

MINKÄ KOKOINEN ON JULKINEN TALOUS?

Suomen julkinen sektori on EU-maiden suurimpia, pohjoismaista tasoa. Perinteisesti pohjoismaisessa mallissa julkinen sektori on tuottanut laajasti hyvinvointipalvelut eli koulutus-, sosiaali- ja terveystaloudet. Julkinen sektori voi myös tulevaisuudessa huolehtia peruspalveluista, jos niin halutaan. Julkiset menot sisältävät noin 16 miljardin euron verran menoeriä, jotka on kirjattu menoiksi kahteen kertaan. Ilman niitä julkiset menot olisivat noin 50 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen julkisyhteisöjen nettovarot olivat vuoden 2013 lopussa suhteessa bruttokansantuotteeseen suurimmat EU-maista. Eläkerahastojen varat ovat vuodesta 2012 alkaen kasvaneet enemmän kuin valtion ja kuntien velka. Tilanne on varsin erikoinen. Talous on ollut taantumassa kolme vuotta ja julkinen sektori on ollut alijäämäinen, mutta silti sen varat ovat kasvaneet enemmän kuin velat.

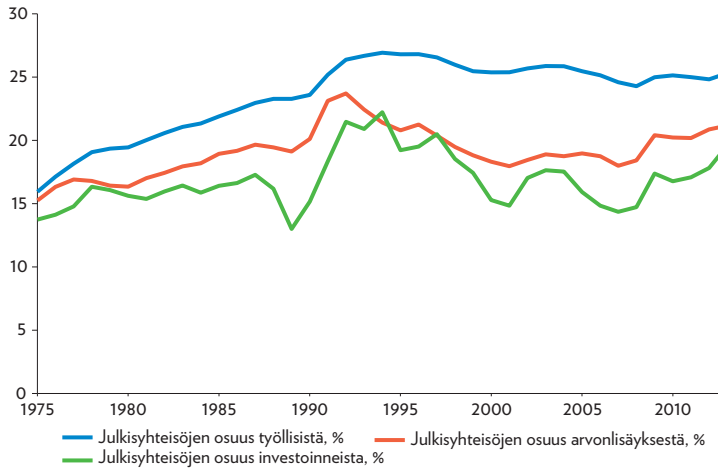
Julkinen talouden kokoa ja osuutta kansantaloudessa voi kuvata useilla mittareilla. Ehkä parhaiten julkisen talouden kokoa ilmentää julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä. Arvonlisäys sisältää palkkakulut (palkansaajakorvaukset) sekä poistot (kiinteän pääoman kulumisen), joten se koostuu lähinnä julkisen sektorin työntekijöiden työn arvosta. Palkkakulujen osuus on noin 4/5 ja kulumisen osuus noin 1/5.

Julkinen talouden osuus arvonlisäyksestä kasvoi 1990-luvun alkuun asti, kun hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettiin. Lama-aikana osuus kasvoi, koska koko talouden arvonlisäys (bkt) aleni. Sama toistui viime vuosien lamassa. Vuonna 2013 julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä oli noussut 21,2 prosenttiin. Sitä suurempi se oli edellisen talouskriisin aikana vuosina 1991–1994.

Toinen ehkä vielä konkreettisempi julkisen talouden kokomittari on julkisen sektorin osuus työllisistä. Se on kehittynyt samansuuntaisesti kuin julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä. Osuus kasvoi vuoteen 1994 asti, jolloin se oli 27 prosenttia, mutta se on sen jälkeen pienentynyt hieman ja on nyt neljäsosa. Kansantalouden tilinpidon työllisyyslukuun luetaan myös varusmiehet; heidän osuutensa kaikista työllisistä on vajaa prosentti.

Julkinen talouden osuus työllisistä ei ole viime vuosien talouskriisin aikana kohonnut kovinkaan paljoa – yhden prosenttiyksikön vuodesta 2008 vuoteen 2013 eli paljon

Kuvio 1. Julkisen sektorin osuus koko taloudesta 1975–2013*.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

vähemmän kuin osuus arvonlisäyksestä (2,8 prosenttiyksikköä). Tämä on seurausta yksityisen sektorin kehityksestä. Yksityinen sektori ei ole vähentänyt työllisiään niin paljon kuin yksityinen tuotanto (arvonlisäys) on vähentynyt.

Julksisen sektorin osuus arvonlisäyksestä on pienempi kuin osuus työllisyydestä. Tämä aiheutuu siitä, että julkisessa toiminnassa arvonlisäys lasketaan kustannusten summana eli se koostuu lähinnä palkkakuluista. Julkisella sektorilla ei synny voittoa eli toimintaylijäämää tai tarkkaan ottaen se on hyvin pieni. Käytännössä julkisen sektorin toimintaylijäämä on työeläkerahastojen omistamien kiinteistöjen vuokrauksesta saatua nettotuottoa.

Toimintaylijäämän puuttuminen ei tarkoita, että julkisen sektorin toiminta olisi jotenkin tehottomampaa kuin yksityisen sektorin toiminta, vaikka arvonlisäys työllistä tai työtuntia kohti on pienempi kuin yksityisesti tuotettuna. Kysymys on arvonlisäyksen laskentatavasta. Periaatteessa olisi mahdollista arvioida myös julkiselle toiminnalle laskennallinen toimintaylijäämä, jolloin arvonlisäys olisi suurempi.

Julksisen sektorin osuus investoinneista on jatkuvasti ollut pienempi kuin osuus arvonlisäyksestä. Se kertoo, että julkinen sektori investoi suhteessa toimintansa laajuuteen vähemmän kuin yksityinen sektori. Tämä on osittain seurausta siitä, että julkinen sektori ei toimi teollisuudessa, jonka investointiaste on keskimääräistä korkeampi.

Julksisten investointien osuus kaikista investoinneista on vaihdellut melko paljon. Tämänkään osuuden muutos ei kerro niinkään julkisten investointien lisäämisestä tai vähentämisestä vaan siitä, miten yksityiset investoinnit ovat muuttuneet. Esimerkiksi

Mitä julkinen talous sisältää?

Julkinen talous voidaan määritellä monella eri tavalla. Tässä artikkelissa sillä tarkoitetaan Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon julkisyhteisöt-sektoria ja sen taloustoimia. Käytän siitä myös nimeä julkinen sektori.

Yleisessä kielenkäytössä julkinen sektori ymmärretään usein laajemmin niin, että se sisältää kaikki julkiset liikelaitokset ja yritykset. Julkisia yrityksiä ovat valtion ja kuntien kokonaan tai enemmistöosuudeltaan omistamat yritykset. Tilinpidon mukainen julkisyhteisöt-sektori sisältää vain pienen osan julkisista liikelaitoksista ja yrityksistä, koska sektori on rajattu vain toimintaan, jota ei rahoiteta markkinoilta saatavilla tuloilla. Markkinaehtoisesti toimivat liikelaitokset ja yritykset luetaan yrityksiin tai rahoituslaitoksiin.

Heinäkuussa 2014 tehdyssä kansantalouden tilinpidon uudistuksessa (EKT 2010 -uudistus) julkisyhteisöjen määritelmää laajennettiin siten, että julkisyhteisöihin luetaan aiempaa useampi valtion tai kuntien omistama yritys tai liikelaitos. Julkisyhteisöihin siirrettiin takautuvasti muun muassa ammattikorkeakouluja, kiinteistöyhtiöitä ja muita yhtiöitä, jotka palvelevat lähinnä kuntia ja valtiota.

Julkyhteisöt-sektori koostuu neljästä alasektorista: valtionhallinto, paikallishallinto, työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

Valtionhallintoon luetaan varsinaisen budjettivaltion lisäksi muun muassa valtion rahastot (ei kuitenkaan eläkerahastoa), yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt, Solidium, Senaattikiinteistöt tytäryhtiöineen (vuodesta 2011), Leijona Catering ja Yleisradio (vuodesta 2013 alkaen Yle-veron takia). Sen sijaan esimerkiksi Metsähallitusta ei lueta valtioon vaan yrityksiin, koska se harjoittaa liiketoimintaa.

Paikallishallintoon (kunnallishallintoon) kuuluvat kunnat ja kuntayhtymät (pl. HSY), Ahvenmaan maakuntahallinto, Kuntaliitto, Kuntien takauskeskus, melkein kaikki ammattikorkeakoulut ja noin 150 kuntien omistamaa yhtiötä, jotka palvelevat lähinnä kuntia itseään kuten monet kiinteistöyhtiöt. Suuri osa kuntien ja kuntayhtymien liikelaitoksista kuuluu paikallishallintosektoriin. Sen sijaan liikelaitokset, jotka rahoittavat toimintansa pääosin markkinoille myydyillä palveluilla (energia, vesi, joukkoliikenne, jätehuolto, satama) luetaan yrityksiin. Myös ne kuntien energia-, vesi-, ja satamatehtävät, joita ei ole liikelaitostettu tai yhtiötetty, luokitellaan yrityksiin.

Työeläkelaitokset sisältävät pakolliset työeläkerahastot: yksityiset työeläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja -kassat ja julkiset eläkerahastot. Vapaaehtoiset eläkerahastot eivät kuulu työeläkelaitoksiin vaan vakuutuslaitoksiin. Myös Eläketurvakeskus ja Työeläkevakuuttajat Tela luetaan työeläkelaitoksiin.

Muihin sosiaaliturvarahastoihin luetaan muun muassa kansaneläkelaitos, työttömyysvakuutusrahasto, työttömyyskassat ja sairauskassat.

Julkyhteisöihin ei lueta esimerkiksi Suomen Pankkia, Finanssivalvontaa, Finnveraa eikä Kuntarahoitusta, jotka luetaan rahoituslaitoksiin. Myöskään seurakuntia ei lueta julkisyhteisöihin, vaikka niillä on verotusoikeus.

1990-luvun alussa julkiset investoinnit vähenivät, mutta niiden osuus kaikista investoinneista kasvoi, koska yksityiset investoinnit vähenivät vielä enemmän.

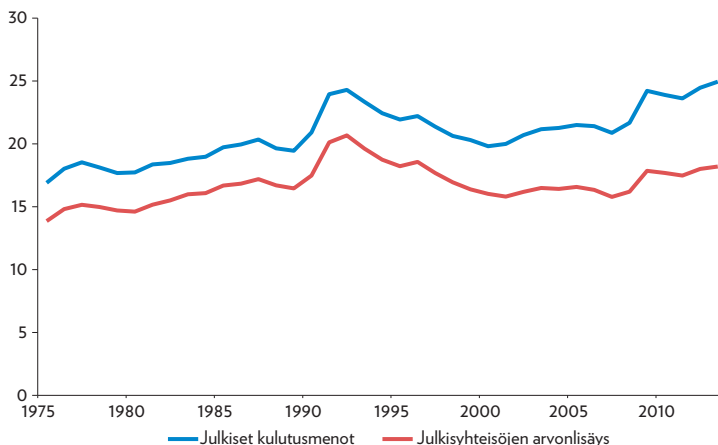
Myös julkisten kulutusmenojen suhdetta bruttokansantuotteeseen käytetään usein julkisen talouden koon mittarina. Se eroaa arvonlisäyksestä siten, että palkkakulujen ja poistojen lisäksi menoihin on luettu ostetut tavarat ja palvelut mutta vähennetty erilaiset maksu- ja myyntituotot. Kulutusmenot kuvaavat siten julkisen sektorin toimintaansa ja palveluihinsa käyttämää rahamäärää riippumatta siitä, onko palvelut tuotettu itse vai ostettu yksityiseltä, kun taas arvonlisäys kuvaa julkisen sektorin omaa toimintaa.

Oheisessa kuviossa julkisia kulutusmenoja ja julkisyhteisöjen arvonlisäystä on verrattu bruttokansantuotteeseen, joka poikkeaa koko talouden bruttoarvonlisäyksestä siten, että se sisältää myös tuoteverot (miinus tuotetuet), joista merkittävin on arvonlisävero.

Julkiset kulutusmenot ja julkinen arvonlisäys ovat kehittyneet hyvin samalla tavalla. Mutta 1990-luvun lopulta alkaen julkiset kulutusmenot ovat kasvaneet nopeammin kuin arvonlisäys. Vielä vuonna 1995 julkiset kulutusmenot olivat 20 prosenttia suuremmat kuin julkinen arvonlisäys, mutta vuonna 2013 ero oli jo 37 prosenttia. Tämä kertoo palveluiden tuotannon ulkoistamisesta yksityisellä sektorilla toimiville tuottajille.

Julkiset kulutusmenot olivat vuonna 2013 neljännes bruttokansantuotteesta ja niiden osuus ylitti 1990-luvun alun tason. Sitä suurempi osuus on Suomessa ollut vain toisen maailmansodan aikana.

Kuvio 2. Julkisten kulutusmenojen ja arvonlisäyksen suhde bruttokansantuotteeseen 1975–2013*, prosenttia.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

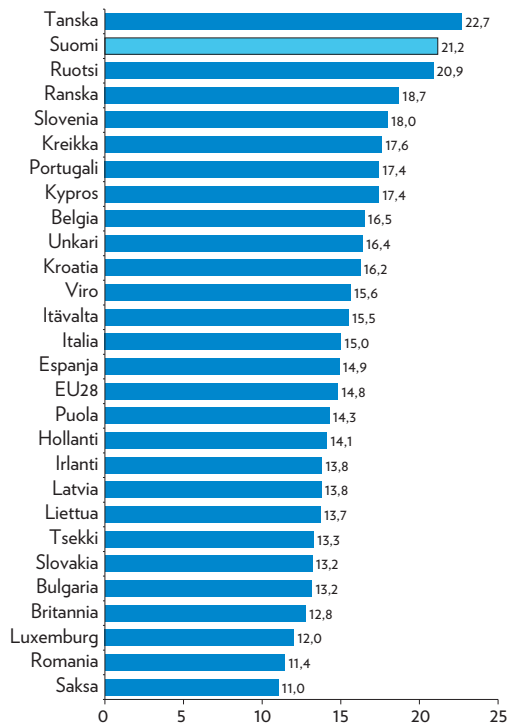
Suomen julkinen sektori EU-maiden suurimpia

EU-maiden joukossa Suomen julkisen sektorin osuus koko talouden arvonlisäyksestä (21,2 prosenttia) oli vuonna 2013 toiseksi korkein Tanskan jälkeen. Kolmantena oli Ruotsi, jossa osuus oli hieman Suomea pienempi. Kolme pohjoismaata erottui selvästi muista EU-maista. Pohjoismaissa julkinen sektori on perinteisesti tuottanut itse suurimman osan niin sanotuista hyvinvointipalveluista.

Kaikkein pienin julkisen talouden osuus oli Saksassa, jossa se oli vain 11 prosenttia, puolet Pohjoismaiden tasosta. Yksi selitys on siinä, että Saksassa julkinen sektori tuottaa hyvin vähän terveyspalveluita. Isoista maista myös Britanniassa osuus on melko pieni.

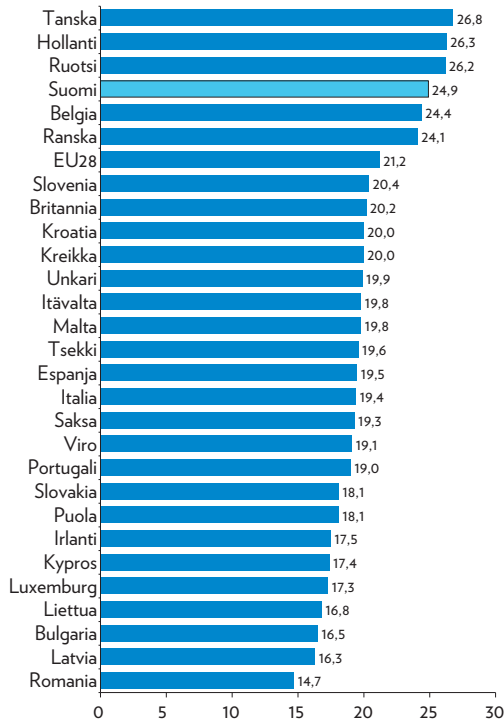
Mielenkiintoista on myös tarkastella, miten julkisen sektorin osuus on muuttunut viime vuosina. Kun talouslama iski Eurooppaan vuonna 2009, tuotanto supistui, minkä seurauksena julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä kasvoi kaikissa EU-maissa. Vuoden 2009 jälkeen talous on kasvanut useimmissa EU-maissa, vaikkakin melko vähän. Samaan aikaan on leikattu julkisia menoja ja vähennetty julkisen sektorin työntekijöitä.

Kuvio 3. Julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä EU-maissa vuonna 2013, %.



Lähde: Eurostat.

Kuvio 4. Julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen EU-maissa vuonna 2013, %.



Lähde: Eurostat.

Useimmissa maissa julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä pienentyikin vuodesta 2009 vuoteen 2013. Eniten se pieneni Latviassa, Liettuaissa, Romaniassa ja Irlannissa. Muutamissa maissa kuten Suomessa osuus kasvoi.

Myös mitattuna julkisten kulutusmenojen suhteella bruttokansantuotteeseen Suomen julkinen talous on yksi EU-maiden laajimpia. Julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli Suomessa EU-maiden neljänneksi suurin vuonna 2013.

Suomi kuuluu samaan ryhmään Ruotsin, Tanskan, Hollannin, Belgian ja Ranskan kanssa. Kaikissa näissä maissa julkinen sektori oli suhteellisen suuri, julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 24–27 prosenttia, kun EU-maiden keskiarvo oli 21 prosenttia. Toista päätä edustavat Bulgaria, Romania, Liettua ja Latvia, joissa osuus jäi alle 17 prosenttiin. Saksassa ja Britanniassa, joissa julkisen arvonlisäyksen osuus oli pieni, on julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen melkein keskitasoa eli julkinen sektori ostaa huomattavan määrän yksityisiä palveluita.

Julkinen talouden työllisyysosuudesta eri maissa on toistaiseksi vaikea löytää kattavia tietoja. Ruotsissa julkisen talouden osuus kaikista työllisistä on perinteisesti ollut suurempi kuin Suomessa. Vuonna 2013 tuo osuus oli Ruotsissa 28,4 prosenttia (SCB)

ja Suomessa 25,3 prosenttia. Jos meillä julkinen talous työllistäisi 100 000 henkeä enemmän kuin nyt ja myös työllisten määrä yhteensä olisi tuon 100 000 henkeä suurempi, olisi meillä suhteessa yhtä paljon julkisen talouden työntekijöitä kuin Ruotsissa.

Julkiset menot kokomittarina

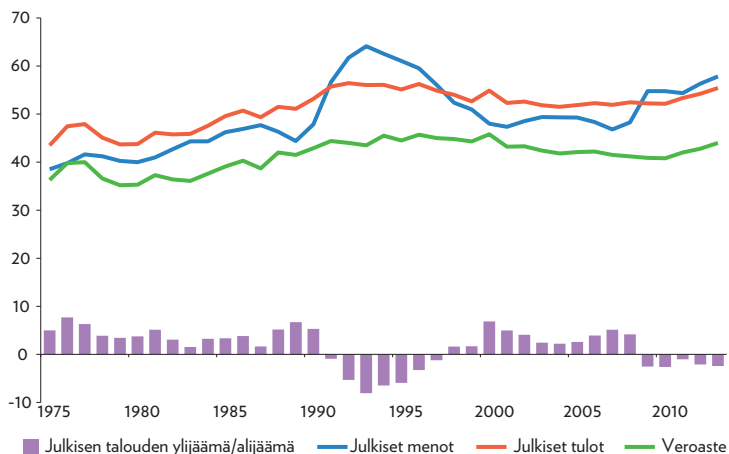
Viime aikoina on usein verrattu julkisia menoja bruttokansantuotteeseen. Joskus puhutaan virheellisesti julkisten menojen osuudesta bruttokansantuotteesta. Se on sikäli virheellinen määrittely, että julkiset menot eivät ole osa bruttokansantuotetta kuten eivät yksityiset menotkaan. Kysymys on vain kahden tunnusluvun välisestä suhteesta, joka oli 58 prosenttia vuonna 2013.

Julkiset menot ovat siten oleellisesti suuremmat kuin julkiset kulutusmenot (25 % bruttokansantuotteesta), koska erilaiset sosiaalietuudet ja muut tulonsiirrot ovat merkittävin osa julkisia menoja. Siten julkiset menot on paljon kattavampi käsite kuvaamaan julkisen talouden kautta kulkevaa rahamäärää kuin pelkät julkiset kulutusmenot.

Ääritapauksissa julkisten menojen suhde kansantuotteeseen (58 prosenttia) eli menoaste on esitetty niin, että kuulija tai lukija on voinut kuvitella yksityisten menojen olevan sitten 42 prosenttia.

Periaatteessa julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen voi olla yli 100 prosenttia ja yhteiskunta voisi silti toimia. Jos yritysten menot lasketaan samalla kaavalla kuin julkiset menot, ne olivat 139 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuvio 5. Julkisen talouden tunnuslukuja 1975–2013*, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

seen vuonna 2013. Kotitalouksien kaikki menot taas olivat 83 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Yhtä abstraktia on verrata jonkin suuryrityksen liikevaihtoa bruttokansantuotteeseen, koska kansantuote ei koostu yritysten liikevaihdoista vaan se sisältää yritysten osalta tuotannossa aikaansaadun arvonlisäyksen, joka on karkeasti liikevaihto miinus ostot.

Toki menojen suhde kansantuotteeseen kertoo jotakin julkisesta taloudesta, ja varsinkin aikasarjan kehitys. Enemmän se tosin kertoo yksityisen sektorin ja koko kansantuotteen kehityksestä. Julkiset menot eivät viime vuosina ole kasvaneet sen nopeammin kuin ennenkään, mutta koska kansantuote on pudonnut, on suhdeluku noussut.

Samalla lailla voidaan verrata julkisten tulojen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Ne ovat olleet pitkällä aikavälillä suunnilleen samalla tasolla kuin julkiset menot eli julkinen talous on ollut suurin piirtein tasapainossa. Lama-aikoina julkinen talous on ollut alijäämäinen, muulloin ylijäämäinen.

Nyt meillä kauhistellaan erityisesti valtiontalouden alijäämää, mutta oikeampi mielenkiinnon kohde pitäisi olla koko julkisen talouden alijäämä, koska julkinen talous on kokonaisuus. Sen alijäämä on viime vuosina ollut runsaat 2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Se on huomattavasti vähemmän kuin 1990-luvulla. Myös 2000-luvun alun ylijäämät olivat suurempia kuin viime vuosien alijäämät. Tämä on ratkaisevasti työeläkerahastojen ansiota.

Julkiiset tulot ovat pääasiassa veroja ja veronluonteisia maksuja. Niiden kehitystä kuvaa veroaste. Se on Suomessa kehittynyt hyvin samalla lailla kuin julkiset tulot yhteensä. Veroasteen ja kaikkien julkisten tulojen erotus koostuu lähinnä myyntituloista, maksutuloista, vuokratuloista, korkotuloista ja osingoista. Verojen ja veronluonteisten maksujen osuus julkisista tuloista on ollut noin 4/5 ja muiden tulojen noin 1/5.

Mitä julkiset menot sisältävät?

Julkiiset menot tai julkiset tulot eivät ole kovin hyvä mittari, ei sen enempää Suomen aikasarjatarkastelussa kuin kansainvälisessä vertailussakaan. Tähän on monia syitä.

Ensinnäkin on hyvä tietää, mitä julkiset menot sisältävät. Oheisessa taulukossa on kuvattu julkiset menot pääerittäin vuonna 2013. Verrattuna arvonlisäykseen tai kulutusmenoihin julkisia menoja lisäävät ennen kaikkea erilaiset tulonsiirrot.

Suurin yksittäinen menoerä ovat eläkkeet, jotka sisältävät myös yksityisten työeläkeyhtiöiden maksamat, yksityisellä sektorilla tehdystä työstä ansaitut eläkkeet. Muita isoja menoeriä ovat palkat ja välituotekäyttö (ostetut tavarat ja palvelut).

Taulukko 1. Suomen julkiset menot vuonna 2013, miljoonaa euroa.

Palkat	22 787
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	6 311
Väliuotekäyttö (ostetut tavarat ja palvelut)	23 243
Tukipalkkiot (maatalous, liikenne ym.)	2 692
Verot (kiinteistövero ym.)	82
Rahamääräiset sosiaalietuudet (eläkkeet ym.)	38 451
Luontoismuotoiset tulonsiirrot (KELA-korvaukset ym.)	5 517
Muut tulonsiirrot (järjestöavustukset, EU-maksut ym.)	5 945
Pääomansiirrot (investointiavustukset ym.)	648
Omaisuusmenot (korot, maanvuokrat)	2 562
Investoinnit, maan nettohankinta yms.	8 216
Sulautetut kokonaismenot yhteensä	116 454

Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

Julkisten menojen laskentakaava on Euroopan unionin määrittelemä, ja se sisältyy myös uuteen Euroopan kansantalouden tilinpidon säädökseen (EKT 2010). Julkiset menot ilmoitetaan sulautettuina eli julkisen sektorin alasektorien väliset erät sulautetaan pois, etteivät ne tule kahteen kertaan. Sulautus koskee nykyisessä laskentatavassa omaisuusmenoja, tulonsiirtoja ja pääomansiirtoja. Suurimmat sulautettavat erät ovat kuntien valtionosuudet, valtion rahoitus kansaneläkelaitoksen menoihin, Valtion eläkerahaston tuloutus valtion budjettiin sekä arvonlisäveron palautus kunnille.

Menoja kahteen kertaan

Muita alasektorien välisiä eriä ei sulauteta pois. Esimerkiksi julkisen sektorin (valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen) työnantajina maksamat eläkevakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksut ja sairausvakuutusmaksut jäävät menoiksi, vaikka niiden saajana on julkinen sektori itse (sosiaaliturvarahastot). Nämä maksut tulevat menoiksi kahteen kertaan, ensin maksuina eläke- ja muille sosiaaliturvarahastoille ja sitten rahastojen maksamina eläkeinä, työttömyyskorvauksina ja sairausvakuutuskorvauksina.

Nämä maksut olivat vuonna 2013 yhteensä 6 175 miljoonaa euroa eli työnantajan sosiaaliturvamaksut koostuivat melkein kokonaan näistä maksuista. Muita työnantajan sosiaaliturvamaksuja olivat tapaturmavakuutusmaksut, ryhmähenkivakuutusmaksut ja vapaaehtoiset maksut, jotka maksettiin vakuutuslaitoksille.

Valtio, kunnat ja muut julkisyhteisöt maksavat myös arvonlisäveroa valtiolle. Ne kirjataan kansantalouden tilinpidossa menoiksi ja ne sisältyvät yllä olevassa taulukossa väliuotekäyttöön, investointeihin ja luontoismuotoisiin tulonsiirtoihin. Valtion itsel-

leen maksama arvonlisävero oli 1 184 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja kuntasektorin maksama arvonlisävero 2 327 miljoonaa euroa.

Myöskään muita veroja ei laskelmassa sulauteta pois. Valtio maksaa muun muassa kiinteistöveroja kunnille.

Myöskään alasektoreiden sisäisiä eriä ei kaikilta osin eliminoida pois menolaskelmasta vaan ne sisältyvät sekä julkisyhteisöjen tuloihin (markkinatuotokseen) että menoihin (välituotekäyttöön).

Esimerkiksi valtion virastot ja ministeriöt ostavat palveluja toisiltaan, samoin kunnat ostavat palveluita valtiolta. Näin nämä kulut tulevat menoiksi kahteen kertaan. Tilastoinnin kannalta on ongelmallista, että näitä eriä ei nykyisellään pystytä täsmällisesti erittelemään. Valtion tulotiedoista voidaan kuitenkin päätellä, että näitä kaksinkertaisia kirjauksia on valtion tuloissa ja julkisen sektorin menoissa ainakin puoli miljardia euroa.

Erityisen paljon sisäisiä ostoja sisältyy kuntasektoriin, vaikka asiakaspalvelujen ostot, kuten erikoissairaanhoito, toisilta kunnilta tai kuntayhtymiltä eliminoidaankin pois jo kuntasektorin laskelmissa. Kun kunnassa ostetaan palveluja tehtävältä toiselle, ne kirjautuvat menoksi kahteen kertaan. Jos esimerkiksi opetustoimi ostaa kouluateriat kunnan keskuskeittiöltä, sisältyvät menot molempien tehtävien menoihin.

Viime vuosina kunnissa ja kuntayhtymissä ovat myös yleistyneet erilaiset yhtiöt ja liikelaitokset. Suuri osa niistä luetaan kuntasektoriin, koska ne palvelevat lähinnä omistajakuntaansa. Kun kunta sitten ostaa palveluita tältä yhtiöltä tai liikelaitokselta, tulevat menot kahteen kertaan sekä kunnan ostona että kyseisen yhtiön tai liikelaitoksen kuluna. Käytännön yleistyminen on heikentänyt julkisten kokonaismenojen käyttöä julkisen talouden koon mittarina.

Näidenkin kaksinkertaisten kirjausten määrää on vaikea arvioida, sillä aina ei lähdeaineistosta voi päätellä, kuka ostaa tai kenelle varsinkin liikelaitokset ovat myyneet palvelun. Tulotietojen perusteella voidaan arvioida, että sulauttamattomia kuntasektorin sisäisiä ostoja on nykyään ainakin 4 miljardia euroa vuodessa.

Myös korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimus- ja kehittämisinvestoinnit tulevat menolaskelmaan kahteen kertaan siltä osin kuin kyse on itse tuotetuista investoinneista eikä ostoista. Ne ovat menoja sekä palkkakuluissa että investoinneissa. Tämä erä tuli uutena eränä lisäämään julkisia menoja EKT 2010-uudistuksessa. Ne kirjataan myös tuloiksi erään ”tuotos omaan loppukäyttöön”, joten julkiset kulutusmenot ja julkisen talouden alijäämä eivät vääristy.

Erän suuruus oli 2 099 miljoonaa euroa vuonna 2013. Siitä valtaosa on palkkoja. Palkkoihin liittyvät työnantajan sosiaaliturvamaksut laskettiin jo edellä kaksinkertaiseksi kuluksi, joten niiden osuutta ei pidä laskea enää toiseen kertaan kaksinkertaiseksi kuluksi.

Toisinpäin vaikuttava kirjaus menolaskelmassa tehdään maanostojen osalta. Ne kirjataan nettomääräisinä eli maan myynnit vähennetään maan ostoista. Sekä julkis-

yhteisöjen maan ostot että myynnit ovat olleet viime vuosina noin 300–400 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä mainitut kaksinkertaiset menoerät ovat yhteensä suunnilleen 16 miljardia euroa eli 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ilman niitä julkiset menot olisivat noin 50 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ehkä jopa alle puolet. Tämä kertoo, että julkiset menot (ja myös julkiset tulot) on vain suuntaa antava mittari julkisen talouden kautta kiertävälle rahamäärälle.

Myös aikasarjan tarkastelu vaikeutuu, koska julkisyhteisöjen sisäiset ostot ja myynnit ovat kasvaneet viime vuosina, mikä on kasvattanut julkisia menoja ja tuloja. Myös luokitusmuutokset vaikuttavat. Yleisradio siirrettiin yrityksistä valtioon vuonna 2013, kun Yle-vero otettiin käyttöön. Se lisäsi julkisia menoja puoli miljardia euroa.

Vaikka julkiset menot ja tulot ovat tulkinnanvaraisia mittareita, ei niiden erotus eli julkinen alijäämä tai ylijäämä sitä ole, koska mainitut kaksinkertaiset menokirjaukset eliminoituvat. Sama tapahtuu julkisissa kulutusmenoissa. Niissäkin julkisen sektorin sisäiset ostot ja myynnit eliminoituvat pois.

Julkisen sektorin verot nostavat veroastetta

Veroastekaan ei ole täysin puhdas kaksinkertaisista veroista. Veroastehan sisältää varsinaisten verojen lisäksi myös julkisyhteisöille maksetut pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Niihin luetaan edellä mainitut työnantajan maksamat eläkevakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksut ja sairausvakuutusmaksut. Niitä myös julkinen sektori maksaa julkiselle sektorille keräämillään verovaroilla eli ”veroja maksetaan veroilla”. Julkisen sektorin maksama arvonlisävero ja muut verot ovat samankaltaisia eriä.

Nämä erät olivat vuonna 2013 yhteensä 9 768 miljoonaa euroa. Ilman niitä veroaste, joka oli 44 prosenttia vuonna 2013, olisi ollut 39,1 prosenttia. Vuosittaisia muutoksia veroaste kuvaa kyllä suhteellisen hyvin.

Kansainvälinen vertailu hankalaa

Myös kansainvälinen vertailu on hankalaa. Edellä mainitut seikat tekevät julkisista menoista ja tuloista sekä veroasteesta kansainvälisessä vertailussa huonoja mittareita, koska eri maissa tilastointikäytännöt voivat vaihdella. Esimerkiksi edellä mainittuja kaksinkertaisia menokirjauksia sisältyy eri maiden lukuihin vaihtelevasti. Näyttää siltä, että Suomessa menolukuihin sisältyy muita EU-maita enemmän julkisen sektorin sisäisiä ostoja ja myyntejä, mikä vääristää vertailua.

Sen lisäksi vertailuun tulee ongelmia maiden erilaisten vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien takia. Muun muassa eri etuuskien verollisuus tai verottomuus sekä erilaiset

verovähennykset heikentävät vertailtavuutta. Useimmat sosiaalietuudet ovat Suomessa verollisia, kun ne monissa maissa ovat verottomia. Verollinen etuus nostaa veroastetta, julkisia tuloja ja julkisia menoja. Nettoetuus voi silti olla sama kuin verottomassa etuudessa.

Myös erilaisten verovähennysten käyttö pienentää veroastetta ja julkisia menoja. Monissa EU-maissa käytetään paljon erilaisia verovähennyksiä. Suomessakin niitä oli ennen enemmän käytössä. Esimerkiksi lapsivähennykset poistettiin vuonna 1994 ja vastapainoksi korotettiin lapsilisiä. Julkiset menot kasvoivat. Vuonna 2015 tehdään toisinpäin: lapsilisiä leikataan, mutta lapsivähennys otetaan jälleen käyttöön. Julkiset menot pienenevät.

Myös sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat eri maissa toisistaan. Erityisesti eläkejärjestelmät vaihtelevat. Suomessa pakollista työeläkevakuutusta hoitavat yksityiset työeläkerahastot luetaan julkisyhteisöihin. Eläkkeet ovatkin suurin yksittäinen menoerä julkisissa menoissa. Vuonna 2013 lakisääteiset eläkkeet olivat yhteensä 25,8 miljardia euroa, mikä vastasi 12,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Siitä yksityisten työnantajien palveluksessa olleiden työeläkkeet muodostivat selvästi yli puolet.

Monissa maissa yksityiseltä sektorilta ansaitut eläkkeet eivät kirjaudu julkisiin menoihin ainakaan kokonaan.

Nettososiaalimenot täydentävät kuvaa

Edellä mainittuja puutteita on OECD pyrkinyt ottamaan huomioon sosiaalimenotilastossaan. Siinä OECD esittelee julkisten (ja yksityisten) sosiaalimenojen lisäksi myös laskelman nettososiaalimenoista.

OECD:n sosiaalimenotilasto perustuu EU-maiden osalta ESSPROS -tilastoon, jota Suomessa laatii Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Tilasto kattaa sosiaali- ja terveystalouden lisäksi toimeentuloturvan. Palveluiden osalta menokäsite on lähellä tilinpidon kulutusmenot -käsitettä, koska asiakasmaksut on vähennetty menoista. Investointeja ei myöskään ole luettu menoiksi. Toimeentuloturva vastaa suurin piirtein kansantalouden tilinpidon sosiaalietuuksia. Tilaston kuvaamat menot ovat Suomen osalta melkein kokonaan julkisen sektorin menoja. Yksityisen sektorin menoja ovat lähinnä yksityisistä eläke-, tapaturma- ja liikennevakuutuksista korvatut menot.

Julkisten sosiaalimenojen vertailu kertoo hyvin samanlaista tarinaa kuin julkisen sektorin arvonlisäysosuuden vertailu tai julkisten kulutusmenojen vertailu. Osuudet ovat suurimmat ja pienimmät suurin piirtein samoissa EU-maissa. Nyt vertailussa ovat mukana OECD-maat.

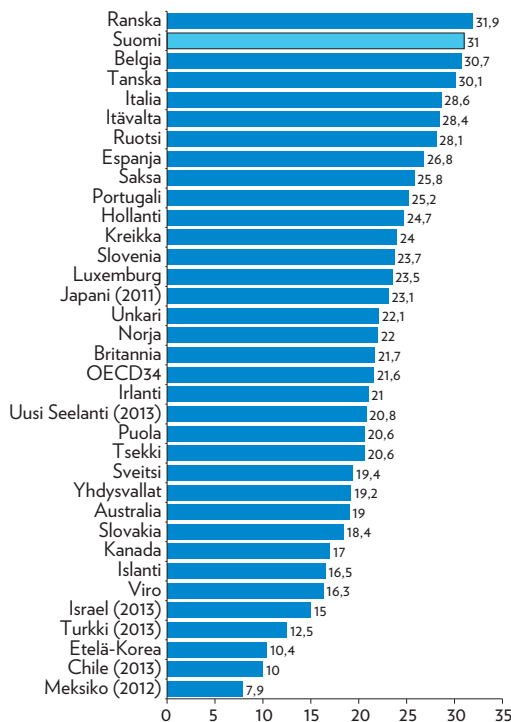
OECD on arvioinut sosiaalimenot ja bruttokansantuotteen myös vuodelle 2014. Suomessa julkisten sosiaalimenojen arvioidaan olevan Ranskan jälkeen toiseksi suurimmat suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vertailu saa uuden ulottuvuuden, kun julkisten bruttososiaalimenojen sijasta verrataan julkisia nettososiaalimenoja. Tällöin menoista on vähennetty julkiselle sektorille palautuvat, etuuksista maksetut välittömät verot ja pakolliset sosiaalivakuutusmaksut sekä välilliset verot (kuten arvonlisävero) ja lisätty eri maiden erilaiset sosiaalisilla perusteilla myönnetty verovähennykset (kuten lapsivähennys) ja yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien verohelpotukset. Nämä OECD:n laskelmat ovat luonnollisesti epävarmempia kuin bruttomenolaskelmat, mutta ne lienevät kuitenkin parhaalla asiantuntemuksella tehdyt, ja tiedot ovat joka tapauksessa ainakin suuntaa antavia.

Suurimmat julkiset nettososiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat vuonna 2011 Ranskassa, Belgiassa ja Espanjassa. Pohjoismaat sijoittuvat alemmaksi kuin bruttomenotilastossa. Suomi, joka bruttomenoissa oli vuonna 2011 neljänneksi suurin, oli nettomenoissa kahdeksas.

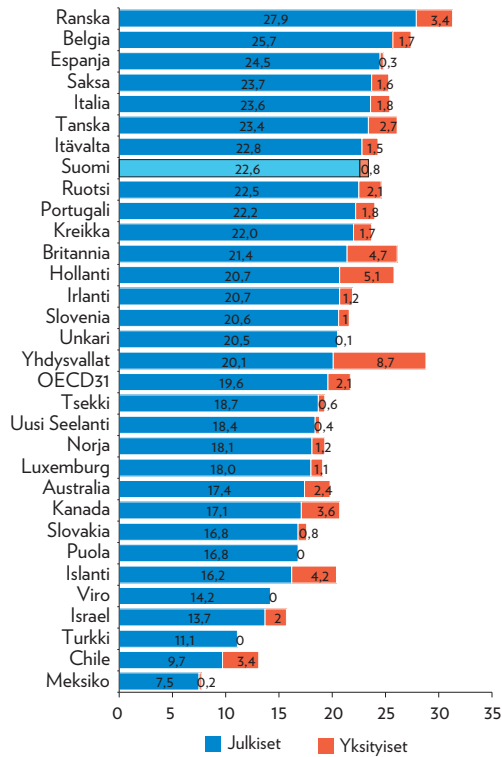
Vielä enemmän tilanne muuttuu, jos mukaan otetaan yksityiset sosiaalimenot. Niihin luetaan lähinnä yritys- ja toimialakohtaisista eläkejärjestelmistä maksetut eläkkeet sekä yksityisen terveystakuutuksen menot. Nämä menot ovat suurimmat

Kuvio 6. Julkiset sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen OECD-maissa vuonna 2014, %.



Lähde: OECD, Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm

Kuvio 7. Julkiset ja yksityiset nettososiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen OECD-maissa vuonna 2011.



Lähde: OECD, Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm

Yhdysvalloissa, mikä nostaa maan kokonaissosiaalimenot toiseksi suurimmiksi. Suomi on vasta sijalla 14. Kehittyneistä Länsi-Euroopan maista nettososiaalimenot ovat Suomea pienemmät vain Irlannissa ja Islannissa sekä Norjassa ja Luxemburgissa, joissa vertailukohteena oleva bruttokansantuote on huomattavan korkea.

Onko julkinen sektori liian suuri?

Käytetään sitten mitä mittaria tahansa, Suomen julkinen sektori on EU-maiden suurimpia, pohjoismaista tasoa. Sitä mittarit eivät kerro, onko se liian suuri vai kenties liian pieni.

Kysymys on pikemminkin siitä, miten asiat ja palvelut halutaan yhteiskunnassa järjestää. Perinteisesti pohjoismaisessa mallissa julkinen sektori on tuottanut itse hyvin laajasti hyvinvointipalvelut: koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Yksityiselle

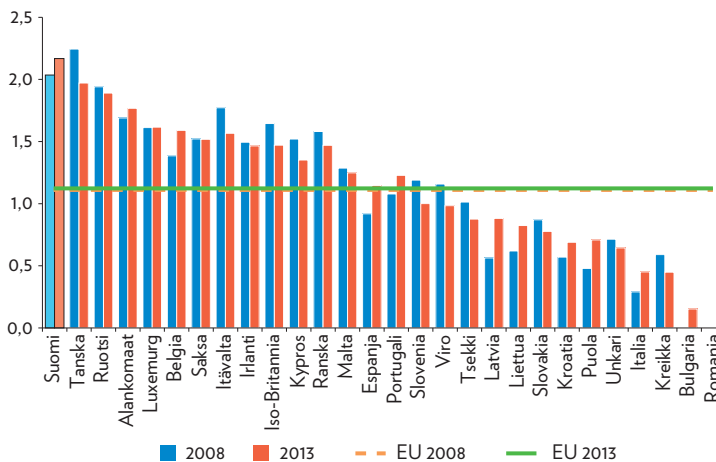
sektorille on jätetty oma rajattu alueensa, jota nyt varsinkin monet pääomasijoittajat ja alan yritykset haluavat laajentaa.

Julkinen sektori voi myös tulevaisuudessa huolehtia peruspalveluista, jos niin halutaan. Selvää lienee kuitenkin, että sen pitää uudistua, organisoida työnsä järkevästi, ottaa käyttöön uutta teknologiaa ja uusia innovaatioita ja muutenkin toimia vaikuttavasti, tuloksekkaasti ja kustannustehokkaasti.

Suomen julkinen sektori ei nytkään toimi erityisen huonosti. Yksi sen keskeinen osa eli julkishallinto on äskettäin todettu EU-maiden tehokkaimmaksi EU:n tuoreessa kilpailukykyraportissa (EUROPEAN COMMISSION 2014). Raportin peruslähteenä ovat tältä osin Maailmanpankin julkishallintoindikaattorit (WORLD BANK 2014). Niissä julkishallinnon tehokkuutta arvioitaessa on otettu huomioon julkishallinnon laatu, sen puolueettomuus ja sen tuottamat palvelut. Maailmanpankin raportissa on yhdistetty 31 eri tutkimusta kansalaisten, yritysjohtajien ja asiantuntijoiden vastauksista.

Suomen julkishallinnon tehokkuus oli selvästi EU-maiden paras vuonna 2013. Useimmissa EU-maissa julkishallinnon tehokkuus oli heikentynyt vuoden 2008 jälkeen, mutta Suomi kuului niiden harvojen maiden joukkoon, joissa tehokkuuden arvioitiin parantuneen.

Kuvio 8. Julkishallinnon tehokkuus EU-maissa 2008 ja 2013.



Lähteet: European Commission (2014) ja World Bank (2014).

Julkisia varoja ei pidä unohtaa

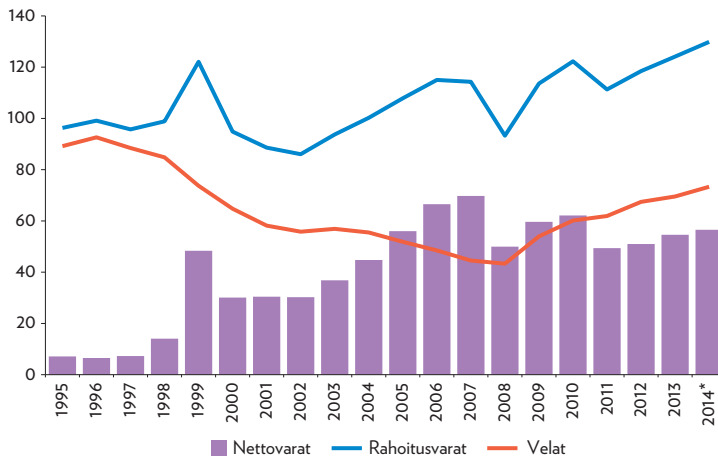
Julkisen talouden tarkastelussa rajoitutaan usein vain tuloihin ja menoihin. Oleellista on laajentaa tarkastelu koskemaan tulo- ja menovirtojen ohella julkisen sektorin varoja ja velkoja, jotka myös vaikuttavat julkisen sektorin taloudelliseen asemaan.

Oheisessa kuviossa on esitetty julkisyhteisöjen kaikkien rahoitusvarojen ja velkojen käypä arvo vuosien 1995–2013 lopussa ja vuoden 2014 syyskuun lopussa. Kuviossa kiinnittää huomiota varojen huomattava muutos eräinä vuosina. Ne ovat seurausta osakekurssien muutoksista, ovathan varat pääasiassa työeläkerahastojen varoja, joissa osakesijoituksilla on keskeinen osa. Osakekurssit olivat huipussaan vuoden 1999 lopussa niin sanotun teknokuplan aikoihin. Vuonna 2008 osakekurssit putosivat finanssikriisin seurauksena noustakseen taas sen jälkeen.

Julkisyhteisöjen varat olivat suurimmillaan vuoden 2014 syyskuun lopussa. Ne olivat myös suhteessa kansantuotteeseen suuremmat kuin koskaan tilastoituna aikana.

Osakekurssit ovat kieltämättä varsin heilahtelevat eikä mikään sinänsä takaa, että ne pysyvät nykyisellä tasolla tai kohoavat edelleen. On hyvin mahdollista, että erityisesti Yhdysvaltain keskuspankin harjoittama ”quantitative easing” -rahopoliittikka on nostanut osakekursseja keinotekoisesti.

Kuvio 9. Julkisyhteisöjen rahoitusvarat ja velat vuosien 1995–2013 lopussa ja vuoden 2014 syyskuun lopussa suhteessa ko. vuoden bruttokansantuotteeseen, prosenttia.



Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus.

Velat puolestaan laskivat 1990-luvun laman jälkeen aina vuoden 2008 loppuun asti. Sen jälkeen ne ovat kasvaneet. Velka on pääasiassa valtion velkaa, mutta myös kunnilla on jonkin verran velkaa.

Osakekurssien kehitys heijastuu myös nettorahoitusvarallisuuden muutoksiin. Huomionarvoista on, että julkisen sektorin nettorahoitusvarat ovat kasvaneet vuosina 2012 ja 2013. Sama kehitys on jatkunut myös vuonna 2014. Syyskuun lopussa 2014 julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat olivat 115,3 miljardia euroa eli 56 prosenttia vuodelle 2014 ennustetusta bruttokansantuotteesta. Toisin sanoen eläkerahastojen varat ovat vuodesta 2012 alkaen kasvaneet enemmän kuin valtion ja kuntien velka. Siihen nähden tuntuu hämmäntävältä, miten pahana julkisen sektorin velkaongelmaa yleisessä keskustelussa pidetään.

Tilanne on varsin erikoinen. Suomen talous on ollut taantumassa kolme vuotta ja julkinen sektori on ollut alijäämäinen, mutta kuitenkin sen varat ovat kasvaneet enemmän kuin velat. Velkahysteriaan ei ole aihetta.

Myös reaaliavarallisuudesta on tietoja

Rahoitusvarallisuuden lisäksi julkisyhteisöillä on reaaliavarallisuutta, rakennuksia, rakennelmia, maata, koneita ym. Tilastokeskus on syyskuussa 2014 julkaissut ensimmäistä kertaa kattavia tietoja reaaliavarallisuuden käyvästä arvosta. Julkisyhteisöjen reaalivarojen arvo oli vuoden 2013 lopussa 153 miljardia euroa eli yli puolet rahoitusvarojen arvosta (250 miljardia euroa). Yhteensä ne olivat noin 400 miljardia euroa, kun velat olivat 140 miljardia euroa.

Taulukko 2. Julkisen sektorin reaaliavarallisuus vuoden 2013 lopussa, miljoonaa euroa.

	Valtion- hallinto	Paikallis- hallinto	Sosiaaliturva- rahastot	Julkisyhteisöt yhteensä
Rakennukset ja rakennelmat	31 128	62 983	1 513	95 624
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet	1 809	3 471	57	5 337
Asejärjestelmät	6 634			6 634
Henkiset omaisuustuotteet (mm. t&k)	7 910	1 246	61	9 217
Varastot ja arvoesineet	1 021	934		1 955
Maa	3 369	31 096	250	34 715
Reaalivarat yhteensä	51 871	99 730	1 881	153 482

Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus.

Pitäisikö julkista omaisuutta myydä?

Mieleen nousee tietysti, onko mahdollista ”realisoida” julkisen sektorin varoja kasva-
neiden velkojen maksamiseksi.

Reaalivarat ovat käytännössä hyvin tiukasti sidoksissa käyttötarkoitukseensa ja niistä vain pieni osa on ylipäänsä mahdollista tai mitenkään mielekästä myydä. Esimerkiksi valtion ja kuntien rakennuksiin ja rakennelmiin luetaan pääosa tämän maan infrastruktuurista: tiet, kadut, radat, sillat, kanavat ynnä muut. Lähinnä joillakin kunnilla on maa- ja tonttireserviä, jota ne ovat viisaasti hankkineet, mutta senkään myyntiä tai vuokraamista ei ole realistista nopeuttaa.

Myöskään rahoitusvaroja ei ole juurikaan mahdollista eikä mielekästä realisoida. Esimerkiksi osakkeet ja osuudet tuovat valtiolle jatkuvan tulovirran, jonka tuotto on korkeampi kuin lainoista maksettava korko eikä tällaisen tuottavan omaisuuden myynti ole taloudellisesti kannattavaa. Päinvastoin, voisi ajatella, että valtio ja kunnat kehittäisivät ja lisäisivät tuloa tuottavaa liiketoimintaa menojensa kattamiseksi.

Yksi sektori on varallisuuden realisoinnin suhteen kuitenkin poikkeus. Eläkerahasto-
jen varallisuus on sinänsä tarkoitettu realisoitavaksi, koska näillä varoilla on määrää
maksaa tulevia eläkkeitä. Käytännössä tilanne on toinen. Eläkkeiden korotuksen leik-
kaus 0,4 prosenttiin vuonna 2015 ja suunniteltu eläkeiän nosto tulevat vain lisäämään
eläkerahastojen varallisuutta.

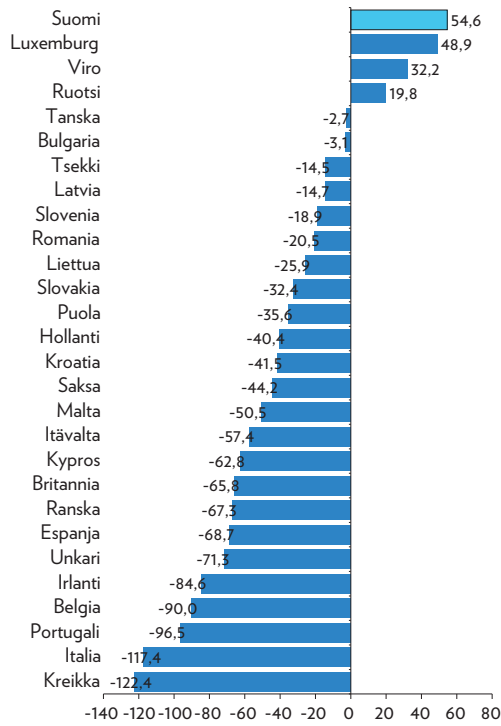
Mutta myöskään velkoja ei tarvitse ”realisoida” eli maksaa pois. Ei ole realistista
ajatella, että tässä taloustilanteessa valtio tai kunnat lyhentäisivät velkaansa. Nousu-
kaudella tilanne voi olla toinen. Yksittäiset velat tietysti nytkin maksetaan, mutta sitä
varten saadaan uutta lainaa kohtuukorolla. Tosiasiassa velan raskaus julkiselle taloudelle
ovat korkomenot. Ne ovat olleet viimeisen kymmenen vuoden aikana 2,5 - 3 miljardia
euroa vuodessa ja sitä ennen vielä enemmän. Vaikka velka on kasvanut, korkomenot
eivät ole kasvaneet alentuneen korkotason ansiosta. Tällä hetkellä myös näyttää siltä,
ettei korkotasoa ole oleellisesti kohoamassa kovin pian.

Suomen julkisen sektorin nettovarot EU-maiden suurimmat

Oma mielenkiintoinen aiheensa on julkisyhteisöjen nettorahoitusvarojen kansain-
välinen vertailu. Sen mukaan Suomen julkisyhteisöjen nettovarot olivat vuoden 2013
lopussa suhteessa bruttokansantuotteeseen suurimmat EU-maista. Joissakin muissa
maissa on myös isoja eläkerahastoja, mutta tilastojen valossa ne eivät voi kokonaan
sisältyä julkisen sektorin varoihin.

Ylipäänsä vain neljän EU-maan rahoitusvarat olivat suuremmat kuin velat. Suurin
nettovelka oli Etelä-Euroopan mailla, Kreikalla, Italialla ja Portugalilla. Suomen julki-
sen sektorin tilannetta ei siten todellakaan voi verrata Kreikkaan.

Kuvio 10. Julkisen sektorin nettorahoitusvarat vuoden 2013 lopussa suhteessa vuoden 2013 bruttokansantuotteeseen, prosenttia.



Lähde: Eurostat.

Huomionarvoista on, että niin sanotuissa kestävyysvajelaskelmissa ei julkisia rahoitusvaroja oteta huomioon vaikka velat otetaankin. Tämä perustuu ilmeisesti siihen, että useimmissa EU-maissa nämä varat ovat sen verran pienet, ettei niitä ole katsottu tarpeellisiksi sijoittaa kestävyysvajeen laskentakaavaan. Suomen tapauksessa niillä olisi kuitenkin oleellinen merkitys kestävyysvaje-arvioita pienentävänä tekijänä.

Paljonko verovaje on?

Yhtenä keinona supistaa valtiontalouden alijäämää on viime aikoina usein nostettu esille verovajeen pienentäminen. Se mainitaan esimerkiksi nykyisessä hallitusohjelmassa.

Verovaje voidaan määritellä yksinkertaisesti lain mukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän erotukseksi eli saamatta jääviksi veroiksi. Verovajeen voi katsoa koostuvan kahdesta osasta: toisaalta tahallista ja tahattomista ilmoitusvirheistä ja -puutteista ja toisaalta verojäämästä.

Verojäämä tarkoittaa maksuunpantua veroa, jota ei ole syystä tai toisesta maksettu. Verohallinto ilmoittaa verojäämän yleensä kumulatiivisena summana, joka kertoo kullakin hetkellä saamatta olevien verojen määrän. Vuoden 2013 lopussa verojäämä oli 3,73 miljardia euroa, joka koostui noin viiden vuoden ajalta saamatta olevista veroista eli maksuunpantuja veroja oli jäänyt saamatta vuosittain noin 750 miljoonaa euroa. Verojäämä koostui pääosin arvonlisäverosta ja tuloverosta. Luvussa eivät ole mukana saamatta olleet sosiaalivakuutusmaksut.

Muun verovajeen kuin verojäämän edes likimääräinen arviointi onkin sitten jo vaikeampi tehtävä. Ilmoitusvirheitä ja -puutteita ilmenee varmasti tahattomista syistä, ymmärtämättömyydestä ja tietämättömyydestä johtuen. Paljon yleisempää on kuitenkin suoranainen veronkierto eli jätetään ilmoittamatta verottajalle saatuja tuloja tai ilmoitetaan perusteettomia vähennyksiä.

Yritysten osalta yleisintä on salata verottajalta osa myyntituloista tai lisätä kuluihin perusteettomia tositteita. Kansainvälisten konsernien tapauksessa saatetaan käyttää myös väärää siirtohintoja, jolloin tulo voidaan näyttää kevyemmän verotuksen maassa. Palkkoja saatetaan maksaa pimeinä, jolloin työvoimakustannukset alenevat.

Henkilöiden osalta pimeä palkkatulo on merkittävä verovajetta aiheuttava ilmiö. Myös pääomatulot saatetaan jättää ilmoittamatta verottajalle tai ilmoittaa liian pieninä, esimerkiksi vuokratulot tai ulkomailta saadut sijoitustulot.

Verohallinnon asettama työryhmä julkaisi huhtikuussa 2014 raporttinsa verovajeesta (SAVOLAINEN ET AL. 2014). Ryhmä oli pystynyt arvioimaan konkreettisesti vain välillisten verojen verovajetta. Ryhmä arvioi sen suuruudeksi 1,7–1,8 miljardia euroa vuodessa. Summa koostui arvonlisäverosta (1,4 miljardia euroa vuonna 2010) ja tullin perimistä muista välillisistä veroista (318–389 miljoonaa euroa vuonna 2012).

Arvonlisäverovajeesta 200 miljoonaa euroa oli verojäämää ja 1,2 miljardia euroa varsinaista verovajetta. Vaje-arvio perustui arvioituun potentiaaliseen verokertymään, mitä verrattiin todelliseen verokertymään. Potentiaalista verokertymää arvioitiin kansantalouden tilinpidon tarjonta- ja käyttötaulukoiden perusteella. Arvio on vielä hyvin epävarma, lähinnä suuntaa antava.

EU:n komissio (CASE 2014) puolestaan arvioi syyskuussa 2014, että Suomen arvonlisäverovaje oli 900 miljoonaa euroa sekä vuonna 2011 että 2012 eli hieman vähemmän kuin verohallinnon arvio (1,4 miljardia euroa).

Aiemmin arvonlisäverovajetta on arvioinut Harmaa Hirvi Oy eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta (HIRVONEN ET AL. 2010). Se arvioi arvonlisäverovajeeksi kartoittamillaan toimialoilla 1,3–1,5 miljardia euroa vuonna 2008 ja yhteensä kaikilla toimialoilla vähintään 2 miljardia euroa, mikä on selvästi enemmän kuin verohallinnon arvio.

Muiksi veromenetyksiksi Harmaa Hirvi arvioi 2,5–3,5 miljardia euroa vuodessa ja saamatta jääneiksi sosiaalivakuutusmaksuiksi useita satoja miljoonia euroja. Yhteensä

veroja ja veroluonteisia maksuja olisi siten jäänyt saamatta noin 5–6 miljardia euroa vuonna 2008.

Lopullinen totuus verovajeesta ei asian luonteen vuoksi selviä koskaan, mutta oleellisempi kysymys onkin, kuinka suuri osa siitä on mahdollista saada perityksi. Myös sellaisen arvion tekeminen on hyvin hankalaa.

Verohallinnon mukaan harmaan talouden tarkastusten perusteella määrätään maksettavaksi vuosittain noin 60–70 miljoonan euron arvosta laiminlyötyjä, lakisääteisiä veroja ja maksuja. Tämä on tietysti vain pieni osa siitä, mikä on ollut harmaan talouden vastaisten toimien ”ennaltaehkäisevä” vaikutus verokertymään.

Vaikka näitä toimia on viime vuosina lisätty ja tullaan edelleen lisäämään, antavat verovajearviot aiheen olettaa, että tällä saralla on vielä runsaasti tehtävissä. Ei liene kuitenkaan realistista odottaa miljardien eurojen verotulojen lisäystä vaan pikemminkin puhutaan sadoista miljoonista euroista. ■

Kirjallisuus

CASE (2012), 2012 Update Report to the Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2014), Progress in industrial competitiveness per EU country EU:n kilpailukykyraportti, Memo, 11 September.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-526_en.htm

HIRVONEN, M. & LITH, P. & WALDEN, R. (toim.) (2010), Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen loppuraportti, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

SAVOLAINEN, A. ET AL. (2014), Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen, työryhmän loppuraportti 21.3.2014.

https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Uuden_verovajeen_arviointimenetelman_ens%2832319%29

WORLD BANK (2014) Worldwide Governance Indicators.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>