

Katsauksia ja keskustelua

Julkinen sektori kansantalouden tilinpidossa

PIRKKO AULIN-AHMAVAARA

Kansantaloustieteen dosentti

Kansantaloudellisen aikakauskirjan numerossa 3/1999 Vesa *Kanniaisen* & Mika *Lindenin* ja Matti *Virénin* kirjoituksissa tulevat hyvin esiin julkisen sektorin määrittelyn ja tilastoinnin ongelmat. Tätä keskustelua näyttäisi olevan paikallaan täydentää tarkastelemalla julkiseen sektoriin liittyviä käsitteitä nykyisen kansantalouden tilinpidon kannalta. Nykyinen kansantalouden tilinpito on tarkasti kuvattu kansainvälisten järjestöjen sihteeristöjen työryhmän laatimassa julkaisussa System of National Accounts 1993 (SNA93) ja Eurostatin julkaisussa Euroopan tilinpitojärjestelmä 1995 (EKT95).

Itse asiassa termi »julkinen sektori» ei kansantalouden tilinpidon ydinjärjestelmässä ole edes käytössä. Seuraavassa pyrin esittämään kansantalouden tilinpidon käsitteistön puitteisissa mahdollisia tulkintoja sille, mitä voitaisiin tarkoittaa julkisen sektorin tuotannolla tai julkisella tuotannolla tai julkisella kulutuksella. Selvitys on asian luonteen vuoksi valitettavan tekninen. Tilinpidon käsitteet ovat itse asiassa vähän monimutkaisempia kuin päältäpäin ehkä näyttää (esimerkiksi SNA93-julkaisu sisältää yli 700 tiheästi kirjoitettua A4-kokoista sivua). Monimutkaisuus ei, ainakaan kaikilta osiltaan,

johdu julkaisun laatijoiden pahasta tahdosta tai kyvyttömyydestä yksinkertaistaa asioita, vaan se kuvastaa nykyaikaisen kansantalouden monimuotoista todellisuutta. Kansantalouden tilinpi-toa laadittaessa tätä todellisuuden monimuotoisuutta ei voida jättää huomioon ottamatta.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa termi »julkinen sektori» kylläkin on käytössä. Työvoimatutkimuksen tietoon »julkisen sektorin työlliset» rinnastettavaa tuotantoa koskevaa tietoa ei kansantalouden tilinpidosta kuitenkaan voi saada.

Institutionaalinen sektori »julkisyhteisöt»

Kun nykyaikaisessa kansantalouden tilinpidossa puhutaan sektoreista tarkoitetaan ns. institutionaalisia sektoreita. Tästä saadaan ensimmäinen mahdollinen tulkinta termille »julkinen sektori» kansantalouden tilinpidossa. Se voisi tarkoittaa sektoria »julkisyhteisöt» (englanniksi general government). Julkisyhteisöt ovat institutionaalisia yksiköitä, jotka tuottavat veroilla tai pakollisilla maksuilla rahoitettuja markkinatomia palveluja yksilölliseen tai kollektiiviseen

kulutukseen tai suorittavat tulojen ja varallisuuden uudelleen jakoa. Markkinattomia ovat palvelut, jotka myydään taloudellisesti merkityksettömään hintaan. EKT95:ssä tällä tarkoitetaan hintaa, joka kattaa alle puolet tuotantokustannuksista. Julkisyhteisöihin eivät kuulu esimerkiksi kuntien liikelaitokset.

Julkisyhteisöjen tuotos ja arvonlisäys vuonna 1998, milj. mk

Markkinatuotos	17 819
Tuotos omaan loppukäyttöön	2 798
Muu markkinaton tuotos	156 697
Siitä: Markkinattomien tuotteiden myynnit	13 564
Tuotos yhteensä	177 314
Arvonlisäys	113 227
Siitä: Palkansaajakorvaukset	95 978
Kiinteän pääoman kuluminen	16 031

Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Julkisyhteisöjen tuotos koostuu voittopuolisesti (lähes 90 %) markkinattomista palveluksista, jotka arvotetaan (useimmiten) tuotantokustannushintaan. Tuotantokustannushinta kattaa välituotekäytön, palkansaajakorvaukset sekä kiinteän pääoman kulumisen ja tuotantoverot. Lisäksi julkisyhteisöjen tuotokseen kuuluvat julkisyhteisöjen omaan loppukäyttöön tuottamat tuotteet sekä niiden tuottamat markkinoilla myytävät tuotteet. Julkisyhteisöjen tuotos omaan loppukäyttöön sisältää mm. itselle suoritettua rakentamista sekä tietokoneohjelmien tuottamista omaan käyttöön. Myös tuotos omaan käyttöön arvotetaan käytännössä useimmiten tuotantokustannusten mukaan. Sen sijaan julkisyhteisöjen markkinatuotos arvotetaan markkinoilta saatavaan perushintaan (karkeasti ottaen se hinta, joka tuottajalle jää käteen).

Tuotoksen arvottamisperiaatteista seuraa, että julkisyhteisöjen arvonlisäys koostuu voitto-

puolisesti palkansaajakorvauksista. Kuitenkin kiinteän pääoman kuluminen muodostaa siitä lähes 10 %. Julkisyhteisöjen arvonlisäykseen sisältyy vähäisessä määrin (vajaa prosentti) myös nettotoimintaylijäämää, joka on saatu myydystä markkinatuotoksesta

Tuottajatyyppejä »julkinen toiminta»

Edellä tulkittiin termiä »julkinen sektori» kansantalouden päätöksentekijäyksiköiden (eli institutionaalisten yksiköiden) kannalta. Kuitenkin varsinaiset tuottajayksiköt ovat kansantalouden tilinpidon mukaan, ja varmasti kansantalouden todellisuudessaakin, ns. paikallisia toimialayksiköitä. Yhteen institutionaaliseen yksikköön voi kuulua yksi tai useampia paikallisia toimialayksiköitä. Kun julkisyhteisöihin kuuluvat markkinatuottajina toimivat paikalliset toimialayksiköt on rajattu pois (esimerkiksi kuntien asuntojen vuokraustoiminta) päästään hiukan edellistä suppeempaan julkisen sektorin tulkintaan, jota Suomen kansantalouden tilinpidossa kutsutaan »julkiseksi toiminnaksi». Enempää SNA93:ssa kuin EKT95:ssäkään ei tällaista käsitettä tosin ole.

Julkinen sektori

Vaikka enempää EKT95:n kuin SNA93:nkaan perusrakenteessa ei esiinny termiä »julkinen sektori» (public sector), sellainen kuitenkin löytyy SNA-käsikirjan esittelemistä järjestelmän sovellutuksista. Tällöin julkiseen sektoriin kuuluisi julkisyhteisöjen lisäksi yrityssektorin alasektori »julkiset yritykset». Yritys on kansantalouden tilinpidon mukaan julkinen silloin kun julkisyhteisöillä on siinä määräysvalta. Julkisiin yrityksiin kuuluvat mm. kuntien liikelaitokset.

Julkisten yritysten tuotos, samoin kuin muidenkin yritysten tuotos arvotetaan perushintaan.

Siihen sisältyy myös nettotoimintaylijäämää. Nettotoimintaylijäämää sisältyisi tällöin tietysti myös julkisen sektorin arvonlisäykseen huomattavasti enemmän kuin yksi prosentti. Tällä tavalla määritellystä julkisen sektorin tuotoksesta tai arvonlisäyksestä ei meillä kuitenkaan ole tietoja käytettävissä.

Myös työvoimatutkimuksessa on, kuten alussa totesin, käytössä käsite »julkinen sektori». Se on kuitenkin suppeampi käsite kuin SNA93:ssa mainittu julkinen sektori, koska kaikki julkiset yritykset eivät ole siinä mukana. Se on toisaalta laajempi kuin tilinpidon käsite »julkisyhteisöt», koska siinä ovat mukana mm. kuntien liikelaitokset.

Julkisyhteisöjen kulutusmenot

Julkisesta kulutuksesta ei kansantalouden tilinpidossa nykyisin puhuta. Käsitteenä on julkisyhteisöjen (tai Suomessa julkiset) kulutusmenot tai vaihtoehtoisesti julkisyhteisöjen todellinen kulutus. Julkisyhteisöjen kulutusmenojen suurin erä on niiden tuottamien markkinattomien palvelujen arvo vähennettynä näistä palveluista perityillä maksuilla. Lisäksi niihin sisältyvät maksetut luontoismuotoiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä tarkoittaa julkisyhteisöjen maksamia markkinatuottajien suoraan kotitalouksille toimittamia tavaroita ja palveluja. Tyyppillinen esimerkki on KELA:n maksamat lääkekorvaukset.

Julkisyhteisöjen todellinen kulutus käsittää julkisyhteisöjen kollektiiviseen kulutukseen käyttämät kulutusmenot. Muu osa julkisyhteisöjen kulutusmenoista käytetään kotitalouksien yksilöllisen kulutuksen maksamiseen.

Julkisyhteisöjen kulutusmenot ja todellinen kulutus vuonna 1998, milj. mk

Julkisyhteisöjen muu markkinaton tuotos	156 697
– markkinattomien tuotteiden myynnit	13 564
+ maksetut luontoismuotoiset sosiaali- etuudet	6 068
= julkisyhteisöjen kulutusmenot	149 201
– julkisyhteisöjen maksama yksilöllinen kulutus	93 810
= julkisyhteisöjen todellinen kulutus	55 391

Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Lopuksi

Kuten Mika Linden kirjaesittelyssään (Kansantaloudellinen Aikakauskirja 4/1999) toteaa, *Leamerin* artikkelin pohjalta, kansantaloustieteellisessä tutkimuksessa tarvitaan hypoteesien ja teorian ohella myös aineistoja. Aineiston sisällön ymmärtämiseen on syytä uhrata aikaa. Aineistoihin liittyvät kysymykset eivät yleensä ole triviaaleja. Erityisesti ne eivät ole sitä kansantalouden tilinpidon osalta. Ainakin Pohjois-Amerikassa huomattavatkin kansantaloustieteen tutkijat ovat kiinnostuneita kansantalouden tilinpitoon liittyvistä mittausongelmista. Tämän saatoin havaita osallistuessani Ottawassa 21–22.1.2000 aiheesta »The Canada-U.S. Manufacturing Productivity Gap» pidettyyn tieteelliseen konferenssiin, jonka järjesti Kanadan Centre for the Study of Living Standards. Kansantaloustieteen tutkijoiden suurempi mielenkiinto aineistokysymyksiin Suomessakin varmasti hyödyttäisi kaikkia osapuolia.