

Hyvinvointivaltion kansalaisille tuottamat suoritteet 1990-luvun alussa ja sen jälkeen*

Mikko Spolander
Vakausyksikön päällikkö
Valtiovarainministeriö

1. Johdanto

Kun hyvinvointivaltiota rakennettiin, julkisen sektorin käyttöön ohjattiin ripeässä tahdissa kasvava osa talouden resursseista. Julkisen sektorin työntekijöiden määrä kasvoi 58 prosenttia vuodesta 1975 vuoteen 1991. Kun julkiselle sektorille osoitettiin aiempaa enemmän tehtäviä, julkisen sektorin menot kasvoivat. Menojen rahoittamiseksi talouteen tuotannon kautta syntyneestä jakovarasta kerättiin entistä enemmän tuloja julkisen sektorin käyttöön niin, että talouden kokonaisveroaste nousi 7 prosenttiyksikköä – tai 19,4 prosenttia – vuodesta 1975 vuoteen 1990.

1990-luvun alun taantuma katkaisi julkisen sektorin laajentumisen. Vuodet 1992–1994 olivat laihoja aikoja julkiselle sektorille. Usein kuulee väitettävän, että suomalainen hyvinvointivaltio oli kattavimmillaan juuri ennen 1990-luvun alun taantumaa ja että se ei ole kos-

kaan toipunut ennalleen taantumallaan aiheuttamasta suoneniskusta.

Tässä artikkelissa pyritään selvittämään, missä määrin väite pitää paikkansa. Tarkastelu perustuu kansantalouden tilinpidon tietoihin julkisyhteisöjen menoista tehtävittäin. Huomio kohdistetaan terveydenhuoltoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan, koska nämä tehtävät muodostavat julkisen sektorin ylläpitämisen hyvinvointivaltion ytimen. Tehtäviin kohdistettujen resurssien ja resursseilla kansalaisille tuotettujen suoritteiden kehitystä arvioidaan erilaisilla indikaattoreilla. Tällaisia ovat työntekijöiden määrä, käypähintaiset julkisen sektorin menot suhteessa talouden arvonlisäykseen sekä kiinteähintaiset julkisen sektorin menot suhteessa väestön määrään. Hintaindeksit, joiden avulla käypähintaiset menot muunnetaan kiinteähintaisiksi, muodostetaan menojen rakenteen ja yksittäisten menolajien hintakehityksestä tehtävien oletusten perusteella kullekin tehtävälle erikseen.

Viitevuosi, johon indikaattoreiden kehitystä verrataan, on vuosi 1990. Tarkastelu päättyy

* Kiitän Jussi Huopaniemeä, Juho Kostiaista, Arvi Suvantoa ja Kari Varista hyvistä kommentteista. Artikkelissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa valtiovarainministeriön virallista kantaa.

Taulukko 1. Julkisyhteisöjen tehtävät ja niiden menojen lajit

T	Yleinen julkishallinto	M	Väliuotekäyttö, maksetut verot
e	Puolustus	e	Palkansaaajakorvaukset
h	Yleinen järjestys ja turvallisuus	n	Tukipalkkiot
t	Elinkeinoelämän edistäminen	o	Omaisuusmenot
ä	Ympäristönsuojelu	l	Sosiaalietuudet
v	Asuminen ja yhdyskunnat	a	Tulonsiirrot
ä	Terveydenhuolto	j	Pääomansiirrot
t	Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	i	Investoinnit
	Koulutus	t	Kokonaismenot
	Sosiaaliturva		siitä: kulutusmenot

Lähde: Tilastokeskus.

pääsääntöisesti vuoteen 2008. Finanssikriisin ja sitä seuranneen taantuman aiheuttamat myllyryskyt julkisessa taloudessa jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

1. Tilastolähteet ja määritelmät

Kansantalouden tilinpidossa julkisen sektorin menot tilastoidaan tehtävittäin ja menolajeittain (taulukko 1). Luokittelu perustuu Yhdistyneiden Kansakuntien tilastotoimiston COFOG-määritelmiin.¹ Tilastossa kunkin tehtävän hoidosta syntyneet menot jaetaan menolajeihin taulukon 1 mukaisesti. Näitä tietoja on käytettävissä vuodesta 1990. Tietoja julkisen sektorin työllisyydestä ja arvonlisäyksestä sekä väestöstä käytetään vuodesta 1975 eteenpäin.

Tässä artikkelissa huomio kiinnitetään erityisesti terveydenhuoltoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan kohdistettujen resurssien kehitykseen, koska nämä tehtävät muodostavat julkisen sektorin ylläpitämän hyvinvointivaltion ytimen. Muihin tehtäviin kohdistettuja resurs-

seja käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Tehtäviin kohdistettujen resurssien kehitystä arvioidaan niiden työntekijöiden määrän sekä kiinteähintaisten kulutusmenojen ja kokonaismenojen muutosten avulla.

Tehtäväkohtaiset menot tilastoidaan käyvin hinnoin. Jotta tehtäviin kohdistettujen resurssien määrän kehitystä voi arvioida, menot pitää muuttaa kiinteähintaisiksi. Koska Tilastokeskus ei laske COFOG-määritelmän mukaisia tehtäväkohtaisia hintaindeksijä, ne täytyy muodostaa menojen rakenteen ja yksittäisten menolajien hintakehityksestä tehtävien oletusten perusteella kullekin tehtävälle erikseen.²

¹ COFOG - Classification of the Functions of Government.

² Tilastokeskus laskee julkisten menojen hintaindeksiä, joka mittaa valtiontalouden ja kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) menojen hintakehitystä. Julkisten menojen hintaindeksi kuntataloudelle lasketaan menolajeittain ja tehtävälajittain. Hintaindeksi valtiontaloudelle lasketaan puolestaan menolajeittain ja hallinnonaloittain. Julkisten menojen hintaindeksi ei sisällä sosiaaliturvarabastojen menojen hintakehitystä.

Taulukko 2. Palkansaajakorvausten osuus kulutusmenoista, %

	Tehtävät yhteensä	Terveydenhuolto	Koulutus	Sosiaaliturva	Hyvinvointi	Muu kuin hyvinvointi
1990–1994	68,4	68,1	74,0	73,1	71,5	63,4
1995–1999	65,3	65,2	70,5	76,4	69,9	58,0
2000–2004	62,5	60,0	70,3	68,0	65,6	57,2
2005–2008	60,4	56,8	70,5	63,1	62,9	56,0

Lähde: Tilastokeskus.

2.1. Julkisen sektorin kulutusmenot

Julkisen sektorin kulutusmenot muodostuvat sen itsensä tuottamien tavaroiden ja palveluiden arvosta sekä sellaisista markkinoilla myytäväksi tuotettujen tavaroiden ja palveluiden ostoista, jotka sektori toimittaa kotitalouksille luontoismuotoisina sosiaalietuuksina. Sektorin itsensä tuottamien tavaroiden ja palveluiden arvo muodostuu pääasiassa niiden tuotantoon käytettyjen väliuotepanosten, työpanosten ja pääomapanosten arvosta. Julkisen sektorin kulutukseksi lasketaan vain se osa sektorin tuottamien tavaroiden ja palveluiden arvosta, jota sektori ei ota omaan käyttöön tai myy markkinoilla markkinahintaan. Tuotantoon käytettyjen pääomapanosten arvoa mitataan pääoman kulumisella.

Tehtäväkohtaisten kulutusmenojen hintaindeksit muodostetaan painottamalla yhteen työntekijäkohtaisten palkansaajakorvausten ja muiden kulutusmenoihin laskettavien menojen hinnan vuotuiset muutokset näiden menolajien osuuksilla tehtäväkohtaisista kulutusmenoista.

Kulutusmenojen hinta tehtävässä i vuonna t
 $= a_{it} \times (\text{palkansaajakorvaukset per työlliset julkisella sektorilla})_t$
 $+ (1 - a_{it}) \times (\text{arvonlisäyksen hinta toimialalla M, L tai N})_t,$

missä a_{it} on palkansaajakorvausten osuus kulutusmenoista tehtävässä i vuonna t .

Muiden kulutusmenoihin laskettavien menojen hinnan oletetaan muuttuvan kussakin tehtävässä tilinpidossa vastaavan toimialan arvonlisäyksen hinnan mukaisesti. Koulutusta vastaa toimiala M (koulutus), terveydenhuoltoa toimiala N (terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut) ja sosiaaliturvaa toimiala L (hallinto, pakollinen sosiaalivakuutus). Tällä tavoin laskettu kulutusmenojen hinta kaikissa julkisen sektorin tehtävissä yhteensä nousi jonkin verran enemmän – ja määrä vastaavasti vähemmän – kuin julkisen kulutuksen hinta kansantalouden tilinpidon huoltotaseen mukaan tarkastelujakson aikana. Tehtäväkohtaisten kulutusmenojen hintaindeksien kehitys vuosina 1990–2008 esitetään liitteen kuviossa 4.

Valtaosa julkisen sektorin kulutusmenoista muodostuu palkansaajakorvauksista (taulukko 2). Vaikka niiden osuus kulutusmenoista on pienentynyt tasaisesti 1990-luvun alun taantumien jälkeen, se oli yhä 60 prosentin luokkaa tarkastelujakson lopulla. Koulutuksessa osuus oli selvästi keskimääräistä suurempi ja se pienentyi keskimääräistä vähemmän. Sosiaaliturvassa palkansaajakorvausten osuus kulutusmenoista oli hieman keskimääräistä suurempi ja terveydenhuollossa hieman keskimääräistä pienempi. Näissä tehtävissä osuus pienentyi keskimääräistä enemmän. Kaikkiaan palkan-

saajakorvausten osuus kulutusmenoista oli edelleen suurempi hyvinvointivaltioon luettavissa tehtävissä kuin muissa julkisen sektorin tehtävissä. Osuus pienentyi molemmissa tehtäväryhmissä aika lailla saman verran tarkastelujakson aikana.

2.2. Julkisen sektorin kokonaismenot

Julkisen sektorin kokonaismenot käsittävät selvästi laajemman kirjon menoja. Ne kattavat kaikki julkisen sektorin tuotantoon, tulonmuodostukseen, pääomanmuodostukseen ja tulojakkoon liittyvät menot. Näihin kuuluvat tuotantoon käytettyjen väli tuotepanosten ja työpanosten arvo kokonaisuudessaan, pelkän pääoman kulumisen sijasta bruttoinvestoinnit, kaikki maksetut tulonsiirrot, pääomansiirrot ja tukipalkkiot sekä julkisyhteisöjen velan korkomenot.

Erot julkisen sektorin kulutusmenojen ja kokonaismenojen välille syntyvät neljästä lähteestä. Ensiksi kokonaismenoihin lasketaan mukaan myös se osa sektorin tuottamien tavaroiden ja palveluiden arvosta, jonka sektori ottaa omaan käyttöön tai myy markkinoilla markkinahintaan. Toiseksi kokonaismenoihin lasketaan mukaan pelkkien maksettujen luontoismuotoisten sosiaalietuuksien sijasta kaikki tulonsiirrot, pääomansiirrot ja tukipalkkiot. Kolmanneksi kokonaismenoihin lasketaan mukaan julkisyhteisöjen velan korkomenot. Neljänneksi kokonaismenoihin lasketaan pääoman vuotuisen kulumisen sijasta bruttoinvestoinnit.

Ylivoimaisesti suurin ero syntyy tulonsiirroista, pääomansiirroista ja tukipalkkioista. Näistä suurin erä ovat maksetut rahastoidut sosiaalietuudet eli eläkkeet sekä sairaus- ja työttömyysvakuutus korvaukset. Myös julkisen sektorin omaan käyttöön ottaman tai markkinoilla myymän tuotannon arvo on merkittävä.

Sen sijaan ero bruttoinvestointien ja pääoman vuotuisen kulumisen välillä on varsin pieni – selvästi pienempi kuin julkisyhteisöjen velan korkomenot.

Tehtäväkohtaisten kokonaismenojen hintaindeksit muodostetaan painottamalla yhteen tehtäväkohtaisten kulutusmenojen hinnan ja muiden kokonaismenoihin laskettavien menojen hinnan vuotuiset muutokset näiden menolajien osuuksilla tehtäväkohtaisista kokonaismenoista.

Kokonaismenojen hinta tehtävässä i vuonna t

$$= b_{it} \times (\text{kulutusmenojen hinta})_{it} + (1 - b_{it}) \times (\text{yksityisen kulutuksen hinta})_{it},$$

missä b_{it} on kulutusmenojen osuus kokonaismenoista tehtävässä i vuonna t .

Muiden kokonaismenoihin laskettavien menojen hinnan oletetaan muuttuvan yksityisen kulutuksen hinnan mukaisesti. Käytännössä maksettuja rahastoituja sosiaalietuuksia, jotka ovat ylivoimaisesti suurin tulonsiirtojen erä, tarkistetaan osittain yksityisen kulutuksen hinnan muutosten mukaan vuosittain. Lisäksi yksityisen kulutuksen hinta on omaan käyttöön otetun julkisen sektorin tuotannon vaihtoehtokustannus. Se on myös hinta, jonka julkinen sektori saa myydessään tuottamia tavaraita ja palveluita markkinoilla. Tehtäväkohtaisten kokonaismenojen hintaindeksien kehitys vuosina 1990–2008 esitetään liitteen kuviossa 5.

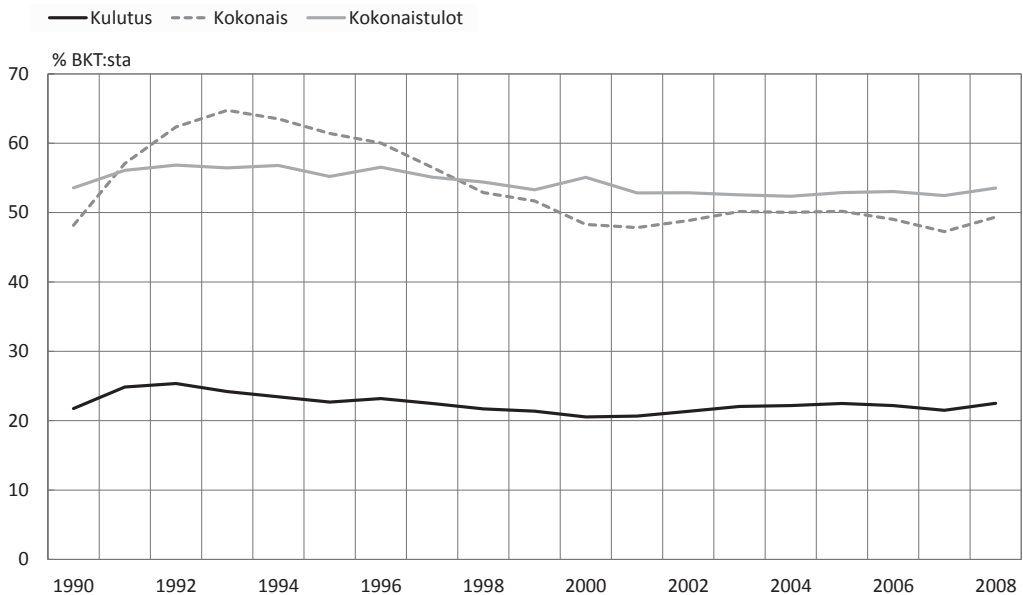
Kulutusten osuus julkisen sektorin kokonaismenoista pieneni 1990-luvun taantumien jälkeen, mutta nousi sittemmin hiljalleen ja oli tarkastelujakson lopulla samalla tasolla kuin ennen 1990-luvun taantumaa (taulukko 3). Osuus vaihteli huomattavasti tehtävittäin. Terveystieteiden osuus oli selvästi yli 80 prosenttia ja koulutuksessa noin 75 prosenttia.

Taulukko 3. Kulutusmenojen osuus kokonaismenoista, %

	Tehtävät yhteensä	Terveydenhuolto	Koulutus	Sosiaaliturva	Hyvinvointi	Muu kuin hyvinvointi
1990–1994	40,7	86,2	76,4	15,4	38,3	45,4
1995–1999	39,5	86,0	74,6	14,5	37,1	44,1
2000–2004	43,5	86,2	74,2	17,1	40,7	49,4
2005–2008	45,3	83,7	75,9	19,2	42,7	50,9

Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 1. Julkisen sektorin kulutus- ja kokonaismenot sekä kokonaistulot, % BKT:sta



Lähde: Tilastokeskus.

Terveydenhuollossa osuus oli hieman pienentynyt 2000-luvulla. Koulutuksessa osuus pieneni vuosituhatteen vaihteessa, mutta kasvoi sen jälkeen uudelleen. Sosiaaliturvassa kulutusmenojen osuus kokonaismenoista oli vain noin 20 prosenttia. Osuus pieneni huomattavasti 1990-luvun taantumana aikana, kun työttömyys lisääntyi nopeasti ja sosiaalietuuksia ja -avus-

tuksia maksettiin selvästi aiempaa enemmän. Sitä mukaa, kun työttömyys hellitti, osuus palautui tasolle, jolla se oli ennen 1990-luvun alun taantumaa. Samoin kävi hyvinvointivaltioon luettavissa tehtävissä, mikä ei ole yllättävää, sillä sosiaaliturvan osuus hyvinvointivaltion kokonaismenoista on 60 prosenttia.

3. Menojen kehitys julkisen sektorin tehtävissä

Julkisen sektorin käyttöön ohjattujen resurssien kehitystä voidaan mitata sektorin kulutusmenojen ja kokonaismenojen arvon osuutena talouden kokonaistuotannon arvosta. Kokonaistuotannon arvo mittaa tuotannon kautta syntyviä tuloja ja niiden käyttöä taloudessa tietyn ajanjakson aikana. Julkisen sektorin menot rahoitetaan kokonaistuotannon arvosta kerätyillä tuloilla. Pääosa tuloista on verotuloja.

3.1. Menot suhteessa niiden rahoituspohjaan

Kokonaistuotannon arvoon suhteutettuna julkisen sektorin kulutusmenot ja kokonaismenot sekä kokonaistulot olivat vuonna 2008 josta-kuinkin samalla tasolla kuin vuonna 1990 (kuvio 1). Yli koko tarkastelujakson kulutusmenot ja kokonaismenot kasvoivat siis keskimäärin samaa vauhtia kuin menojen rahoituspohja ja siitä kerätty rahoitus.

Julkisen sektorin kulutusmenojen osuus kokonaistuotannosta pysyi melko vakaana tarkastelujakson aikana. Osuus vaihteli 20,5 ja 25,4 prosentin välillä. Suurimmillaan osuus oli 1990-luvun alun taantuman aikana. Osuutta kasvatti lähinnä kokonaistuotannon pienene-

minen, ei niinkään kulutusmenojen ripeä kasvu (taulukko 4). Vuonna 1991 kulutusmenojen arvo kasvoi keskimäärin 9 prosentin vauhtia samalla, kun kokonaistuotannon arvo supistui 4,6 prosenttia. Vuonna 1992 julkisen sektorin työllisten määrä alkoi supistua ja palkansaajakorvausten kasvu pysähtyi. Samalla myös kulutusmenojen arvo supistui, mutta vähemmän kuin kokonaistuotannon arvo. Vuonna 1993 julkisen sektorin työllisten määrä ja palkansaajakorvaukset pienenivät rajusti, mutta kokonaistuotannon arvo alkoi jo uudelleen kasvaa.

1990-luvun jälkipuoliskolla kokonaistuotannon arvo kasvoi ripeästi ja kulutusmenojen osuus kokonaistuotannosta pieneni hiljalleen vuoteen 2000 saakka. Vuosituhannen alkuvuosina kokonaistuotannon arvon kasvu hidastui. Samalla kulutusmenojen arvon kasvu kiihtyi ja niiden osuus kokonaistuotannosta alkoi uudelleen nousta. Viimeisimmän nousupiikin osuuteen aiheuttivat suuret palkankorotukset vuonna 2008 samaan aikaan, kun finanssikriisi ajoi taloutta syvään taantumaan.

1990-luvun alun taantuman jälkeen ja erityisesti 2000-luvulla kulutusmenot kasvoivat nopeammin hyvinvointivaltioon luettavissa tehtävissä kuin muissa tehtävissä. Samalla myös niiden osuus kokonaistuotannosta kasvoi (taulukko 6). Kasvu keskittyi erityisesti terveydenhuoltoon ja sosiaaliturvaan. Koulutuksessa

Taulukko 4. Kulutusmenojen ja BKT:n arvon muutos, %

	Tehtävät yhteensä	Terveyden huolto	Koulutus	Sosiaaliturva	Hyvinvointi	Muu kuin hyvinvointi	BKT
1990–1994	1,7	1,9	1,2	0,7	1,3	2,4	-0,2
1995–1999	4,8	5,2	3,7	5,9	4,8	4,7	6,7
2000–2004	5,3	7,1	5,2	6,0	6,2	3,8	4,5
2005–2008	5,4	5,7	4,0	7,5	5,6	4,9	5,0

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 6. Julkisen sektorin kulutus- ja kokonaisuusmenot tehtävittäin, % BKT:sta

	Tehtävät yhteensä		Terveydenhuolto		Koulutus		Sosiaaliturva		Hyvinvointi		Muu kuin hyvinvointi	
	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais
1990	21,7	48,2	5,0	5,8	4,9	6,3	3,5	19,1	13,4	31,2	8,3	17,0
1991	24,9	57,1	5,7	6,7	5,6	7,2	4,1	23,4	15,4	37,3	9,5	19,8
1992	25,4	62,4	5,8	6,8	5,6	7,4	4,1	27,4	15,6	41,6	9,8	20,8
1993	24,2	64,7	5,8	6,6	5,3	7,3	3,7	28,2	14,8	42,1	9,4	22,6
1994	23,4	63,5	5,4	6,2	5,2	6,7	3,6	28,2	14,2	41,2	9,2	22,4
1995	22,7	61,4	5,4	6,2	5,2	7,0	3,3	25,8	13,9	39,0	8,8	22,4
1996	23,2	60,0	5,5	6,4	5,1	6,9	3,5	25,7	14,1	39,0	9,0	21,0
1997	22,5	56,5	5,3	6,2	4,8	6,5	3,6	24,1	13,7	36,8	8,8	19,7
1998	21,7	52,9	5,1	5,8	4,7	6,2	3,4	22,4	13,2	34,5	8,5	18,4
1999	21,4	51,7	5,0	5,8	4,5	6,0	3,5	22,0	13,0	33,8	8,4	17,9
2000	20,5	48,3	4,9	5,7	4,4	5,9	3,4	20,3	12,7	31,9	7,8	16,4
2001	20,7	47,8	5,1	5,9	4,5	6,0	3,4	19,9	12,9	31,8	7,7	16,0
2002	21,4	48,9	5,4	6,2	4,6	6,1	3,5	20,6	13,5	33,0	7,9	15,9
2003	22,1	50,1	5,6	6,5	4,7	6,4	3,6	21,2	13,9	34,1	8,1	16,0
2004	22,2	50,0	5,7	6,6	4,7	6,3	3,7	21,1	14,1	34,0	8,1	16,0
2005	22,5	50,2	5,8	6,9	4,7	6,2	3,8	21,1	14,3	34,1	8,1	16,1
2006	22,2	49,0	5,8	6,9	4,5	6,0	3,9	20,5	14,2	33,4	8,0	15,6
2007	21,5	47,2	5,5	6,6	4,4	5,7	3,9	19,8	13,8	32,2	7,7	15,0
2008	22,5	49,3	5,8	7,0	4,5	5,9	4,1	20,4	14,4	33,4	8,1	16,0
Muutos	0,8	1,2	0,9	1,2	-0,4	-0,3	0,6	1,3	1,0	2,2	-0,2	-1,0

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 5. Kokonaismenojen ja BKT:n arvon muutos, %

	Tehtävät yhteensä	Terveyden huolto	Koulutus	Sosiaaliturva	Hyvinvointi	Muu kuin hyvinvointi	BKT
1990–1994	6,9	1,6	1,5	10,1	7,0	6,9	-0,2
1995–1999	2,4	5,3	4,6	1,5	2,6	2,1	6,7
2000–2004	3,8	7,3	5,4	3,7	4,6	2,2	4,5
2005–2008	4,6	6,6	3,4	4,0	4,4	5,0	5,0

Lähde: Tilastokeskus.

kulutusmenot kasvoivat hitaammin ja niiden osuus kokonaistuotannosta pysyi aika lailla ennallaan.

Julkisen sektorin kokonaismenojen osuus kokonaistuotannosta vaihteli selvästi kulutusmenojen osuutta voimakkaammin tarkastelujakson aikana (kuvio 1). Osuus oli korkeimmillaan noin 65 prosenttia vuonna 1993 ja alhaisimmillaan noin 47 prosenttia vuonna 2007.

Kokonaismenojen osuus kokonaistuotannosta nousi voimakkaasti 1990-luvun taantuman aikana, kun työttömyys lisääntyi nopeasti ja sosiaalietuuksia ja -avustuksia maksettiin aiempaa enemmän (taulukko 5). Tämä näkyi selvästi kokonaismenojen kasvun rakenteessa. Vielä vuonna 1991 kokonaismenot kasvoivat voimakkaasti kaikissa julkisen sektorin tehtävissä. Vuosina 1992–1994 menojen kasvu keskittyi sosiaaliturvaan. Myös muissa kuin hyvinvointivaltioon luettavissa tehtävissä kokonaismenot kasvoivat ripeästi näinä vuosina. Sen sijaan terveydenhuollossa ja koulutuksessa kokonaismenot pienenevät. Julkisen sektorin työllisten määrän ja maksamien palkansaajakorvausten pieneminen leikkasi kulutusmenoja, ja koska kulutusmenojen osuus kokonaismenoista on suuri terveydenhuollossa ja koulutuksessa, työllisten määrän pieneminen iski voimakkaimmin terveydenhuoltoon ja koulutukseen.

1990-luvun jälkipuoliskolla kokonaistuotannon kasvu ripeytyi, työttömyys hellitti, sosiaalietuuksia ja -avustuksia maksettiin aiempaa vähemmän ja kokonaismenojen kasvu hidastui. Suotuisa saksiliike pienensi nopeasti kokonaismenojen osuutta kokonaistuotannosta.

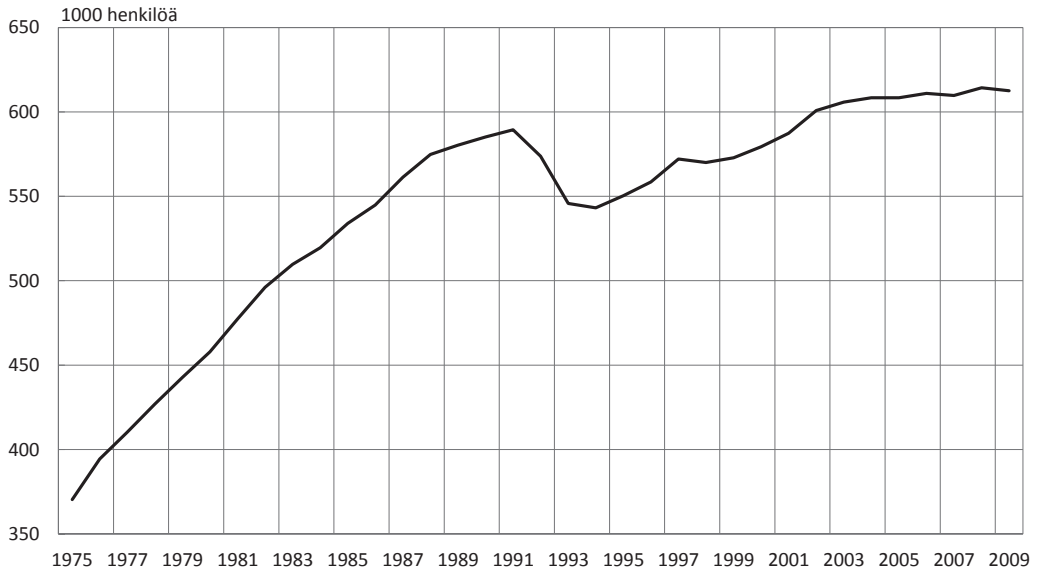
2000-luvulla kokonaismenot kasvoivat vakaata noin 4,5 prosentin keskimääräistä vauhtia ja myös niiden osuus kokonaistuotannosta pysyi melko vakaana 50 prosentin tuntumassa. Samoin kuin kulutusmenojen kohdalla viimeisimmän nousupiikin kokonaismenojen osuuteen aiheuttivat suuret palkankorotukset ja alkaava taantuma vuonna 2008.

1990-luvun alun taantuman jälkeen kokonaismenot kasvoivat hieman nopeammin hyvinvointivaltioon luettavissa tehtävissä kuin muissa tehtävissä. Kasvu keskittyi erityisesti terveydenhuoltoon. Sen osuus kokonaistuotannosta kasvoi etenkin 2000-luvulla. Samaan aikaan koulutuksen ja sosiaaliturvan kokonaismenojen kasvu oli vaimeampaa, mutta ylitti kuitenkin kokonaistuotannon kasvun.

3.2. Julkisen sektorin käyttöön ohjatut resurssit ja niillä kansalaisille tuotetut suoritteet

Julkisen sektorin menojen suhteuttaminen kokonaistuotannon arvoon kertoo, kuinka paljon talouden tuotannon kautta syntyneestä jakova-

Kuvio 2. Julkisen sektorin työntekijät, 1 000 henkilöä



Lähde: Tilastokeskus.

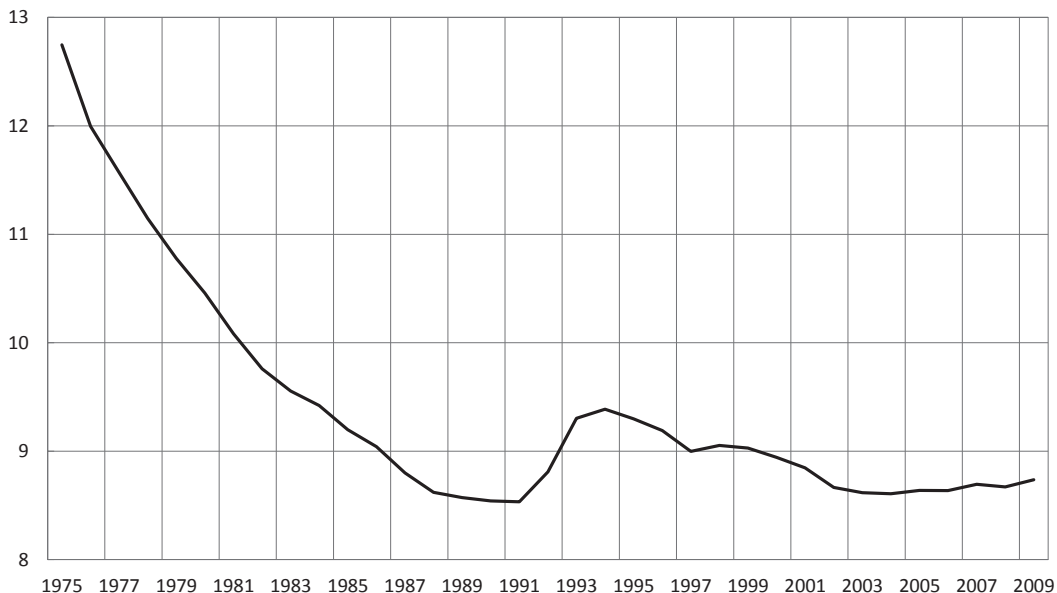
rasta kanavoituu kansalaisille julkisen sektorin kautta. Se antaa kuitenkin puutteellisen kuvan sektorin käyttöön ohjattujen resurssien määrien ja niillä yksittäiselle kansalaiselle tuotettujen suoritteiden reaaliarvon kehityksestä.

Tällaisia arvioita varten täytyy tarkastella työllisten määriä sekä kiinteähintaisia menoja julkisen sektorin tehtävissä ja suhteuttaa ne väestön määrään. Lähtökohta tällaisessa tarkastelussa on, että julkinen sektori on luotu kansalaisia varten ja sille on osoitettu tehtäviä, jotka palvelevat kansalaisten tarpeita. Tällöin kansalaisten kannalta on oleellista, miten julkisen sektorin yksittäiselle kansalaiselle tuottaman suoritteen reaaliarvo kehittyy. Lisäksi teknologian kehittyessä tietty määriteltä kiinteähintainen suorite tulisi pystyä tuottamaan aiempaa pienemmillä resursseilla.

3.3. Julkisen sektorin työpanos

Julkinen sektori laajeni ripeästi 1970-luvun puolivälistä aina taantumien alkuun vuonna 1991. Kun vuonna 1975 julkisella sektorilla työskenteli noin 370 000 henkeä, vuonna 1991 työntekijöitä oli jo noin 590 000 (kuvio 2). Samaan aikaan väestön määrä kutakin julkisen sektorin työntekijää kohti pieneni vajaan 13:sta 8,5:een (kuvio 3). 1990-luvun alun taantuma katkaisi julkisen sektorin laajenemisen. Vuosina 1992–1994 julkisen sektorin työntekijöiden määrä pieneni runsaalla 46 000 hengellä. Tämän jälkeen sektorin työntekijöiden määrä alkoi uudelleen kasvaa. Vuonna 2009 julkisella sektorilla työskenteli lähes 613 000 henkeä, mikä oli enemmän kuin koskaan aiemmin. Väestön määrä kutakin julkisen sektorin työntekijää kohti pieneni vajaan 13:sta 8,5:een (kuvio 3).

Kuvio 3. Väestön määrä yhtiä julkisen sektorin työntekijää kohti



Lähde: Tilastokeskus.

kijää kohti pysytteli tarkastelujakson lopulla samalla tasolla kuin huippuvuosina ennen 1990-luvun alun taantumaa.

Vuonna 2008 julkisen sektorin työntekijöiden määrä oli 5 prosenttia suurempi kuin vuonna 1990 (taulukko 7). Määrä kasvoi hyvin eri vauhtia eri tehtävissä. Terveystuon ja sosiaaliturvan parissa työskentelevien henkilöiden määrä kasvoi 14–15 prosenttia tarkastelujaksolla, koulutuksessa työskentelevien määrä vain 3,5 prosenttia. Työntekijämäärä lisääntyi selvästi hyvinvointivaltiota ylläpitävissä tehtävissä. Muissa tehtävissä työntekijöiden määrä oli vuonna 2008 vajaat 4 prosenttia pienempi kuin vuonna 1990.

3.4. Julkisen sektorin kiinteähintaiset menot yksittäistä kansalaista kohden

Väestön määrään suhteutettuna kuva hyvinvointivaltiota ylläpitävien tehtävien kansalaisille tuottamista suoritteista tarkentuu. Hyvinvointipalvelujen kautta yksittäiselle kansalaiselle kanavoidut kiinteähintaiset suoritteet olivat vuonna 2008 selvästi suuremmat kuin vuonna 1990 (taulukko 8). Tänä aikana kiinteähintaiset kulutusmenot kansalaista kohden kasvoivat hyvinvointivaltiota ylläpitävissä tehtävissä 12,4 prosenttia ja kokonaismenot 28,6 prosenttia; muissa kuin hyvinvointivaltiota ylläpitävissä tehtävissä suoritteet kasvoivat selvästi vähem-

Taulukko 7. Julkisen sektorin työntekijät tehtävittäin, 1 000 henkilöä

	Tehtävät yhteensä	Terveydenhuolto	Koulutus	Sosiaaliturva	Hyvinvointi	Muu kuin hyvinvointi
1990	585,2	130,2	139,9	99,7	369,8	215,4
1991	589,4	133,3	139,3	103,2	375,8	213,6
1992	573,8	130,5	135,3	99,6	365,3	208,5
1993	545,8	128,3	132,8	93,4	354,5	191,3
1994	543,2	126,6	130,8	93,2	350,6	192,6
1995	550,3	127,6	133,3	96,4	357,3	193,0
1996	558,5	130,2	133,7	100,5	364,4	194,1
1997	572,1	133,2	135,9	102,6	371,6	200,5
1998	570,0	132,0	134,9	102,9	369,8	200,2
1999	572,8	131,7	136,4	103,2	371,3	201,5
2000	579,4	134,5	138,5	103,3	376,3	203,1
2001	587,3	137,6	142,3	105,2	385,1	202,2
2002	600,8	142,9	145,8	107,5	396,2	204,6
2003	605,8	144,2	147,6	107,1	398,9	206,9
2004	608,4	144,2	148,5	107,9	400,5	207,9
2005	608,4	145,9	147,3	108,3	401,5	206,9
2006	611,0	146,3	146,7	110,1	403,1	207,9
2007	609,7	145,7	146,5	112,0	404,2	205,5
2008	614,3	147,9	144,8	114,6	407,2	207,1
Muutos, %	5,0	13,6	3,5	14,9	10,1	-3,9

Tehtäväkohtaiset työntekijämäärät on muodostettu kertomalla julkisen sektorin työntekijöiden määrä tehtäväkohtaisen palkkasumman osuudella julkisen sektorin palkkasummasta. Tällöin oletetaan, että keskipalkat ovat kehittyneet yhdenmukaisesti kaikissa tehtävissä.

Lähteet: Tilastokeskus ja omat laskelmat.

män. Erityisesti sosiaaliturvassa mutta myös terveydenhuollossa kiinteähintaiset kulutus- ja kokonaismenot kansalaista kohden kasvoivat enemmän kuin julkisen sektorin tehtävissä keskimäärin.

Koulutuksen ja sosiaaliturvan tuottamia suoritteita on mielekästä tarkastella erikseen suhteessa siihen väestön osaan, johon koulutus ja sosiaaliturva pääasiassa kohdistuvat (taulukko 9). Iältään 5–24-vuotias väestö kattaa esi-, perus-, keski- ja korkean asteen koulutuksessa olevat. Väestön ikärakenteen muutos näkyy selvästi koulutuksen kohderyhmissä. Koulutettaviin ikäluokkiin kuuluvien määrä supistui noin 44 000 (3,4 %) tarkastelujakson aikana.

5–24-vuotiaaseen väestön osaan suhteutettuna koulutuksen ohjatut kiinteähintaiset kulutusmenot olivat 8,9 prosenttia vuonna 2008 ja kokonaismenot 18,6 prosenttia suuremmat kuin vuonna 1990.

Sosiaaliturvan suoritteita saavat lapset lapsilisinä ja kotihoidon tukena, työttömät työttömyyspäivärahana ja eläkeläiset eläkkeinä. Väestön ikärakenteen muutos näkyy selvästi myös sosiaaliturvan kohderyhmissä. Yli 60-vuotiaiden määrä kasvoi 340 000 (36,7 %) ja 0–14-vuotiaiden määrä supistui 73 000 (7,6 %) tarkastelujakson aikana. Työttömiä oli vuonna 2008 noin 90 000 (109,8 %) enemmän kuin vuonna 1990. Lasten, eläkeläisten ja työttömi-

Taulukko 8. Julkisen sektorin kiinteäbinaiset menot tehtiävittäin väestön määrään subteutettuna, muutos, %

	Tehtävät yhteensä		Terveydenhuolto		Koulutus		Sosiaaliturva		Hyvinvointi		Muu kuin hyvinvointi	
	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais
1990												
1991	-1,2	4,8	-0,9	-0,4	-2,3	0,7	0,2	9,2	-1,1	5,7	-1,4	3,1
1992	-3,7	2,8	-4,3	-4,4	-4,2	-2,7	-4,7	10,0	-4,3	4,9	-2,6	-1,3
1993	-3,3	2,1	0,9	-1,5	-4,5	-1,8	-9,0	0,3	-3,6	-0,4	-2,7	7,2
1994	0,7	2,3	-3,6	-2,5	1,7	-4,4	2,1	4,6	-0,3	1,8	2,3	3,1
1995	1,3	2,9	3,9	4,4	4,9	10,2	-3,6	-2,2	2,3	0,9	-0,3	6,6
1996	1,8	-1,1	2,4	2,9	-1,5	-1,1	4,3	1,4	1,4	1,2	2,5	-5,1
1997	4,4	0,4	2,7	4,8	1,0	0,7	11,7	-0,2	4,3	0,8	4,7	-0,2
1998	0,9	-1,3	0,5	-1,9	1,4	0,8	-0,8	-1,6	0,5	-1,3	1,5	-1,3
1999	0,9	0,5	1,3	2,0	-0,9	-0,2	3,4	1,0	1,1	1,0	0,8	-0,3
2000	0,7	-2,8	3,3	3,3	2,6	2,4	3,3	-4,4	3,1	-1,9	-3,0	-4,7
2001	1,3	0,8	2,0	2,2	2,1	3,2	2,6	0,8	2,2	1,5	0,0	-0,5
2002	2,6	2,2	4,6	3,8	2,1	1,8	1,6	4,0	2,9	3,6	2,0	-0,6
2003	0,5	2,3	1,2	2,1	-0,4	2,4	1,4	3,8	0,7	3,1	0,3	0,5
2004	0,7	1,9	0,0	2,2	0,0	-0,3	2,9	2,7	0,8	2,0	0,5	1,7
2005	0,0	0,7	1,1	2,2	-1,0	-2,5	1,9	1,0	0,6	0,5	-1,0	1,0
2006	0,2	0,1	0,0	1,6	-1,1	-0,3	4,0	0,5	0,7	0,4	-0,6	-0,6
2007	0,0	0,6	-1,8	-0,3	0,3	-0,9	1,9	1,6	-0,1	0,7	0,0	0,2
2008	1,2	2,0	1,6	3,0	-1,3	0,1	2,9	1,0	1,1	1,1	1,5	4,0
Yhteensä	9,2	23,0	15,5	25,6	-1,3	7,5	27,4	37,8	12,4	28,6	4,2	12,7

Lähteet: Tilastokeskus ja omat laskelmat.

Taulukko 9. Julkisen sektorin kiinteähintaiset koulutusmenot kouluikäisten (5–24-vuotiaat) määrään suhteutettuna ja sosiaaliturvamenot etuudensaajien (0–14-vuotiaat, yli 60-vuotiaat, työttömät) määrään suhteutettuna; muutos, %

	Koulutus		Sosiaaliturva	
	Kulutus	Kokonais	Kulutus	Kokonais
1990				
1991	-1,0	2,0	-4,0	4,5
1992	-2,9	-1,4	-10,1	3,8
1993	-3,7	-1,0	-13,3	-4,5
1994	2,2	-4,0	1,9	4,3
1995	5,0	10,3	-2,6	-1,2
1996	-1,6	-1,2	5,1	2,2
1997	0,6	0,2	14,2	2,1
1998	1,0	0,4	0,5	-0,3
1999	-0,9	-0,3	4,3	2,0
2000	3,0	2,7	3,8	-3,9
2001	2,7	3,8	2,6	0,7
2002	2,8	2,5	1,8	4,3
2003	0,3	3,2	1,3	3,7
2004	0,8	0,5	2,8	2,6
2005	-0,2	-1,7	1,4	0,6
2006	-0,2	0,6	3,4	-0,1
2007	1,4	0,2	1,7	1,4
2008	-0,2	1,2	2,2	0,3
Yhteensä	8,9	18,6	15,0	24,3

Lähteet: Tilastokeskus ja omat laskelmat.

en määrään suhteutettuna sosiaaliturvaan ohjatut kiinteähintaiset koulutusmenot olivat 15 prosenttia vuonna 2008 ja kokonaismenot 24,3 prosenttia suuremmat kuin vuonna 1990.

Etuudensaajien koostumuksen muutos selittää osan kiinteähintaisten suoritteiden kasvusta. Keskimääräinen eläke ja työttömyyskorvaus ovat korkeita suhteessa lapsikohtaiseen lapsilisään ja kotihoidon tukeen. Se, että eläke-

läisten ja työttömien osuus etuudensaajista kasvoi runsaat 10 prosenttiyksikköä ja lapsien osuus supistui saman verran tarkastelujaksolla, kasvatti sosiaaliturvan tuottamaa kiinteähintaista suoritetta. Silti, kun menot suhteutetaan pelkästään eläkeläisten määrään, saajakohtaiset kiinteähintaiset koulutusmenot olivat vuonna 2008 lähes samalla tasolla ja kokonaismenot 7,4 % suuremmat kuin vuonna 1990.³

4. Johtopäätökset

Tilastoista näkyy, että viime vuosina talouden käypähintaisesta arvonlisäyksestä eli tuotannon kautta syntyneestä jakovarasta on ohjattu josta-kuinkin saman verran julkisen sektorin käyt-

³ Koska työeläkkeitä tarkistetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin ja ansiotasoindeksin yhteen painotetun muutoksen mukaan, työeläkkeiden ostovoima kasvaa, kun reaaliansiot kasvavat. Tässä tarkastelussa työeläkkeiden ostovoiman kasvu kasvattaa luonnollisesti sosiaaliturvan kautta kansalaisille kanavoitavia kiinteähintaisia suoritteita.

töön kuin ennen taantumaa vuonna 1990. Hyvinvointivaltiota ylläpitävissä tehtävissä kulu- tus- ja kokonaismenojen osuus jakovarasta näyttää kuitenkin vakiintuneen ennen 2009 taantumaa vuoden 1990 tasoa korkeammalle tasolle. Oleellista on, että tänä ajanjaksona julkisen sektorin käyttöön ohjatuista resursseista kasvava osa on kohdistettu hyvinvointivaltiota ylläpitäviin tehtäviin.

1990-luvun alun taantumaa jälkeen julkiselle sektorille palkattiin runsaasti uusia työntekijöitä niin, että vuonna 2009 julkisella sektorilla työskenteli enemmän ihmisiä kuin koskaan aiemmin. Samalla väestön määrä kutakin julkisen sektorin työntekijää kohti oli saavuttanut uudelleen tason, jolla se oli ennen 1990-luvun alun taantumaa. Työntekijöiden määrä kasvoi erityisesti terveydenhuollossa ja sosiaaliturvas- sa, koulutuksessa vain vähän. 1990-luvun taan- tumaa jälkeen noin 71 000 julkiselle sektorille palkatusta työntekijästä 80 prosenttia työllistyi hyvinvointivaltiota ylläpitäviin tehtäviin ja 20 prosenttia muihin julkisen sektorin tehtäviin. Vuonna 2008 muissa kuin hyvinvointivaltiota ylläpitävissä tehtävissä työskenteli edelleen vähemmän ihmisiä kuin vuonna 1990.

Resurssien määrän kasvu ja kasvun kohden- tuminen heijastui myös julkisen sektorin tuot- tamiin suoritteisiin erityisesti hyvinvointivaltiota ylläpitävissä tehtävissä. Näyttää siltä, että terveydenhuollon kautta yksittäiselle kansalai- sille jaetut kiinteähintaiset suoritteet olivat vuonna 2008 selvästi suuremmat kuin vuonna 1990. Koulutusikäiseen väestöön ja sosiaalie- tuuksia saavaan väestöön suhteutettuna resurs- sit ja suoritteet olivat huomattavasti vuotta 1990 suuremmat myös koulutuksessa ja sosiaa- liturvassa.

Julkisella sektorilla niukkuus näyttäisi koh- distuneen selvästi vähemmän hyvinvointivalti-

oita ylläpitäviin tehtäviin kuin muihin tehtä- viin. Tilastoista on vaikea löytää tukea väitteel- le, että kansalaisten kannalta katsottuna hyvin- vointivaltio olisi ollut juuri ennen vuoden 2009 taantumaa voimakkaasti heikommassa kanti- missa kuin kultaisina vuosina ennen 1990-lu- vun alun taantumaa.

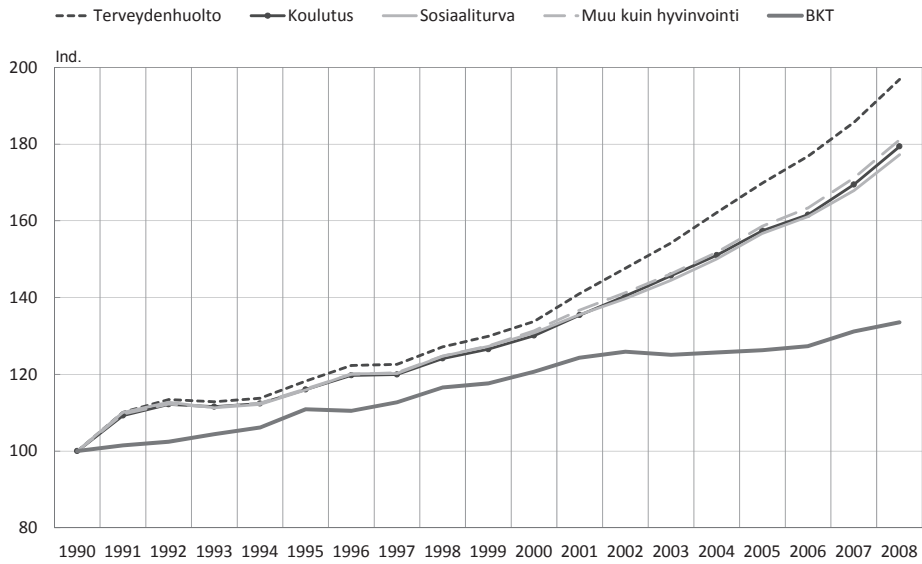
Analyysin perusteella nousee esiin myös käytettävissä olevaan tilastoaineistoon liittyviä kysymyksiä. Edellä suoritettu tehtäväkohtais- ten menojen kiinteähintainen tarkastelu antaa väistämättä karkean kuvan julkisen sektorin kansalaisille jaetuista suoritteista ja niiden muutoksista. Aihe on kuitenkin tärkeä ja ku- vasta juontuva talouspoliittinen viesti vahva. Tästä syystä tehtäväkohtaisten hintaindeksien laskentaan olisi syytä pureutua vihkiytyneem- min voimin jatkossa. □

Kirjallisuus

- Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä EKT 1995 (1997), Euroopan yhteisöjen virallisten jul- kaisujen toimisto, Luxemburg.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin (verkkojulkaisu), ISSN=1798-0593, Tilastokeskus, Helsinki. Saantitapa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/jmete/tau.html> (viitattu 26.6.2012).
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Kansantalouden tilinpito (verkkojulkaisu), ISSN=1795-8881, Ti- lastokeskus, Helsinki. Saantitapa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/vtp/index.html> (viitattu 26.6.2012).
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus (verkkojulkaisu), ISSN=1798-7830. Tilastokes- kus, Helsinki. Saantitapa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/index.html> (viitattu 26.6.2012)
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne (verk- kojulkaisu), ISSN=1797-5379, Tilastokeskus, Hel- sinki. Saantitapa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/vaerak/tau.html> (viitattu 26.6.2012).

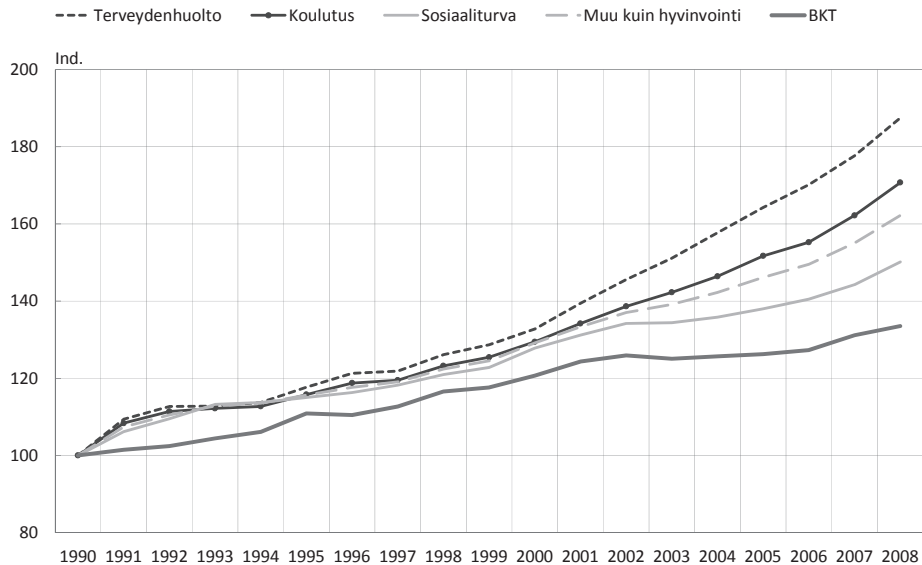
LIITE

Kuvio 4. Julkisen sektorin kulutusmenojen ja koko talouden arvonlisäyksen hinta 1990–2008



Lähteet: Tilastokeskus ja omat laskelmat.

Kuvio 5. Julkisen sektorin kokonaismenojen ja koko talouden arvonlisäyksen hinta 1990–2008



Lähteet: Tilastokeskus ja omat laskelmat.