

Julkinen talous, sosiaali- ja terveysmenot ja kestävyysvaje

Yliaktuaari Olli Savela
9.10.2019 Tampereen yliopisto
Sosiaali-, terveys- ja työpolitiikka

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

- **Paljon laajempi 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

	Kuka tuottaa	
Kuka rahoittaa	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 valtaosin, kuntien kiinteistöyhtiöt...
- Kuntia ja kuntayhtymiä palvelevat liikelaitokset ("sisäiset" liikelaitokset)

- S1314 Sosiaaliturvarahastot

- Työeläkelaitokset (pakolliset työeläkerahastot, Eläketurvakeskus, Tela)
- Muut sosiaaliturvarahastot (Kela, työttömyyskassat, sairaskassat...)

Mitä julkisyhteisöt ei 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 rahoituslaitokseen
- Seurakunnat luetaan voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin

Julkisyhteisöihin luokitellut yksiköt lueteltu:

https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html

Miksi yksityiset työeläkerahastot luetaan julkisyhteisöihin?

- Työnantajien ja työntekijöiden osallistuminen järjestelmään on pakollista
- Valtio päättää viime kädessä työeläkemaksut ja eläke-etuudet

Vapaaehtoiset ja ylimääräiset eläkevakuutukset kuuluvat vakuutuslaitoksiin

Eri maiden eläkejärjestelmät vaihtelevat huomattavasti, mikä vaikeuttaa kansainvälisiä vertailuja

Eläkejärjestelmistä

- Rahastoiva järjestelmä
 - Jokainen maksaa itse tulevat eläkkeensä
- Jakojärjestelmä
 - Eläkkeet maksetaan julkisista varoista

Suomessa sekajärjestelmä

- Maksuperusteinen järjestelmä
 - Eläke riippuu sijoitusten tuotosta
- Etuusperusteinen järjestelmä
 - Eläke määräytyy esimerkiksi osuutena aiemmasta palkasta

Suomessa etuusperusteinen järjestelmä

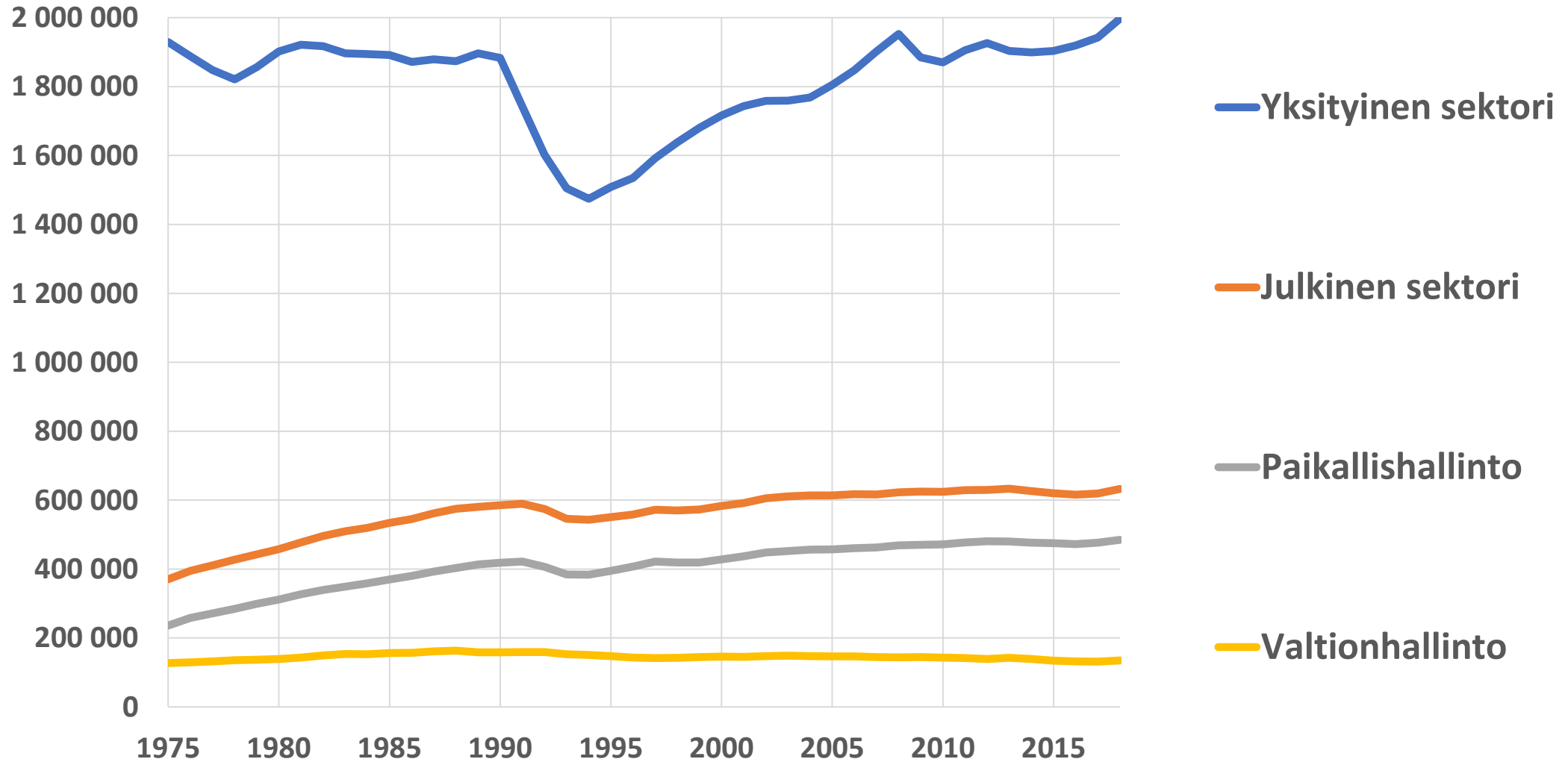
Julkisen talouden päätehtävät (Richard Musgrave)

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

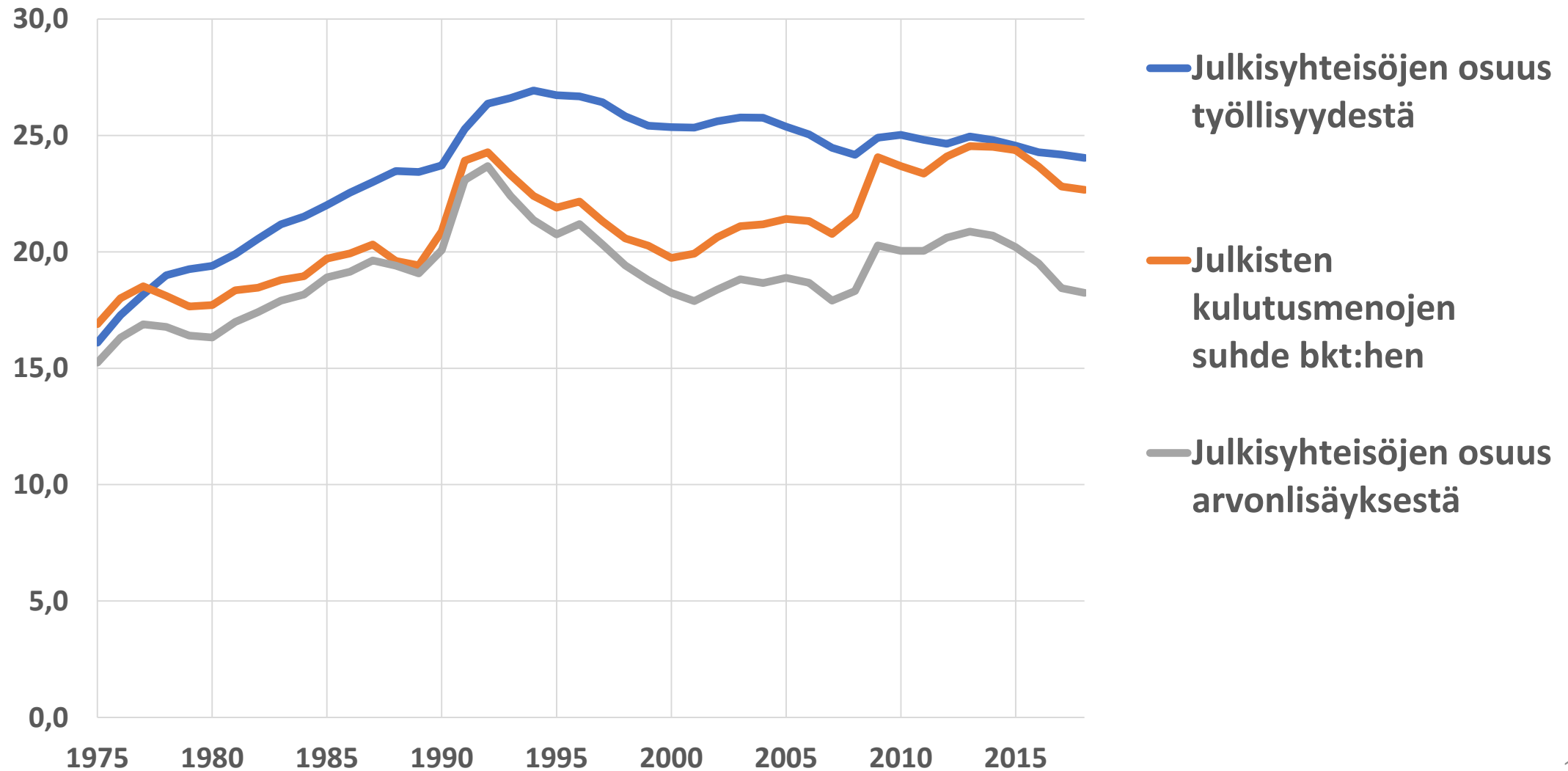
Julkisen talouden päätavoitteet

- Tehokkuus
- Oikeudenmukaisuus

Työlliset, Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus



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

Kansantalouden tilinpidon käsitteistä

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

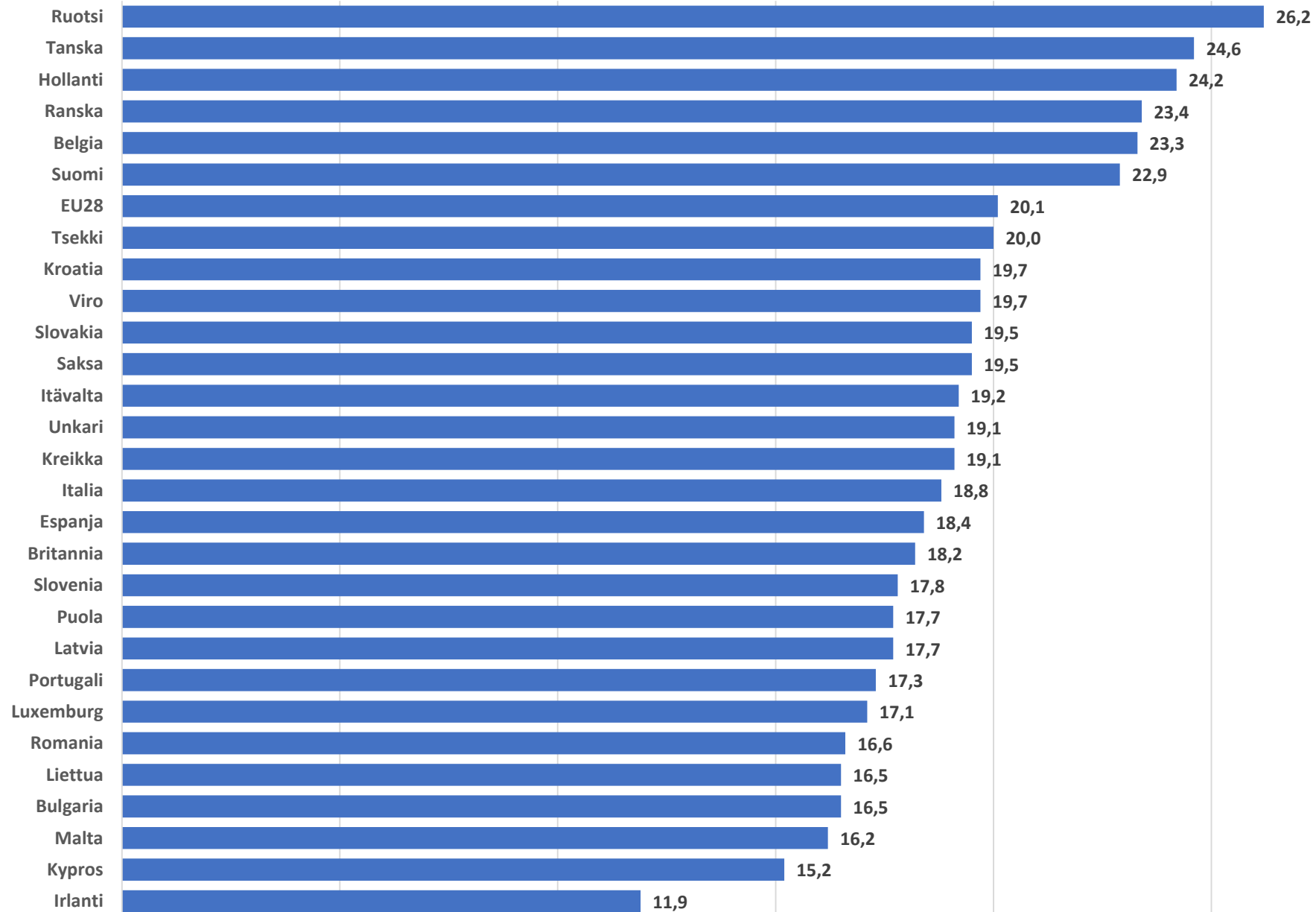
Kansantalouden tilinpidon käsitteistä

- Bruttokansantuote = bruttoarvonlisäys + tuoteverot – tuotetuet
- **Bkt kuvaa tavaroiden ja palveluiden tuotannossa aikaansaatua 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 myös parantaa sitä

Julkiset kulutusmenot

- Kulutusmenot sisältävät
 - Arvonlisäyksen
 - Välituotteiden käytön (ostetut tavarat ja palvelut)
 - Miinus maksu- ja myyntituotot
- Kulutusmenot kuvaavat toimintaan ja palveluihin käytettyä rahaa riippumatta tuottajasta, ei sisällä tulonsiirtoja
- Arvonlisäys kuvaa julkisen sektorin omaa toimintaa ja tuotantoa

Julkisten kulutusmenojen suhde bkt:hen EU-maissa 2018, %



Julkiset menot sisältävät kaikki menot

- Julkiset menot sisältävät kulutusmenojen lisäksi myös maksetut tulonsiirrot (sosiaalietuudet, yritystuet, järjestöavustukset, EU-maksut, kehitysyhteistyö ym.), nettoinvestoinnit ja korot ym.
- **Julkiset menot / bkt on suhdeluku, ei osuus**
- Sulautetaan valtion, kuntien ja sotu-rahastojen keskinäisiä tulonsiirtoja pois (esim. kuntien valtionosuudet)
- Kaikkia menoja ei sulauteta: työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja, arvonnlisäveroa, 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, vakausmaksu)
- 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 2018, miljoonaa euroa,

Lähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus ja valtion budjetti

Arvonlisävero	21 364
Kunnallisvero	18 791
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	17 631
Vakuutettujen sosiaaliturvamaksut	10 014
Yhteisövero	5 936
Valtion ansiotulovero	5 591
Energiaverot	4 395
Pääomatulovero	3 147
Kiinteistövero	1 813
Alkoholijuomavero	1 475

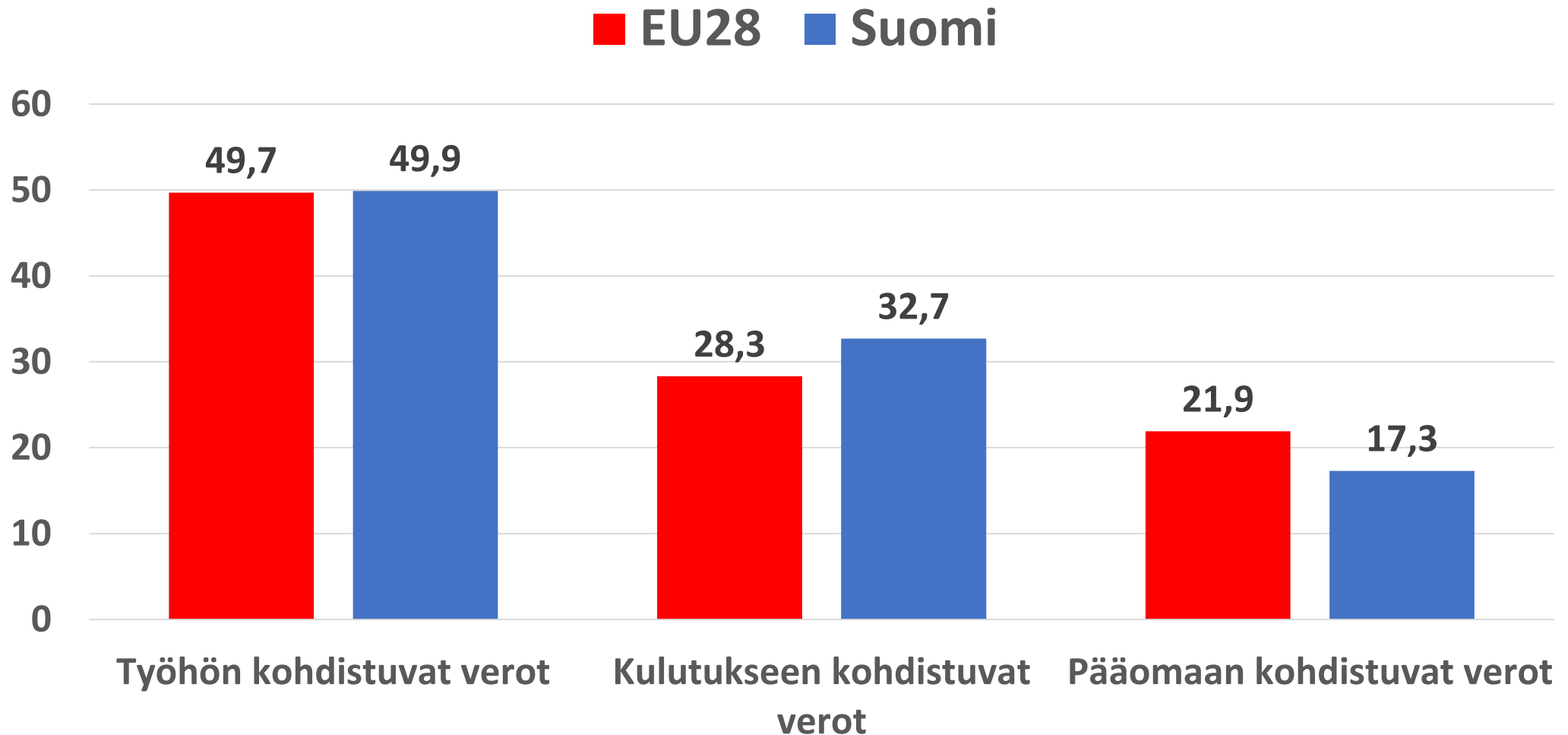
Ajoneuvovero	1 194
Tupakkavero	1 115
Rahapelitoiminnan voittovarot	1 109
Auto- ja moottoripyörävero	995
Varainsiirtovero	844
Vakuutusmaksuvero	772
Perintö- ja lahjavero	692
Yleisradiovero	485
Muut verot	1 660
Yhteensä	99 023

Veroasteen kansainvälinen vertailu hankalaa

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

Verotuksen rakenne 2017, %

Lähde: Taxation trends in the European Union 2019



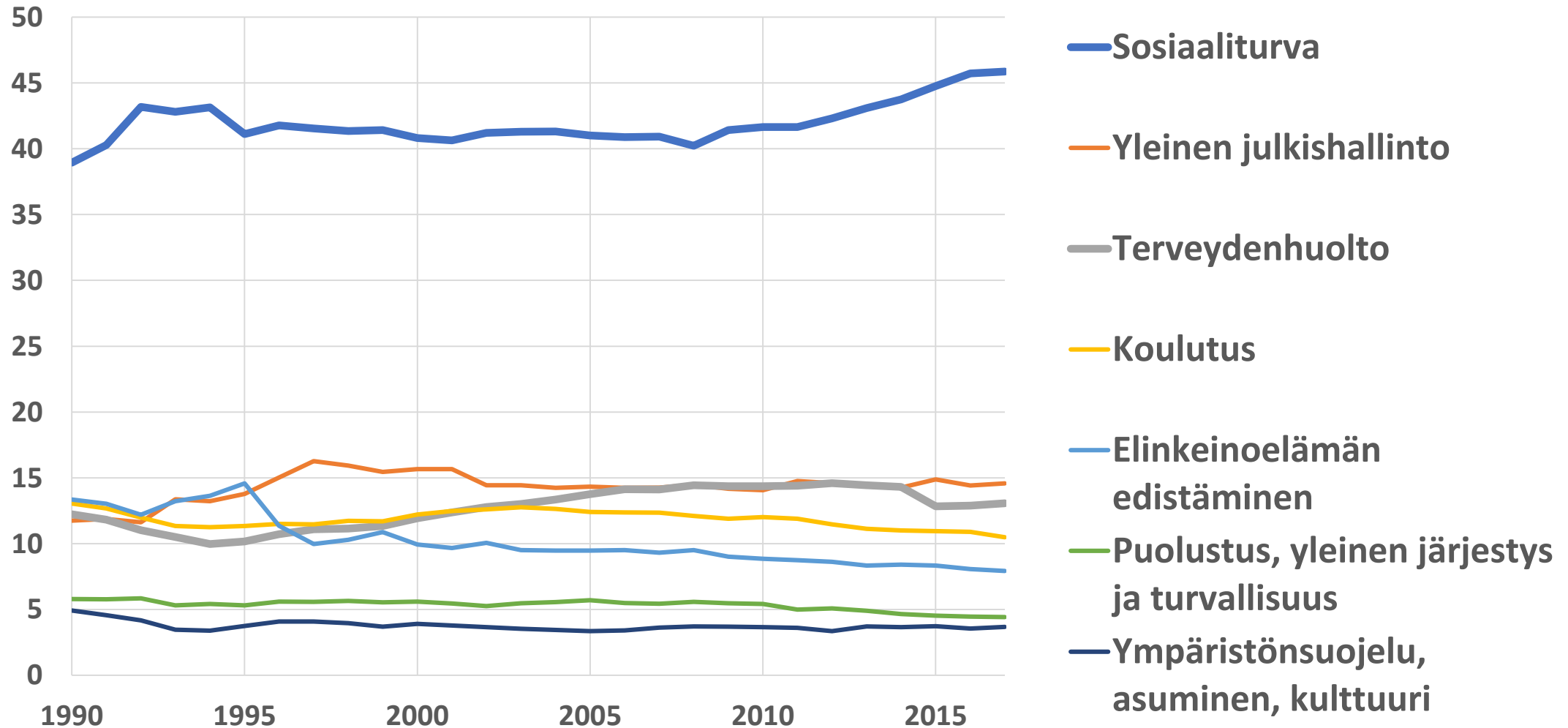
Mitä eri veroihin on luettu?

- 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
- Terveysthuolto
- Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto
- Koulutus, myös esiaste
- Sosiaaliturva, mm. eläkkeet, muut sosiaalietuudet, lasten päivähoito

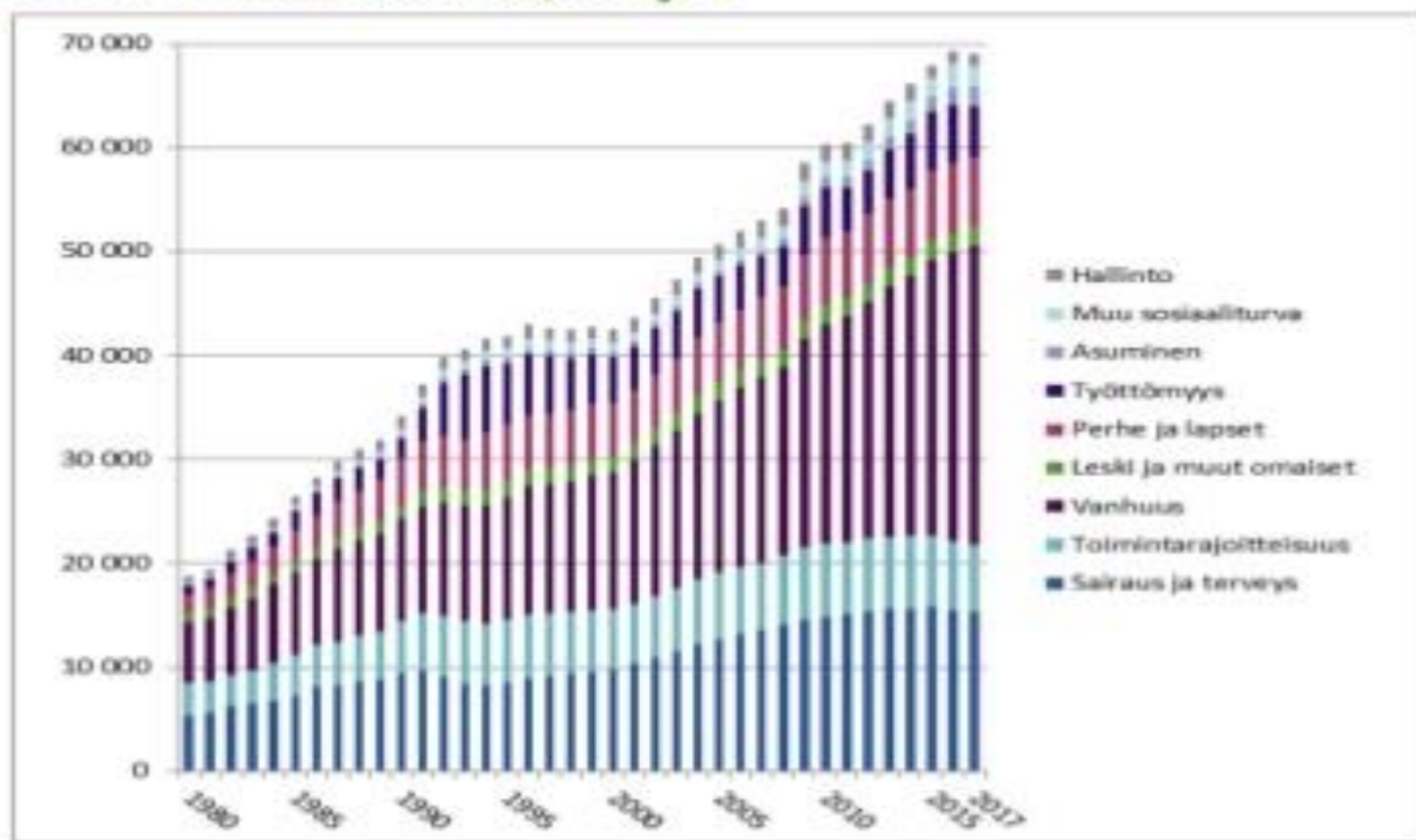
Osuus julkisista menoista, %, lähde: Tilastokeskus



Sosiaaliturvan menot ja rahoitus (THL)

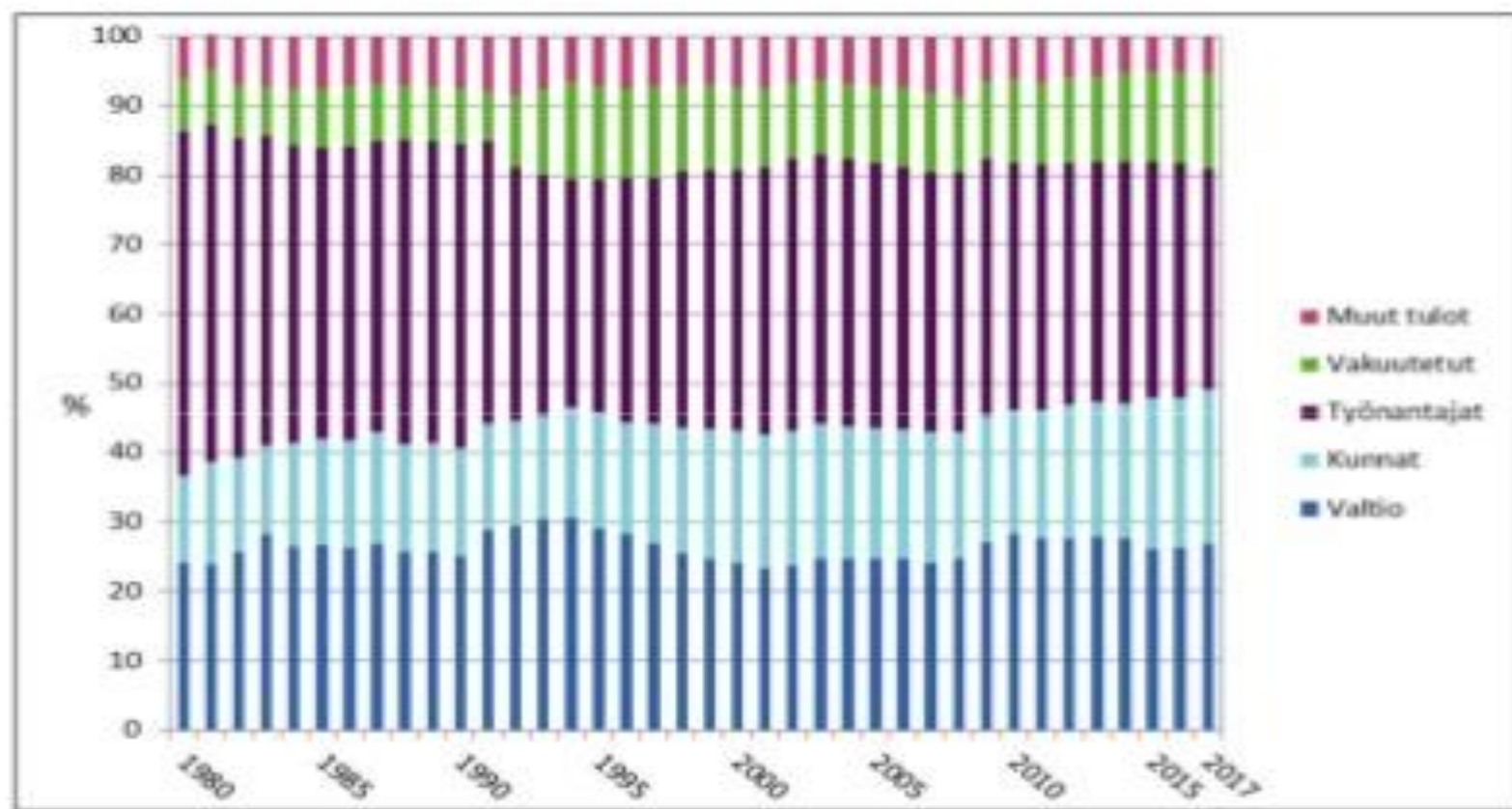
- EU:n ESSPROS-tilastokehikko
- Kuvaa nettomääräisiä menoja (asiakasmaksut vähennetty)
- Erikseen palvelut ja toimeentuloturva (sosiaalietuudet)
- Sisältää myös terveydenhuollon ja varhaiskasvatuksen
- Asumistuki luetaan palveluihin, ei toimeentuloturvaan
- Rahoitus ei sisällä asiakasmaksuja, esitetty liitetaulukossa erikseen, olivat noin 3 miljardia euroa 2017

Sosiaaliturvan menot vuosina 1980–2017 vuoden 2017 hinnoin, milj. €



Lähde: THL, Sosiaaliturvan menot ja rahoitus

Sosiaaliturvan menojen rahoitus vuosina 1980–2017, %



Lähde: THL, Sosiaaliturvan menot ja rahoitus

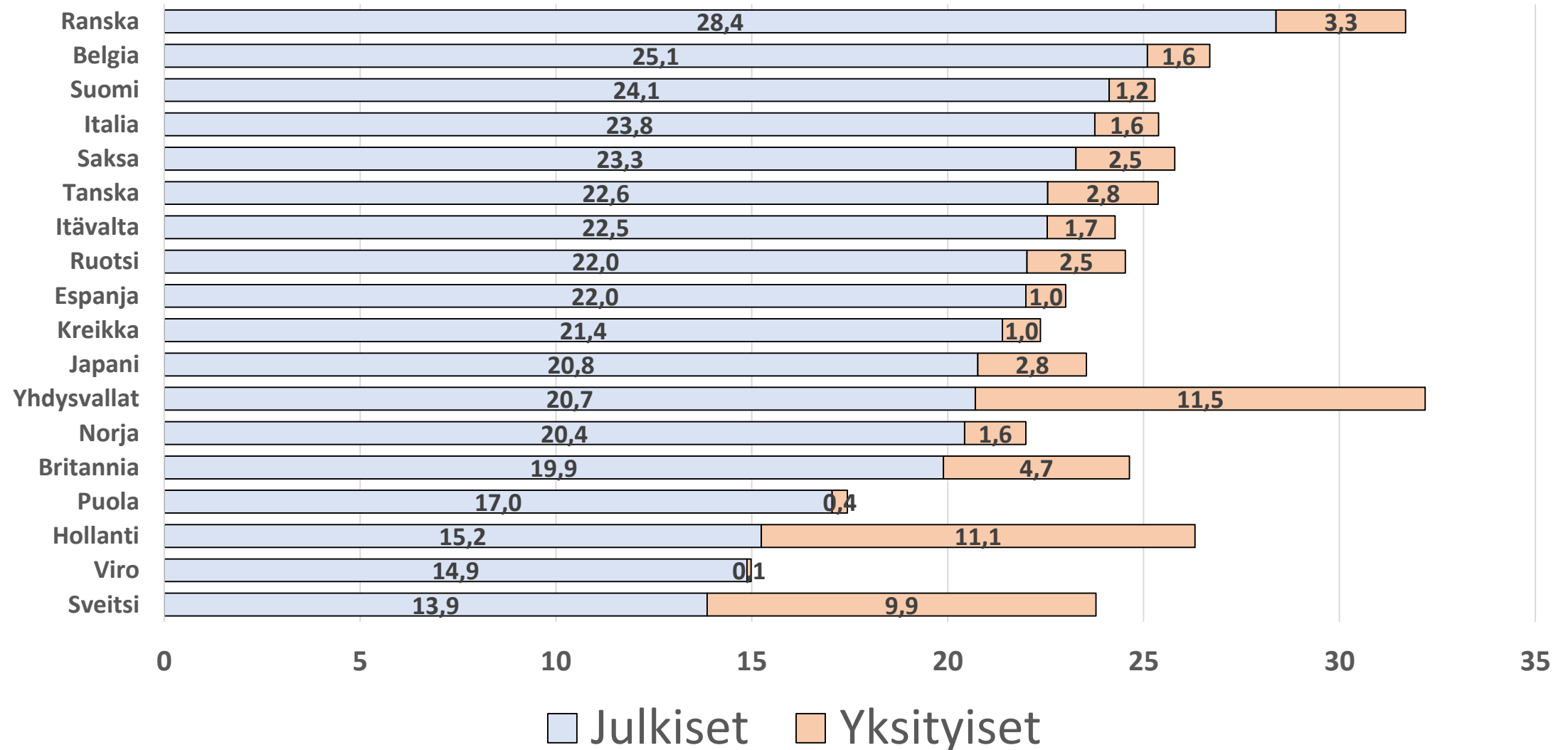
Muita sotemenotilastoja

- 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 2015, %/bkt, lähde: OECD



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

- Lähde: www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm

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” 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 (joulukuu 2018)

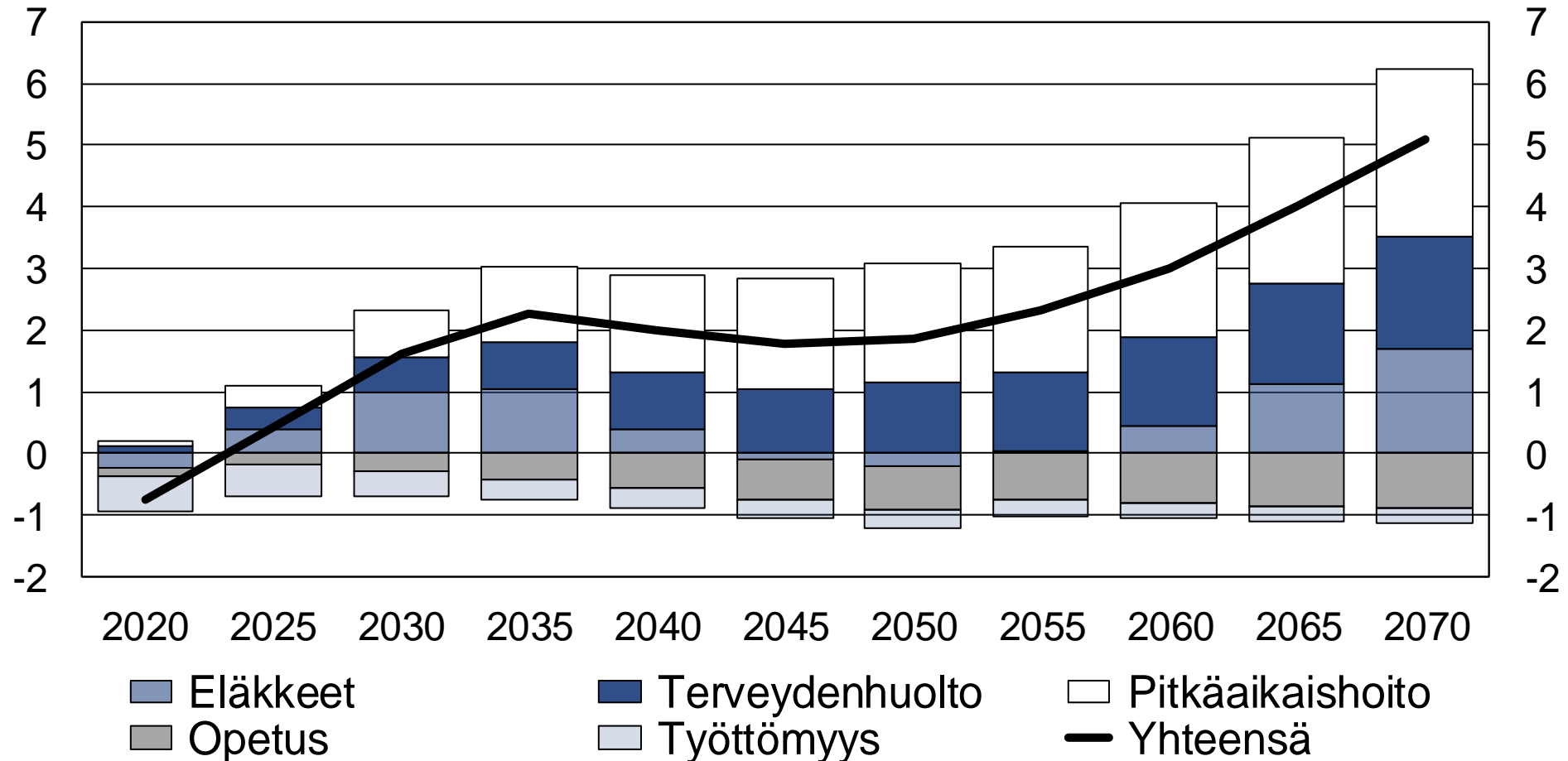
- Kestävyyden turvaava ylijäämä lähtövuonna 2023 arviolta 3,1 % bruttokansantuotteesta
- Mutta vuoden 2023 ennuste alijäämästä oli -0,7 % bkt:sta
- Erotus eli kestävyysvaje = 3,8 % bruttokansantuotteesta eli 9 - 10 miljardia euroa

Kestävyysvajetta kasvattavat eniten:

- **Ikäsidonnaisten menojen kasvu selvästi suurin tekijä**
- Myös korkomenojen kasvu lisää kestävyysvajetta

Ikäsidonnaisten menojen muutos

vuodesta 2018, 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 2023)?
- 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 (joulukuu 2018) oletuksia

- Tilastokeskuksen väestöennuste (16.11.2018)
- Työllisyysaste 72,5 % vuoteen 2070 mennessä
- Julkisen velan reaalikorko 2 % (EU olettaa 3 %)
- Työeläkesijoitusten reaalituotto 3,5 % vuodessa
- Tuottavuuden ja reaaliansioiden kasvu 1,4 % 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
- Julkisen velan suhde bkt:hen pienenee selvästi

Kestävyyssvaje arvioissa (% bkt:sta) eroja, myös suunnilleen saman ajankohdan arvioissa

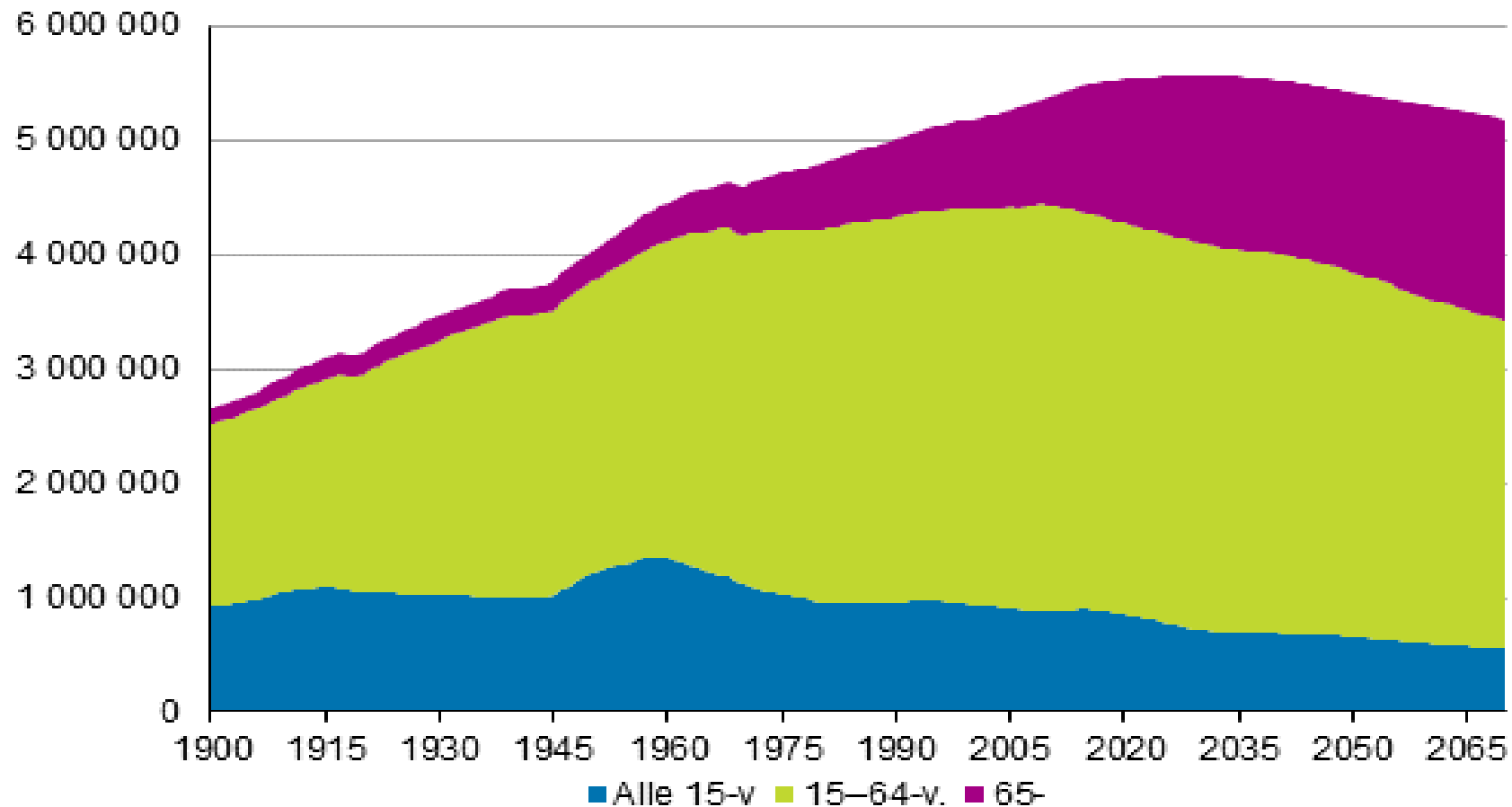
Valtiovarainministeriö	3,0	4/2014
Palkansaajien tutkimuslaitos	3,9	3/2014
Suomen Pankki	4,5	12/2013
Valtiovarainministeriö	4,7	8/2013
IMF	4,25	8/2013
EU:n komissio	6,2	2013
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos	1 – 2,5	1/2013
OECD	4,5	2/2012

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

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

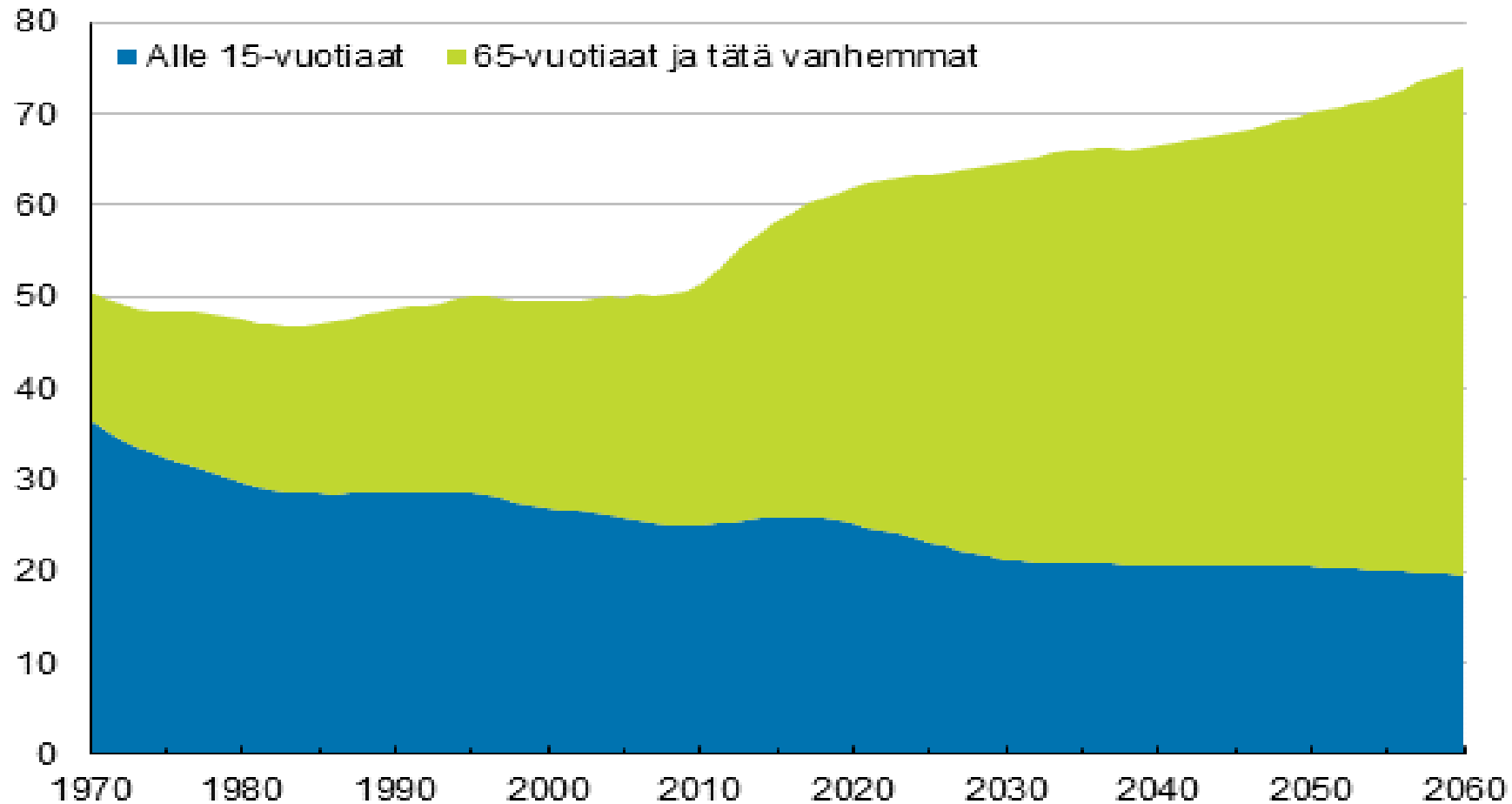
Väestö 1900–2018 ja ennuste 2019–2070

(Tilastokeskuksen väestöennuste 30.9.2019)

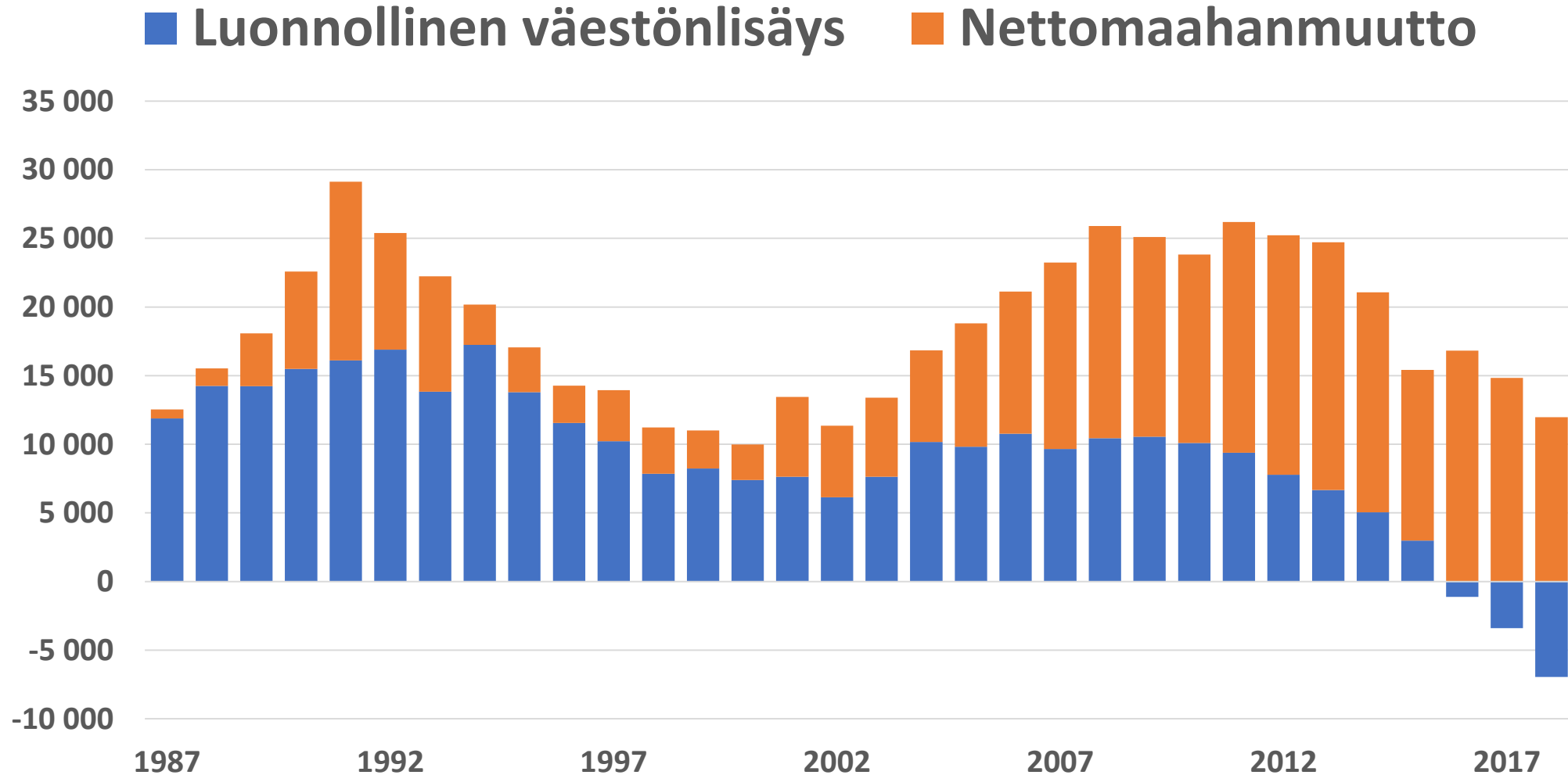


Väestöllinen huoltosuhde,

Lähde: Tilastokeskus, lukumäärä sataa 15-64-vuotiasta kohti



Suomen väestömuutos 1987 - 2018

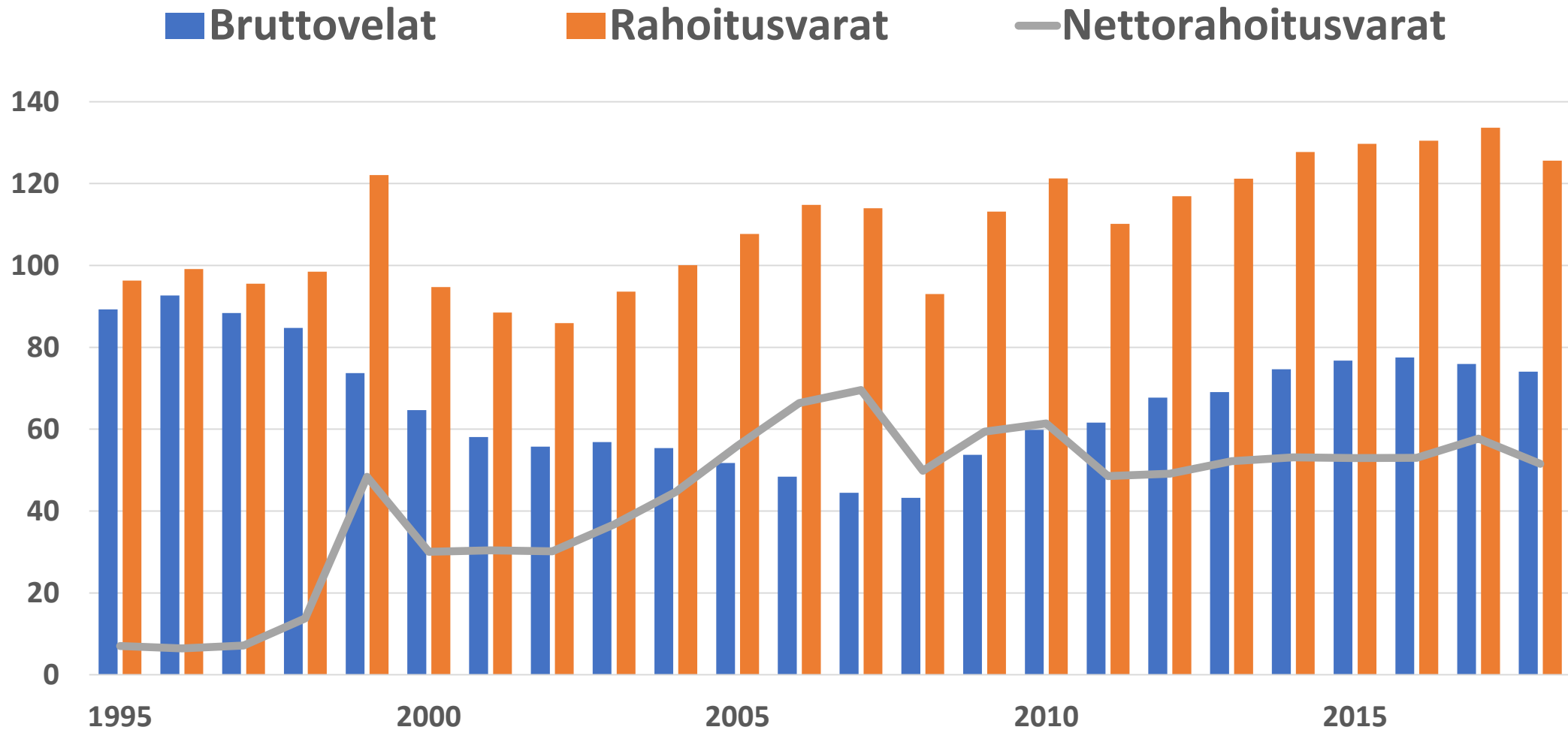


Jaakko Kiander, Ilmarinen (blogi 8.9.2015):

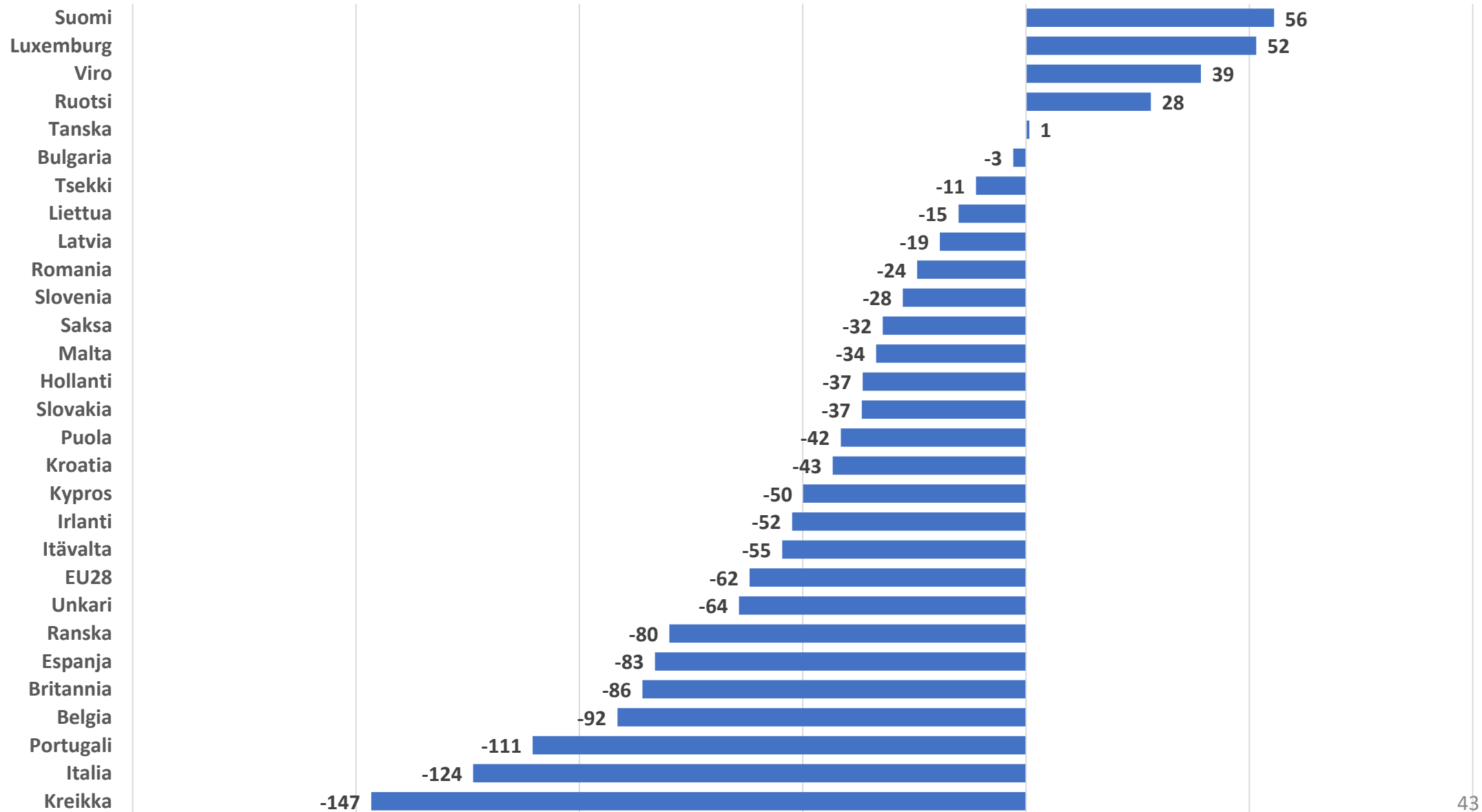
”Nykyisen väestöennusteen oletuksena on noin 17 000 hengen vuosittainen nettomuutto Suomeen. Varovaisesti voidaan arvioida, että turvapaikanhakijoiden määrän kasvu johtaa Suomen väestön kasvuun noin 100 000 henkeä ennustettua suuremmaksi tämän vuosikymmenen aikana.”

”Jos maahanmuuttajien työllisyysaste nousisi kantaväestön tasolle vuoteen 2030 mennessä, olisi työllisten määrä tuolloin noin 100 000 henkeä ennustettua suurempi. Korkeamman työllisyyden seurauksena julkisen talouden tasapaino kohentuisi ennustettuun kehitykseen verrattuna noin 2 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:n arvoon ja julkisen talouden kestävyysvaje puolittuisi.”

Julkisyhteisöjen rahoitusvarat ja velat 1995 - 2018, kunkin vuoden lopussa % bkt:sta, Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus

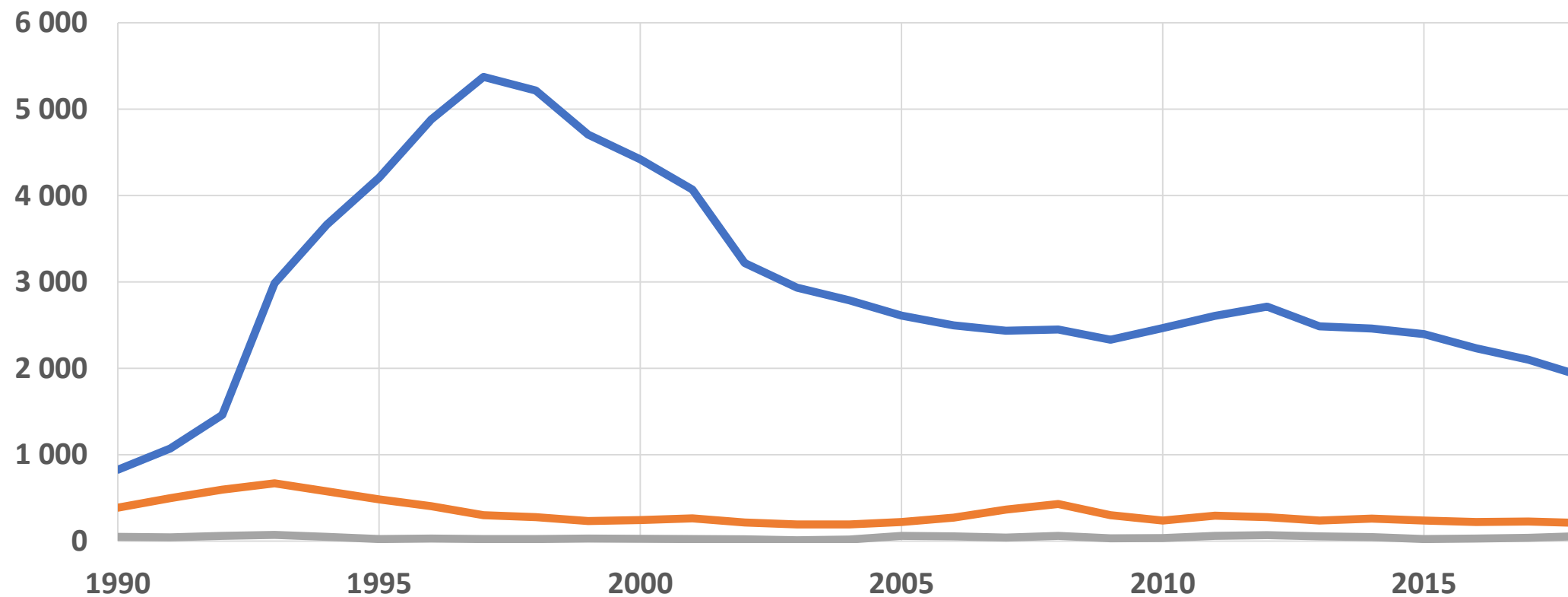


Julkisyht. nettorahoitusvarat 2018, % bkt:sta, Lähde: EU



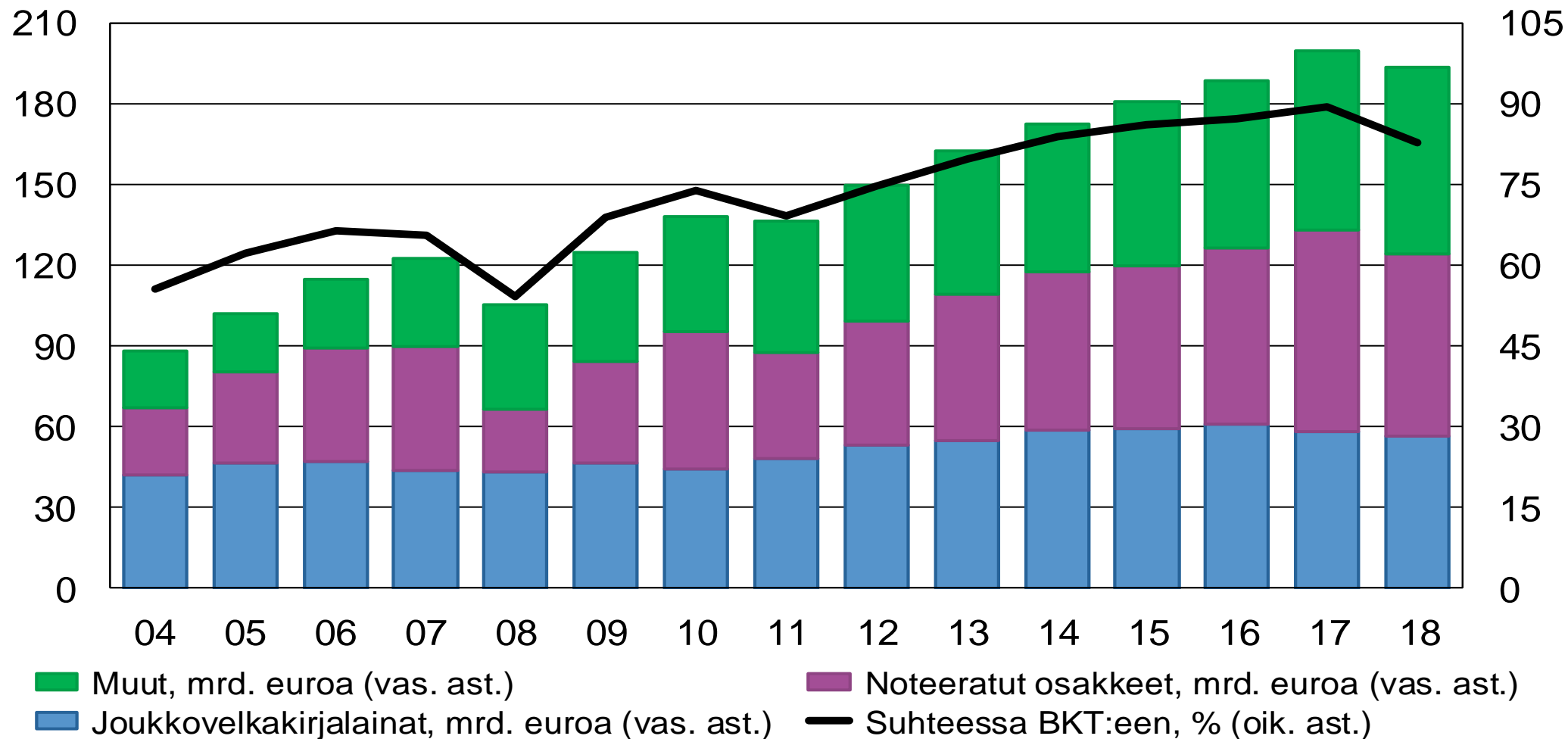
Julkisyhteisöjen korkomenot, miljoonaa euroa, lähde: TK

—Valtionhallinto —Paikallishallinto —Sosiaaliturvarahastot



Työeläkeyhtiöiden sijoituskanta

kaikki jäsenyhteisöt



Lähde: Työeläkevakuuttajat TELA, Tilastokeskus, VM

VM34098

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)

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 verotuksella
- EU:n 60 prosentin velkarajasta tulee luopua, velka voi olla hyödyksi, velalla voidaan tehdä tuottavia investointeja

Keskustelua kestävyysvajesta

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