

Julkinen talous, sosiaali- ja terveysmenot ja kestävyysvaje

Yliaktuaari Olli Savela
6.10.2021 Tampereen yliopisto
Sosiaali-, terveys- ja työpolitiikka

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

- **Julkisyhteisöt on paljon laajempi käsite kuin valtio tai valtionhallinto**
- Usein sen 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, esimerkkejä

	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)

Sektoriluokitus luokittelee itsenäisiä päätöksentekoyksiköitä:

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

Mitä julkisyhteisöt sisältävät?

- S1311 Valtionhallinto
 - Valtion virastot ja laitokset, rahastot, yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt
 - Oy:itä: Senaatti-kiinteistöt (2011 -->), Yleisradio (2013 -->), 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 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 maksut järjestelmään ovat pakollisia, veronluonteisia maksuja
- Valtio päättää viime kädessä työeläkemaksut ja eläke-etuudet
- Työeläkkeet ovat luonteeltaan kollektiivisia sopimuksia

Sen sijaan vapaaehtoiset ja ylimääräiset eläkevakuutukset kuuluvat vakuutuslaitoksiin

Eri maiden eläkejärjestelmät vaihtelevat huomattavasti, mikä vaikeuttaa kansainvälisiä vertailuja

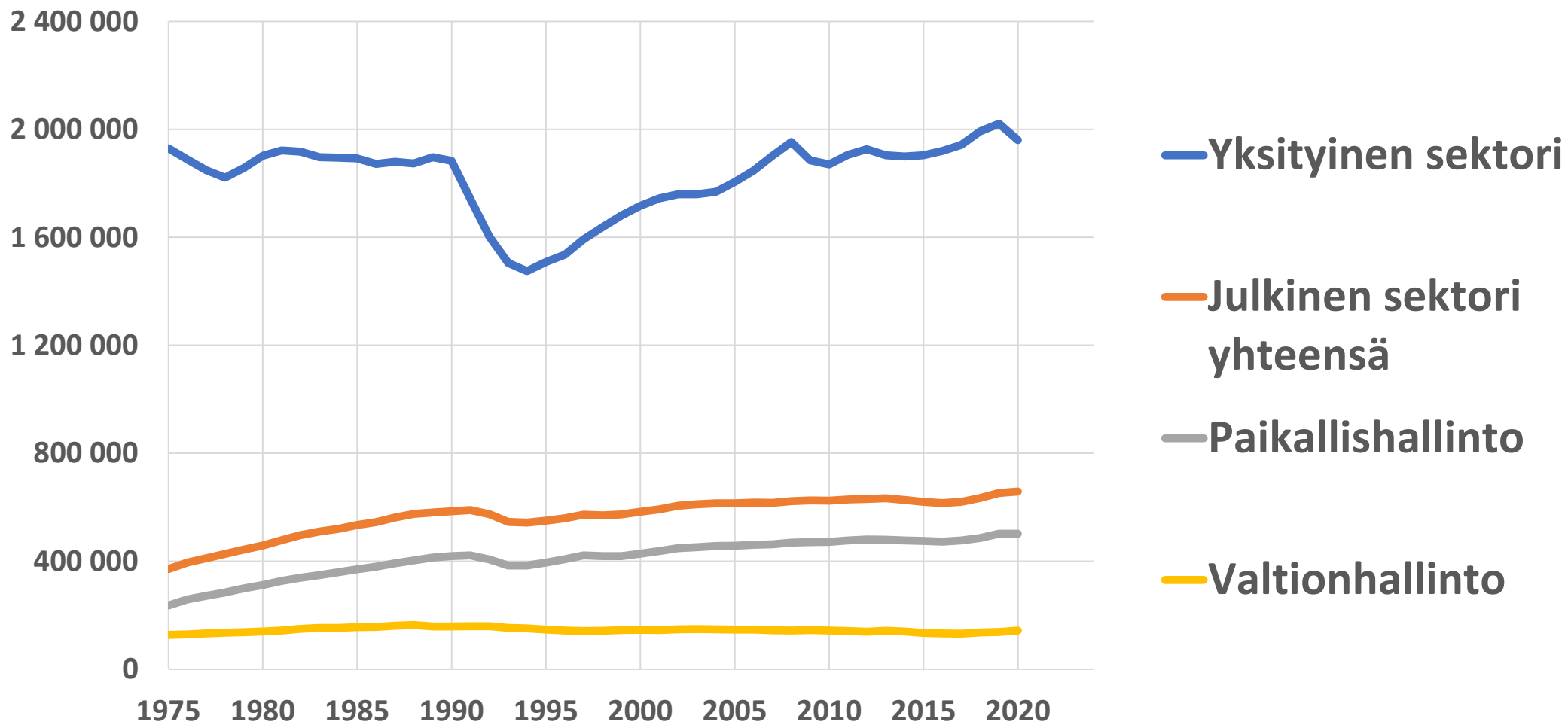
Julkisen talouden päätehtävät (Richard Musgrave)

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

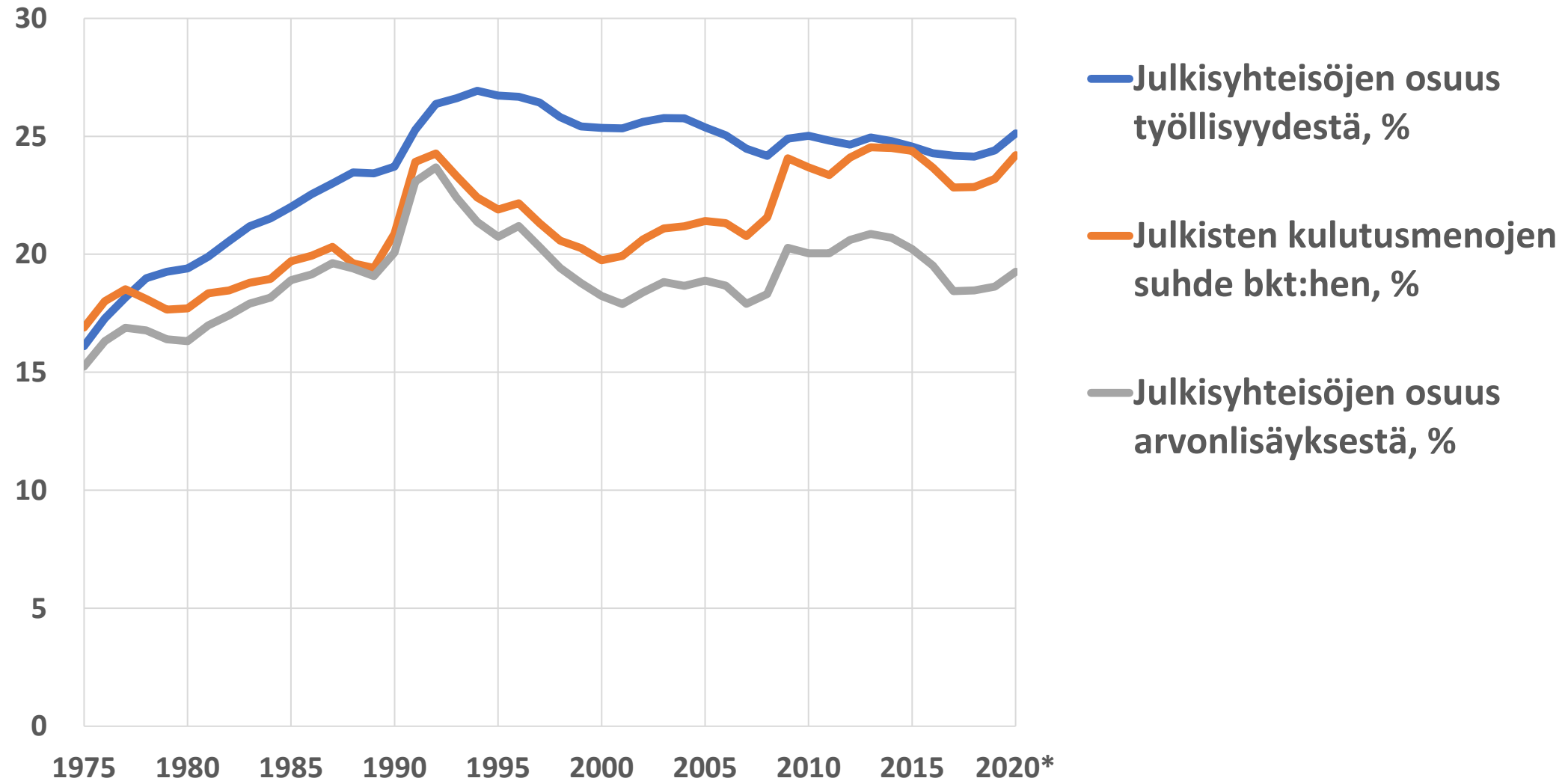
Julkisen talouden päätavoitteet

- Tehokkuus
- Oikeudenmukaisuus

Työlliset 1975 - 2020, 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 kasvattanut 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

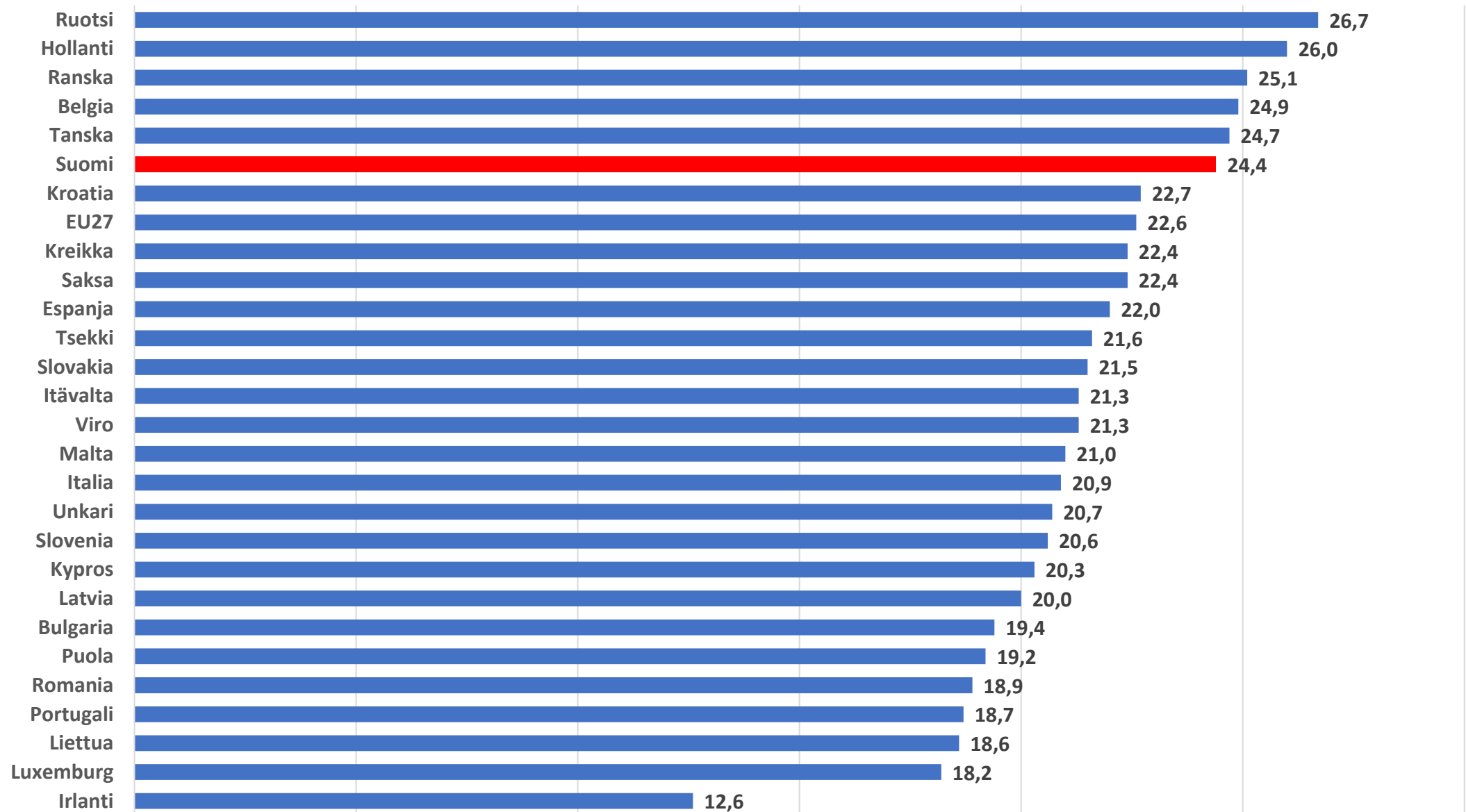
Kansantalouden tilinpidon käsitteistä

- (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 % 2020, 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, 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 2020, miljoonaa euroa

Lähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus ja valtion budjetti

Arvonlisävero	22 013
Kunnallisvero	20 477
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	16 704
Vakuutettujen sosiaaliturvamaksut	10 622
Yhteisövero	4 989
Valtion ansiotulovero	5 672
Energiaverot	4 253
Pääomatulovero	3 082
Kiinteistövero	1 955
Alkoholijuomavero	1 521

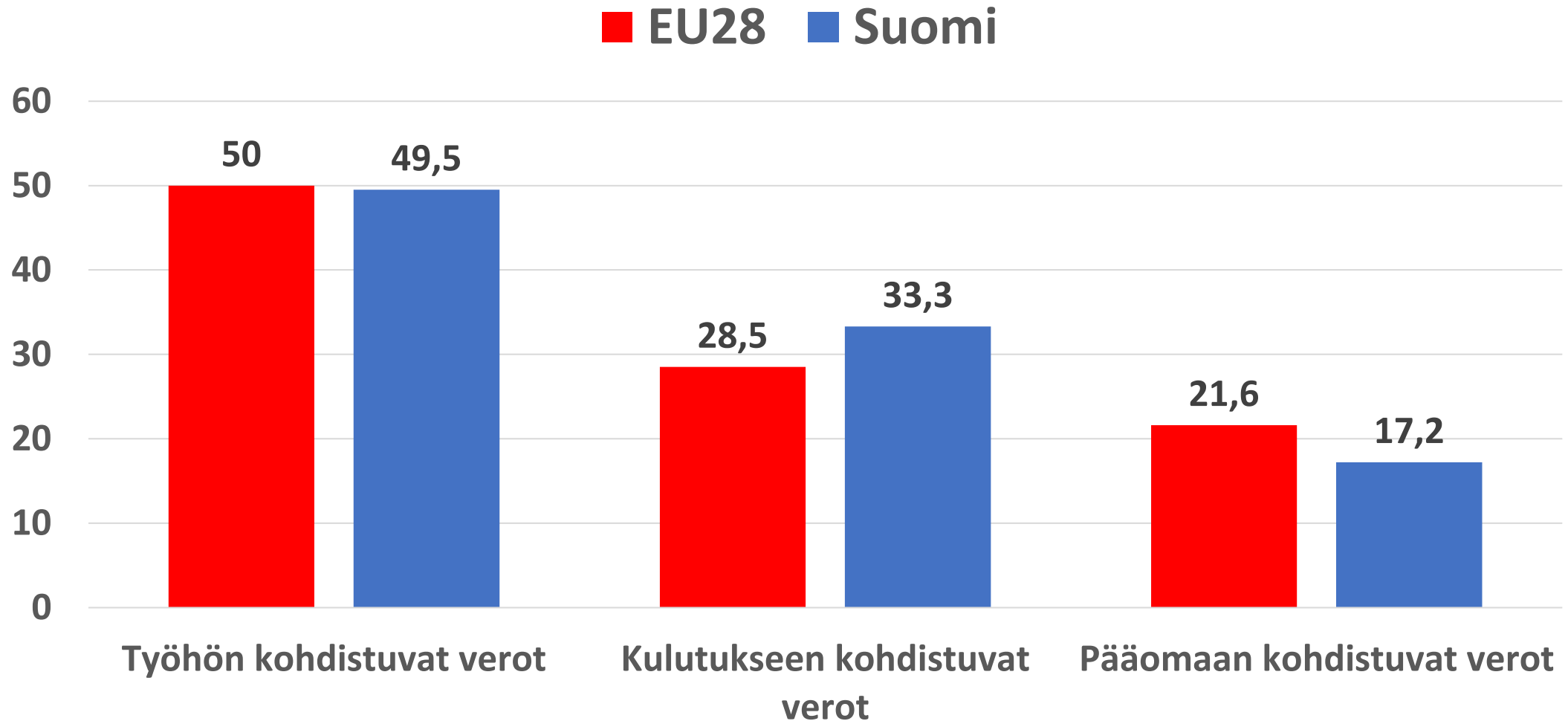
Ajoneuvovero	1 168
Tupakkavero	1 054
Varainsiirtovero	822
Vakuutusmaksuvero	820
Perintö- ja lahjavero	797
Rahapelitoiminnan voittovarot	746
Auto- ja moottoripyörävero	713
Yleisradiovero	511
Muut verot	1 611
Yhteensä	99 530

Veroasteen kansainvälinen vertailu hankalaa

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

Verotuksen rakenne 2019, prosenttia

Lähde: Taxation trends in the European Union 2021



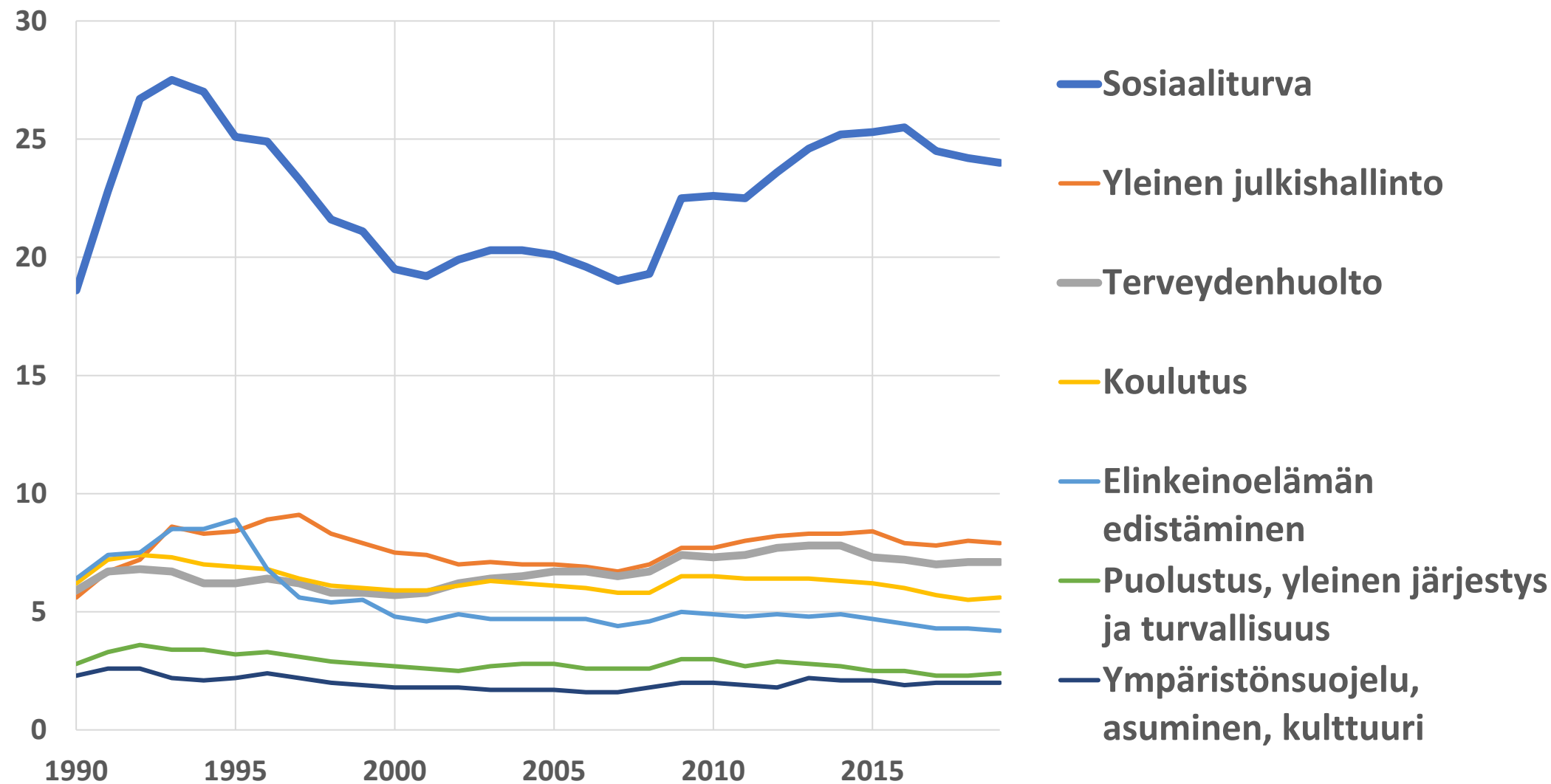
Mitä eri veroihin on luettu?

- 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 esikoulu
- Sosiaaliturva, mm. eläkkeet, muut sosiaalietuudet, varhaiskasvatus

Julkiset menot / bkt 1990 - 2019, %, lähde: TK

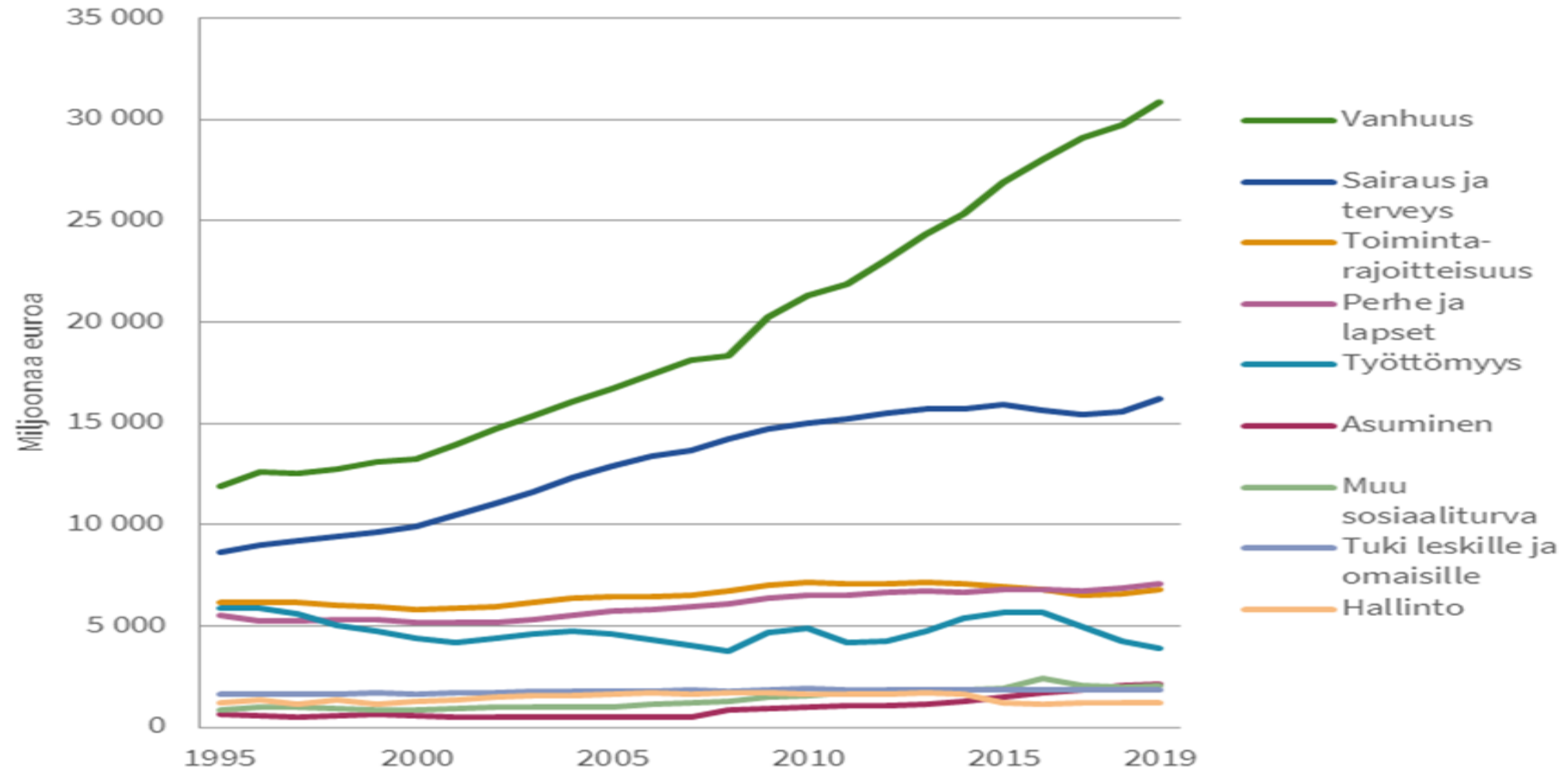


Sosiaaliturvan menot ja rahoitus (THL)

- 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 1,8 miljardia euroa vuonna 2019

Sosiaaliturvan menot menoryhmittäin

1995–2019 vuoden 2019 hinnoin, miljoonaa euroa, lähde: THL



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

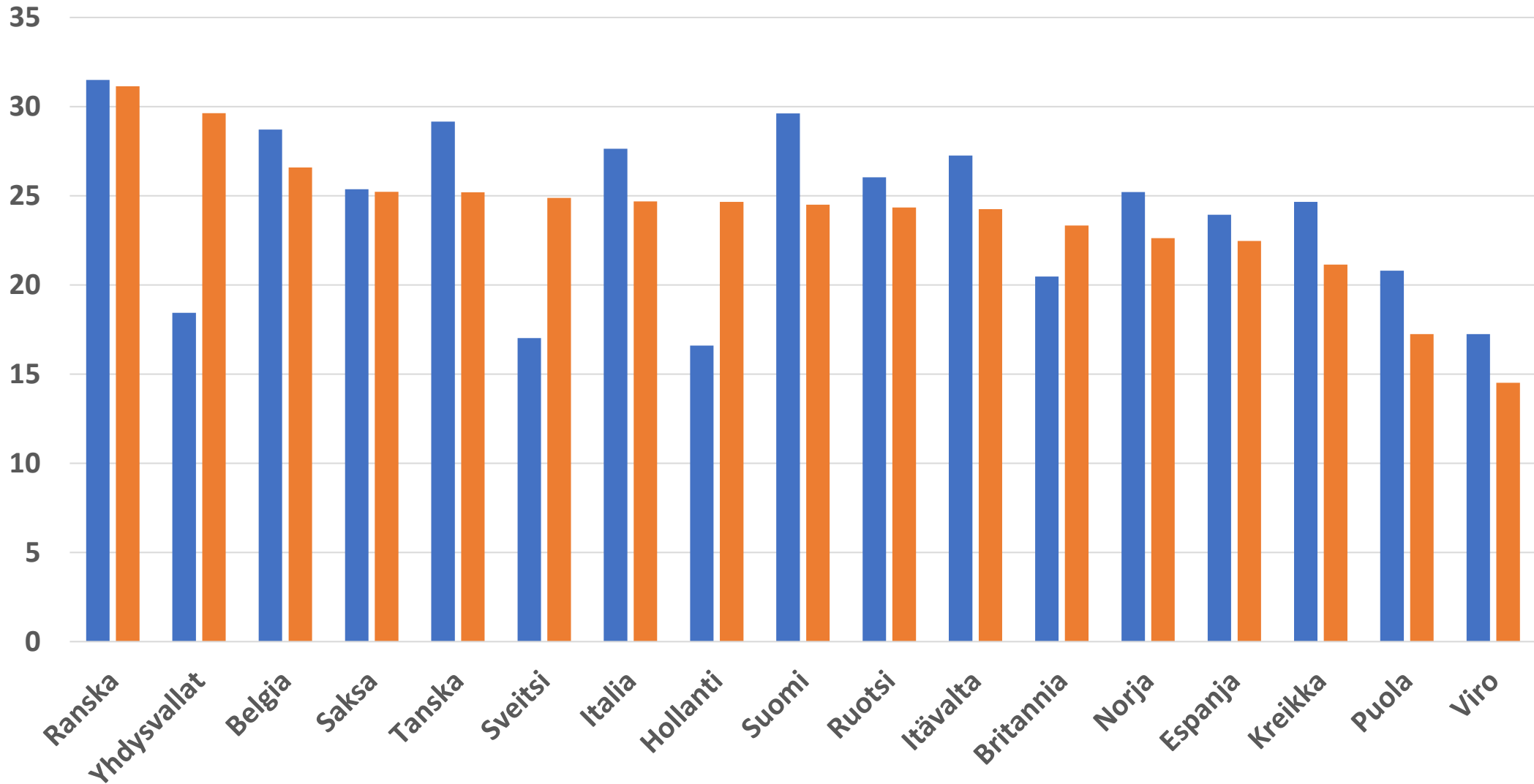
Menot eivät kerro palveluiden laadusta, vaikuttavuudesta tai tehokkuudesta

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 sekä arvio välillisistä veroista (kuten alv), jotka on maksettu, kun saadut sosiaalietuudet on käytetty kulutukseen
- Lisätty sosiaalisin perustein myönnettyt verovähennykset
- Lisätty yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien verohelpotukset
- **Kuvaa paremmin todellista räsitusta julkiselle taloudelle**
- Lähde: www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm

■ Julkiset bruttososiaalimenot 2017, % bkt:sta
■ Nettososiaalimenot (ml. yksityiset menot)



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 (syksy 2021)

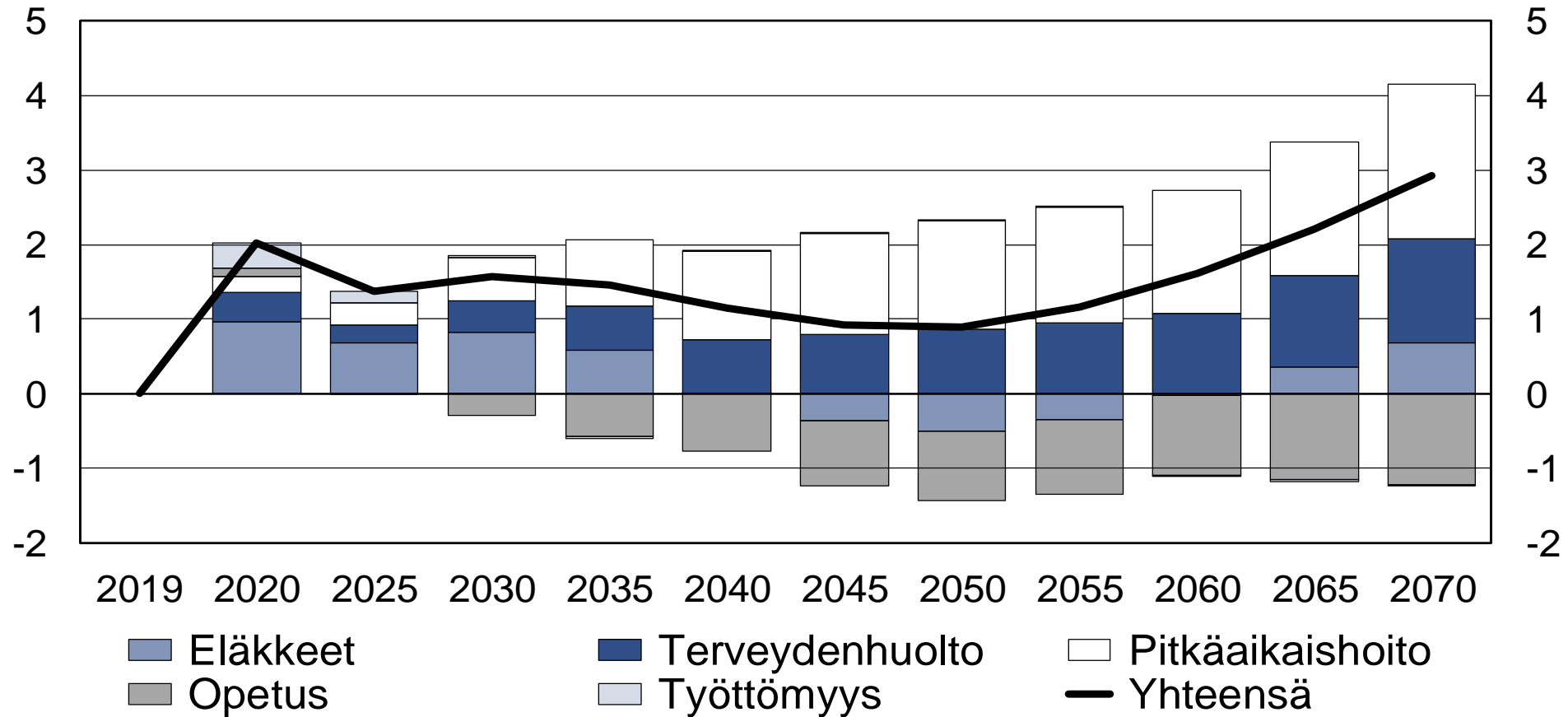
- Kestävyyden turvaava ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen lähtövuonna 2025 arvioidaan
- Samoin ennuste vuoden 2025 alijäämästä
- Erotus eli kestävyysvaje on runsaat 2,5 % bruttokansantuotteesta eli noin 8 miljardia euroa 2025 tasossa

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 2025)?
- 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 (syksy 2021) oletuksia

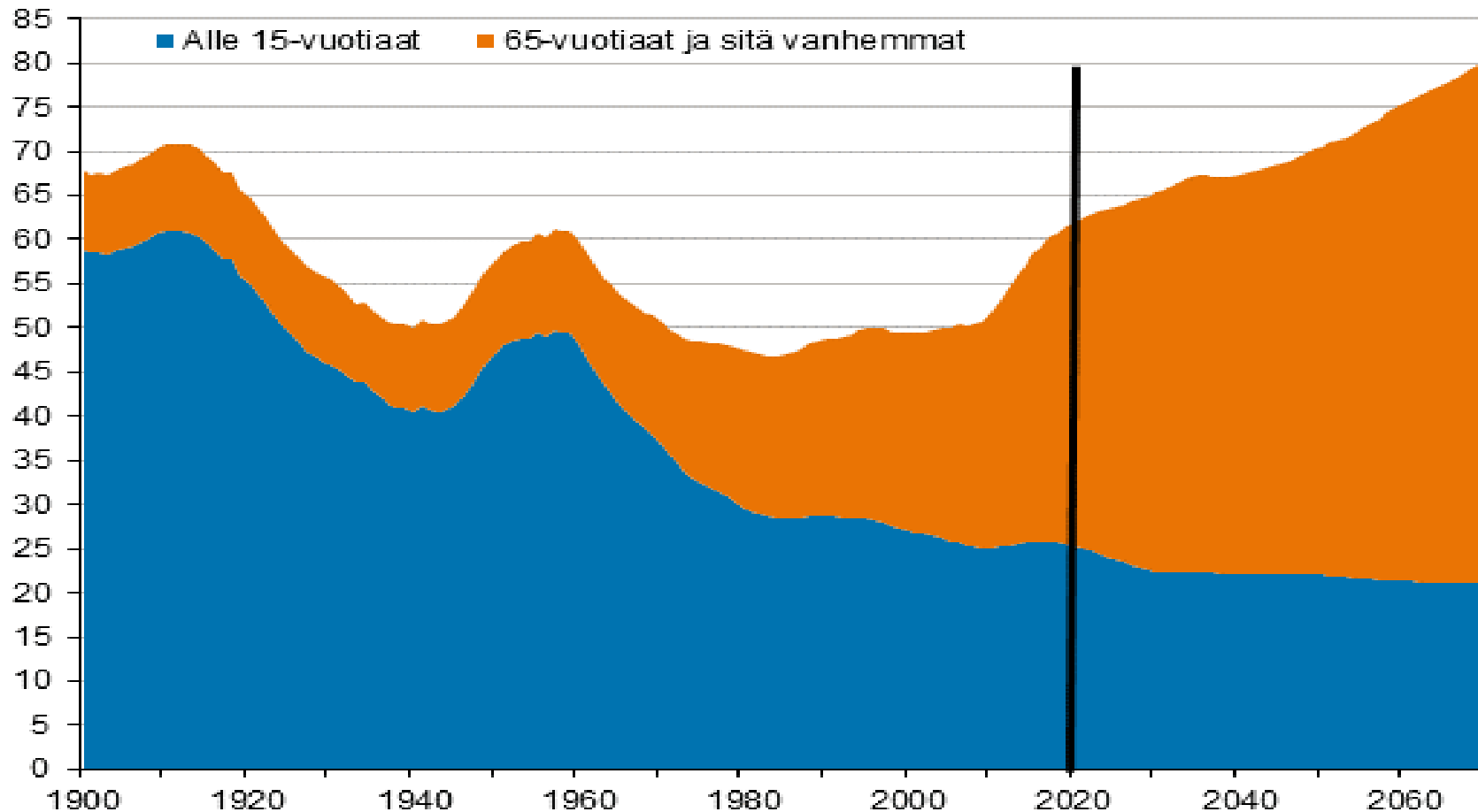
- Tilastokeskuksen väestöennuste 2019
- Nettomaahanmuutto 15 000 henkeä vuodessa
- Työllisyysaste 75,4 % vuoteen 2070 mennessä
- Julkisen velan reaalikorko 2 % vuodessa
- Työeläkesijoitusten reaalituotto 3,5 % vuodessa (2040 -->)
- Tuottavuuden ja reaaliansioiden kasvu 1,5 % vuodessa
- Elinajanodotteen 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)

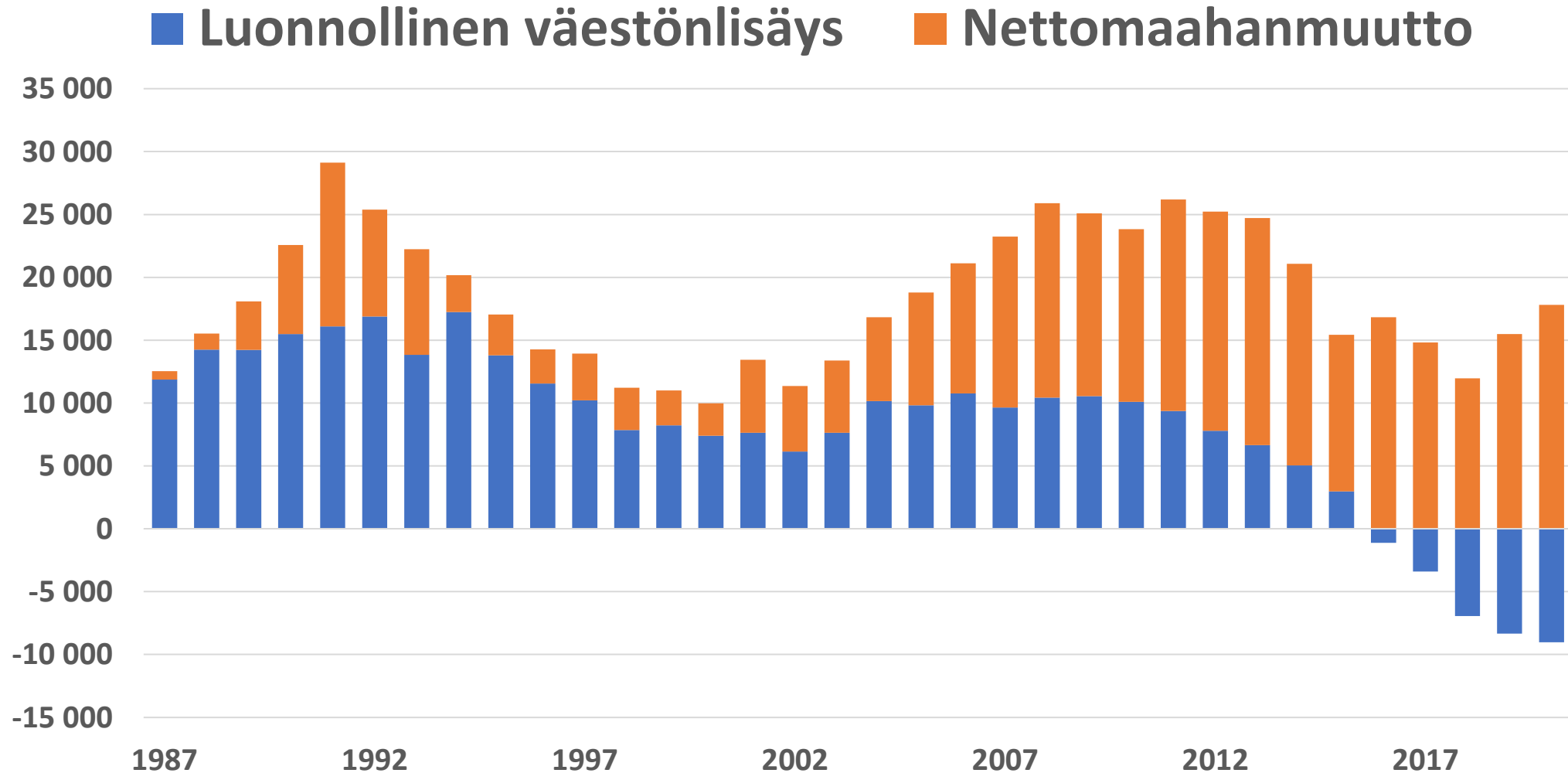
	Hoito- ja hoivamenot			Kestävyysvaje
	% bkt:sta			% bkt:sta
	2020	2040	2060	
EU	9,5	11,7	12,1	5,8
SP	8,8	10,4	11,1	4,6
VM	8,6	9,6	11,3	4,2
ETLA	8,7	9,7	9,7	1,0

Väestöllinen huoltosuhde ja sen ennuste

eli alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden määrä 100 työikäistä (15 – 64 –vuotiasta) kohden, lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste



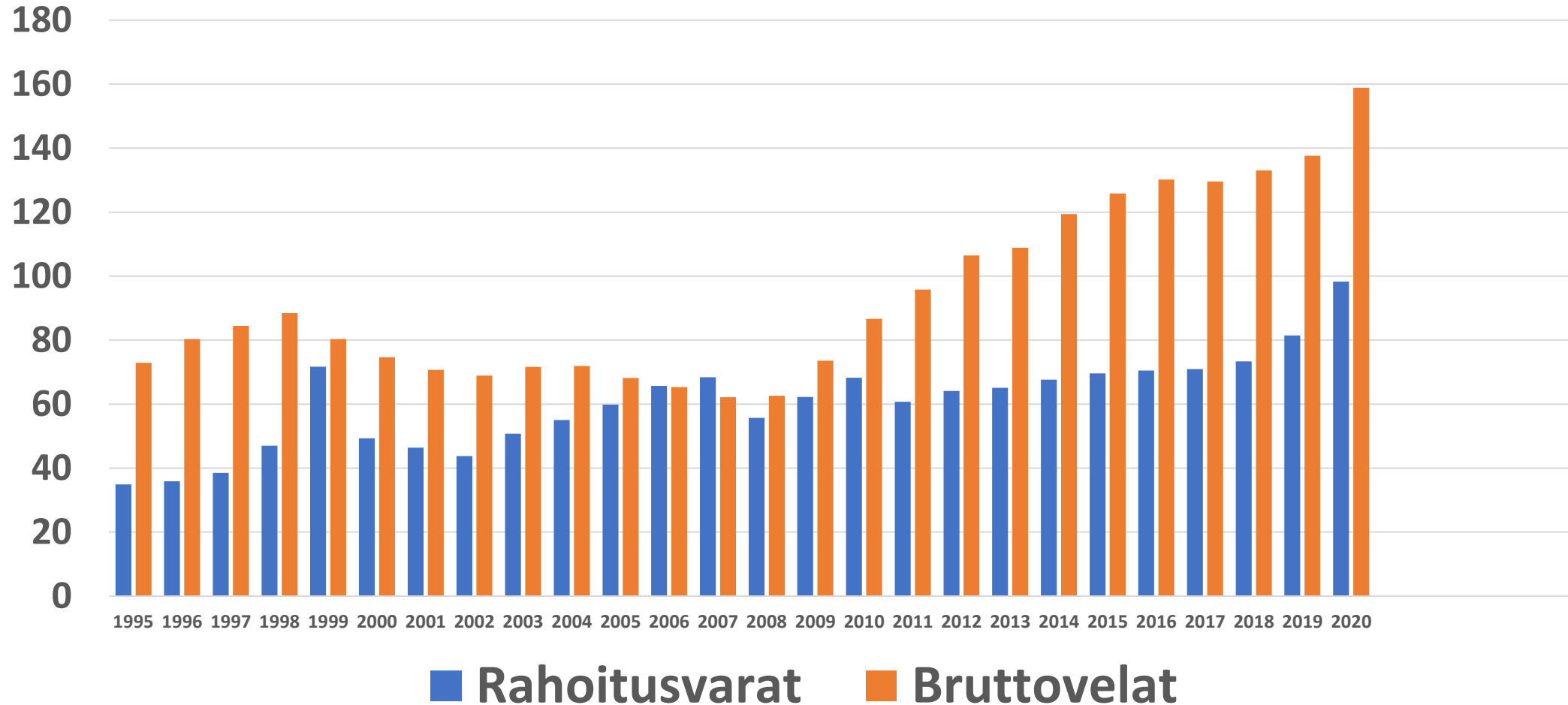
Suomen väestömuutos 1987 – 2020, lähde: TK



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 keskiporko oli 0,57 prosenttia vuonna 2020
- Valtio saa nyt lainaa kiinteällä, jopa negatiivisella korolla
- Valtionvelasta 30 - 40 prosenttia on velkaa Suomen Pankille (EKP:lle)

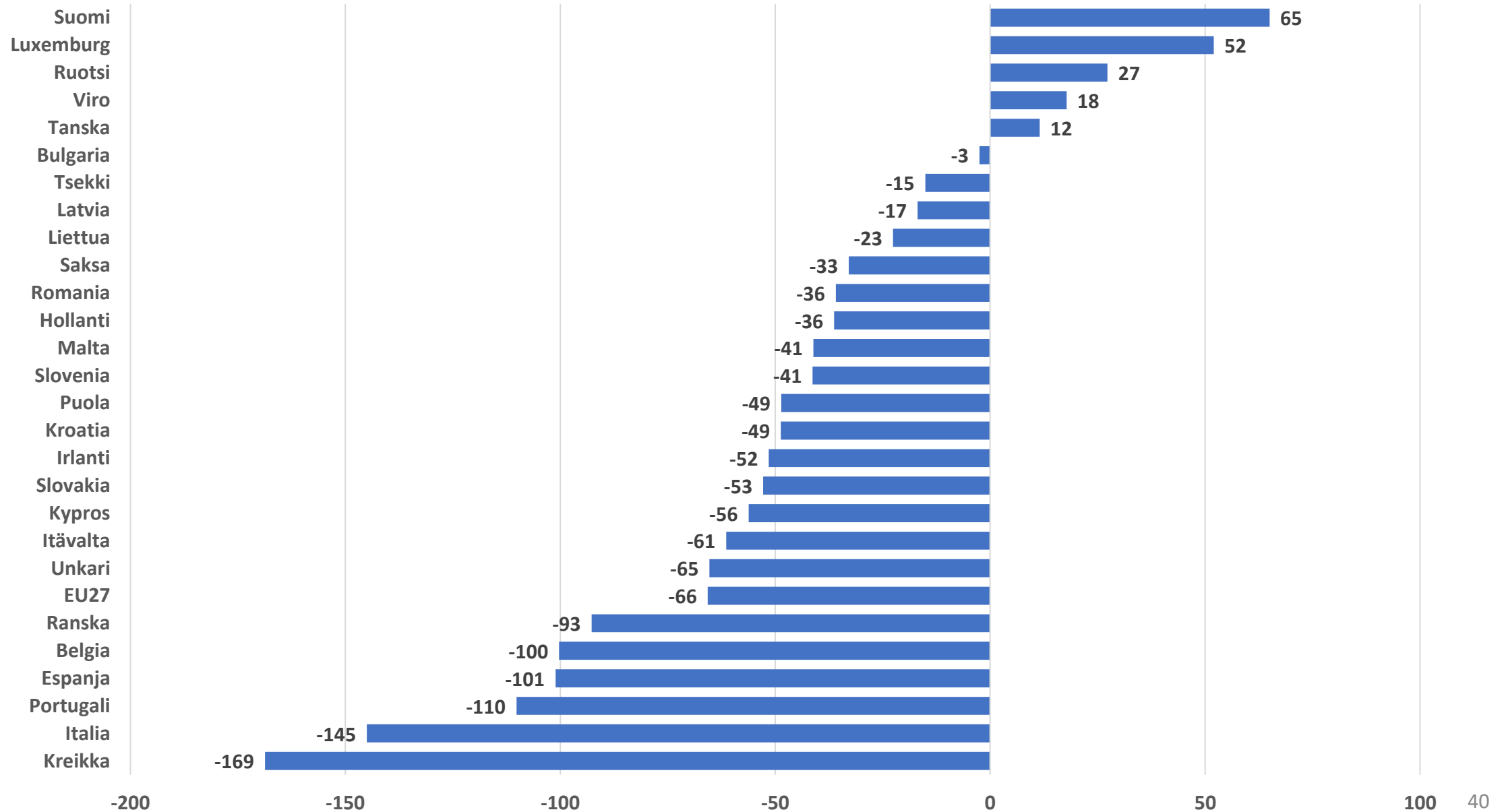
Valtionhallinnon rahoitusvarat ja velat, vuoden lopussa mrd euroa, Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus



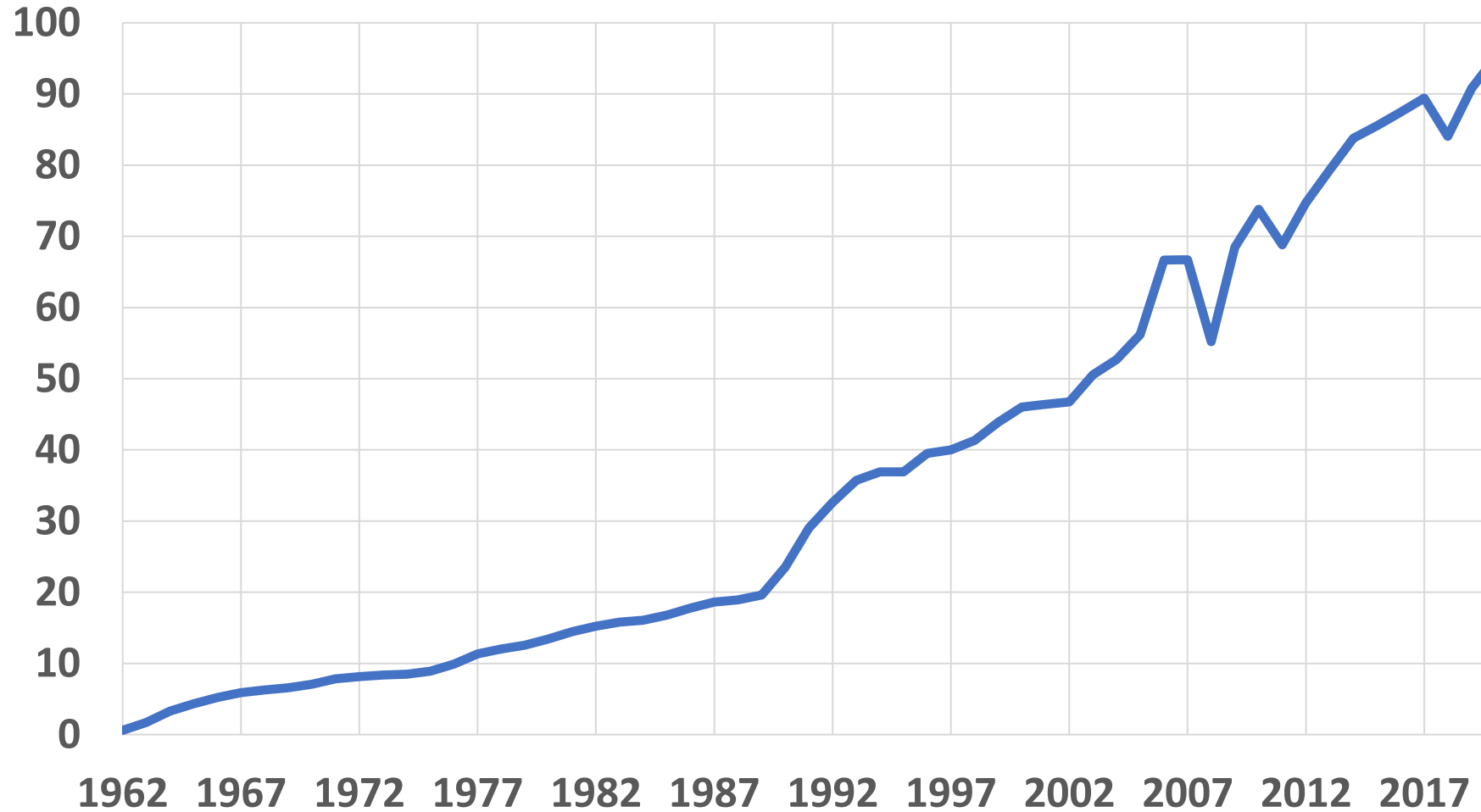
Valtionhallinnon velat ja varat 2020

- Valtionhallinto on laajempi käsite kuin pelkkä budjettivaltio, se sisältää valtion virastojen ja laitosten lisäksi rahastot (pl. valtion eläkerahasto), yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt, Senaatti-kiinteistöt, Yleisradion ym.
- Pelkän budjettitalouden bruttovelka kasvoi 19 miljardia euroa v. 2020
- Koko valtionhallinnon bruttovelka kasvoi 21 miljardia euroa
- Valtionhallinnon saamiset kasvoivat 17 miljardia euroa, siitä:
 - talletusten kasvu 6 mrd euroa
 - osakeomistusten arvo 10 mrd euroa (Neste oyj)
- Nettovelka kasvoi 4 miljardia euroa

Julkisyhteisöjen nettoraahoitusvarat 2020, % bkt:sta, lähde: EU



Työeläkevarat 1962 - 2020, 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 (korona-aikana kasvua)

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 myös 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