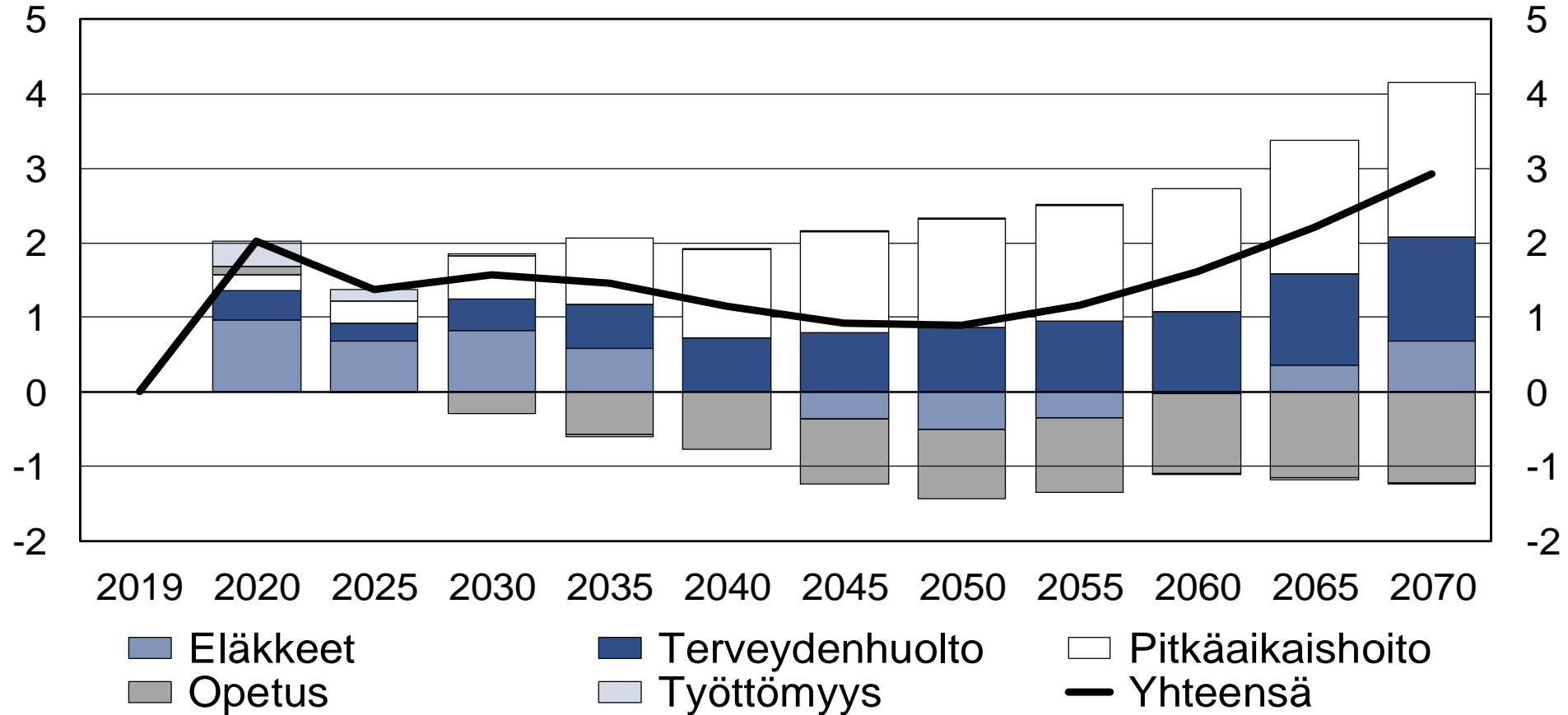
- Kestävyyden turvaava ylijäämä lähtövuonna 2024 arviolta 0,9 % bruttokansantuotteesta
- Mutta vuoden 2024 ennuste alijäämästä on -3,0 % bkt:sta
- Erotus eli kestävyysvaje = 3,9 % bruttokansantuotteesta eli noin 10 miljardia euroa

Kestävyysvajetta kasvattavat eniten:

- Ikäsidonnaiset menot kasvavat väestön vanhetessa
- Työikäisten osuus väestöstä pienenee

# Ikäsidonnaisten menojen muutos

vuodesta 2019, suhteessa BKT:een, %



Kuvio on laadittu STM:n kehittämällä SOME-mallilla

Lähde: VM

VM34098



# Laskelmat ovat hyvin herkkiä oletuksille

Laskelmat tehdään pitkälle aikavälille (esim. VM: 2070)

- mikä on julkisen talouden (yli/ali)jäämä lähtövuonna (yleensä t+4, esimerkiksi 2024)?
- miten väestörakenne muuttuu?
- milloin jäädään eläkkeelle, mikä on elinajanodote?
- miten tuotanto, työllisyys ja verotulot kehittyvät?
- miten terveys- ja hoivamenot muuttuvat?
- mikä on julkisen velan korko?
- mikä on julkisten varojen (työeläkevarojen) sijoitusten tuotto?

# VM:n arvion (kesäkuu 2020) oletuksia

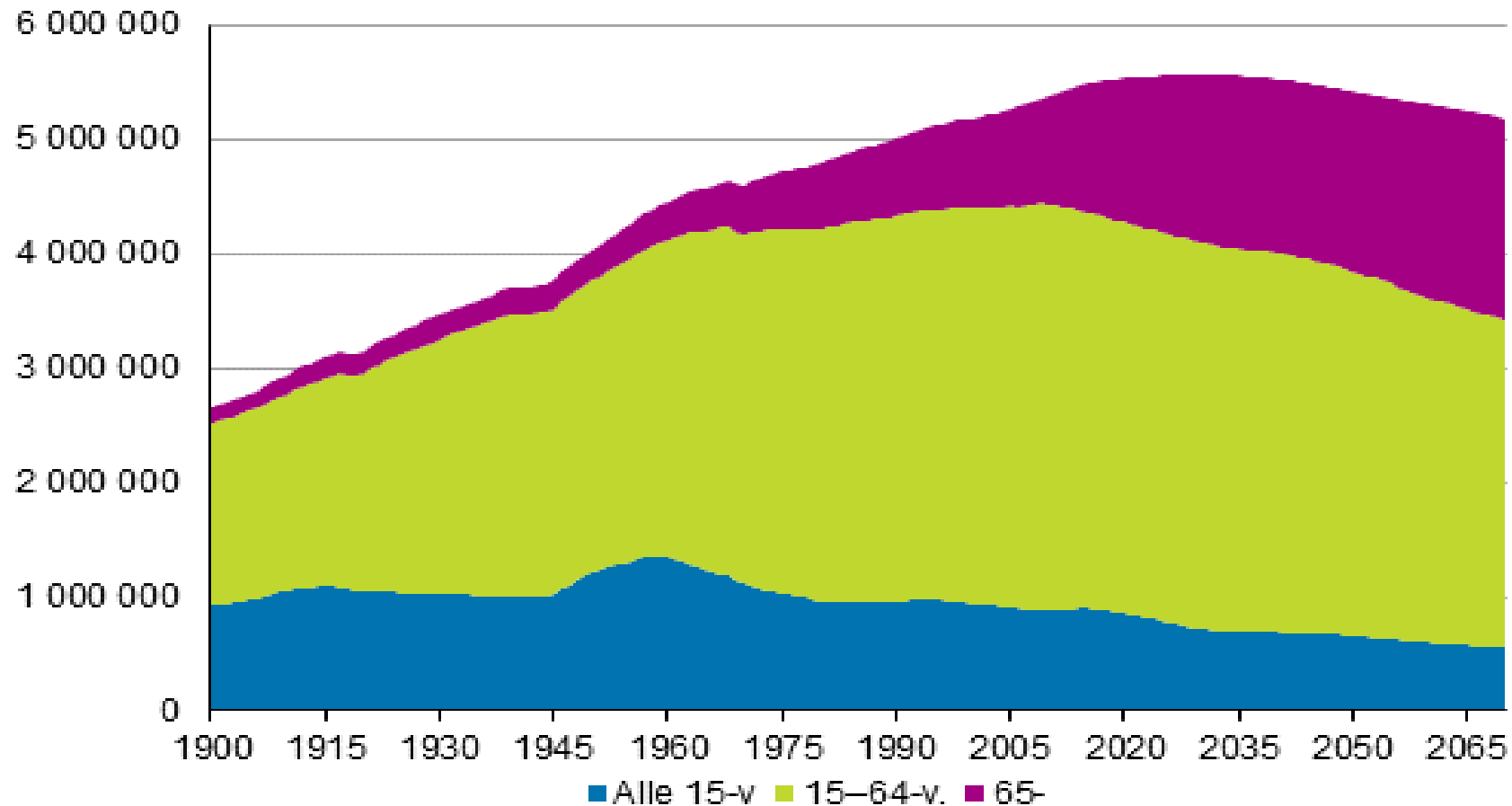
- Tilastokeskuksen väestöennuste 2019
- Työllisyysaste 75,9 % vuoteen 2070 mennessä
- Julkisen velan reaalikorko 2 % vuodessa
- Työeläkesijoitusten reaalituotto 3,5 % vuodessa
- Tuottavuuden ja reaaliansioiden kasvu 1,5 % vuodessa
- Elinajanodotteen pidentyessä vuodella hoivan tarve myöhentyy puoli vuotta eli hoivajakso pitenee puoli vuotta
- Sote-palveluiden tuottavuus ei muutu
- Eläkerahastojen koko suhteessa bkt:hen ei pienene

# Hoito- ja hoivamenoilla on iso vaikutus kestävyysvajearvioihin, Lähde: VATT Valmisteluraportit 20 (2014)

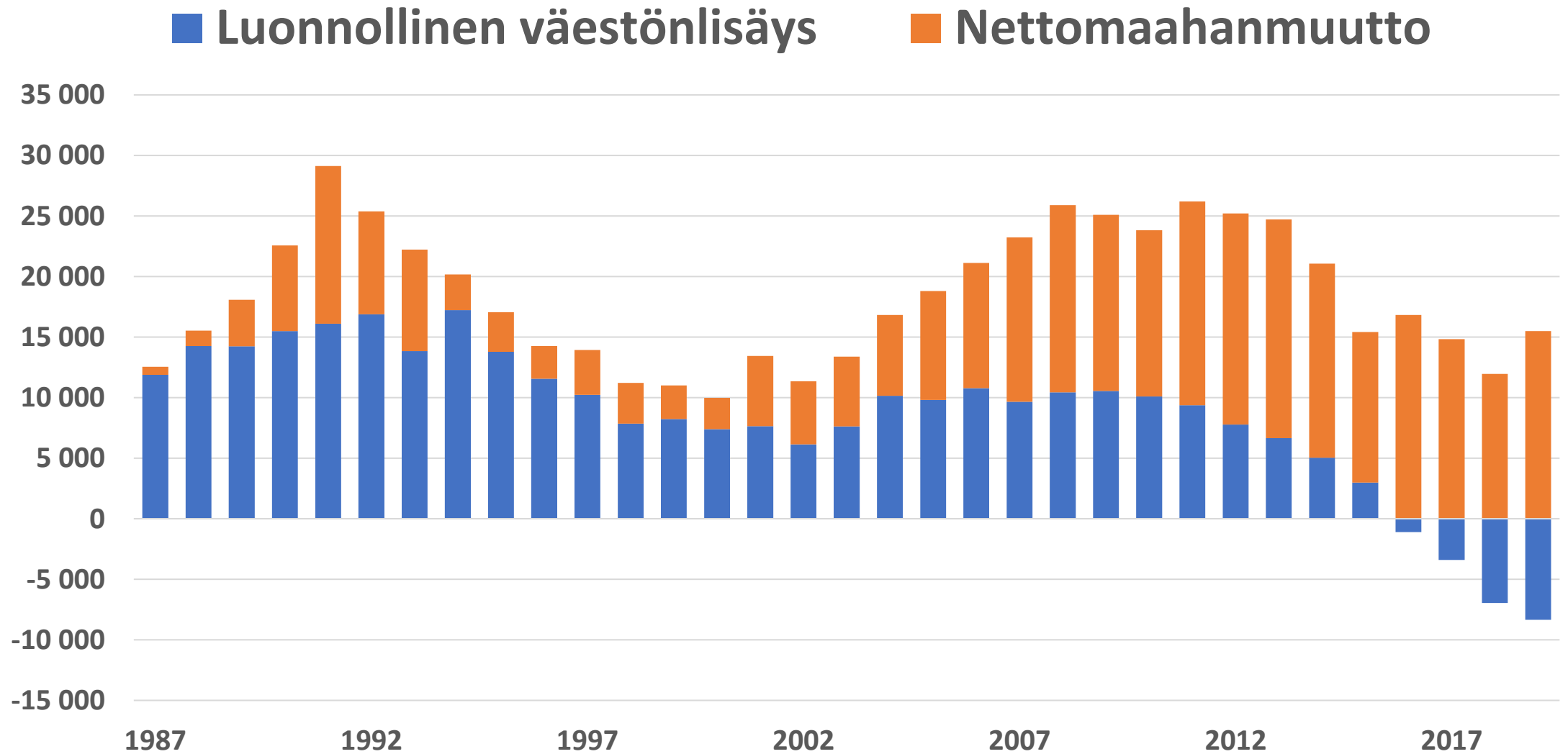
	Hoito- ja hoivamenot			Kestävyysvaje
	% bkt:sta			% bkt:sta
	2020	2040	2060	
<b>EU</b>	9,5	11,7	12,1	5,8
<b>SP</b>	8,8	10,4	11,1	4,6
<b>VM</b>	8,6	9,6	11,3	4,2
<b>ETLA</b>	8,7	9,7	9,7	1,0

# Väestö 1900–2018 ja ennuste 2019–2070

(Tilastokeskuksen väestöennuste 30.9.2019)



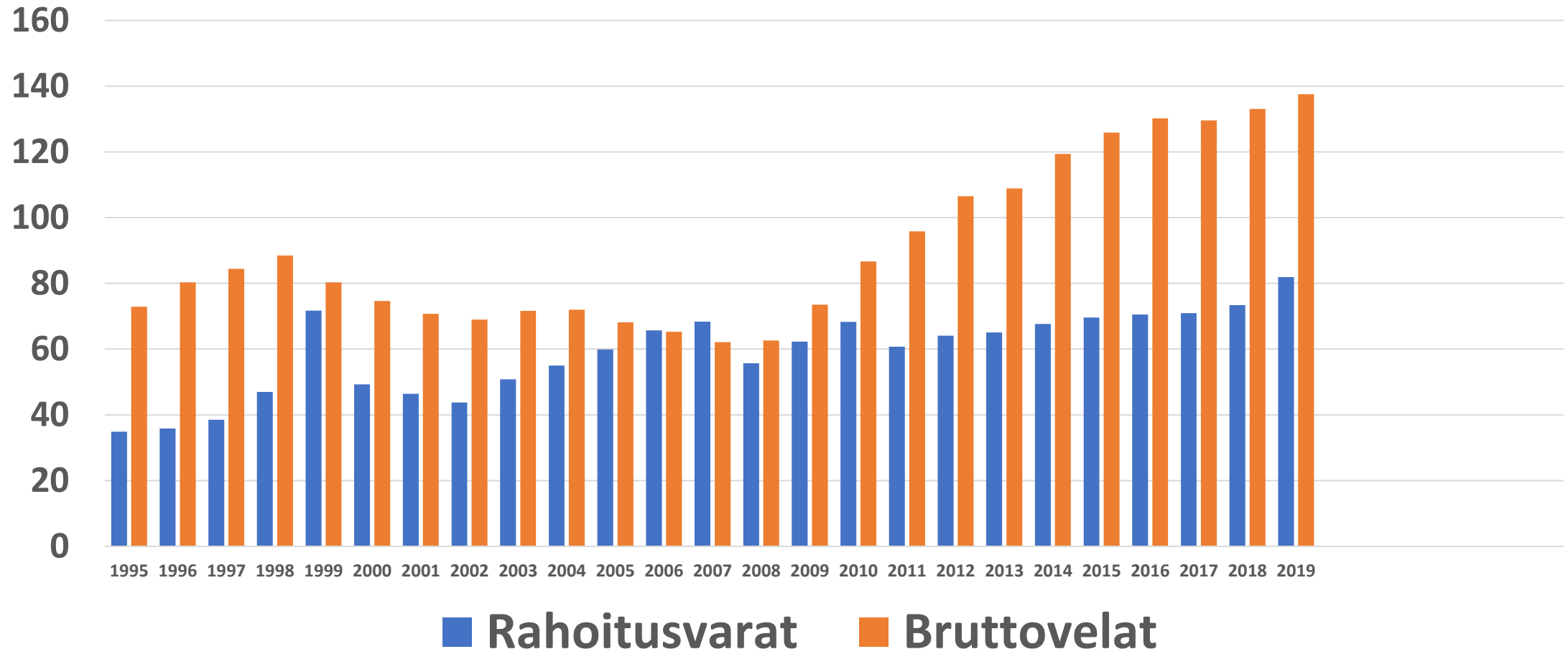
# Suomen väestömuutos 1987 – 2019, lähde: TK



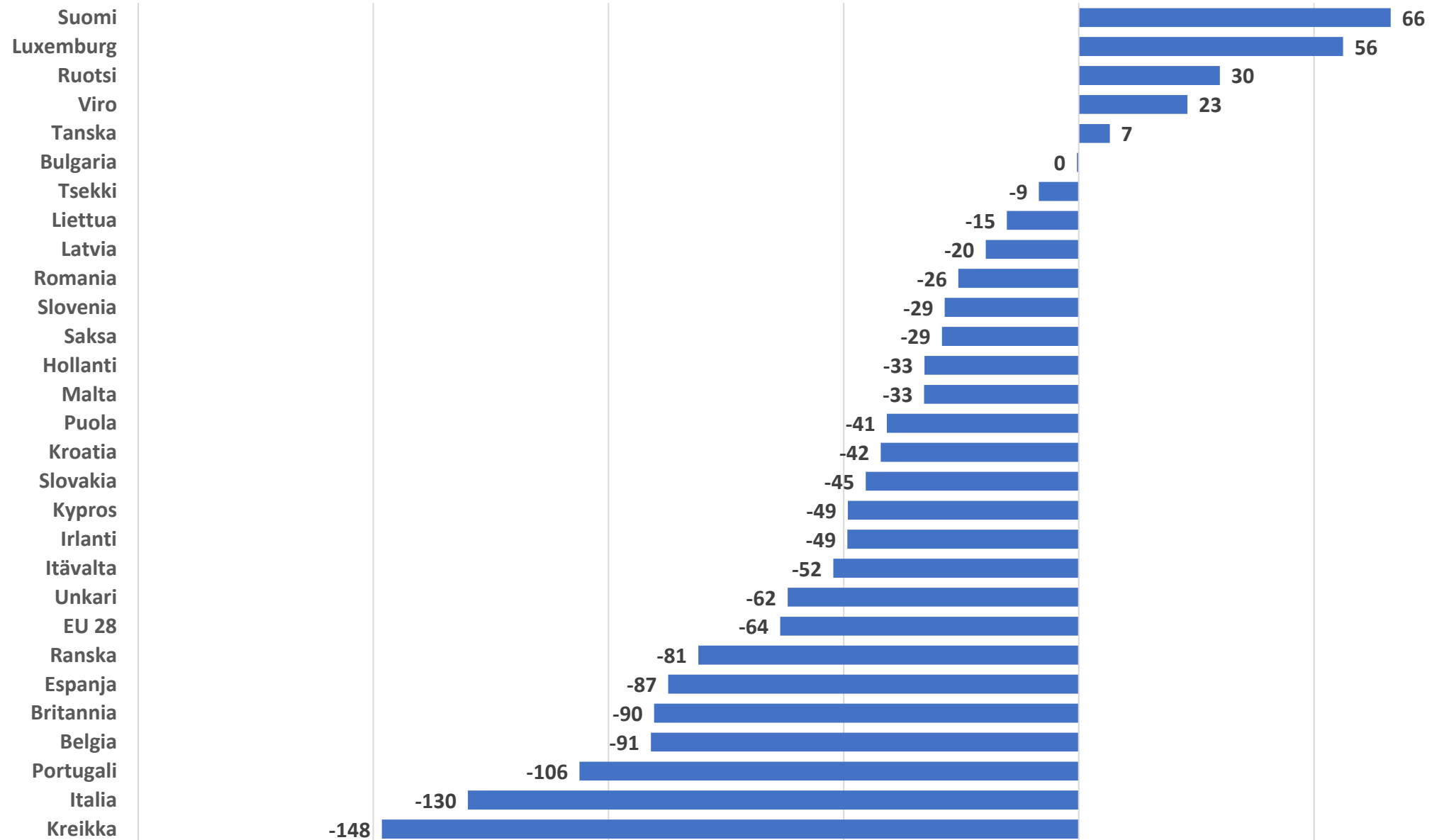
# Julkinen velka ja korot

- Julkinen velka on luonteeltaan erilaista kuin yksityinen velka
- Valtio ja kunnat maksavat takaisin jokaisen yksittäisen velkakirjan, mutta maksaakseen velkansa ne ottavat usein uutta lainaa
- Julkista velkaa voi verrata kaikkien kotitalouksien velkaan
- **Julkisen velan todellinen kustannus ovat korot**
- Budjettitalouden korkokulut 4,8 > 0,9 miljardia euroa (2000 > 2020)
- Valtionvelan keskiporkko oli 0,86 prosenttia vuonna 2019
- Valtio saa nyt lainaa 15 vuodeksi kiinteällä, negatiivisella korolla
- Valtionvelasta noin 30 prosenttia on velkaa Suomen Pankille (EKP:lle)

# Valtionhallinnon rahoitusvarat ja velat, vuoden lopussa mrd euroa, Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus

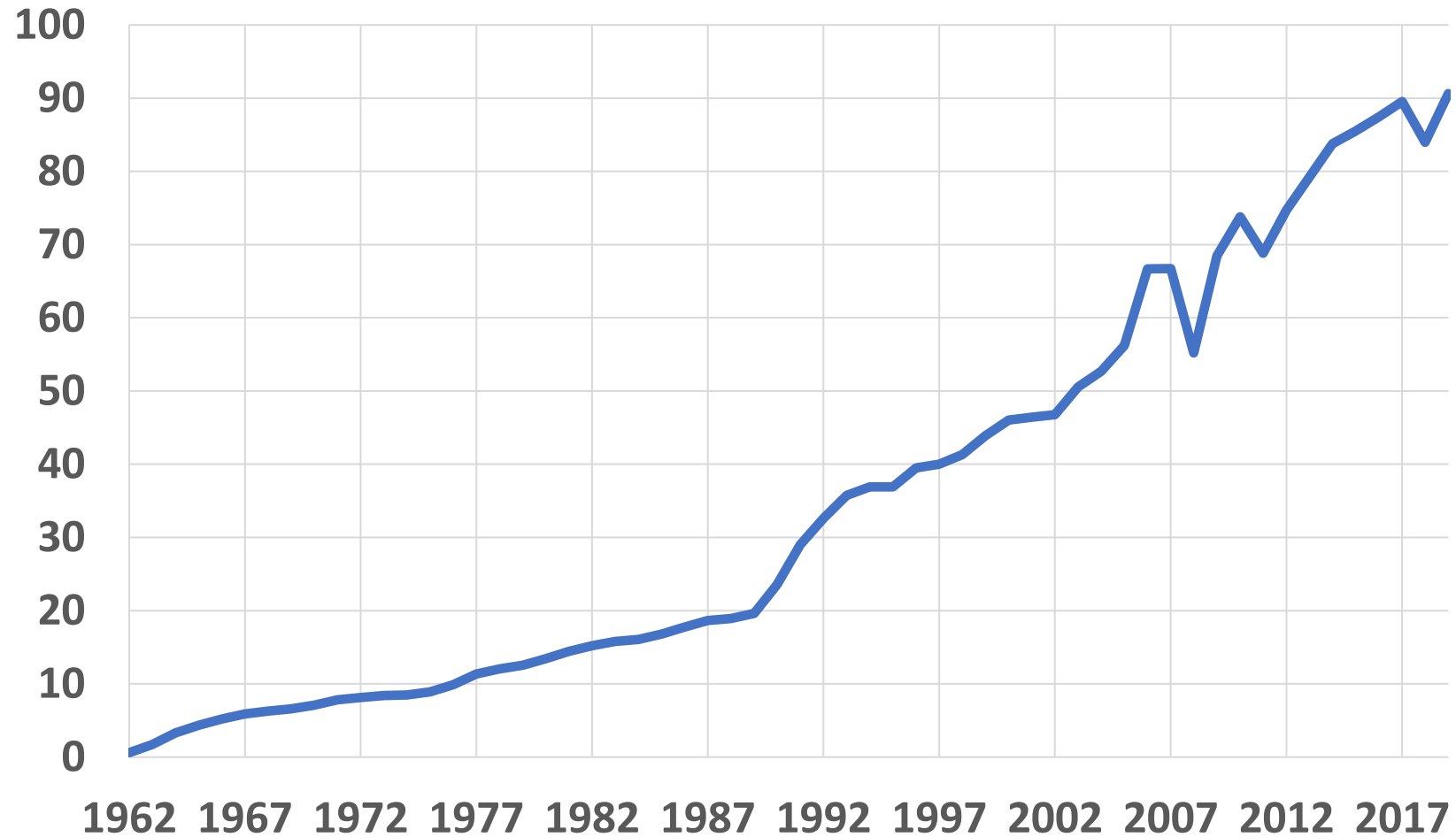


# Julkisyht. nettorahoitusvarat 2019, % bkt:sta, lähde: EU





# Työeläkevarat 1962 - 2019, vuoden lopussa prosenttia ko. vuoden bkt:sta, lähde: Eläketurvakeskus ja Tilastokeskus



# Työeläkkeissä ei ole kestävyysvajetta

”Vastoin yleistä käsitystä työeläkkeissä ei ole kestävyysvajetta vuosille 2015 ja 2016 sovittujen maksunkorotusten jälkeen”  
Reijo Vanne, TELA ry:n analyysitoimintojen johtaja, Peruste 1/2014

Tämän jälkeen:

- Eläkkeiden indeksikorotus oli 0,4 prosenttia vuonna 2015 (olisi pitänyt olla 1,1 prosenttia)
- Vuoden 2017 eläkeuudistus --> eläkeikää nostettiin
- Toisaalta syntyvyys on vähentynyt

# Keskustelua kestävyysvajeesta ([www.labour.fi](http://www.labour.fi))

Haaparanta & Kanninen & Taimio (Talous & yhteiskunta 1/2019):

- Julkisen velan korkotasoa on pahasti yliarvioitu (reaalikorko 2 %)
- Valtionlainojen nimelliskorko on nyt keskimäärin noin 1 prosentti
- Kestävyysvaje on yliarvioitu, siitä ei voi päätellä, että tulevaisuuden elintasomme olisi vaarassa
- IMF ja OECD eivät enää nojautu kestävyysvajelaskelmiin
- Kestävyysvajetta voidaan pienentää myös verotuksella
- EU:n 60 prosentin velkarajasta tulee luopua, velka voi olla hyödyksi, velalla voidaan tehdä tuottavia investointeja

# Keskustelua kestävyysvajasta

VM:

- Myös korkosijoitusten (työeläkerahastot) korkotasot laskisi
- Myös talouskasvu hidastuisi, jos reaalikorko on alhaisempi
- Korkotasot voi hyvinkin nousta

Haaparanta:

- Korkosijoitusten ja velan korkotasot voivat kehittyä erilailla
- Korot ja osakesijoitusten tuotot voivat kehittyä erilailla