

Suomen julkinen sektori on nykyään kansainvälistä keskikokoa, mutta tulevaisuudessa siihen kohdistuu monia paineita. Kuinka voidaan samalla ylläpitää finanssipolitiikan liikkumavaraa, parantaa työllisyyttä ja säilyttää hyvinvointivaltion saavutukset?

# Suomen julkinen sektori tienhaarassa

Pentti Puoskari  
Valtiot. tri

Heikki Taimio  
Vanhempi tutkija  
Palkansaajien tutkimuslaitos

1990-luvun alun laman jälkeinen, seitsemän vuotta kestänyt myönteinen talouskehitys kohensi Suomen julkista taloutta huomattavasti. Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen aleni noin 25 %-yksikköä, ja julkisyhteisöjen EMU-velkasuhde aleni noin 15 %-yksikköä. Molemmat ovat nyt runsaan 40 %:n tasolla. Vuosien 2001–2002 taantumasta huolimatta valtiontalous on edelleen lievästi ja julkisyhteisöjen talous selvästi ylijäämäinen. Suomi täyttää kirkkaasti julkisen talouden



Heikki Taimolta (vas.) ja Pentti Puoskarilta ilmestyi syyskuussa tutkimus ”Suomen julkisen sektorin tila ja tulevaisuuden näkymät”, johon oheinen artikkeli perustuu.

EMU-vaatimukset, kun sitä vastoin useat muut maat kamppailevat pysyäkseen niissä.

Suomen julkisen talouden makrostrategia on viime vuosina poikennut merkittävästi euroalueen muista maista. Meillä julkisen velan suhde BKT:hen ei missään vaiheessa kohonnut euroalueen keskitasolle, mutta sitä alennettiin muita nopeammin. Tässä on auttanut ripeämpi talouskasvu, mutta voidaan myös sanoa, että ”hintaan” vauhdikkaammasta velkasopeutuksesta on ollut korkeampi veroaste ja yleensä julkisen sektorin tulojen suurempi osuus bruttokansantuotteesta (kuvio 1). Toisaalta koska velan lyhentäminen on tapahtunut verojen ja menokurin avulla, on jätetty käyttämättä löysemmän finanssipolitiikan tarjoamia työllistämismahdollisuuksia.

Suomen julkisen talouden varovaista strategiaa on mahdollista perustella usealla tavalla. Ensimmäkin EMU:n kasvu- ja vakaussopimus kolmen prosentin alijäämärajoineen vähentää mahdollisuuksia muuttaa julkisen talouden tulo- ja menoperusteita sitä enemmän mitä heikompia ovat näkyvät alijäämän suhteen. Jäsenmaiden edellytetään jatkossa pyrkivän tasapainoiseen julkiseen talouteen tai jopa lievään ylijäämään. Lisäksi Suomen erityispiirteinä on otettava huomioon, että finanssipolitiikan automaattisten vakauttajien vaikutus oli meillä 1990-luvulla selvästi OECD-maiden voimakkainta.<sup>1</sup> Lasku-

suhdanteessa verokertymät supistuvat ja menot kasvavat paisuttaen nopeasti rahoitusaliijäämää. Tästä syystä tuleviin suhdannetaantumisiin pitäisi varautua julkisen talouden muita paremmilla rahoitusjäämillä.

Tulevaisuudessa julkisen talouden tuloihin ja menoihin kohdistuu muitakin uhkia. EU:n päätöksistä seuraa verotulojen menetyksiä Suomessa; erityisesti alkoholi- ja autoverotuksen alentaminen supistaa valtion verokertymiä huomattavasti. Samalla kansainvälinen verokilpailu painostaa alentamaan etenkin yritysten ja korkeapalkkaisen liikkuvan työvoiman verotusta. Verotusta haluttaisiin myös muuttaa työllisyyttä paremmin edistävään suuntaan. Erityisen suuri vaikutus julkiseen talouteen tulee olemaan ikääntyvän väestön aiheuttamalla eläke-, sosiaali-

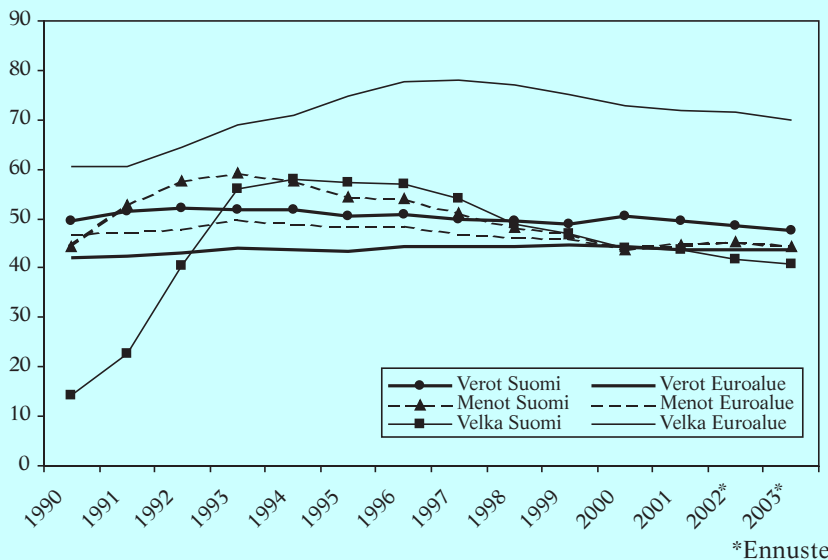
ja terveydenhoitomenojen voimakkaalla kasvulla samanaikaisesti kun työikäisten veronmaksajien määrä alkaa supistua lähivuosina. Myös mm. EU:n itälaajentuminen ja julkisen sektorin kilpailu kiristyville työmarkkinoilla voivat luoda uusia menopaineita. Näiden tulo- ja menopaineiden takia onkin kysytty, hämmöttääkö edessämme julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion jonkinasteinen alasajo.

## Suomi on keskisuurten julkisten menojen maa

Vaikka julkisten vero- ym. tulojen osuus bruttokansantuotteesta onkin Suomessa edelleen selvästi korkeampi kuin euroalueen muissa maissa, on julkisten menojen BKT-osuus sopeutettu jo niiden keskikastiin. Yksinkertainen aritmetiikka takaa sen, että kun muissa maissa menot ovat tuloja suuremmat ja meillä päinvastoin, niin julkisten menojen BKT-osuudet meillä ja keskimäärin euroalueella asettuvat lähelle toisiaan, noin 45 prosentin tasolle kuluvana vuonna. Yleensäkin julkisten sektorien kokoerot ovat viime vuosina kaventuneet, mutta maiden välillä on yhä huomattavia eroja, erityisesti jos vertailua laajennetaan koko OECD:hen. Eroja voidaan selittää toisistaan poikkeavilla hyvinvointivaltion malleilla ja perinteillä.

Yleensä julkisista menoista jopa yli kaksi kolmasosaa kohdistuu hyvinvointipoliittisiin tehtäviin: tulonjakoa tasoittaviin tulonsiirtoihin sekä koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluihin. Muut menot suuntautuvat etupäässä perinteisiin (yövärtija)valtiotehtäviin: yleiseen hallintoon, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen yms. Näiden perinteisten tehtävien hoitamista julkisella sektorilla ei yleensä saateta kyseenalaiseksi, koska niissä markkinoiden epäonnistumiset ovat hyvin ilmeisiä. Sen sijaan monia hyvinvointivaltiotehtäviä perustellaan poliittisilla arvoilla, ja niitä vastaan argumentoidaan viittaamalla julkisen valtion epäonnistumisiin.

**Kuvio 1. Julkiset menot, verot ja ei-veroluonteiset julkiset tulot sekä julkinen velka Suomessa ja Euroalueella 1990–2003.**



Lähde: OECD Economic Outlook, June 2002.

\*Ennuste

Hyvinvointivaltioiden malleja voidaan tyypitellä eri näkökulmista. Liberaalin hyvinvointivaltion kannatus on suurinta anglosaksisissa maissa, joista Australia ja Yhdysvallat julkisten menojen hieman yli 30 %:n BKT-osuudellaan ovat selvimpiä esimerkkejä. Näissä maissa julkisen sektorin palvelutarjonta ja tulonsiirrot ovat verraten niukkoja, ja tarveharkintaa harrastetaan yleisesti. Merkittäviä ovat sen sijaan verohelpotukset ja yksityisen sektorin rooli, yksityisen kansalaisen vastuu itsestään ja lähimmäisistään. Monet Manner-Euroopan maat puolestaan noudattavat konservatiivisen hyvinvointivaltion perinnettä, jossa edut tarjotaan universaalisti kaikille, mutta tämä tapahtuu enemmän tulonsiirtojen ja verohelpotusten kuin julkisen sektorin itsensä tarjoaminen palvelujen muodossa.

Sekä liberaali että konservatiivinen perinne edustavat jakevaltiomallia. Pohjoismaissa sen sijaan korostuu palveluvaltiomalli: hyvinvointimenot painottuvat universaalisti tarjottuihin julkisiin palveluihin. Suomea on yleensä pidetty pohjoismaisena palveluvaltiona. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että

Suomi kuuluu ennemminkin palvelu- ja jakevaltioiden väliryhmään, sillä palveluvaltiosuuntautuneisuutta ilmentävä julkisten kulutusmenojen BKT-osuus (21,5 % v. 2002) alittaa meillä Ruotsin ja Tanskan tason (26,8 ja 25,6 %) enemmän kuin minkä maamme julkisen sektorin pienempi suhteellinen koko aiheuttaa. Tätä sijoittumista väliryhmään selittää ennen muuta sairausvakuutuksen jakevaltiopiirre, joka tekee terveydenhoitojärjestelmämme kaksijakoisen.

Vuonna 2000 Suomessa kohdistui kaikista julkisten tehtävien menoista suurempi osa palvelujen tuottamiseen (runsaat 45 %) kuin jakevaltiopiirteisiin kuuluviin tulonsiirtoihin (noin 40 %). Vielä 1990-luvun puolivälissä osuudet olivat suunnilleen yhtä suuret, ts. tältä osin meillä on siirrytty enemmän jakevaltion suuntaan. Palvelutuotanto on kasvanut erityisesti sosiaaliturvan tehtävälleen kunnallisissa palveluissa mm.

*Viime aikoina suomalaisessa hyvinvointivaltiossa on painotettu enemmän palveluja kuin tulojen uudelleenjakoa.*

lasten päivähoiton laajentuessa. Samaa suuntaa vaikuttaa myös kunnallisen hammashoidon ulottaminen uusiin ikäryhmiin. Jakevaltiopiirrettä on heikentänyt se, että eräisiin tulonsiirtoihin on jätetty tekemättä täysimääräisiä indeksitarkistuksia ja työtömyysturvan ehtoja on tiukennettu. Työllisyyden paraneminen on myös vähentänyt tulonsiirtoja. Huomattavaa kasvua on kuitenkin tapahtunut koulutuksen tulonsiirroissa.

Sekä maiden välistä että ajassa tapahtuvaa maan sisäistä julkisen sektorin kokovertailua vääristää kuitenkin se, että verovähennyksiä ja muita verotuksellisia keinoja käytetään vaihtelevassa määrin samoihin päämääriin, joita tavoitellaan julkisilla palveluilla ja tulonsiirroilla. Menot voivat siis olla pienemmät, jos verotkin ovat alhaisemmat. Nykyään Suomessa noudatetaan selvemmin kuin ennen ja monissa vertailumaissa sitä periaatetta, että on parempi myöntää suoraa tukea verohuojennusten sijasta. Toinen julkisia menoja teknisesti kasvattava tekijä Suomessa on sosiaalietujen verollisuus. Sekä verotulot että julkiset menot ovat näin ollen meillä korkeammat kuin maissa, joissa vastaavia etuja verotetaan lievemmin tai ei lainkaan.

Näitä järjestelmäharhoja pyritään oikaisemaan OECD:n ”Social and Health Policy Analysis”-projektissa, jonka tuoreimmat laskelmat ovat vuodelta 1997.<sup>2</sup> Niissä tarkastellaan brutto- ja nettososiaalimenoja, joista jälkimmäisillä tarkoitetaan sosiaaliturvamenoja (tulonsiirrot, sosiaali- ja terveyspalvelut ym.) vähennettynä niistä perittävillä veroilla (sosiaaliturvasta perittävät tuloverot, sosiaalivakuutusmaksut ja kulutusverot; näistä vähennetään verohuojennukset). Yleensä nettososiaalimenot ovat pienempiä kuin bruttososiaalimenot, koska verohuojennusten edellisiä nostettava vaikutus ei ole niin suuri.

BKT-osuuksiltaan nettososiaalimenot poikkeavat maittain selvästi vähemmän kuin bruttososiaalimenot. Nettososiaalimenojen BKT-osuudella mitattuna Suomi sijoittuu selvemmin vertailumaiden keskikastiin, mikä on odotettua-kin edellä sanotun perusteella; meillä bruttososiaalimenot ovat suhteellisesti suuremmat kuin nettososiaalimenot. Kuviosta 2 nähdään, että nettososiaalimenot ovat suunnilleen samalla tasolla, runsas viides BKT:stä, niin Euroopassa (Irlantia lukuun ottamatta) kuin Yhdysvalloissakin, mutta niiden jakaantumisessa julkisiin ja yksityisiin menoihin on huomattavia eroja. Yksityisillä (kirkon, hyväntekeväisyysjärjestöjen, säätiöiden yms.) nettososiaalimenoilta on huomattava merkitys Yhdysvalloissa, Britanniassa, Alankomaisissa, Australiassa ja Kanadassa.

## Näköaloja tulevaisuuteen

Miten Suomen julkiseen sektoriin kohdistuviin, alussa mainitsemiimme tuleviin paineisiin on syytä varautua? Useiden viime aikoina tehtyjen tiedus-

telujen mukaan kansalaismielipide kannattaa voimakkaasti nykyisen kaltaista hyvinvointivaltiota eikä sen alaspäin näytä löytyvän poliittisia voimia. Toisaalta erilaisten kansainvälisten vertailujen perusteella Suomen julkinen sektori toimii hyvin, ja sen vaikutukset ovat olleet myönteisiä.<sup>5</sup>

Esimerkin näistä vaikutuksista tarjoaa käänteinen yhteys julkisten nettososiaalimenojen ja köyhyysmittarivälillä; vastaavanlainen yhteys voitaisiin osoittaa vallitsevan myös julkisten nettososiaalimenojen ja tulonjaon tasaisuutta mittaavan Gini-kerroimen välillä. Erityisen merkillepantavaa on, että vaikka eräissä maissa yksityiset nettososiaalimenot tasoittavat kokonaisnettososiaalimenojen eroa muihin maihin, ovat niiden saavutukset silti muita heikommalla köyhyys- ja tulonjakovertailussa.<sup>4</sup> Sekä köyhyysmittari että Gini-kerroin lasketaan vain tulojen perusteella, joten pohjoismaisten palveluvaltioiden tilanne näyttäisi vieläkin paremmalta, jos mukaan otettaisiin myös julkiset ilmaisipalvelut. Samoin kuva Suomessa 1990-luvulla tapahtuneesta eriar-

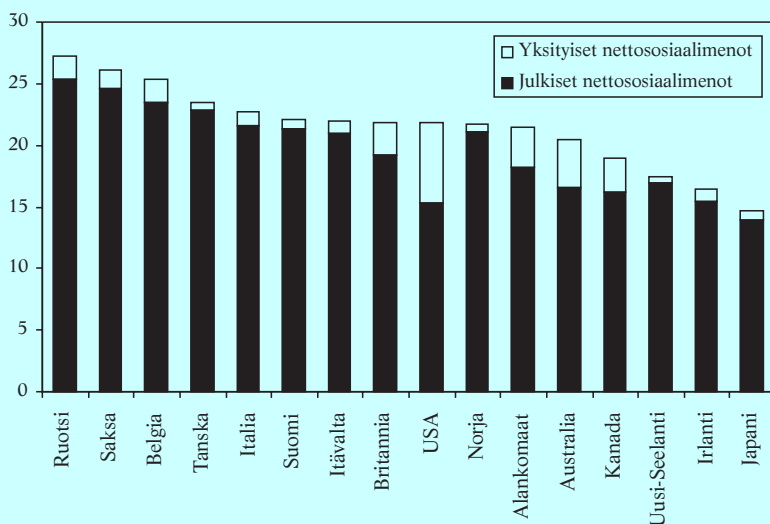
voisuuden kasvusta<sup>5</sup> saattaisi muuttua jonkin verran, jos otettaisiin huomioon painotuksen siirtyminen palveluvaltion suuntaan.

Mikäli lähtökohdaksi otetaan nykyisenkaltaisen hyvinvointivaltion säilyttäminen ja jopa vahvistaminen, niin jatkossa Suomen julkisen sektorin on etsittävä uusia tulolähteitä ja/tai säästöjä. Eräs säästömahdollisuus saattaisi tarjoutua julkisen sektorin toiminnan tehostamisesta ja tuottavuuden kasvusta. Viime aikoina tehdyissä selvityksissä<sup>6</sup> on mm. kouluissa ja terveydenhuollossa ilmennyt tehostamisen varaa, joka lienee hyödynnettävissä lähinnä organisatoristen uudistusten avulla. Mitään tarkkoja arvioita tällä tavoin saavutettavista kustannussäästöistä ei kuitenkaan vielä voida esittää. Sama koskee erilaisia julkisen ja yksityisen sektorin työnjako- ja yhteistyömuotoja (ostopalvelut, palvelusetelit, jälkirahoitus- ja elinkaarivastuumallit yms.). Lisäksi yksityisen sektorin kilpailuttamiseen palvelujen tarjonnassa liittyy monia ongelmia, jotka joissakin tapauksissa voivat johtaa kalliimpiin järjestelyihin kuin jos palvelut tarjoaisi yksin julkinen sektori. Lisäkustannuksia voisi syntyä mm. yksityisesti tuotettujen palvelujen laadun valvonnasta tai siitä, että yksityisellä palveluntuottajalla olisi monopoliasema ja sen mukainen hinnoittelupolitiikka.

Valtionvelan koroista ja työttömyydestä koituvat menot ovat tällä hetkellä noin kuusi prosenttia bruttokansantuotteesta. Edellä mainittu poikkeava vauhdikas velanlyhennyslinja voidaan ymmärtää myös pyrkimyksiksi luoda alenevilla korkomenoilla tilaa muille julkisille menoilta. Samalla tämä linja on kuitenkin merkinnyt korkeampaa veroastetta, sen alenevasta trendistä huolimatta.

Erityisesti palkkatulojen verotus ja sen progressio Suomessa ovat korkeita vertailumaihin nähden.<sup>7</sup> Pienituloisiin painottuvissa verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen kevennyksissä näyttäisi olevan liikkumavaraa<sup>8</sup>, joka johtaisi myös säästöihin työttömyysmenoissa, mutta tämä säästövara

**Kuvio 2. Nettososiaalimenot eräissä OECD-maissa 1997, prosenttia BKT:stä.**



Lähde: W. Adema (2001): Net Social Expenditure, 2<sup>nd</sup> Edition, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 32.



*Taloukasvu, työllisyyden parantaminen, työurien pidentäminen ja nettomaahanmuutto ovat Pentti Puoskarin ja Heikki Taimion mielestä tärkeimmät keinot turvata hyvinvointivaltion rahoitus tulevaisuudessa.*

ei ole kovin suuri ilman, että samalla vaarannettaisiin julkisen talouden tasapainoa ja hyvinvointivaltion rahoitusta. Työttömyyttä ja siitä aiheutuvia menoja voitaisiin alentaa myös purkamalla kannustinloukkuja, joiden piirissä lienee kuitenkin vain muutamia kymmeniä tuhansia ihmisiä. Työttömyysongelman ratkaisu näyttäisi riippuvan enemmänkin taloukasvusta sekä työttömien saamasta asianmukaisemmasta kuntoutuksesta ja koulutuksesta. Joka tapauksessa työttömyys tulee lähivuosina alenemaan ikään kuin luonnostaan jo siitä syystä, että suhteellisen alhaisen koulutustason omaavia suuria ikäluokkia siirtyy eläkkeelle.

Hyvinvointivaltion tarvitsemien veronmaksajien määrä voi kasvaa paitsi työttömyyden laskiessa myös työurien pidentyessä. On mahdollista luoda kannustimia, jotka varhentavat koulutuksesta työelämään siirtymisen ajankohtaa, joskin elinikäinen oppiminen saattaa edellyttää poissaoloa työelämästä nykyistä useammin. Toisaalta työuria voivat pidentää uusien varttuneiden

ikäluokkien parempi koulutustaso ja uudet eläkejärjestelyt, jotka vaikeuttavat varhaista eläkkeelle siirtymistä ja kannustavat pysymään pitempään työelämässä.

Mikäli väestöennusteissa vakiintuneesti käytetty oletus 5000 hengen nettomaahanmuutosta toteutuu, niin Suomen työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun jo parin vuoden sisällä ja koko väestö parikymmentä vuotta myöhemmin. EU:n laajeneminen v. 2004–2010 saattaa lisätä muuttoa idästä länteen, mutta tiedossa ei ole mitään suurta maahanmuuttajien ryntäystä Suomeen. Työikäisten maahanmuuttajien määrän lisääminen em. oletusta selvästi korkeammaksi on yksi keskeisimmistä keinoista helpottaa julkiseen talouteen kohdistuvia paineita lähivuosikymmeninä. Nopeimmin tähän tehoaisivat toimenpiteet, joilla helpotetaan sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään.

Viime aikoina tehdyissä julkisen talouden kestävyyslaskelmissa on pyritty lähinnä ottamaan huomioon väestön ikärakenteen muutosten vaikutuk-

sia julkisiin menoihin ja sitä kautta joko veroasteeseen tai julkisen talouden rahoitusjäämään ja velkaan.<sup>9</sup> Laskelmissa ei ole voitu huomioida vielä Eläketurvakeskuksen tuoreita arvioita syyskuisen eläkepalkkaratkaisun vaikutuksista, jotka voivat olla huomattavia. Tämän hetkisten arvioiden mukaan, karkeasti otettuna, mikäli julkinen talous pidetään ylijäämäisenä ja velka maksetaan pois veroasteeseen kohdistuu muutaman prosenttiyksikön nousupaine seuraavien 30 vuoden aikana. Toisaalta jos veroaste säilytetään nykyisellään – kun työeläkemaksujen noustessa alennetaan muita veroja – julkisen talouden tasapaino heikkenee ja kansallisen finanssipolitiikan liikkumavara kapenee. Näissä laskelmissa on kuitenkin tehty varsin pessimistisiä oletuksia kokonaistuotannon kasvusta eikä niissä ole tarkasteltu kaikkia edellä mainittuja toimenpiteitä, joilla näkymiä voidaan helpottaa. Nyt on syytä selvittää tarkemmin, mitä toimenpiteitä voidaan toteuttaa. Aikaa on vielä, mutta sitä ei ole paljon.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Ks. P. Van den Noord (2000), "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond", OECD Economics Department Working Papers No. 230.

<sup>2</sup> Ks. W. Adema (2001), Net Social Expenditure, 2<sup>nd</sup> Edition, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 32.

<sup>3</sup> Esimerkiksi koulutuksen osalta kansainvälistä kiinnostusta on herättänyt Suomen peruskoulun 9-luokkalaisten sijoittuminen kärkipäähän OECD:n laajassa PISA-vertailussa, joka koski lukutaitoa sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaamista (ks. OECD (2001), Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000, Paris: OECD). Huolestumista ovat kenties eniten aiheuttaneet Suomen heikohko menestys Maailman terveysjärjestön suorittamassa väestön terveydentilan ja terveydenhoitojärjestelmien vertailussa (ks. WHO (2001),

The World Health Report, Geneva: WHO) sekä viimeaikaiset selvitykset, joissa on tullut esille kansalaisten tyytyväisyys julkisiin terveystalouteihin.

<sup>4</sup> Ks. tarkemmin P. Puoskari & H. Taimio (2002), Suomen julkisen sektorin tila ja tulevaisuuden näkymät, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 86.

<sup>5</sup> Vrt. Suoniemen ja Riihelä & Sullströmin artikkelit toisaalla tässä lehdessä.

<sup>6</sup> Ks. Valtiovarainministeriön työryhmä (2002), Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta, Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto, Keskustelualoitteita nro 70, ja siellä mainitut lähteet.

<sup>7</sup> On tavallista osoittaa tämä vertailemalla verokiiloja. Jos siihen otetaan mukaan myös suhteellisen korkeat kulutusverot, on Suomen verokiila v. 2002 palkkatasosta riippuen 1,6–8,2 %-yksikköä korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin (ks. J. Kurjenoja (2002), Kansainvälinen palkkaverovertailu, Veronmaksajien keskusliitto, Verotietoa 31). Jätettäessä kulutusverot pois ei verokiila ollut v. 2000 kuin keskimäärin 2,5 prosenttiyksikköä EU-maiden keskiarvoa korkeampi (ks. G. Carone & A. Salomäki (2001), Reforms in Tax-benefit Systems in Order to Increase Employment Incentives in the EU, European Commission, Directorate-general for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No. 160).

<sup>8</sup> Vrt. Pyyhtiän ja Ilmakunnaksen artikkelit toisaalla tässä lehdessä.

<sup>9</sup> Ks. mm. Valtiovarainministeriö (2001), Talouspolitiikan lähivuosien haasteista, Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001; Valtiovarainministeriö (2002), Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta, Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2002; H. Kinnunen (2002), Heikko työllisyyskehitys horjuttaa julkista taloutta, Euro & talous 3/2002.