

EMU, JULKINEN TALOUS JA
SOSIAALITURVAN RAHOITUS

KELA
Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 50
Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos Sarja B 159

KARI ALHO JA HANNU KASEVA

**EMU, JULKINEN TALOUS JA
SOSIAALITURVAN RAHOITUS**

SUMMARY

EMU, Public Sector Finances and
the Financing of Social Security

Helsinki 1999

Kirjoittajat

Kari Alho, dosentti, tutkimusjohtaja

Hannu Kaseva, VTK, tutkija

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Helsinki

Sarjan julkaisu on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

ISBN 951-669-487-X (Kela)
ISSN 1238-5050

ISBN (Taloustieto) 951-628-310-1
ISSN 0356-7443

Kelan omatarvepaino
Helsinki 1999

Tiivistelmä

Alho K, Kaseva H. **EMU, julkinen talous ja sosiaaliturvan rahoitus**. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 50, 1999. X + 166 s. ISBN 951-669- 487-X.

Tutkimuksessa tarkastellaan Suomen kansantaloutta talous- ja rahoituksen jäsenenä, erityisesti julkisen talouden ja talouspolitiikan sekä sosiaaliturvan ja sen rahoituksen näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata sosiaaliturvan ja julkisen talouden kehitys historiallisesti pitkällä aikavälillä ja EMUn tuoma lisävaikutus talouden ja sosiaaliturvan kehitykseen sekä tehdä arvioita näistä 25 vuoden tähtäyksellä tästä eteenpäin. Lisäksi tarkastellaan erilaisten taantumavaihtoehtojen merkitystä tässä yhteydessä. Talouspolitiikan kannalta arvioidaan edelleen EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen tuomaa rajoitetta sekä EMU-puskureiden toimintaa.

Avainsanat: EMU, julkinen talous, sosiaaliturva, rahoitus

Abstract

Alho K, Kaseva H. **EMU, Public Sector Finances and the Financing of Social Security**. Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland, Studies in social security and health 50, 1999. X + 166 pp. ISBN 951-669- 487-X.

The study analyses the Finnish economy as a member of EMU, especially from the point of view of public sector finances, economic policies, and social security and its financing. The developments of social security and public finances are described historically and the impact of EMU on the economy and social security is analysed. Social security and its financing are evaluated in a horizon of 25 years in the future. In addition, various kinds of possible recessions are analysed in this connection. Further, the constraint imposed by the Growth and Stability Pact and the functioning of the Finnish EMU buffers are evaluated. – Summary pp. 154–159.

Key words: EMU, public sector, social security, financing

ALKUSANAT

Käsillä oleva tutkimus EMUsta, sosiaaliturvasta ja sen rahoituksesta sekä talouspolitiikasta on tehty Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksessa (ETLA) Kansaneläkelaitoksen rahoittamana.

Kiitämme Kansaneläkelaitosta tutkimuksemme rahoittamisesta ja mahdollisuudesta tutkia mielenkiintoista ja talouden, talouspolitiikan sekä sosiaaliturvan kannalta tärkeää kenttää. Kiitämme tutkimusjohtaja Jukka Lassilaa ja tutkimusohjaaja Tarmo Valkosta ETLAsta saamistamme virikkeistä tutkimukseemme sekä tutkija Ville Kaitilaa ETLAsta luvun 7 ja tutkimusjohtajia Jaakko Kianderia ja Pasi Holmia VATTista luvun 8 kommentoinnista. Kiitämme erityisesti kahta KELAn nimeämää anonyymia asiantuntijaa saamastamme rohkaisusta ja asiantuntevista kommenteista työhömmme. Toteamme samalla, että mainituilla henkilöillä ei ole vastuuta tutkimuksen sisällöstä ja johtopäätöksistä. Kiitämme edelleen vastaava toimittaja Kaino Laaksosta KELAsta tutkimuksen kieliasuun saaduista korjauksista ja Anthony de Carvalhoa ETLAsta englanninkielisen tiivistelmän tarkistamisesta.

Sisäinen työnjakomme on ollut se, että Kari Alho on vastannut luvuista 3, 4, 7 ja 8 ja Hannu Kaseva luvuista 2, 5 ja 6. Muut osat ovat yhteisiä.

Helsingissä marraskuussa 1999

Kari Alho Hannu Kaseva

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tavoitteet	1
1.2	Tutkimuksen rakenne	2
2	SOSIAALIMENOT KANSANTALOUDESSA	5
2.1	Sosiaalimenojen käsite ja käytetty tilastoaineisto	5
2.2	Julkisen sektorin kehitys euroalueella ja Suomessa	8
2.3	Sosiaalimenojen kehitys Suomessa 1950–1998	17
2.4	Julkisen talouden vaikutuksia kansantalouden toimintaan	23
3	EMUN PITKÄN AJAN VAIKUTUS SOSIAALITURVAAN	27
3.1	Laskentakehikko	27
3.2	Sosiaaliturva ja talouden kasvu eri oletuksin työmarkkinoista	31
3.3	EMUn pitkän ajan vaikutukset sosiaaliturvaan	36
3.3.1	Talouden tehostuminen	37
3.3.2	Koron lasku ja pääomamarkkinoiden tehostuminen	39
3.3.3	Verokilpailu	40
4	JULKISEN VELAN JA ALIJÄÄMÄN OPTIMAALINEN TASO	43
4.1	Julkinen velka ja julkinen pääomavaranto	43
4.2	Julkisen talouden optimaalinen ylijäämä	49
5	JULKISEN SEKTORIN RAHOITUSJÄÄMÄN SUHDANNE- JA RAKENNETEKIJÄ	53
5.1	Hodrick-Prescott-tasointusmenetelmä	54
5.2	Julkisten tulojen ja menojen suhdannejousto	57
5.3	Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän suhdan- tekijä	61
5.4	Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusjäämä	63
5.5	Finanssipolitiikan päätösperäinen vaikutus	65

6	JULKINEN TALOUS JA SOSIAALITURVA PITKÄLLÄ AJALLA	69
6.1	Julkiselle taloudelle laaditut pitkän ajan kehitysarviot	69
6.2	Julkisen talouden ennustemallin keskeiset makrotaloudelliset oletukset	75
6.3	Julkisen talouden ennustemallin rakenne ja käyttäytymisoletukset	81
6.4	Perusvaihtoehdon tulokset	87
6.5	Taantumavaihtoehto	101
6.6	Vero- ja eläkepolitiikan muutospainheet	107
7	TALOUS- JA RAHALIITON VAKAUSSOPIMUS JA FINANSSIPOLITIIKAN MITOITUS	113
7.1	Vakaussopimus ja sen perusteet	113
7.2	Vakaussopimus ja varovaisuus vs. riskin- otto talouspolitiikassa	118
7.3	Lama ja sosiaaliturvaetuudet	125
8	SOSIAALITURVA JA EMU-PUSKURIT	131
8.1	Puskureiden perusteet	131
8.2	Puskureiden merkitys talouden ja sosiaaliturvan kannalta EMU-oloissa	134
8.3	Simulointi EMU-puskureiden toiminnasta ja merkityksestä taantumassa	139
8.4	Pitääkö sosiaalietuuksia lisätä vai leikata taantumassa?	142
9	YHTEENVETO	149
10	SUMMARY	154
	LÄHTEET	160
	LIITTEET	163

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Sosiaaliturva on yksi keskeinen nykyaikaisen markkinatalouden toimintamekanismi. Sen perimmäinen tavoite on sosiaalisten ja taloudellisten riskien kantaminen kollektiivisesti koko yhteiskunnan taholla. Markkinatalous tarjoaa omat keinonsa, yksityisen vakuutus-toiminnan, jonka avulla yksilöt voivat hankkia itselleen vakuutus-turvaa. Näiden kahden järjestelmän välinen rajankäynti, molempien edut ja haitat, ei ole tämän tutkimuksen kohteena, vaan lähtökohta-na on julkisen sosiaaliturvan olemassaolo nykymuodossaan.

Julkinen sosiaaliturva on toisaalta mittava osa kansantaloutta ja vaa-tii huomattavasti rahoitusta. Jos sosiaaliturva toimii oikein, osan täs-tä rahoituksesta se ”hankkii” itse kohottaessaan riskinotto-kykyä ja tätä kautta talouden kokonaistuloja. Toisaalta se on merkinnyt kas-vavaa painetta kiristää verorasitusta ja toisaalta hoitaa osa sosiaali-turvan rahoituksesta velanotolla eli lykkäämällä verojen keräämistä tulevaisuuteen. Sosiaaliturva on siten keskeinen osa kansantaloutta, julkista taloutta ja talouspolitiikkaa. Nämä kysymykset ovat tämän tutkimuksen selvityskohteena.

Talous- ja rahaliiton (EMUn) oloissa Suomen talous ja talouspoli-tiikka ovat tulleet uuteen vaiheeseen. Talouspolitiikan tehtävä on muuttunut mitä ilmeisimmin ainakin osittain helpompaan suuntaan, toisaalta talouspolitiikan keinoja on vähemmän ja niiden käyttöä finanssipolitiikassa on rajoitettu. Tätä myöten myös sosiaaliturvan rahoitusrajoite on muuttunut. Sosiaaliturvan menoja ja rahoitusta on arvioitava sellaisten kansantalouden erilaisten skenaarioiden taustaa vasten, joissa talouden kehitys poikkeaa vakaan kasvun uralta.

EMUlla on myös suoria ja epäsuoria vaikutuksia kansantalouteen ja tätä kautta sosiaaliturvajärjestelmän toimintaan. Näitä pyritään tutki-muksessa selvittämään. Sosiaaliturvajärjestelmällä, mm. ns. EMU-puskureilla, on aiempaa enemmän talouspoliittista roolia, koska nii-den avulla on osittain stabiloitava taloutta, kun muita sopeutumis-väyliä on aiempaa vähemmän.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Luvussa 2 määritellään tässä tutkimuksessa käytetty sosiaalimenojen käsite ja kansantalouden tilinpidon mukainen sosiaalimenojen luokittelu. SKT-90 mukaisen kansantalouden tilinpidon tilastoaineiston luokittelusta arvioidaan sen historiallista vertailukelpoisuutta. Vuoteen 1950 ulottuvan sosiaalimenojen aikasarja-aineiston laajentamiseksi olemassa olevaa tilinpidon aineistoa täydennettiin useasta eri lähteestä kerätyllä materiaalilla.

Luvussa esitetään historiallinen katsaus julkisen sektorin kehitykseen euroalueella ja Suomessa. Katsauksessa kuvataan julkisen sektorin laajenemisen mahdollisia syitä ja seurauksia. Euromaiden julkisten sektorien keskimääräistä kehitystä verrataan Suomessa toteutuneeseen kehitykseen. Luvussa analysoidaan myös Suomen sosiaalimenojen pitkän aikavälin kehitystä toisen maailmansodan jälkeen. Mielenkiinnon kohteena on etenkin harjoitetun, sosiaalipoliittisiin kriteereihin nojaavan talouspolitiikan ongelmien erittely. Sosiaalimenojen jatkuvan paisumisen ongelmaan pyritään löytämään myös mikrotaloudellisia syitä. Luvussa esitetään yleisimmät argumentit julkisen sektorin väliintulolle markkinajärjestelmän toimintaan. Lisäksi arvioidaan julkisen palvelutuotannon laajenemisen vaikutuksia pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksiin ja työllisyyteen suuren julkisen sektorin kansantaloudessa.

Luvussa 3 arvioidaan EMUn pitkän ajan vaikutuksia sosiaaliturvaan. EMUlla on eri vaikutuksia talouteen talouden tehostumisen, reaalisien korkotason laskun, kilpailun kovenemisen ja eri euromaiden välisen tiivistyvän verokilpailun kautta. Nämä välittyvät talouteen ja sosiaaliturvaan sen mukaan, mitä oletetaan työmarkkinoiden toiminnasta. Tämän suhteen tehdään kaksi äärioletusta: työmarkkinat ovat kilpailulliset, joilla työvoiman tarjonta on kiinteä, tai monopolistisen jäykät, joilla reaalin nettopalkka on aina vakio. Kilpailulliset työmarkkinat sallivat sosiaaliturvan neutraalin rakentamisen ilman minkäänlaista tehottomuutta, monopolistisilla työmarkkinoilla voidaan johtaa kriittinen raja, jonka ylittävä sosiaaliturvan aiheuttaman verotuksen kiristyminen toimii lyhyelläkin aikavälillä sosiaaliturvan nauttijoiden vahingoksi, koska verotuksen aiheuttama kokonaistulotason putoaminen on vahingollista heidänkin kannaltaan.

Luvussa 4 tarkastelun näkökulma muuttuu tutkimaan julkisen sektorin velan ja alijäämän sopivaa, ”optimaalista” tasoa. Eri näkökulmia painottava tarkastelu pyrkii valottamaan sitä, kuinka erilaisten menettelyjen avulla saadaan suurikin tulos julkisen velan kustannuksista. Toisaalta voidaan todeta, että jos velanotto kanavoidaan tuottaviin julkisiin investointeihin, ei voida päätellä, että Suomessa julkinen velka olisi toistaiseksi noussut liian suureksi. Lisäksi tarkastellaan ns. veron tasoituksen näkökulmasta sitä, onko veroasteen kehitys ollut liian varovaista siten, että julkisten menojen menielään olevaa pienenemistä suhteessa BKT:hen ei ole tämän teoriakehikon näkökulmasta diskontattu tarpeeksi.

Luvussa 5 arvioidaan tilastollisin menetelmin Suomen julkisen sektorin tulojen ja menojen herkkyyttä suhdannevaihteluille. Saatuja julkisten tulojen ja menojen suhdannejoustoja hyödynnetään myöhemmin Suomen talouden pitkän aikavälin kehitysarvion laadinnassa. Suhdannetekijän ohella julkisyhteisöjen rahoitusjäämästä (ilman nettokorkomenoja) erotetaan väestörakenteen muuttumisesta ja päätösperäisestä, finanssipoliittisesta virityksestä riippuva rakenteellinen komponentti.

Luvussa 6 kuvataan tätä tutkimusta varten laadittu julkisyhteisöjen pitkän aikavälin ennustemalli ja käytetyt makrotaloudelliset taustaoletukset. Malli on viritetty ottamaan huomioon Suomen EMU-jäsenyyden aikaansaama toimintaympäristön muutos ja talouspolitiikan keinovalikoiman suppeneminen.

Vuoteen 2025 ulottuvia kehitysarvioita on tehty kaksi. Perus- ja taantumavaihtoehdossa BKT:n keskimääräisen kasvun arvioidaan olevan keskimäärin 2.2 prosenttia vuodessa. Vaihtoehtojen erot liittyvät suhdannesykliin ajoittumiseen. Taantumavaihtoehdossa kehitysarviokauden alussa vuosina 2001–2004 BKT:n kasvun ennakoidaan jäävän hyvin heikoksi, mutta se kiihtyy myöhemmin perusvaihtoehtoa nopeammaksi.

Tulosten kannalta on syytä huomata, että esitettyssä kehitysarvion perus- ja taantumavaihtoehdoissa vero- ja maksuparametrit on asetettu meille totutusta poikkeavalla tavalla. Toisin kuin useimmissa aiemmissa kehitysarvioissa työeläkemaksut on kiinnitetty nykyiselle tasolle. Tällä on haluttu ensinnäkin testata eläkerahastojen pitkän aikavälin kestävyyttä. Toisaalta nykyistä vielä raskaampaa työelä-

kemaksurasitusta rajoittaa euroalueen verokilpailun kiristyminen. Verotuksen keventämisen vaikutusta julkisyhteisöjen rahoitusjäämään on arvioitu erikseen vero- ja eläkepolitiikan ajankohtaiset muutospainet huomioon ottavissa vaihtoehtolaskelmissa.

Luvussa 7 siirrytään arvioimaan EU:n vakaussopimuksen merkitystä talouspolitiikkaa yleensä ja erityisesti sosiaaliturvamenoja rajavana tekijänä. Tällöin analysoidaan se odotettu kustannus, joka vakaussopimuksen sanktioilla, talletuksilla ja sakoilla on talouspolitiikkaa rajoittavana tekijänä eli sen varovaisuutta lisäävänä tekijänä, mikä merkitsee sitä, että budjettialijäämää kartetaan. Tätä verrataan siihen, mikä hyöty saadaan siitä, että verotusta voitaisiin pitää matalampana, jos ylijäämä olisi pienempi. Luvun loppuun tutkitaan historiallista sosiaalimenojen suhdanneriippuvuutta Suomessa ja sitä, kuinka erilaisissa taantumissa voidaan aiempaa politiikkasääntöä noudattamalla joutua ristiriitaan kasvu- ja vakaussopimuksen kanssa.

Luvun 8 tutkimuskohteena ovat Suomen EMU-valmistautumisen ominaispiirre eli ns. EMU-puskurit, jotka on rakennettu sosiaaliturvajärjestelmään. Tarkoitus on selvittää, mikä on puskureiden merkitys työllisyyden ja sosiaaliturvamaksujen kehityksen kannalta verrattuna vaihtoehtoisiin järjestelmiin. Luvun loppuun tarkastellaan sitä, minkälaista politiikkaa taantumissa tulisi harjoittaa, kun paineet sekä sosiaaliturvamaksujen alentamiseen yritysten kustannustaakan vähentämiseksi kasvavat ja toisaalta paineet ylläpitää entisen kaltaisia sosiaalietuuksia niiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen tarpeen vuoksi kasvavat.

Luku 9 on yhteenveto tutkimuksen keskeisistä tuloksista.

2 SOSIAALIMENOT KANSANTALOUDESSA

Kansantalouden tilinpidon luokituksen mukaan sosiaalimenot jakautuvat kolmeen pääryhmään. Sairauden, työttömyyden ja eläkkeelle jäämiseen aiheuttamia toimeentulomenetyksiä korvaa laajalti ansiosidonnainen sosiaalivakuutusjärjestelmä. Sosiaalivakuutuksen tarjoamaa toimeentulotuen turvaa täydentävät kotitalouksien saamat sosiaaliavustukset ja tulonsiirrot julkiselta sektorilta. Valtaosin kuntien tuottamien hyvinvointipalvelujen tehtävänä on tarjota maksuttomia tai alihinnoiteltuja sosiaali- ja terveystalouksien palveluja kaikille kansalaisille asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta.

2.1 Sosiaalimenojen käsite ja käytetty tilastoaineisto

Sosiaalimenojen käsite ja luokittelu on varsin kirjavaa. Pohjoismaisen tradition mukaan määriteltynä sosiaalimenoilla käsitetään julkisen vallan toimenpiteitä kansalaisten elintason turvaamiseen sosiaalivakuutuksia, erityyppisiä tulonsiirtoja ja sosiaali- ja terveystalouksien palveluja tarjoamalla. Kehittyneissä hyvinvointivaltioissa sosiaalietuuksien ja -tulonsiirtojen tehtävänä on taata vähintään perusturvan tasoinen toimeentulo muun muassa sairauden, työttömyyden ja eläkkeelle jäämisen varalta. Suomessa oikeus perusturvaan on kirjattu uuteen perustuslakiin.

Tässä tutkimuksessa sosiaalimenot on laskettu vanhan SKT-90 kansantalouden tilinpidon pohjalta. Tilinpidon luokituksen mukaisesti sosiaalimenot sisältävät sosiaalivakuutusetuudet ja -avustukset, erityyppiset tulonsiirrot kotitalouksille ja julkisen sektorin järjestämän sosiaali- ja terveydenhoidon, joka palvelun käyttäjälle on maksutonta tai alihinnoiteltua.

Sosiaalivakuutusmenot ovat vastikkeellisia, osin tai kokonaan vakuutusmaksuilla rahoitettuja, sosiaalisten riskien kattamiseen liittyviä menoja (taulukko 2.1). Vakuutusperusteisten sosiaalimenojen pääryhmän muodostaa eläkevakuutusjärjestelmä, joka jakautuu taesaeläkkeisiin perustuvaan kansaneläkejärjestelmään ja ansioon sidottuun työeläkejärjestelmään. Lähinnä työikäisen väestön vakuu-

tusturvan muodostaa sairausvakuutuksen ja työttömyysvakuutuksen päivärahajärjestelmä. Työeläkkeiden tapaan sairausvakuutusetuudet ovat ansiosidonnaisia. Työttömyysvakuutus jakautuu ansiosidonnaiseen ja perusturvan tasoista etuutta turvaavaan osaan. Ansiosidonnaisen työttömyysturvaetuuden saannin edellytyksenä on ammatti-
liiton tai niiden ylläpitämän kassan jäsenyys.

Sosiaaliavustukset ovat sosiaalivakuutusta täydentävä ja lähinnä työikäiselle väestölle suunnattu tukijärjestelmä (taulukko 2.1). Niiden tehtävänä on tarjota perusturvaa vastaava toimeentulo tietyt

Taulukko 2.1 Sosiaalimenot vuonna 1995 (mrd. mk) ja niiden osuus bruttokansantuotteesta (%).

	Mrd.mk	% BKT:stä
Sosiaalivakuutusetuudet	95.0	17.3
Työeläkkeet	49.6	9.0
Kansaneläkkeet	17.5	3.2
Työttömyysturva	13.0	2.4
Sairausvakuutusetuudet	10.5	1.9
Muut	4.4	0.8
Sosiaaliavustukset	34.3	6.2
Työttömyysturva	8.1	1.5
Toimeentulotuki	2.7	0.5
Asumistuki	2.6	0.5
Lapsilisät	8.8	1.6
Kodinhoitotuki	3.1	0.6
Opintotuki	2.6	0.5
Muut	6.5	1.2
Muut tulonsiirrot	7.1	1.3
Työllisyyskoulutus	1.4	0.3
Korkotuet	1.0	0.2
Muut	5	0.9
Sosiaali- ja terveystulot	44.3	8.1
Sosiaalipalvelut	17.7	3.4
Terveystulot	25.5	4.6
Sosiaalimenot yhteensä	180.7	32.9

edellytykset täyttävälle henkilölle ilman tarveharkintaa. Sosiaaliavustukset rahoitetaan valtaosin valtion ja kuntien verovaroilla. Sosiaaliavustusten pääerät käsittävät valtion rahoittaman opintotuen, työttömyyden perusturvan, asumistuen ja lapsilisät. Lisäksi sosiaaliavustuksiin luetaan mukaan muuta sosiaaliturvaa täydentävä kunnallinen toimeentulotuki.

Sosiaaliset tulonsiirrot käsittävät valtion ja pieneltä osin myös eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen jakamat avustukset kotitalouksille (taulukko 2.1). Keskeiseksi tulonsiirtomuodoksi on viime vuosina kehittynyt valtion koulutuspoliittinen tuki valtionapua nauttiville keskiasteen ammattioppilaitoksille. Lisäksi tulonsiirtoihin lasketaan mukaan muun muassa työterveyshuollon menot ja asuntorahaston korkotuet asunto-osakeyhteisöille. Myös Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkauksen jakamat avustukset kotitalouksille kuuluvat tähän ryhmään. Kansantalouden tilinpidossa edellä kuvatut tulonsiirrot sisältyvät kotitalouksien ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen saamiin tulonsiirtoihin julkisyhteisöiltä.

Sosiaali- ja terveydenhoitomenojen pääryhmän muodostaa lähinnä kuntien tuotantovastuulla oleva sairaala- ja terveyskeskuspalvelutoiminta. Myös kuntien järjestämä ja osin valtionosuusrahoitteinen vanhustenhoito ja lasten päivähoito kuuluvat sosiaalimenoihin. Viime vuosina näistä palveluista perittyjen käyttäjämaksujen osuus kokonaisrahoituksesta on kasvanut. On huomattava, että näistä julkisista palveluista perityt käyttäjämaksut sisältyvät tilinpidon väli-tuotekäyttöön, mikä vähentää julkisyhteisöjen sosiaalisen palvelutuotannon menoja.

Tutkimuksen tilastoaineisto on kansantalouden vanhan 1990-kantaisen tilinpidon vuosiaineistoa. Vuoden 1993 alusta lukien työeläkelaitokset siirrettiin yksityisestä rahoitussektorista julkiseen sektoriin. Tilastointikäytännön muutoksen Tilastokeskus on korjannut vuoteen 1975 asti. Tätä aikaisempi työeläkemenojen kehitystä kuvaava aineisto on kerätty vanhasta tilinpidosta aina vuoteen 1960 asti. Vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi vanhaan tilipitoaineistoon lisättiin työeläkevakuutuksen tietoja, jotka kerättiin vakuutustilastoista ja sosiaaliturvan kehitystä kuvaavista virallisista erillis-tilastoista. Sosiaalimenoaineisto ei kaikilta osin ole täydellinen. Esi-merkiksi sosiaalipoliittisin perustein myönnettyjen verovähennysten vaikutuksia ei ole huomioitu.

Tilinpidon mukainen sosiaalimenojen aikasarja-aineisto on vuosien varrella muuttunut ja täydentynyt sosiaalipolitiikan linjauksia vastaan. Historia-aineistokaan ei kaikilta osin ole tarkasti vertailukelpoista. Esimerkiksi 1980-luvun alussa ns. SOVE-uudistuksen (sosiaali-etuuksien verouudistus) yhteydessä useat sosiaalivakuutusetuudet, kuten sairausvakuutusetuudet tulivat asteittain verollisiksi. Työttömyysvakuutusetuudet tulivat verollisiksi vuonna 1985. Verotuksen vaikutuksen kompensoimiseksi etuuksien tasoja vastaavasti nostettiin, mikä näkyi sosiaalimenojen kasvuvauhdin kiihtymisenä ja bruttokansantuoteosuuden kasvuna.

2.2 Julkisen sektorin kehitys euroalueella ja Suomessa

Toisen maailmansodan jälkeinen jälleenrakennuskausi loi otollisen maaperän julkisten sektorien kasvulle kaikissa läntisen Euroopan maissa. 1970-luvun energiakriisit hidastivat EU-maiden talouskasvua. Hidastunut talouskasvu ja ekspansiivisena pysynyt finanssipolitiikka johtivat euroalueen julkiset sektorit krooniseen rahoitusvajeseen. 1980-luvulla rahoitusmarkkinoiden liberalisoitumisen seurauksena kohonnut reaalikorko jarrutti euromaiden julkisen talouden tasapainottamispyrkimyksiä. Talous- ja rahaliittohankkeen eteneminen 1990-luvun puolella välissä lisäsi finanssipolitiikan kurinalaisuutta. Finanssipolitiikan uskottavuuden kohenemisen myötä reaalin korkotaso aleni, ja vuoden 1993 jälkeen euroalueen julkiset vajeet ovat supistuneet merkittävästi.

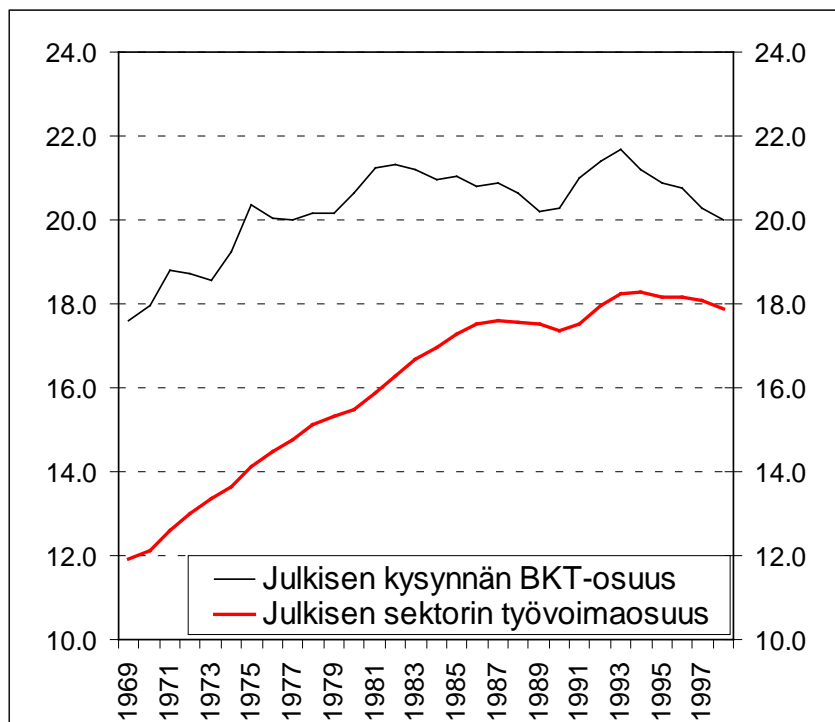
Suomessa julkisen sektorin BKT-osuus kasvoi muita euromaita nopeammin ja ekspansiovaihe jatkui pitempään. Julkisten menojen BKT-osuudella ja veroasteella mitattuna julkisen sektorin kasvu oli euromaissa 1980-luvulla enää hyvin vaatimatonta, kun se Suomessa jatkui edelleen voimakkaana.

1990-luvun alkuvuosien syvä talouslama painoi Suomen julkisen sektorin vajeen ja velkaantuneisuuden rajuun kasvuun. Hallitsemattomaksi paisuneen velkaantuneisuuden kasvun taittamiseksi ja raha- ja valuuttakurssirauhan palauttamiseksi Suomen oli turvauduttava mittaviin julkisten menojen säästötoimiin.

Toisen maailmansodan jälkeen julkisen sektorin merkitys kasvoi nopeasti kaikissa läntisissä teollisuusmaissa. Julkisen sektorin harjoittaman hyvinvointipolitiikan laajenemiseen vaikuttivat useat tekijät. Sodanjälkeinen jälleenrakennuskausi sysäsi taloudet nopeaan ja pitkäkestoiseen kasvuvaiheeseen, mikä loi otolliset edellytykset sosiaalipoliittiselle uudistustyölle. Suotuisan kasvuvaiheen oloissa tuloerojen tasoittamisen, koulutuksellisen ja sukupuolten välisen tasa-arvon ihanteet saivat kasvavaa kannatusta läntisen Euroopan maissa.

Sosiaalipoliittista uudistustyötä vahvisti väestörakenteen kehitys ja kaupungistumiseen liittyvä palkkatyön yleistyminen. Sodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien työllistäminen merkitsi suurta haastetta Länsi-Euroopan talouksille. 1960-luvun jälkipuoliskolla alkanut työvoiman tarjonnan riipeä kasvu jatkui nopeana aina 1980-luvun alkuvuosiin asti. Euromaissa työmarkkinoille hakeutuminen purkautui valtaosin julkiselle sektorille. Tätä kuvastaa julkisen kysynnän ja työvoimaosuuden nopea nousu näinä vuosina (kuvio 2.1).

Kuvio 2.1 Julkisen sektorin työvoimaosuus ja julkisen kysynnän BKT-osuus euromaissa, %.



Euromaiden talouspolitiikan painopiste-eroista huolimatta julkisen sektorin kasvattaminen oli silmiinpistävänsä samanlaista kaikissa maissa. Esimerkiksi tiukasta inflaation vastaisesta rahapolitiikasta tunnetussa Saksassa julkisen kysynnän ja sosiaalimenojen osuus kasvoi likimain samaa tahtia kuin euromaissa keskimäärin.

Julkisen sektorin ekspansio sujui ilman suurempia ongelmia aina 1970-luvun alkuvuosiin asti. Ensimmäisen öljykriisin aikaansaama taloustaantuma ja työttömyyden kaksinkertaistuminen sysäsivät koko euroalueen vakavaan budjettivajeongelmaan. Vuosina 1973–1975 euroalueen julkisyhteisöjen rahoitustasapaino heikkeni dramaattisesti. Budjettivaje kohosi parin vuoden aikana lähes 5 prosenttiin BKT:sta käynnistäen samalla vaikeasti katkaistavan velkaantumiskierteen (kuvio 2.2).

Öljykriisien jälkeen euromaiden talouskasvu hidastui ja työttömyysasteen nousu jatkui. Epävarmuus kasvun jatkumisesta ja suuret

Kuvio 2.2 Työttömyysaste ja julkisen sektorin rahoitusjäämän suhde BKT:hen euromaissa 1963–1998, %.

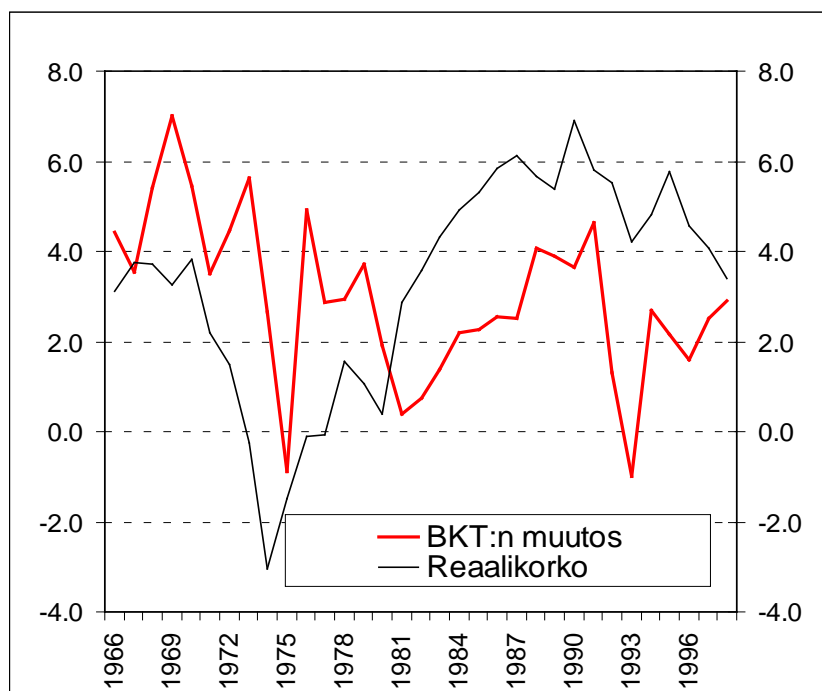


budjettivajeet rajoittivat julkisen sektorin palvelutuotannon laajenemista ja sen työllistämiskykyä.

Saksassa julkisen kysynnän ja sosiaalimenojen kasvusuuntaus katkaistiin kireällä finanssi- ja rahapolitiikalla. Vaikka Saksan julkisen sektorin perusjäämä (rahoitusjäämä ilman nettokorkomenoja) kääntyi ylijäämäiseksi, pysyi koko rahoitusjäämä edelleen alijäämäisenä suurten velanhoitomenojen takia. Saksan kokonaistuotannon kasvua korkeampi reaalikorko kasvatti korkomenojen BKT-osuutta, mikä vaikeutti julkisen talouden tasapainottamispyrkimyksiä myös muualla euromaissa (kuvio 2.3). Euroalueella julkisten menojen BKT-osuus kasvoi 1980-luvulla enää prosenttiyksiköllä.

EU-maissa julkisen sektorin vajeiden ja velkaantuneisuuden kasvu nähtiin pitkään lähinnä lyhyen aikavälin ongelmana. Vajeongelma tulkittiin laajalti suhdanneluonteiseksi ja siten aikaa myöten itsestään korjautuvaksi automaattisten vakauttajien ansiosta. Pitkällä aikavälillä julkisen sektorin kasvun aikaansaamien positiivisten ulkoisvaikutusten, kuten infrastruktuuri-investointien ja yleisen kou-

**Kuvio 2.3 Pitkä reaalikorko (5 v) ja BKT:n muutos euro-
maissa 1966–1998, %.**

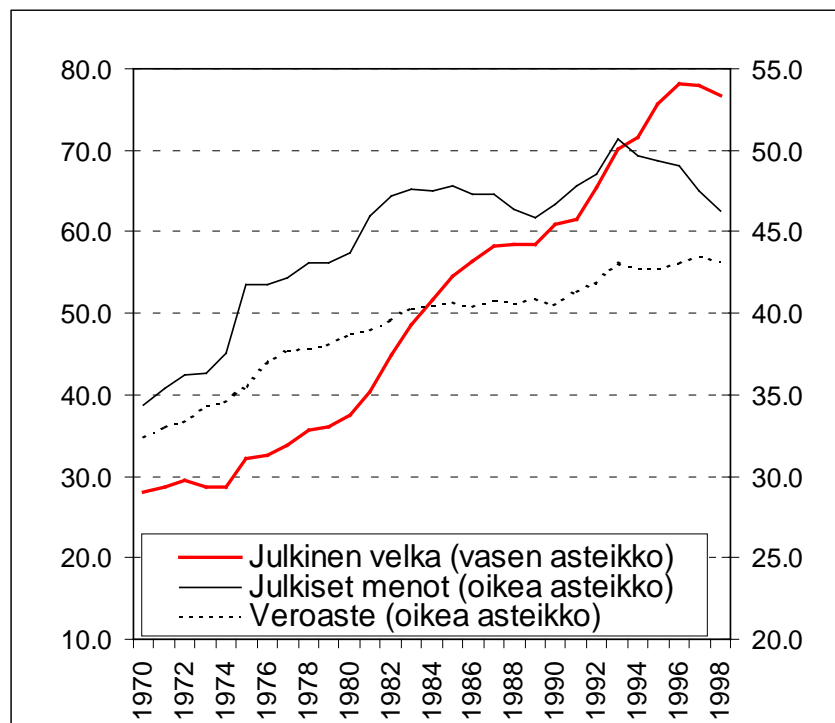


lutustason nousun aikaansaaman kilpailukyvyyn kohenemisen, ajateltiin tasapainottavan myös julkisen talouden. Eräänä käytännön sovelluksena tästä on Saksan perustuslain säädös, jossa julkisella vajeella voidaan enimmillään rahoittaa julkiset investoinnit.

Euromaissa julkisten talouksien kehitys on kuluneiden 30 vuoden aikana irtautunut tästä kultaisesta säännöstä. Budjettivajeet ovat pysyneet selvästi investointimenoja suurempina ja velkaantuneisuus on kasvanut. Syyt julkisen sektorin paisumisesta aiheutuvaan krooniseen budjettivajeeseen ovat osaltaan monetaarisia, rahapolitiikan regiimin muutoksesta aiheutuvia ja toisaalta reaalisia avoimen talouden kilpailukykytekijöiden aliarviointiin perustuvia.

Rahamarkkinoiden asteittainen liberalisoituminen EU-maissa 1970-luvulta lähtien kohotti reaalikorkoa. Kroonisten alijäämien oloissa BKT:n kasvua korkeampi reaalikorko johti velasta maksettavien korkomenojen BKT-suhteen kasvuun ja ruokki kiihtyvää julkista velkaantumista (kuvio 2.4).

Kuvio 2.4 Veroaste ja julkisten menojen ja bruttovelan suhde BKT:hen euromaissa 1970–1998, %.



Toinen keskeinen syy kroonisille vajeille on siinä, että talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaali yliarvioitiin. Osaltaan tähän liittyy julkisen palvelutuotannon nopea laajeneminen, mikä on merkinnyt tuotannontekijöiden virtaa yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille. Julkisen sektorin työvoimaosuuden kasvu heikensi syrjäytysvaihtuksen vuoksi yksityisen sektorin pitkän aikavälin tuotantopotentiaalia ja kilpailukykyä.

Ennakoidun talouskasvun ja kilpailukyvyn yliarviointi näkyy siinä, ettei julkisen sektorin kasvu ollut ongelma vahvan talouskasvun ja vientikysynnän vuosina. Hitaan talouskasvun vuosina ongelmat kärjistyivät. Taloustaantumissa julkinen velka ja työttömyysaste hyppäsivät uudelle, aiempaa korkeammalle tasapainotasolle. Suuren työttömyyden ja kasvavan velkaantuneisuuden oloissa EU-maissa oli edessä julkisen sektorin perinpohjainen uudelleenarviointi energiakriisien jälkeen 1980-luvun alkupuoliskolla.

Julkisten menojen kasvun asettaminen kokonaistuotannon kasvun puitteisiin eteni vaihtelevasti 1980-luvulla. Parhaimmat tulokset saavutettiin Saksassa, jossa sekä julkisen kysynnän että sosiaalimenojen osuus BKT:sta vakautui. Sen sijaan muissa EMUn ydinmaissa, Ranskassa ja Italiassa, julkisen sektorin suhteellisen osuuden kohoaminen jatkui.

Merkittäväksi käännekohtaksi julkisen sektorin toiminnan tehostamisessa tuli EU-maiden rahapoliittisen integraation syveneminen 1990-luvun alussa. Tavoitteeksi asetetun talous- ja rahaliiton EMUn muodostamisen keskeisenä kriteerinä olivat taloudellisen vakauden edistäminen ja kilpailukykytekijöiden korostaminen uudella tavalla. EMUun liittymisen ehtona olivat tiukat rajat julkisille budjettivajeille ja velkaantuneisuudelle. Julkisten vajeiden ja velkaantuneisuuden taittaminen palvelee myös muiden kriteerien, kuten alhaisen inflaation ja korkotason, saavuttamista.

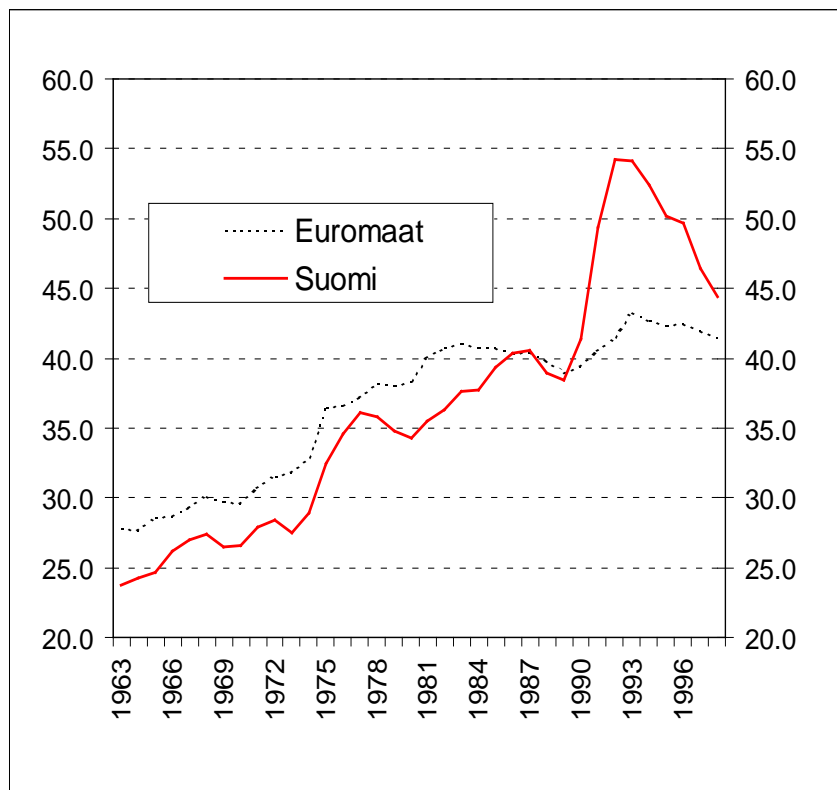
Suomen julkisen sektorin kehitys

Euromaista Suomen julkisen sektorin kehitys on oma erikoistapauksensa. 1960-luvun alussa Suomi oli vielä huomattavasti muita EU-maita keskimääräistä alkutuotantovaltaisempi ja julkisen sektorin merkitys oli verraten pieni. Omavaraistalouden piirissä toimi tuol-

loin vielä noin 30 prosenttia Suomen työvoimasta. Vastaava osuus Saksassa ja Ranskassa oli runsaat puolet pienempi. Nämä tuotantorakenteen erot selittävät huomattavasti tuolloin vallinneita julkisten sektorien laajuuseroja ja myöhempää erojen kaventumista. Tämä johtuu siitä, että palkkatyön yleistyminen ja kaupungistuminen (rahatalouden laajeneminen) edellyttivät uutta tapaa kattaa palkkatyöhön liittyviä riskejä ja taata riittävä palkkatyön jälkeinen työeläketurva. Kaikissa euromaissa nämä tehtävät siirrettiin eri muodossa ja vaihtelevalla tahdilla julkisten sektorin vastuulle.

1960-luvulta lähtien Suomen julkisen sektorin suhteellinen koko kasvoi euromaita nopeammin, ja se saavutti 1990-luvun alussa euro maiden keskiarvon. Öljykriisien jälkeen 1980-luvulla julkisen sektorin ekspansio jatkui meillä erityisen voimakkaana. 1980-luvulla julkisten menojen BKT-osuus kasvoi Suomessa noin 5 prosenttiyksiköllä, kun se euromaissa lähes pysähtyi (kuvio 2.5).

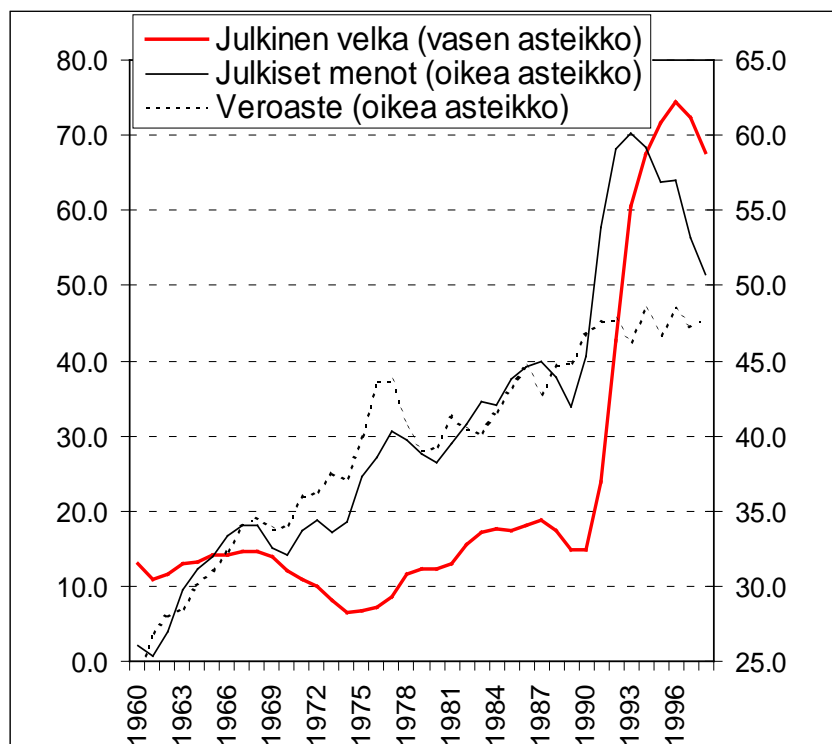
Kuvio 2.5 Julkisyhteisöjen menojen (pl. korkomenot) suhde BKT:hen euromaissa ja Suomessa 1963–1998, %.



Runsaasti työvoimaa käyttävien hyvinvointipalvelujen tuotanto laajeni voimakkaasti, mikä osaltaan piti työttömyysasteen matalana. Euromaita alhaisemman työttömyysasteen ohella toinen merkittävä ero euroalueeseen verrattuna oli siinä, että Suomi välttyi krooniselta budjettivajeongelmalta. Poikkeuksellisen nopea inflaatio ja tästä aiheutunut negatiivinen reaalikorko suosivat julkisen sektorin ekspansiota lyhyellä aikavälillä. Palkkainflaation ja verotuksen progression ansiosta julkisten menojen rahoittaminen oli suljetun talouden oloissa verraten vaivatonta.

Julkisen talouden suunta oli 1980-luvulla kuitenkin huolestuttava myös Suomessa (kuvio 2.6). Verotus- ja maksurasituksen nopeasta kasvusta huolimatta valtion ja kuntien rakenteellinen noin 4 prosentin suuruinen ylijäämä suhteessa BKT:hen sulsi pois jo 1970-luvun lopulla. Julkisyhteisöjen perusylijäämän supistumiseen vaikutti sosiaalietuuksien tasokorotusten ja palvelutuotannon laajenemisen ohella työttömyyden nopea nousu öljykriisin jälkeisinä vuosina.

Kuvio 2.6 Veroste ja julkisten menojen ja bruttovelan suhde BKT:hen Suomessa 1960–1998, %.

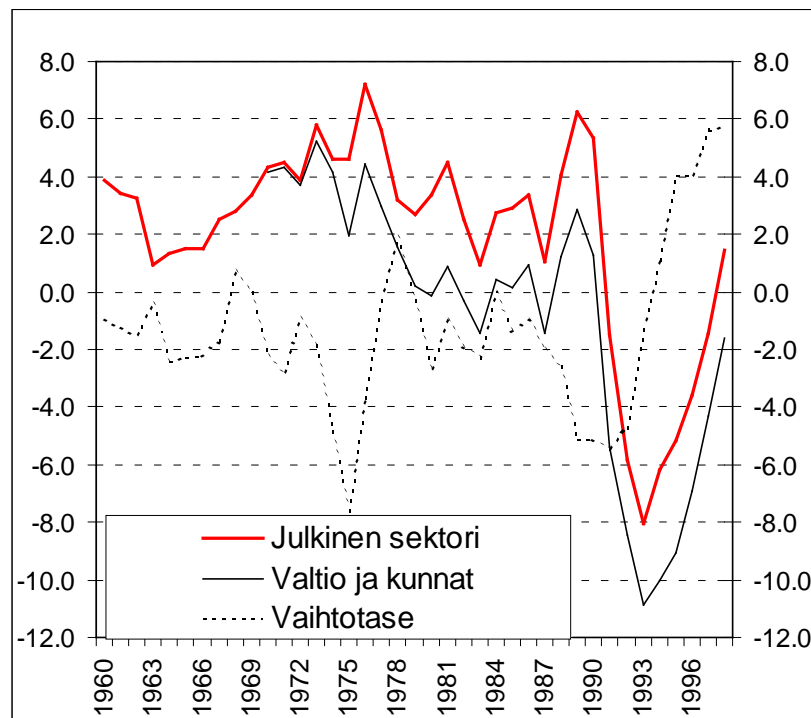


Rahoitusmarkkinoiden liberalisoituminen ja vaihtotaseen krooninen vaje johtivat aiempaa korkeampaan reaalikorkoon, mikä puolestaan nosti asteittain julkisen velan korkomenojen BKT-osuutta. Tämä kiihdytti julkista velkaantumista. Suomessa valtion ja kuntien bruttovelan BKT-suhde nousi 1980-luvulla 5 prosenttiyksikköä 18 prosenttiin. Euromaissa velkaantuneisuus kaksinkertaistui vastaavana ajanjaksona ja kohosi vuosikymmenen lopulla 60 prosenttiin.

1990-luvun alkuvuosien syvä talouslama käänsi julkiset menot uudelleen rajuun kasvuun. Suomessa julkisen kysynnän ja sosiaalimenojen BKT-osuus kohosi neljän lamavuoden aikana räjähdysmäiset 15 prosenttiyksikköä. Merkittävimmin lisääntyivät työttömyys- ja siihen liittyvät muut sosiaalimenot. Euromaissa vastaava nousu oli 5 prosenttiyksikön luokkaa.

Suomen 1990-luvun alun pitkittynyt talouslama paljasti talouden säätelyaikaiset ja julkisen sektorin ekspansioon aikaansaamat raken-

Kuvio 2.7 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän ja vaihtotaseen suhde BKT:hen Suomessa 1960–1998, %.



neongelmat. Negatiivisen vientishokin ja luottoekspansion ruokkiman liikakysynnän takia ulkomaankauppa ajautui jälleen mittavaan alijäämään (kuvio 2.7). Tätä syvensi julkisten menojen automaattinen (automaattiset vakauttajat) kulutuskysyntää ylläpitävä vaikutus. Pitkittyneen talouslaman myötä julkinen talous kriisiytyi. Markan heikkenemispaineiden takia reaalikorko nousi rajusti ja työttömyysongelma kärjistyi. Budjettivajeen kasvu kiihdytti valtion velkaantumisvauhdin hallitsemattomaksi. Julkisen velan korkomenot lisääntyivät, ja devalvoitumisen seurauksena velkakanta kasvoi rajusti.

Ilman talouspolitiikan rajuja korjaustoimia Suomi oli EU-maiden tavoin siirtymässä uuteen tasapainoon, jossa julkinen velkaantuneisuus ja työttömyysaste olisivat jääneet pysyvästi aiempaa korkeammalle tasolle. Suomea vakavasti uhanneen kaksoisvajeen taittamiseksi oli julkisia menoja supistettava ja vientisektorin kilpailukykyä kohennettava. Julkisen vajeen kääntäminen pysyvästi ylijäämäksi edellytti korkeaa verotusta ja julkisen sektorin menojen supistamista, jotta luottamus koko talouteen saatiin palautetuksi. Nyt tilanne on saatu vakautetuksi.

2.3 Sosiaalimenojen kehitys Suomessa 1950–1998

Sosiaalimenojen kasvu jatkui poikkeuksellisen kiivaana aina ensimmäisen öljykriisin vuosiin asti. Tämän jälkeen niiden kasvu jonkin verran hidastui, mutta se oli kuitenkin edelleen BKT:n kasvua nopeampaa. Sosiaalisen ja taloudellisen tasa-arvon toteuttamisen ensisijaisuutta korostavan talouspolitiikan ongelmat ilmenivät ensimmäistä kertaa 1970-luvun hitaan talouskasvun vuosina.

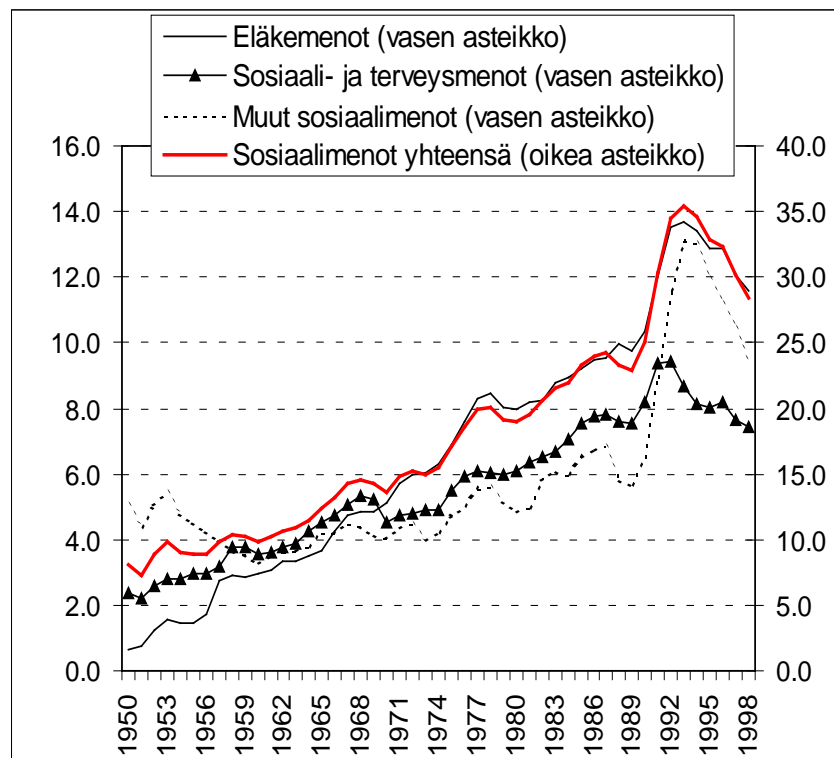
Sosiaalipoliittisesti orientoitunut talouspolitiikka sisältää myös sosiaalimenojen kertautumisvaaran. Eri tulonsaajaryhmien ja väestöryhmien sosiaaliturvan tasapuolinen kehittämistavoite johtaa helposti kansalaisryhmien sosiaalietuuskilpailuun. Sosiaaliturvan kompensatiovaatimukset liittyvät läheisesti ns. mediaaniäänestäjäteoriaan, jossa sosiaalietuuden tai -palvelun poliittinen hyväksyttävyyttä edellyttää sen myöntämistä jossain muodossa kaikille.

Toisen maailmansodan jälkeen sosiaalimenot kääntyivät yhtäjaksoiseen trendikasvuun. Lyhyempikestoiset poikkeamat pitkän aikavälin kasvu-uralta olivat verraten suuria, ja ne heijastelivat valtaosin suh-

dannevaihtelujen voimakkuutta. Noususuhdanteen ajanjaksoina, kuten 1970- ja 1980-luvun alkuvuosina, sosiaalimenojen BKT-suhde aleni. Vastaavasti talouden laskusuhdanteissa sosiaalimenojen kansantaloudellisella rasituksella on taipumus kasvaa sitä enemmän, mitä hitaampaa talouskasvu on. Suhteessa bruttokansantuotteeseen sosiaalimenot kohosivat vuosina 1950–1990 runsaat 15 prosenttiyksikköä 25 prosenttiin. 1990-luvun alun syvät lamavuodet kohottivat sosiaalimenojen BKT-osuuden korkeimmillaan yli 35 prosenttiin vuonna 1994.

Menoryhmittäin tarkasteltuna sosiaalimenojen kansainvälisesti verrattuna nopea ja voimakas ekspansio jakautui eri kasvuvaiheisiin (kuvio 2.8). Heti sotavuosien jälkeen 1950-luvun jälleenrakennuskaudella sosiaalimenojen kasvun painopiste asettui julkiseen palvelutuotantoon ja eläkemenoihin (ks. Häggman 1997). 1960-luvulla hyvinvointipolitiikan painopiste siirtyi sosiaalisiin tulonsiirtoihin muun muassa eläkejärjestelmän nopean laajenemisen myötä. 1970-luvun jälkeiselle ajalle oli tunnusomaista uudelleen käynnistynyt

Kuvio 2.8 Sosiaalimenojen suhde BKT:hen 1950–1998, %.



julkisen palvelutuotannon ekspansio ja työikäiselle väestölle suunnattujen sosiaalisten tulonsiirtojen kasvu.

Toisen maailmansodan jälkeisellä jälleenrakennuskaudella sosiaalimenojen kasvu oli verraten maltillista. Tähän vaikutti 1950-luvun alkuvuosina Korean sodan jälkeen käynnistynyt pitempikestoinen kasvujakso, mikä käänsi muiden sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuuden (lähinnä työllisyystyöt) jyrkkään laskuun. Suhdanne- luonteisten säästöjen vastapainoksi julkisiin kulutusmenoihin luettavat sosiaali- ja terveystalvet kääntyivät nopeaan kasvuun. Sodan jälkeen syntyneen suuren ikäluokan kouluttaminen ja siirtoväen asuttaminen sekä kiihtynyt maaltapako merkitsivät kasvavia paineita laajentaa ja ajanmukaistaa julkista palvelutuotantoa. Koulutusmenojen ja terveys- ja sairaalatoimen laajenemisen ohella eläkemenot alkoivat kasvaa nopeasti 1950-luvun puolivälin jälkeen. Tasa-eläkkeisiin perustuvan kansaneläkejärjestelmän korvaustasoa kohotettiin tuolloin huomattavasti.

Hyvinvointipolitiikan läpimurtoa joudutti talouspolitiikassa omak-suttu julkisen sektorin ohjausta ja laaja-alaista säätelyjärjestelmää kannattanut ekspansiivinen suuntaus. 1950-luvun nopean talouskasvun ja korkean inflaation synnyttämässä ulkomaankaupan hintakil-pailukykyongelmissa törmättiin vakaviin työmarkkinakonflikteihin. Työrauhan palauttamiseksi valtion budjetista tuli osaltaan kaupan-käynnin väline. Useat sosiaalimenuuudistukset käynnistyivät työ-markkinoiden sopimustoiminnan seurauksena.

Hyvinvointipolitiikan painopiste siirtyi 1960-luvulla sosiaalietuuk-sien ja tulonsiirtojen suuntaan. Uudessa hyvinvointipolitiikan suun-tauksessa korostettiin etenkin heikommassa taloudellisessa asemas-sa olevien kansalaisten kulutusmahdollisuuksien lisäämistä julkisen vallan sosiaalipoliittisin toimenpitein. Hyvinvointipolitiikan laajen-tamisen perusteena käytettiin myös voimistuneiden suhdannevaihte-luiden tasaamisen tarpeellisuutta finanssipoliittisin keinoin.

Paljolti oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvonäkökohtia korostanut ta-louspolitiikka näkyi kaikkien väestöryhmien sosiaalietuuksien ja tulonsiirtojen bruttokansantuotetta nopeampana kasvuna. Sosiaali-menojen ekspansio oli laajalti rakenteellista ja perustui sosiaali-etuuksien pysyviin tasokorotuksiin. Työmarkkinoiden rauhattomuuden oloissa julkisen sektorin väliintulo työmarkkinaratkaisuihin ve-

ro- ja/tai sosiaalimenomyönnytyksin oli enemmän sääntö kuin poikkeus.

1950-luvulla aloitettu sosiaalipoliittinen uudistustyö vanhuusväestön elinolojen ja eläketurvan kohentamiseksi jatkui myöhemmin. Tasaeläkkeeseen perustuvan kansaneläkejärjestelmän rinnalle synnytettiin ansiosidonnainen työeläkejärjestelmä vuonna 1962. Eläkeuudistuksen tavoitteena oli turvata palkansaajien työaikana saavutettu elintaso suhteessa työikäiseen väestöön myös eläkkeelle jäämisen jälkeen. Asteittain voimaan tulleen ansiosidonnaisen työeläkejärjestelmän myötä eläkemenot kasvoivat nopeasti 1960-luvulla.

1970-luvulla talouskasvun hidastuessa palattiin takaisin julkisen kysynnän, ennen muuta julkisen kulutuksen kasvun tielle. Työttömyyden nousupaineet, joita vahvisti sodan jälkeen syntyneen suuren ikäluokan tulo työkään, johtivat julkisen kysynnän pitkäaikaiseen ekspansioon. Täystyöllisyystavoitteen mukaisesti ja yksityisen sektorin hintakilpailukykyongelmien takia työvoiman tarjonnan voimakas kasvu purkautui valtaosin julkiselle sektorille. Julkisen palvelutuotannon ja sen myötä työllisyyden kasvu koulutus-, sosiaali- ja terveystoimissa jatkui aina 1980-luvun lopulle asti. Myös työikäiselle väestölle suunnattujen sairausvakuutus- ja työttömyysturvaetuuksien tasoa korotettiin ja perhepoliittinen uudistyo käynnistyi 1970-luvun lopulla, mikä kiihdytti sosiaalisten tulonsiirtojen kasvuvauhtia.

Sosiaalimenojen pitkän aikavälin kehitys vuosina 1960–1989 osoittaa eläkeläisväestön sosiaalietuuksien ja heidän käyttämiensä sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvuvauhdin ylittäneen selvästi työikäiselle väestölle tarkoitetut sosiaalietuudet ja -palvelut. Sukupolvien välinen tulojaon tasoitus näyttää suosineen eläkeläisväestöä (taulukko 2.2, katso myös kuvio 7.3).

Suhdannevaihteluista riippumaton ja tuotannon kasvua nopeampi sosiaalimenojen laajeneminen on hyvin tyypillistä pohjoismaiselle universaalille hyvinvointijärjestelmälle. Kaikille kansalaisille ulotetun sosiaaliturvan ja julkisen palvelutuotannon perusteena on vahva usko niiden positiivisiin pitkän aikavälin vaikutuksiin. Toisaalta tulojaon tasoittamispyrkimysten vahvistuminen on merkinnyt sitä, ettei sosiaalipoliittisia etuuksia ole voitu kohdentaa vain niiden tarpeessa oleville ryhmille, vaan uusi etuus ja palvelu on ennen pitkään myönnetty kaikille kansalaisille.

Sosiaalietuuksien ja palvelutuotannon kompensatiovaatimukset liittyvät läheisesti ns. mediaaniäänestäjäteoriaan, jonka seurauksena yksittäiselle väestöryhmälle tai kotitaloustyypille myönnetyn sosiaalietuuden poliittinen hyväksyttävyys edellyttää sen myöntämistä jossain muodossa kaikille ryhmille. Universalismia on perusteltu myös sillä, että verovaroin rahoitettu sosiaalimenojärjestelmä saattaa muodostua aikaa myöten kestävämmäksi, mikäli etuuden todelliset maksajat eivät hyödy sosiaaliuudistuksista. Tukea tälle sosiaalietuuksien universaalisuusperiaatteelle saadaan myös 1990-luvun lamavuosista, jolloin sosiaalimenojen karsinta jouduttiin kohdentamaan verraten tasaisesti kaikkiin sosiaalimenoeriin. Pitkään kestäneen sosiaalipoliittisen kehitystyön tuloksena laajennettu, kaikille kansalaisille tarkoitettu sosiaalimenojärjestelmä on monilta osiltaan vaikea hallita. Yksilökohtaiseen oikeuteen perustuva sosiaaliturva yhdessä korkean verotuksen kanssa on johtanut kotitalouksien tasolla ja niiden elinkaaren eri vaiheissa työnteon kannustinongel-

Taulukko 2.2 BKT:n ja sosiaalimenojen reaalin muutos eläkeläistä ja työikäistä kohden 1990–1999^a, %.

Vuodet	BKT:n muutos	Eläkeläiset			Työikäiset		
		Eläke- ja sairausvakuutus-etuudet	Sosiaali- ja terveysmenot	Yhteensä	Sosiaali-etuudet ja tulonsiirrot	Sosiaali- ja terveysmenot	Yhteensä
60–64	4.8	6.9	9.0	7.3	7.2	7.5	7.3
65–69	4.1	11.0	10.2	10.8	5.1	8.5	6.7
70–74	4.8	11.4	11.7	11.5	8.0	8.1	8.0
75–79	2.2	5.0	5.7	5.1	4.4	2.7	3.6
80–84	2.7	4.2	7.4	4.8	8.6	5.7	7.3
85–89	4.3	5.4	5.7	5.5	1.4	4.1	2.6
90–94	-1.9	2.9	-3.0	1.7	15.5	-3.9	8.1
95-99 ^b	4.5	0.4	2.8	0.9	-2.1	1.3	-1.1
Keskimäärin							
60–89	3.8	7.3	8.3	7.5	5.8	6.1	5.9
60–99 ^b	3.3	5.7	6.2	5.8	6.1	4.3	5.4

^a Eläkeläisten sairausvakuutus-etuudet ja sosiaali- ja terveyspalvelut on laskettu olettamalla niiden noudattavan vuonna 1993 vallinneita yli 65-vuotiaille tyypillisiä yksikkökustannuksia (ks. taulukko 6.2). Työikäisten etuudet ja palvelut on saatu vähentämällä kaikista sosiaalimenoista eläkeläisten osuus.

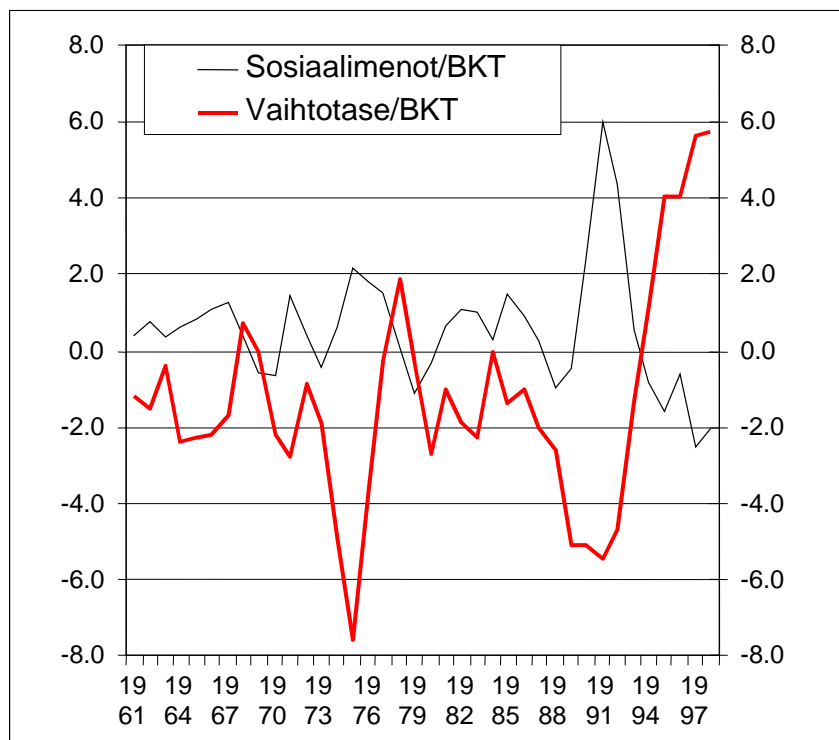
^b Vuoden 1999 luvut perustuvat ETLAn ennusteeseen 1/1999.

miin. Tähän liittyvä ns. köyhyys- ja työttömyysloukkokeskustelu alkoi Suomessa vasta 1990-luvun puolivälin jälkeen julkisten menojen karsinnan myötä.

Makrotalouden tasolla ekspansiivinen julkista kysyntää ja sosiaalimenoja kasvattanut kasvupolitiikka näkyy selvästi sosiaalimenojen ja vaihtotaseen kehityksen suhteista. Kuvion 2.9 mukaan viennin hintakilpailukyvyen heikkenemisen ja talouden ylikuumenemisen aikaansaaman vaihtotaseen vajeen syvenemisen vuosina sosiaalimenojen BKT-osuus on kasvanut. Vastaavasti vaihtotaseen vahvistuessa sosiaalimenojen BKT-osuus on pienentynyt.

Vaihtotaseen ja sosiaalimenojen vastakkaisuuntaiseen käyttäytymiseen vaikuttaa sosiaalimenojen osin automaattinen kohoaminen hidastuvan vientikysynnän oloissa. Toisaalta sosiaalimenojen kasvua on joudutettu myös päätösperäisesti, mikä on heikentänyt vaihto-

Kuvio 2.9 Vaihtotaseen ylijäämän suhde BKT:hen ja sosiaalimenojen BKT-suhteen muutos Suomessa 1961–1998, %.



tasetta. Tätä kuvastaa se, että sosiaalimenojen muutos on 1990-luvun puoliväliin saakka ollut jatkuvasti positiivinen (sosiaalimenojen BKT-osuus kasvaa), kun taas vaihtotase on pysynyt kroonisesti alijäämäisenä (ulkomaisen velan BKT-osuus kasvaa).

2.4 Julkisen talouden vaikutuksia kansantalouden toimintaan

Kattavan ja laajan sosiaaliturvan hyvinvointivaltioissa julkisen palvelutuotannon laajentaminen vaikuttaa negatiivisesti yksityisen sektorin työllisyyteen kohoavien reaali-palkkojen takia. Julkisten menojen kasvun rahoittaminen verotusta kiristämällä supistaa myös yksityisen sektorin työvoiman tarjontaa. Reaali-palkkojen kohoamisen ja yksityisen sektorin työvoiman tarjonnan supistumisen yhteisvaikutuksesta talouden kokonaistyöllisyys muodostui alkuun heikommaksi ja jarrutti samalla talouden pitkän aikavälin kasvua.

Taloustieteessä julkisen sektorin väliintuloa yksityisen markkina-sektorin toimintaan on perusteltu positiivisilla ulkoisvaikutuksilla ja tarpeella hillitä markkinajärjestelmän tuotannontekijöiden kohdentumista yhteiskunnallisesti katsottuna vääristävää vaikutusta.

Positiivisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan sellaisia julkisen vallan toimia, joiden tavoitteena on pitkällä aikavälillä lisätä kaikkien kansalaisten ja siten koko yhteiskunnan hyvinvointia. Etenkin julkisen sektorin vastuulla toimivien koulutus- ja terveydenhoitopalveluiden katsotaan lisäävän koko kansantalouden hyvinvointia ja tuottavuutta enemmän kuin ne lisääntyisivät yksityisesti organisoidun ja kustannetun koulutus- ja terveydenhoitojärjestelmän mukaan. Myös sosiaalivakuutusetuksia ja -avustuksia on perusteltu positiivisilla ulkoisvaikutuksilla, koska ilman riittävää toimeentuloturva työvoiman työkyky heikkenisi, mikä hidastaisi samalla talouden potentiaalista kasvuvauhtia.

Julkisen sektorin puuttumista markkinaperusteiseen toimintaan on perusteltu myös vetoamalla epätäydellisesti kilpailuille markkinoille ominaiseen monopolisoitumiskehitykseen. Ääritapauksessa yrityksen monopoliasema heikentää kuluttajien hyvinvointia, koska monopolihinnoittelu nostaa hyödykkeiden ja palvelujen hintoja yli

normaalivoittotason, jolloin kokonaistuotos ja sen myötä kansalaisten kulutusmahdollisuudet jäävät pienemmiksi.

Kehittyneissä teollisuusmaissa julkisen sektorin nopean kasvun haittavaikutuksiin on kiinnitetty viime vuosina kasvavaa huomiota. Myös taloustieteellisissä tutkimuksissa sosiaalimenojen kasvun ja palvelutuotannon laajenemisen on arvioitu yhä enemmän hidastavan talouden pitkän aikavälin kasvua varsinkin suuren julkisen sektorin teollisuusmaissa (ks. Malley ja Moutos 1996). Tätä lähestymistapaa on perusteltu muun muassa sillä, että julkisten palvelujen kysyntä niiden maksuttomuuden takia lisää niiden käyttöä tulojen kasvua enemmän (tulojousto ykköstä suurempi) ja siirtää samalla työvoimaresursseja vähätuottoisiin palveluihin.

Toisaalta sosiaaliturvan laajenemisen on arvioitu johtaneen vakaviin työnteon kannustinongelmiin. Yleisin verovaroin rahoitettujen sosiaalietuuksien ja -avustusten taso ylittää useissa tapauksissa kotitalouden veronjälkeisen palkkatulon.

Perinteisessä keynesiläisessä makrotalouden mallissa julkisilla menoilla on ei ole rakenteellista vaikutusta työmarkkinoihin. Julkisen sektorin päätösperäistä puuttumista talouden toimintaan perustellaan automaattisten vakauttajien toiminnan puutteilla. Julkisen sektorin väliintulo aktiivisen vero- ja menopolitiikan keinoin antaisi lisätehoa suhdannevaihteluiden tasaukseen.

Uudemmassa talusteoriassa julkisten menojen työmarkkina- ja tuotantovaikutukset ovat etusijalla. Lähtökohtana on se, että julkisen sektorin ekspansio lisää rahoituksen kysyntää ja kohottaa korkotasoa, mikä puolestaan syrjäyttää yksityisen sektorin investointeja ja työllisyyttä.

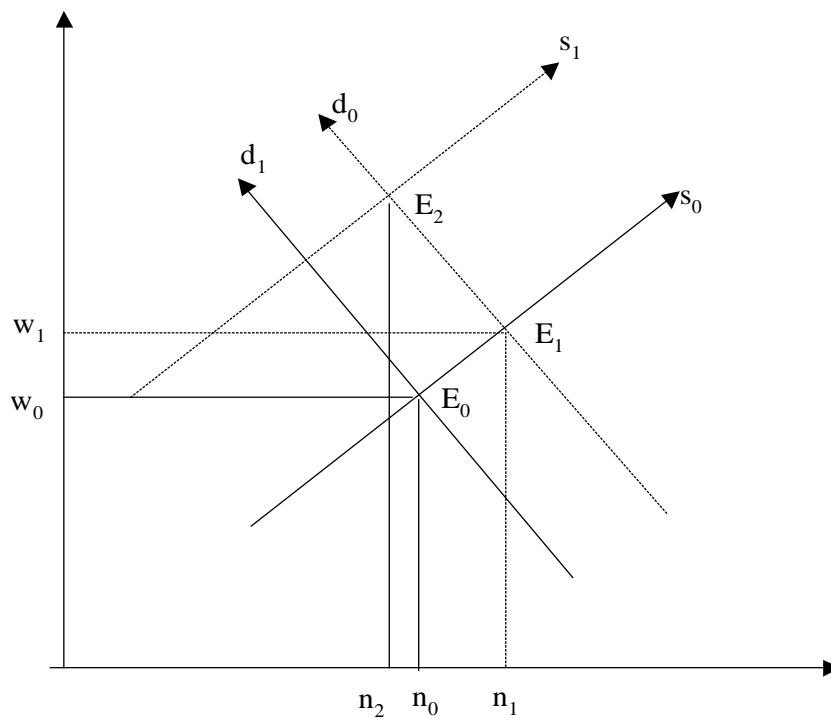
Kattavan ja universaalien sosiaaliturvan hyvinvointivaltioissa julkisen sektorin ekspansiolle saattaa olla myös suora yksityisen sektorin työllisyyttä ja tuotantoa syrjäyttävä vaikutus, joka aikaa myöten hidastaa kansantalouden pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia.

Tätä aktiivisen finanssipolitiikan syrjäytysvaikutusta on kuvattu seuraavassa kysynnän ja tarjonnan kehikossa (kuviot 2.10). Julkisen kysynnän kasvu valtion ja kuntien palvelutuotantoa laajentamalla lisää kokonaiskysyntää siirtämällä työvoiman kysyntäkäyrää ($E_0 \rightarrow E_1$) oikealle. Epätäydellisten työmarkkinoiden tapauksessa kysyn-

nän kasvu johtaa reaali-palkkojen ($w_0 \rightarrow w_1$) kohoamiseen. Niinpä työvoimaintensiivisen julkisen palvelutuotannon laajenemisen aikaansaama työllisyyden kohoaminen ei välity samassa määrin koko kansantalouden työllisyyden lisäykseksi, koska reaali-palkkojen nousu supistaa yksityisen sektorin työvoiman kysyntää. Julkisen palvelutuotannon laajenemisella on siten välitön yksityisen sektorin tuotanto- ja työllisyysmahdollisuuksia syrjäyttävä vaikutus.

Julkisten menojen kasvun rahoittaminen verotusta ja maksurasitusta kiristämällä (tasapainoinen budjetti) johtaa seuraavassa vaiheessa työvoiman tarjonnan supistumiseen, koska verotuksen kiristymisen takia vapaa-ajan suhteellinen arvo kasvaa. Verovaroin rahoitettu julkisen kysynnän kasvu johtaa siten myös välilliseen yksityisen sektorin työllisyyttä syrjäyttävään vaikutukseen. Verotuksen kiristymisen aikaansaaman työvoiman tarjonnan supistumisen takia tarjontakäyrä siirtyy ylöspäin ($s_0 \rightarrow s_1$), jolloin kansantalouden kokonaistyöllisyys saattaa muodostua alkutilaa heikommaksi ($n_0 \rightarrow n_2$).

Kuvio 2.10 Julkisen sektorin ekspansion välitön ja välillinen syrjäytysvaikutus.



Velkarahoitteisessa tapauksessa julkisen sektorin ekspansion vaikutus on samansuuntainen, etenkin jos lähtökohtatilanteessa velkaa on paljon. Koska lisävelanotto on tässä tapauksessa paljolti verotuksen siirtämistä myöhempään, taloudenpitäjät tinkivät nykyisestä kulutuksestaan ja kasvattavat säästöjään. Niinpä velkarahoitteisella ekspansiolle (etenkin kun se suuren velan vuoksi on epäuskottava) on työllisyyden kasvua hidastava vaikutus samaan tapaan kuin se oli puhtaasti verovaroin rahoitetussa vaihtoehdossa. Epäuskottavan velkarahoituksen tapauksessa työvoiman kysyntäkäyrä siirtyy alaspäin ($d_0 \rightarrow d_1$) ja supistaa näin kokonaistyöllisyyttä.

3 EMUN PITKÄN AJAN VAIKUTUS SOSIAALITURVAAN

EMUn vaikutukset sosiaaliturvaan välittyvät talouden, työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan kautta. Seuraavassa pyritään selvittämään sen eri väyliä pitkin kulkevat vaikutukset sosiaaliturvaan. Kyse on pelkistetysti kahdesta tekijästä. Ensimmäinen siitä, miten talouden muutos heijastuu sinänsä, tavallaan markkinatekijöiden välityksellä epäaktiivisen väestön eduksi. Toinen väylä on se, että talous- ja sosiaalipolitiikassa tehdään jotain muutoksia, joilla sosiaali-etuuksien tasoa, jakaumaa ja rahoittamista muutetaan EMUn seurauksena. Näitä tarkasteluja varten tarvitaan laskentakehikko. Se esitetään alaluvussa 3.1. Luvussa 3.2 tarkasteluun tuodaan tärkeänä elementtinä työmarkkinoiden toiminta, joka vaikuttaa keskeisesti sosiaaliturvan kasvattamiseen ja sen rahoittamisen taloudellisiin seurauksiin ja sitä kautta myös EMU-vaikutusten muotoutumiseen nimenomaan kiristyvän kansainvälisen verokilpailun oloissa. Luvussa 3.3 pyritään tekemään johtopäätöksiä EMUsta ja sosiaaliturvasta pitkällä aikavälillä käyttäen hyväksi laadittua kehikkoa.

3.1 Laskentakehikko

Kokonaistuotantoa eli BKT:tä maassa i vuonna t merkitään symbolilla Q_{it} (euroissa lausuttuna). Se tuotetaan pääomalla K_{it} ja työvoimalla L_{it} . Tuotantofunktio on tyyppiä

$$(1) \quad Q_{it} = A_{it}F^i(K_{it}, L_{it}),$$

jossa A_{it} on ns. kokonaistuottavuuden taso kullakin hetkellä. Oletetaan edelleen, että tuotantofunktio on lineaarisesti homogeeninen eli tällöin vallitsevat ns. vakioiset skaalatuotot. Tämä tarkoittaa sitä, että pääoma- ja työpanoksen kasvattaminen kaksinkertaiseksi johtaa kaksinkertaiseen tuotantoon.

Oletetaan, että euroalueen pääomamarkkinat ovat (viimeistään) EMUn muodostumisen seurauksena tehokkaat ja yhtenäiset. Niillä esteettömät pääomavirrat saavat aikaan sen, että kaikissa EMU-

maissa pääoman tuotto asettuu keskenään yhtä suureksi. Toisin sanoen pääoman rajatuottavuus tuotantoon nähden on yhtä suuri eri maissa ja toisaalta yhtä suuri kuin yhtenäinen reaalikorko r euroalueella, eli

$$(2a) \quad A_{it} F_{Kt}^i = r_t,$$

missä alaindeksi osoittaa osittaisderivaattaa (tässä pääoman K suhteen). Tämä yhtäläistyminen toteutuu kilpailun ja pääoman liikkuvuuden sekä yhtenäisten rahoitusmarkkinoiden välityksellä. Sen sijaan on syytä lähteä siitä, että reaaliset palkkatasot W_{it} työntekijää tai työtuntia kohti laskettuna poikkeavat edelleen euroalueen maiden välillä. Ne määräytyvät työpanoksen rajatuottavuudesta, eli on

$$(2b) \quad A_{it} F_{Lt}^i = W_{it}.$$

Koska vallitsevat vakioiset skaalatuotot, tuotantofunktio F voidaan tunnetun matemaattisen ominaisuuden perusteella kirjoittaa

$$(3) \quad A_{it} F^i = A_{it} F_{Kt}^i K_{it} + A_{it} F_{Lt}^i L_{it}.$$

Toisin sanoen pätee Suomelle, jättäen maasymboli i pois, että

$$(4) \quad Q_t = r_t K_t + W_t L_t.$$

Reaalisten sosiaaliturvamenojen S_i oletetaan määräytyvän yksinkertaisesti

$$(5) \quad S_{it} = s_{it} Q_{it},$$

jossa sosiaalimenoasteet s_{it} poikkeavat euromaiden välillä. Määrittely (5) merkitsee sitä, että – jos uusia sosiaalipoliittisia päätöksiä ei tehdä eli ei muuteta parametria s_{it} – reaalityloista Q ja niiden lisäyksestä tietty osa jaetaan aina sosiaaliturvan nauttijoille siten, että heidän tulo-osuutensa kansantalouden kokonaistuloista pysyy vakiona. Toinen vaihtoehto on se, että sosiaalietuusparametria s muutetaan. Lisäksi seuraavissa tarkasteluissa, ks. empiirisesti luku 7.3, kiinnostaa suhde

$$(6) \quad \frac{S_t}{N - L_t} / W_t = b_t ,$$

jossa N on väestö. Suhde b kuvaa tavallaan pelkistetysti sitä, kuinka sosiaalietuuksien saajien eli miten passiiviväestön ja työllisten tulotasot suhtautuvat toisiinsa ja se kuvaa heidän elintasojensa keskinäistä suhdetta.

Kansantuote jaetaan aktiiviväestölle ja passiiviväestölle ja kotimaisille ja ulkomaisille pääoman omistajille. Viimeksi mainitut ovat Suomen ulkomaisen velan haltijoita. Nämä ryhmät eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan kotimaisen pääoman omistajat kuuluvat kumpaankin kahteen ensin mainittuun ryhmään. Myöskään aktiiviväestön ja passiiviväestön raja ei ole selvä kokonaissosiaalimenojen näkökulmasta, koska myös aktiiviväestö saa osakseen sosiaalietuuksia (ks. luku 2), mutta passiiviväestö ei taas saa palkkatuloja, joita vain aktiiviväestö saa. Verotuksella tapahtuvan tulojen uudelleenjaon, redistribuution jälkeen kansantalouden käytettävissä olevat tulot jakautuvat eri sektoreille, tulonsaajaryhmille, kun ulkomaisen velan haltijoiden saama osuus kokonaistuloista on osa pääomatuloista,

$$(7) \quad Q_t = r_t K_t + W_t L_t = (1 - t_w) W_t L_t + (1 - t_r) r_t K_t + (1 - t_s) s_t Q_t ,$$

jossa t_w on palkkatulojen, t_r on pääomatulojen ja t_s sosiaalietuuksien veroprosentti. Yhtälöstä (7) voidaan ratkaista julkisen sektorin budjettirajoite, kun julkinen talous toimii tasapainoisen budjetin tilanteessa (siis ei alijäämää eikä velanottoa),

$$(8) \quad (1 - t_s) s_t Q_t = t_w W_t L_t + t_r r_t K_t .$$

Vasemmalla puolella ovat nettomenot sosiaaliturvasta, joka rahoitetaan työltä ja pääomalta kerättävillä veroilla. Veroasteet t_s ja t_w ovat ajan t funktioita, vaikka niin ei aina olekaan merkitty näkyviin seuraavassa esityksessä. Tässä politiikkaparametreja ovat veroasteet t_s , t_w ja t_r sekä sosiaalietuusaste s .

Yritysten investointipäätöksiä ohjaava pääoman rajatuottavuusehto (2a) ja työllistämispäätöksiä ohjaava työvoiman rajatuottavuusehto (2b) ovat verollisessa tapauksessa samat kuin yllä. Verot vaikuttavat

säästäjien säästö pääoman tarjontaan ja työpanoksen tarjontaan työmarkkinoilla palkanasetannan välityksellä (ks. seuraavassa). EU-maiden välinen verokilpailu johtaa helposti siihen, että pääomatulojen veroasteet t_{ri} ovat kaikissa maissa samat, muuten maat menettävät pääomiaan yli rajojen pääomapaon vuoksi.¹

EMUn hyvinvointivaikutus eli kulutuksen kasvu ei ole sama kuin sen BKT:n tasoa muuttava vaikutus. EMU voi kiihdyttää myös pääomakannan kasvua. Pääomakannan kasvu ei kuitenkaan tule ilmaiseksi, vaan se on säästettävä, mikä merkitsee kulutuksesta pidättäytymistä. Kulutuksen lisäys verrattuna tilanteeseen ilman EMUa on yhtä kuin (symbolilla dx merkitään muuttujan x muutosta suhteessa vertailutilanteeseen),

$$(9) \quad dC = dQ - dI,$$

jossa C on kulutus ja I investoinnit. Koska investoinnit ovat yhtä kuin säästäminen (pitkällä tähtäyksellä, jossa vaihtotase on tasapainossa eli ulkomainen velkaantuminen pysyy vakiona), investointien pysyvä muutos on yhtä kuin se, minkä pääomakannan kasvua dK vastaavasti on pysyvästi lisättävä säästämistä. Tämä säästämisen lisäys on yhtä kuin pääoman korvauksen ja poistuman lisäyksen summa eli $(r+\delta)dK$, jossa r on kansainvälinen reaalin korkotaso ja δ on pääoman poistokerroin. Nyt saadaan (9):n tilalle hyvinvoinnin lisäykselle seuraava esitys,

$$(10) \quad dC = dQ - (r+\delta)dK.$$

EMU-vaikutuksien suhteen on osaltaan olennaista huomata, että jos pääomakanta kasvaa, niin pysyvän tasapainoisen kulutuksen muutos on vähäisempi kuin tuotannon lisäys. Palataan tämän merkitykseen sosiaaliturvan mitoituksen osalta luvussa 3.3. Sitä ennen on kuvattava tarkemmin työmarkkinoiden toimintaa, joka on eräiltä osin keskeisessä asemassa EMU-hyötyjen muodostumisessa ja välittymi-

¹ CEPR (1993, 77–79) osoittaa, että kansainvälisesti vapaasti liikkuvan pääoman verottaminen ei ole kannattavaa liikkumattoman tuotannontekijän eli työn kannalta, koska pääoman tuottoon ei pystytä vaikuttamaan sen määräytyessä kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Seurauksena on ainoastaan pääoman siirtyminen pois maasta ja kansantalouden kokonaistulojen väheneminen.

sessä sosiaaliturvaan. Tarkastelu on kuitenkin yleisempi esitys sosiaaliturvan ja talouden välisistä suhteista kuin vain EMU-vaikutuksiin keskittyvä.

3.2 Sosiaaliturva ja talouden kasvu eri oletuksin työmarkkinoista

EMUn vaikutuksia ja sosiaaliturvan kehitystä arvioitaessa on olennaista se, kuinka työmarkkinat toimivat. Teemme selkeiden tulosten saamiseksi ja vaikutuskanavista saatavan kuvan selkeyttämiseksi kaksi oletusta, jotka ovat ääripäitä siitä, miten työmarkkinat toimivat.

Ensimmäisen mukaan työmarkkinat ovat kilpailulliset ja työn tarjonta on kiinteä. Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen työntekijä haluaa tehdä tietyn kiinteän määrän² työtä riippumatta palkasta eikä mitään varsinaisia työmarkkinaneuvotteluja käydä työehdoista. Palkka määräytyy yksinomaan työn kysynnän pohjalta. Työpanos on kiinteä, $dL = 0$, vaikka tuotanto tehostuisikin esimerkiksi EMUn seurauksena ja paineita työvoiman lisäämiseen olisi. Tällainen ekspansio heijastuu ensi sijassa vain palkkaan eli $dW > 0$. Tämä on täystyöllisyyden maailma.

Toinen äärivaihtoehto on se, että työn tarjonta on monopolistista ja jäykkää siinä mielessä, että (reaalinen) veronjälkeinen nettopalkka $(1-t_w)W$ on vakio, eli tämä on ay-liikkeen palkanasetannan sääntö. Työn kysyntä määrää nyt työllisyyden, mutta ei vaikuta lainkaan palkkaan eli $dW = 0$.

Kolmas, todellisuudessa realistisin vaihtoehto kulkee edellä olevan välissä. Tätä on toisaalta vaikein analysoida yleisin termein, jos ei tarkemmin spesifioida palkanasetantakäyrän kaltevuutta.

Yksi tapa yhdistää edelliset muotoilut on esittää Sörensenin (1998) tavoin, että palkanasetannan joustavuus on erilainen eri palkka-

² Toinen mahdollisuus on, että aggregaattina halutaan tehdä tietty kiinteä määrä työtä, vaikka osalla työntekijöistä työn tarjonta riippuu positiivisesti palkasta $L_{w_j} > 0$, osalla taas tuloefektin dominoimana $L_{w_j} < 0$, ja oletetaan, että substitutio- ja tulovaikutukset kumoavat yli työntekijöiden, $\sum_j L_{w_j} = 0$.

tasoilla siten, että matalilla tasoilla palkanasetanta on monopolistisen jäykkää, kun taas korkeatuloisilla kilpailulliset markkinat ovat voimassa.

Näillä eri työmarkkinoiden eri vaihtoehtoilla on osaltaan tärkeä merkitys sen suhteen, mitä seurauksia sosiaaliturvan rakentamisella on talouden toimintaan sekä siihen, mitä vaikutuksia EMUlla on työmarkkinoihin ja sosiaaliturvaan sekä suhteelliseen sosiaaliturvatuuteen (muuttuja b kaavassa (6) edellä).

Lähdetään siitä, että yli ajan on tapahtunut palkkatulojen veroasteen t_w nousu kasvavien sosiaalietuuksien rahoittamiseksi. Tarkastellaan sitä, kuinka palkkatulojen veroasteen t_w nousu yli ajan on heijastunut edellä olevissa tapauksissa työllisyyteen ja palkkatasoon. Tätä lisääntyvä verokilpailu alkaa nyt hillitä ja jopa kääntää kehityksen päinvastaiseksi, kuten tuonnempana tulee puhe.

Ensimmäisessä edellä olevassa vaihtoehdossa työvoima on tähän saakka kantanut työn verotuksesta aiheutuvan taakan, koska työn tarjonta ja työllinen työvoima (työpanos) on kiinteä (ns. luonnollisen työttömyysasteen tai vaihtoehtoisesti täystyöllisyyden vallitessa kuten edellä). Sosiaaliturvan kasvattaminen ei ole kuitenkaan näkynyt tehottomuutena kansantaloudessa, koska työpanos on verotuksen kiristymisestä huolimatta kansantaloudessa kiinteä eikä riipu lainkaan verotuksen kireydestä. Taloudenpitäjät ovat samaan aikaan halukkaita tekemään työtä ja kustantamaan sosiaaliturvajärjestelmän rakentamista. Lisäksi tässä tapauksessa on voitu menetellä siten, että sosiaaliturvan parantamista ei ole rahoitettu kiristämällä pääoman verotusta t_r . Tätä voidaan kutsua pohjoismaisen tai eurooppalaisen hyvinvointimallin perustapaukseksi, joka on toiminut jotenkuten hyvin tai tyydyttävästi Suomessa aina 1990-luvun lamaan asti. Tässä tapauksessa sosiaaliturvan mitoitus on voitu myös tehdä itsenäisesti kussakin maassa talouden suorituskyvystä erillään ja samalla irrallaan siitä, mitä muissa maissa on sosiaaliturvasta päätetty, koska maiden välillä ei ole sellaisia heijastusvaikutuksia, jotka aiheuttaisivat verokilpailua tai oikeammin antaisivat sille mitään taloudellista sisältöä. Huolimatta sosiaaliturvan aiheuttamasta tuloveroasteen noususta työvoima ei liiku eikä vähennä taloudessa toteutuvaa työpanosta.

Toisessa edellä olevassa vaihtoehdossa työvoima on vyöryttänyt verotuksen aiheuttamaa tehottomuutta, ns. verokiilan, kokonaan pääoman ja epäaktiiviväestön – sekä työttömien – kannettavaksi. Tämä on toteutunut siten, että reaalista palkkatasoa W :tä on kammettu ay-voimalla ylöspäin. Toisaalta on myös poliittisella voimalla vaadittu palkkaveroa t_w alemmaksi ja vastaavasti pääomaveroa t_r ylöspäin ja sosiaalietuuksia saatettavaksi (enemmän) veronalaisiksi eli t_s :ää ylöspäin. Kun yleisesti EU-maissa t_r on alentunut eikä sitä ole kovin paljon mahdollista nostaa pääoman liikkeiden reagoidessa herkästi yhtenäisten pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden oloissa, jäljelle jää tässä vaihtoehdossa vain t_s :n korottaminen ja W :n nostaminen. Jos taloudessa sosiaalietuuksia jo verotetaan kuten meillä suurta osaa tulonsiirtoja samalla tavalla kuin palkkatuloja, näistä ensin mainittua väylää ei ole enää käytettävissä.

Vaihtoehdossa 2 on siis äärimmillään $(1-t_w)W$ entisellään t_w :n noususta huolimatta (mitä voidaan kutsua reaalinettopalkkaresistanssiksi). Tällöin palkan muutoksille pätee

$$(11) \quad dW/W = dt_w/(1-t_w).$$

Tässä tapauksessa sosiaaliturvan kohentaminen aiheuttaa taloudessa tehottomuutta, ja kokonaistuotanto vähenee kahta kautta sosiaaliturvan lisäämisen merkittävä painetta verotuksen kohoamiseen. Ensinnäkin palkkatason noustessa (11):n mukaisesti työvoiman kysyntä jää matalammaksi ja toiseksi työvoimakustannuksen nousu heikentää myös pääoman kannattavuutta ja vähentää siten pääoman muodostusta. Tehottomuus on sitä suurempaa, mitä suurempaa on verotuksen eteenpäin vyöryttäminen. Jos se on (11):n kaltainen eli täydellinen, työlliset (eli työpaikkansa säilyttävät) eivät kärsi lainkaan sosiaaliturvan merkitsemästä verotuksen kiristymisestä. Ainoastaan sosiaaliturvan nauttijat voivat hävitä sitä kautta, että sosiaalietuussuhteen s :n nousu johtaa veroasteen t_w nousun kautta työvoiman kysynnän, tuotannon ja kokonaistulojen supistumiseen. Tarkastellaan tätä lähemmin.

Lyhyellä aikavälillä, jolla pääomakanta K on kiinteä eikä muutu, voidaan johtaa seuraava tulos. Differentioidaan (8):sta sosiaaliturvaetuuden asteen s riippuvuus veromuutoksesta ja oletetaan, että $t_r = 0$ ja että $t_s = t_w$. Sijoitetaan tulos yhtälöön (11) ja käytetään vakioisten skaala-

tuottojen Cobb-Douglas-funktiota kaavassa (1). Nyt saadaan johdetuksi tulos, jonka mukaan kansantuotteen suhteellinen muutos on

$$(12) \quad \frac{dQ}{Q} = - \left[s + \alpha \left(\frac{\alpha + s}{1 - \alpha} - \frac{t_w}{1 - t_w} \right) \right]^{-1} ds = -[s + \alpha B]^{-1} (ds) ,$$

jossa α on tuotannon jousto pääoman suhteen ja B :llä on merkitty kaarisuluissa olevaa lauseketta. Oletetaan, että hakasuluissa oleva $(s + \alpha B)$ on positiivinen niin kuin se on kun $\alpha + s > t_w(1 + s)$, mikä pätee hyvin käytännössä.³ Tällöin sosiaalimenojen kasvattaminen vähentää kansantuotetta. Sosiaalimenojen S (ks. kaava (5) edellä) reaalin määrä muuttuu määrällä,

$$(13) \quad d \log S = d \log(sQ) = \left(\frac{1}{s} - \frac{1}{s + \alpha B} \right) ds .$$

Nyt voidaan päätellä, että tämä muutos on aina positiivinen, jos B on positiivinen, mikä on todennäköistä, mutta ei välttämätöntä. On tietysti muistettava, että tämä tarkastelu on johdettu sosiaalimenojen, ei koko kansantalouden näkökulmasta, jota tässä tapauksessa sosiaalimenojen kasvattaminen kaiken aikaa (12):n mukaan haittaa.

Tämä sosiaaliturvan rakentamisen kannalta lohdullinen tulos riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, että osa sosiaaliturvan rakentamisen aiheuttamasta kustannuksesta puretaan sosiaaliturvan nauttijoiden kannettavaksi eli kohottamalla sosiaalietuuksien verotusta t_s samassa tahdissa kuin palkkatulojen verotusta t_w . Jos näin ei ole, vaan ne eriytetään toisistaan siten, että $dt_s = 0$, eli halutaan samalla sosiaalietuuksia saavien veronjälkeisten nettotulojen kasvavan yhtä paljon kuin ”bruttososiaalimenot” eli sQ , niin silloin edellä oleva tulos muuttuu tiukempaan muotoon. Ratkaisu on samanlainen kuin (12):ssa, mutta parametrin B lausekkeessa termiä s ei esiinny.

Tällöin saadaan tulos, jonka mukaan sosiaaliturvan rakentaminen johtaa sosiaaliturvan nauttijoiden kannalta kielteiseen tulokseen, eli (13) on negatiivinen, jos palkkaveroaste t_w on suurempi kuin α , pääomatulojen osuus tuotannosta.

³ Relevantteina parametrien arvoina Suomen osalta voitaneen pitää $t_w = 0.3$, $\alpha = 0.45$, $s = 0.4$, joilla yo. tulos pitää paikkansa.

Tuloksen tulkinta on se, että mitä suurempi on pääoman osuus tuotannosta, sitä suuremmat mahdollisuudet tämä tarjoaa verottaa tätä lyhyellä aikavälillä kiinteäksi oletettua tuotannontekijää. Mutta tämä osuus asettaa toisaalta myös rajan sille, kuinka pitkälle verotusta voi kiristää.

Pitkällä ajalla s:n ja verotuksen nousu laskevat myös pääoman kannattavuutta, koska yrityksen työpanoksen kysyntä vähenee ja pääoma ja työpanos ovat ns. yhteistoiminnallisia (eli kooperatiivisia) tuotannontekijöitä. Olennainen tekijä on siis se, voiko sosiaaliturvan laajentamista säilyttää pääoman maksettavaksi (epäsuorasti palkkataso W nousun kautta), kuten (13):ssa on oletettu. Nykyoloissa tämä ei käy enää päinsä. Kannattavuuden laskiessa myös pääoman määrä kansantaloudessa investointien kautta vähenee ja sosiaaliturvan laajenemisen aiheuttama kustannus kasvaa. Pääoman kiinteän tuottoastevaatimuksen, joka on peräisin yhteisiltä eurorahoitusmarkkinoilta, tapauksessa pääoman ja työvoiman väheneminen on pitkällä aikavälillä niin suuri, että sosiaalimenojen kasvattamisesta tulee tehotonta (ks. alaviite 1 s. 30) eli kääntyy itseään vastaan, ellei työvoiman tarjonta ole kiinteä, mitä vaihtoehtoa tutkittiin edellä.

Sosiaaliturvan tason kriittinen laajuus, jota korkeampiin etuusasteisiin s:n ei kannata lyhyellä aikavälillä nousta, riippuu verotuksen rakenteesta. Mitä matalampi on sosiaalietuuksien verotus, sitä matalampi on se sosiaalimenoasteiden raja, jota suuremmat asteet ovat tehottomia. Tämä selittyy siitä, että mitä enemmän sosiaalietuuksia verotetaan, sitä enemmän verotulojen keräämisen paine siirtyy pois työvoimalta, jolloin myös veroasteen eteenpäin vyöryttäminen sosiaalimenojen noustessa jää vähäisemmäksi ja siten BKT:n putoaminen jää vähäisemmäksi. Huomattakoon, että tässä kauttaaltaan sosiaalimenoista ei oleteta olevan mitään välitöntä tai välillistä hyötyä kansantalouden tuotantoon esim. kuntoutuksen ja muun sairaanhoidon tai riskinkannon tehostumisen kautta jne., vaan niiden rooli on ainoastaan elintaso- ja kulutuserojen tasaajana aktiivi- ja passiiviväestön välillä, mikä on liian kapea näkökulma todellisuuteen.

Toisaalta sosiaalimenojen edellä oleva kriittinen taso nousee taas siinä tapauksessa, että työvoiman tarjonta on kiinteämpää eikä siirrä kaikkea verotuksen kiristymistä eteenpäin. Lopuksi voidaan keskustella itse sosiaalimenoihin kohdistuvasta tavoitteenasettelusta. Tässä

kriteeri oli varsin lievä, eli tarkastellaan ainoastaan reaalisia sosiaalimenoja. Tätä voidaan kritisoida liian laveaksi. Tavoitteena voisi pikemminkin olla sosiaalimenoista lähtevien kulutusmahdollisuuksien kasvattaminen. Yllä (11)–(13):ssa oleva vyörytystarkastelu merkitsisi toisaalta sitä, että pääoman tuotto olisi jäänyt pysyvästi matalammaksi kuin tasapainotilanne, mikä ei liene ollut käytännössä asiantila Suomessa. Yritykset ovat voineet vastustaa (11):n kaltaista reaalipalkkaresistanssia antamalla vuorostaan inflaation hoitaa kannattavuuden palautumisen tasapainotasolle. Tällöin reaalipalkka ei ole todellisuudessa kehittynyt (11):n mukaisesti, vaan todellisuudessa pysynyt vakaana riippumatta veron kiristyksestä, eli tilanne olisi vastannut lopulta kilpailullisten työmarkkinoiden tapausta.⁴

3.3 EMUn pitkän ajan vaikutukset sosiaaliturvaan

Seuraavaksi tarkastellaan EMUn vaikutuksia sosiaaliturvaan eri väyliä pitkin. On eroteltava eri tuotannontekijöiden rooli: liikkumaton “tuotannontekijä”: passiiviväestö, liikkuva tuotannontekijä: pääoma sekä liikkuvaksi (ehkä) tuleva tuotannontekijä: työ. Kysymys kuuluu: Voidaanko EMUn vaikutuksesta nostaa sosiaalietuusastetta vai onko se pidettävä ennallaan tai onko niitä peräti laskettava? Valaistuksen saamiseksi näihin kysymyksiin on tehtävä tarkempi erittely niistä eri väylistä, joita pitkin EMUn vaikutukset kulkevat.

EMUlla on hyvin moninaisia vaikutuksia kansantalouteen. Voidaan eritellä seuraavia väyliä, kuten mm. Alho (1996) on tehnyt:

EMU kohottaa kansantalouden tuottavuutta poistaessaan (viimeiset) kaupan esteet Suomen ja EMU-alueen välillä. EMU kiristää vastavuoroisesti kilpailua kotimaanmarkkinoilla.

EMU alentaa reaalista korkotasoa verrattuna siihen, että Suomi olisi jäänyt EMUn ulkopuolelle.

EMU kiristää verokilpailua jo aiemmin liikkuvan pääoman suhteen sekä aiemmin liikkumattoman työvoiman suhteen.

⁴ Kiitämme anonyymia kommentaattoria huomion kiinnittämisestä tähän kohtaan.

Tarkastellaan näitä väyliä lähemmin. Kun on päädytty siihen, että EMU on taloudellisesti edullinen, niin talous tehostuu, $dQ > 0$, ja sen vaikutuksesta taloudellinen aktiviteetti vahvistuu euroalueella siten, että tietyn alkuvaiheen aikana (joka voi osaksi odotustekijöiden vuoksi edeltää euron käynnistymistä vuonna 1999) talouden kasvuvauhti kiihtyy suuremmaksi kuin perusurassa. Kansantuotteen taso siirtyy tällä tavalla uudelle korkeammalle tasolle, ja kasvu jatkuu siitä eteenpäin perusuran suuruista kasvunopeutta noudattaen.

Ensimmäinen EMUn vaikutusväylä on se, että vientiä rasittavat esteet poistuvat euroalueelta, jolloin kokonaistuottavuus A_{it} nousee. Toinen väylä on se, että pääoman tuottovaatimus eli edellä r_t voi laskea tiukan, uskottavasti harjoitetun inflaation vastaisen rahapolitiikan ansiosta verrattuna siihen, että Suomi olisi jäänyt yksikseen euroalueen ulkopuolelle. Kolmanneksi kilpailu kiristyy maiden välillä. Tätä efektiä voidaan tässä yhteydessä kuvata muuttujien r ja W laskulla, koska kovempi kilpailu supistaa kiilaa rajatuottavuuden ja reaali-palkan välillä. Neljäs tekijä on se, että ns. verokilpailun vuoksi tuotantoa rasittavia veroja on laskettava, mikä näkyy suoraan t_r - tai t_w -termien alenemisena, ks. edellä.

Näiden tekijöiden nettoefekti on etumerkiltään epävarma, koska edellä olevaa jakoa ei luultavasti ole kukaan muu kuin Alho (1996) tarkastellut EMUn työllisyysvaikutusten kannalta. Siinäkin tuli ilmi, että empiirisesti on hyvin vaikea päätellä, minkä suuruinen tämä nettoefekti on, erityisesti kilpailun kiristymisen vuoksi. Alho kuitenkin päätyi lievään ekspansiiviseen efektiin ja positiivisempaan työllisyyskehitykseen EMUn seurauksena kuin pysymällä ulkopuolella. Seuraavaksi tarkastellaan edellä olevia väyliä tarkemmin ja niiden merkitystä sosiaaliturvan kannalta.

3.3.1 Talouden tehostuminen

Käytetään jatkossa yksinkertaisesti (1):n paikalla Cobb-Douglas-tuotantofunktiota

$$(14) \quad Q = AK^\alpha L^{1-\alpha}, \quad 0 < \alpha < 1.$$

Tässä tapauksessa voidaan tunnetulla tavalla empiirisesti identifioida parametrit $\alpha = rK/Q$ ja $1-\alpha = WL/Q$. Tarkastellaan talouden te-

hostumista EMUn seurauksena, kun talouden toiminnan edellytykset paranevat transaktiokulujen poistuessa lopullisesti euroalueen sisältä. Tämän seurauksena kokonaistuottavuus A kohoaa, $dA > 0$.

Kiinnittäydytään nyt siihen työmarkkinoiden oletukseen, jossa työn tarjonta on kiinteä $L = \bar{L}$ eli $d\log L = 0$. Tällöin voidaan johtaa tulokset, joiden mukaan A :n muuttuessa

$$(15) \quad d\log Q = d\log K = d\log W = (1-\alpha)^{-1} d\log A .$$

Jos tuloverotus ei ole progressiivista, $dt_w/dQ = 0$ ja jos samoin pääomanverotus t_r ei muutu, päädytään tilanteeseen, jossa talouden tehostuminen menee neutraalilla tavalla julkisen talouden budjettirajoitteen (8) perusteella sosiaalietuja saavien eduksi siten, että sosiaalietuusparametriin s ei tarvitse tehdä mitään muutosta, $ds = 0$. Jos tuloverotus on progressiivista, sosiaalietuudet kasvavat enemmän kuin BKT kasvaa. Kerrattakoon, mitä edellä on todettu, että sosiaalietuuksien kanavoiminen tällä tavalla ei vaikuta takaisinkytkennän kautta talouden tehokkuuteen, koska $dL = 0$.

Nyt on vielä huomattava, että osa kansantalouden tuotannon kasvusta aiheutuu siitä, että on säästettävä lisää pääomakannan kasvattamiseksi (ks. kaava (15)). Tästä saadaan (10):n perusteella esitys,

$$(16) \quad \frac{dC}{Q} = \frac{dQ}{Q} - (r^* + \delta) \frac{K}{Q} \frac{dK}{K} .$$

Oletetaan, että alun perin kansantalouden tehostuminen on suuruusluokaltaan termin A nousun kautta ehkä 0.3 % (ks. Alho ym. 1992a; Kotilainen ym. 1994) ja työtulojen osuus BKT:stä 55 % ja pääoma-kerroin K/Q on noin 3, kansainvälinen korkokanta 5 % ja pääoman poistokerroin samoin 5 %. Silloin BKT:n kasvu on kaavan (15) mukaan 0.67 %, mutta kulutuksen kasvu suhteessa lähtötason kokonaistuloihin, BKT:hen on (16):n mukaan matalampi, 0.45 %.

Jos sosiaalietujen nauttijat eivät säästäisi lainkaan, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa bruttotulojen samansuuntaisesta kehityksestä huolimatta aktiiviväestön hyvinvoinnin C_L lisäys suhteessa omaan tulotasoonsa $Y_L = (1-s)Q$ on selvästi pienempi kuin (16):n mukainen tulos. Suoralla laskulla voidaan päätyä siihen, että

$$(17) \quad \frac{dC_L}{Y_L} = \left(1 - \frac{(r^* + \delta) \frac{K}{Q}}{1 - s}\right) d \log Q .$$

Edellä olevin numeerisin arvoin, kun sosiaalietuusaste $s = 0.40$, aktiiviväestön kulutuksella mitattu hyvinvointi lisääntyisi ainoastaan puolet BKT:n kasvusta, eli 0.33 prosentilla suhteessa omaan tulotasoonsa. Kokonaisuuden kannalta eri väestöryhmien väliset erot säästämisasteissa ovat jossain määrin erottava tekijä hyvinvoinnin lisääntymisessä EMUn seurauksena.

3.3.2 Koron lasku ja pääomamarkkinoiden tehostuminen

Seuraavaksi tarkastellaan EMU-vaikutuksia oletetusta rahapolitiikan lisääntyvästä uskottavuudesta, mihin edellä viitattiin. On hyvin vaikea sanoa, kuinka suuri tämä EMUn poistama devalvaation mahdollisuuden aikaansaama riskipreemio korossa on. Se riippuu siitä, kuinka usein ja kuinka suuria shokkeja talouteen muuten iskee. Jos shokkeja tulee tiheään ja jos talouspolitiikka eli rahapolitiikka sopeutuisi niihin ekspansiivisesti eli devalvaatioin EMUn ulkopuolella, silloin korkoon muodostuisi herkästi merkittävä riskipreemio EMUn ulkopuolella verrattuna rahaliiton jäsenyyteen. Samoin jos raha- ja valuuttapolitiikka on tehoton keino talouden tasapainottamiseen, jolloin valuuttakurssissa tarvittavat muutokset ovat suuria, silloin tällainen preemio muodostuu. Korkopreemiota käsiteltiin jo EY-jäsenyystutkimuksissa Alho ym. 1992a ja VATT 1992, joissa korkopreemioksi EY:n ulkopuolella asetettiin huomattavan suuret arvot eli 1.5 ja 2 prosenttiyksikköä. Tosin näiden vaikutusten merkitys taloudelle arvioitiin taas melko varovaisesti käyttäen tuotantofunktion asemasta empiirisen investointifunktion antamaa evidenssiä koron vaikutuksesta pääomanmuodostukseen.

Oletetaan nyt, että EMUn vaikutuksesta tapahtuu korossa muutos, joka on suuruudeltaan $d \log r = dr/r$. Silloin voidaan johtaa edelleen kiinteällä työvoimalla L , että

$$(18) \quad d \log Q = -\frac{\alpha}{1 - \alpha} d \log r .$$

Vastaavalla tavalla kuin edellä voidaan laskea, että julkisen talouden budjettirajoite tuottaa neutraalisuustuloksen, jos tuloveroaste t_w pidetään entisellään, että $ds = 0$ ja sosiaalimenot kasvavat BKT:n kasvun verran. Vaikutus säästämiseen on huomattava erikseen. Kirjaimellisesti (18):sta aiheutuu hyvinkin suuri tuotannon lisäys, mutta silloin ajatellaan, että investoinnit määräytyvät suoraan sillä tavalla kuin tuotantofunktio osoittaa pääomakannan määräytyvän pääoman rajatuottavuusehdosta. Käytännössä investointiyhtälöiden mukaan koron muutoksesta aiheutuu tätä paljon vaimeampi reaktio.

Vastaavasti kuin edellisessä kohdassa päädytään siihen, että kulutustason nousu voi olla paljon vähäisempää kuin tuotannon nousu noudattaen samaa menettelyä kuin edellä. Näin menetellen – jos korkopreemio pienenee siten, että korko laskee esimerkiksi tasolta 5 prosenttia tasolle 4.8 prosenttia – tuotannon nousu olisi peräti 4.1 prosenttia, siis erittäin runsaasti. Kulutuksella mitatun hyvinvoinnin nousu suhteessa lähtötason kokonaistuloihin eli BKT:hen on tätä selvästi pienempi eli 1.4 prosenttia.

3.3.3 Verokilpailu

Verokilpailun lähtökohtaa käsiteltiin jo edellä. EMU johtaa työvoiman (ja pääoman) liikkuvuuden jonkinasteiseen, tosin mm. kieliongelmiensä vuoksi rajattuun nousuun Euroopassa. Työmarkkinoiden toimintaa koskevassa luvun 3.2 vaihtoehdossa 1 verokilpailun koventuessa ja t_w :n laskiessa palkkataso ja työpanos pysyvät ennallaan, eli on $dW = dL = 0$. Veron muutos ei muuta työmarkkinoiden tasapainoa eikä siten anna impulssia myöskään pääomamarkkinoille. Mikään ei muutu taloudessa, ja työvoima saa kaiken hyödyn itselleen. Sosiaalimenoja on nyt kuitenkin alennettava, jotta julkinen talous saataisiin tasapainoon. Differentioimalla (8) saadaan s :lle seuraava muutos (kun $dt_s = 0$)

$$(19) \quad ds = \frac{WL}{Q} \frac{dt_w}{1-t_s}$$

Tässä vaihtoehdossa ei ole kuitenkaan varsinaisesti taloudellista tarvetta eikä mieltä alentaa tuloverotusta ja sosiaalimenoja (perusteluista ks. luku 3.2). Jos tuloverotuksessa on kuitenkin muista yhteiskunnallisista syistä paine alentaa verotusta vaikkapa 5 prosent-

tiyksikköä, mikä on nykyinen tilanne Suomessa karkeasti suhteessa EU-maiden keskitasoon, tästä aiheutuu karkeasti (19):n perusteella samainen 5 prosenttiyksikön paine alentaa sosiaalimenoja. Verokilpailun tiivistyminen merkitsee tässä suhteessa liikkumattoman tuotantoresurssin, sosiaalietuuksia saavan väestön verottamista ja sen kanavoimista liikkuvammaksi tulevalle tuotannontekijälle, työlle.

Työmarkkinoiden toimintaa koskevassa toisessa vaihtoehdossa 2 taas tuloverotuksen lasku johtaa täysimääräiseen palkkatason laskuun ja työllisyyden nousuun, mikä lisää myös pääoman kannattavuutta ja investointeja. Riippuen siitä, onko kaavassa (13) suluissa oleva ds:n kerroin positiivinen ja mitä oletetaan sosiaalietuuksien verotuksesta, voi olla, että lyhyellä ajalla s:n lasku (19):n perusteella johtaa siihen, että reaaliset sosiaaliturvamenot supistuvat, koska BKT ei kasva niin paljon, että alenema tätä kautta kompensoituisi.

Keuschnigg ja Kohler (1998) ovat tarkastelleet EU:n mahdollisen itälaajenemisen vaikutuksia sukupolvimallissa Itävallan osalta. Tuloksilla on analogista merkitystä myös edellä tarkastelluille vaikutuksille. Nykyiset sukupolvet omistavat pääoman, jonka tuottoaste kansantalouden tehostuessa nousee ja samoin koron laskiessa olemassa olevan pääoman nettotuotot nousevat, joten nykysukupolvi saa osakseen pääomavoitot, jotka aiheutuvat välittömästi pääoman tuottavuuden noususta. Tulevat sukupolvet hyötyvät siten, että kansantalouden kasvaessa tuottavuuden nousun ja inhimillisen pääoman kohoamisen vuoksi tuottavuus ja palkkataso ovat korkeammat. Jos pääoma kasautuu vanhoille sukupolville enemmän kuin nuorille, voi olla, että muutoksen toimeenpanon hetkellä ”syntyvät” sukupolvet hyötyvät vähiten.

Tässä luvussa on ensinnäkin tarkasteltu sosiaaliturvan rakentamisen, sen rahoituksen ja kansantalouden suhdetta yhdestä näkökulmasta: kuinka aktiiviväestö haluaa kantaa sosiaaliturvan rahoitusrasitteen tai vyöryttää sen muiden eli pääoman omistajien tai sosiaaliturvatuksia saavan passiiviväestön kannettavaksi. Tässä suhteessa johdettiin tulos, jonka mukaan sosiaaliturvan rakentaminen voi olla sosiaaliturvan itsensä nauttijoiden kannalta epäedullista lyhyellä aikavälillä, kun sosiaalimenojen osuus BKT:stä kohoaa tietyllä kriittiselle tasolle, jos sosiaaliturvan aiheuttaman veronkorotusten vyörytys eteenpäin on täydellistä. Joka tapauksessa mahdollisuudet verottaa

liikkuvaa pääomaa ovat entistä huonommat ja johtavat myös verotajien eli työtulojen saavien palkanansaittajoiden tulojen pienenemiseen. EMUn vaikutuksista eroteltiin kolme väylää. Niitä pitkin EMU johtaa myös sosiaaliturvan nauttijoiden elintason kohoamiseen. Tässä suhteessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että kansantalouden kokonaistulojen ja hyvinvoinnin nousussa on eroa, koska EMU merkitsee osaltaan lisääntyvää säästämisen tarvetta.

4 JULKISEN VELAN JA ALIJÄÄMÄN OPTIMAALINEN TASO

Siirrytään nyt EMUn pitkän aikavälin vaikutuksista asettamaan sosiaaliturvamenot lyhyen ja keskipitkän ajan julkisen talouden hoidon puitteisiin. Talouspoliittisessa keskustelussa esitetään usein normatiivisia kannanottoja siitä, ovatko kullakin hetkellä vallitseva julkinen velka ja julkisen talouden alijäämä liian suuria, jolloin niitä pitäisi pienentää, vai voitaisiinko niitä päinvastoin ylläpitää tai kasvattaaakin nykyisestä ilman suuria rasitteita. Mutta voidaanko tässä suhteessa esittää taloustieteen analyysiin perustuvia näkökulmia, joiden perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä velan ja alijäämän sopivasta tasosta? Suomessa on laman jäljiltä keskusteltu melko vähän finanssipolitiikan sopivasta linjasta nimenomaan alijäämän ja velan suhteen tästä eteenpäin. Yleinen kanta näyttää olevan, että laman jäljiltä kertynyttä velkaa on ainakin lievästi alennettava ja EU:n vakaussopimuksen rajoihin on valmistauduttava riittävin julkisin ylijäämin (ks. analyysia tästä luvussa 7). Lipposen toinen hallitus otti keväällä 1999 ohjelmassaan tavoitteet, että valtiontalouteen syntyy rakenteellinen rahoitusylijäämä ja että valtionvelan velkasuhde (eli velan ja vuotuisen bruttokansantuotteen suhde) lasketaan 50 prosenttiin vaalikauden lopussa.

Seuraavassa pyritään aluksi keskustelemaan siitä, mikä voisi olla yleisesti ottaen kullakin hetkellä sopiva julkisen velan taso. Sitten alaluvussa 4.2 tarkastellaan, mikä on yhdestä näkökulmasta optimaalinen julkisen talouden budjettialijäämä. Näihin kysymyksiin on olemassa eräitä analyttisiä välineitä, ja niistä yhtä sovelletaan seuraavassa.

4.1 Julkinen velka ja julkinen pääomavaranto

Seuraavassa ei pyritä esittämään mitään yhtenäistä kehikkoa, jossa finanssipolitiikan ja julkisen velkaantumisen monet ongelmat ”ratkaistaisiin”, vaan ongelmaa tarkastellaan eri kulmilta. Usein finanssipolitiikkaan ja julkiseen velkaan ja yleensä talouspoliittisiin tarkasteluihin liittyy myös ns. aikaepäkonsistenssin ongelma. Julkisen velan kohdalla se syntyy siitä, että velka käytettiin aikanaan elinta-

son korottamiseen. Nyt velka voidaan herkästi kokea nykypolven mielestä liian suureksi, koska hyöty on jo koettu korkeamman kulutustason kautta ja jäljellä on vain velasta aiheutuva taakka korkeampina veroina tästä eteenpäin eli kulutuksen aleneminen. Tällöin julkisella vallalla on houkutus jättää osa velasta maksamatta, esimerkiksi alentaa inflaatiolla sen reaalista arvoa.

Tällaiset tekijät aiheuttavat riskipreemion julkisen velan korossa. EU:n vakaussopimus ja ns. no bail out -klausuuli, jonka mukaan unionilla tai millään sen elimellä tai jäsenmaalla ei ole velvollisuutta pelastaa jotain jäsenvaltiota maksukyvyttömyyden suosta, toimivat kuitenkin rajoittimina ylivelkaantumiselle.

Julkinen sektori voi velkaantua eri tarkoituksin. Ensinnäkin julkinen sektori voi ottaa velkaa julkisten palvelujen tuottamiseen tarvittavan pääoman kasvattamiseksi eli julkisiin investointeihin (rakennukset, maa- ja vesirakennukset, koneet ja laitteet, jne.). Toiseksi se voi ottaa velkaa nykyisen kulutuksen ylläpitämiseksi talouden elvyttämisen nimissä kanavoimalla varat yksityiselle sektorille tulonsiirtoina, työllisyystöiden välityksellä tai veronalennuksina. Tämä on ns. pahamaineista syömävelkaa. Velan takaisinmaksu siirretään tulevaisuuteen tai peräti tuleville sukupolville, jolloin valtion on alettava noudattaa ylijäämäisten budjettien politiikkaa. Kolmanneksi valtion velka voi olla seurausta poikkeuksellisista ulkoisista olosuhteista ja poikkeuksellisen suurista paineista lisätä julkisia menoja, kuten nimenomaan sodasta ja muusta kriisitilanteesta, jolloin menojen rahoittaminen on perusteltua velalla mieluummin kuin veroilla.

Usein ei voida vastata yksiselitteisesti kysymykseen siitä, mikä on kullakin hetkellä julkisen velan optimaalinen taso, koska se riippuu myös monista odotustekijöistä talouden kehityksessä, johon taas valtion velkapolitiikka osaltaan vaikuttaa. Yksi keskeinen näkökulma julkiseen velkaan on myös sukupolvien välinen tulojen ja varallisuuden jako, joka on osittain arvostuskysymys. Jos nyt otetaan suuri ulkomainen laina, joka käytetään tulonsiirtoja lisäten kulutustason nostamiseen, niin aktiiviväestö ja eläkeläiset hyötyvät, mutta tulevat sukupolvet kärsivät, koska velanhoitomenot ovat tulevaisuudessa jatkuvasti suuremmat kuin perusvaihtoehdossa ilman lainanottoa. Silti tämä velanotto voi olla perusteltua keynesiläisessä katsannossa talouden elvyttämiseksi lamassa, jolloin mm. sosiaalimenot kasvavat automaattisesti (ks. luku 5 ja luku 7.3).

On tietysti selkeitä markkinoiden julkiselle velalle sanelemia rajoituksia, jotka aiheutuvat siitä, että julkinen sektori ajautuu niin suureen velkaan, että sen kyky hoitaa velkaa tulee markkinoilla epäilyksen alaiseksi. EMUn vallitessa tämä raja on aiempaa tiukempi, koska maa (valtio) ei voi enää velkaantua omassa kansallisessa rahassa tai valuutassa, jonka liikkeellelaskun se itse päättää. Samoin EMUn velkarajoite sitoo alijäämärajoitteen kautta myös julkisen velan kumulaation nopeutta.

On helppo sanoa eräistä tapauksista, milloin julkinen velka on liian iso: silloin kun lainanantajat eivät enää anna lisälainaa. Julkista sektoria ei voida kuitenkaan laittaa samanlaisen maksukyvyttömyyden velkakriteerin alle kuin yksityistä. Julkinen velka voi olla liian iso, ilman että julkinen sektori on maksukyvytön. Julkinen velka voi nimittäin paisua kolmesta tekijästä suuremmaksi kuin miksi se ”markkinaehtoisessa järjestelmässä” muotoutuisi. Ensinnäkin valtiolla (ml. keskuspankilla) on monopoli laskea liikkeelle maksuvälineitä, joilla velka voidaan maksaa velkojille. Toiseksi valtiolla on yksinoikeus kerätä veroja, joilla ainakin ”lievästi ylisuurista” veloista voidaan selvitä. Julkinen velkaantuminen ei ole markkinaeh-

Laatikko 4.1 VARALLISUUSTASEET KANSANTALOUDESSA

Yksityisen sektorin nettovarallisuus =
 Luonnonvarat + kiinteä omaisuus + muu tuotantopääoma + julkisen sektorin kotimainen velka – yksityisen sektorin ulkomainen velkaa.

Julkisen sektorin varallisuus, netto =
 Julkisen sektorin hallussa olevat luonnonvarat + julkisten palvelujen tuotantopääoma – julkinen velka (kotimainen ja ulkomainen).

Näistä yhteenlaskemalla saadaan koko kansanvarallisuudeksi.

(*) Kansanvarallisuus, netto =
 Luonnonvarat + kiinteä omaisuus + (yksityinen ja julkinen) tuotantopääoma – ulkomainen velka (yksityinen ja julkinen).

toista myöskään siinä mielessä, että ne, jotka velan maksavat takaisin veroillaan, antaisivat suostumuksensa velanottoon (sukupuolvinäkökulma). Näistä syistä julkinen velka on helposti liian suurta. Entä voiko se olla päinvastoin liian pientä? Tämä on mahdollista siksi, että tilapäisiä suuria menoja esimerkiksi sodan yhteydessä ei haluta rahoittaa velalla, vaan veroilla. Myös julkinen palveluvarustus voi jäädä liian pieneksi ilman velanottoa, ks. tästä tuonnempana.

Tarkastellaan aluksi lähemmin julkisen velan rasiitetta ja vastavuoroisesti hyötyä kansantaloudelle. Kansantaloudessa ovat voimassa edellä kuvatut varallisuuden laskentaa koskevat taseidentiteetit (laatikko 4.1).

Kansanvarallisuus lisääntyy säästämällä ja pääoman reaalisien arvon nousun kautta. Julkisesta velasta ja säästämisestä on kaksi vastakkaisista näkemystä. Ensimmäisen ns. ricardolaisen ekvivalenssin mukaan julkisen sektorin budjettialijäämä ja sen myötä syntyvä julkinen velkaantuminen on sama asia kuin ilmoitus tulevien verojen korotuksesta, ja yksityinen sektori säästää välittömästi velan liikkeellelaskun verran enemmän kuin ennen varautuessaan tulevaan veronkorotukseen. Tällöin ei julkisesta velasta tulisi mitään pitemmän ajan rasiitusta talouteen, koska kansantalouden kokonaissäästäminen ei laske eikä kansantalouden korkotaso kohoa julkisen velkaantumisen seurauksena. Tämä ei tunnu kovin uskottavalta pitkällä aikavälillä.

Oletetaan sen sijaan perinteinen ei-ricardolainen lähtökohta, että julkisen sektorin velan liikkeellelasku heijastuu koron nousuna, koska yksityinen säästäminen ei lisääny saman verran kuin julkinen vähenee. Toteutuu sijoituskohteiden keskinäinen muutos. Varallisuuden sisällä tapahtuu yksityisen tuotannollisen pääomakannan syrjäytyminen siten, että koron nousun kautta investoinnit vähenevät ja säästäminen saavuttaa uuden tasapainonsa (ks. tarkemmin Alho ym. 1992b). Toinen vaihtoehto on se, että investoinnit rahoitetaan ulkomaisella velalla, jolloin kotimaisen koron ei tarvitse kohota. Pitkällä aikavälillä kuitenkin vaihtotaseen on päädyttävä ja ulkomaisen velan on asetuttava tasapainoon, koska maa ja sen maan taloudenpitäjät eivät voi määrättömiin velkaantua, joten pitkällä aikavälillä julkisen velan syrjäytysvaikutus yksityiseen pääomanmuodostukseen on voimakkaampi kuin lyhyellä. Julkisen velan lisääminen tietyllä määrällä voi johtaa jopa ylisuureen yksityisen pääoman syrjäytymiseen, jos velan hoitaminen merkitsee vinouttavan pääomaverotuksen kiristymistä (Atkinson ja Stiglitz 1980).

Näillä oletuksilla julkisen velan lisääminen vähentää yksityistä pääomanmuodostusta ja sitä kautta pysyvästi kansantalouden reaalitylöjä. Oletetaan esimerkiksi, että julkisen velan tasapainoarvo olisi 60 prosenttia BKT:stä 50 prosentin sijasta. Olettaen, että syrjäytys tapahtuu yhden suhteessa yhteen, tämä merkitsee kansantalouden pääomakannassa nykyoloissa lähes 70 miljardin markan vähenemistä, eli runsaan 3 prosentin alenemista pääomakannassa. Jos pääomatulojen osuus tuotannosta on 0.45 (joka on siis yhtä kuin tuotannon jousto pääoman suhteen eli edellisen luvun parametri α), tällöin tuotannon pysyvä menetys olisi noin 1.5 % suhteessa potentiaaliseen tuotannon ja tulojen tasoon. Tämä peukalosääntö tuottaisi siten varsin suuren menetyksen julkisesta velasta. Tämä on kuitenkin vain yksi näkökulma julkiseen velkaan.

Siirrytään nyt tarkastelemaan kääntäen sitä, kuinka julkisella velalla ei rahoiteta vain kulutuksen nostamista kuten äsken, vaan sosiaalista ja muuta palvelurakennetta ja elinkeinoelämän tarvitsemää infrastruktuuria, kuten teitä, siltoja jne. Silloin on tutkittava sitä, kuinka suuri osa tuotannossa syntyvistä resursseista kannattaa kanavoida julkisen talouden kautta toimimaan yhteydessä yksityisen sektorin tuotantopanosten kanssa.

Asetetaan siksi tuotanto Q riippumaan yksityisistä panoksista, pääomakannasta K ja työpanoksesta L sekä lisäksi julkisesta pääomakannasta K_G , joka sisältää infrastruktuurin, julkisen palvelun rakennukset jne. seuraavasti

$$(1) \quad Q = F(K, L, K_G) = A(K^\alpha L^\beta) K_G^\gamma, \text{ jossa}$$

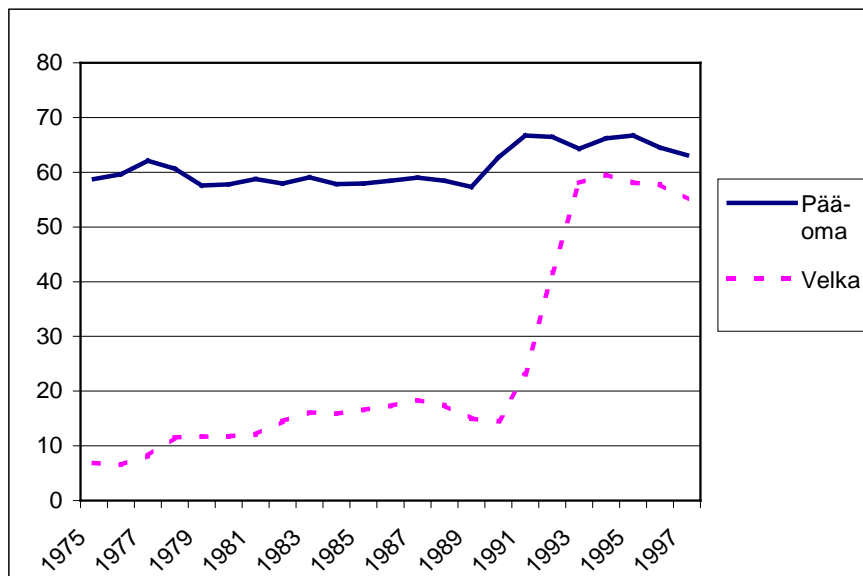
parametrit α , β ja γ ovat positiivisia vakioita, mutta niiden kokonaissumma voi olla yli ykkösen, mikä osoittaisi kasvavia skaalatuottoja, vaikka yksityisen sektorin panoksien suhteen vallitsisivatkin vakioiset skaalatuotot, eli $\alpha + \beta = 1$. Asettamalla työvoima täys-työllisyyteen työvoiman rajatuottavuusehdon kautta saadaan ratkaistuksi ehdolla budjettirajoite (*) laatikossa 4.1 yhteiskunnan tasolla optimaalinen varallisuudenjako julkiseen pääomaan ja yksityiseen pääomaan seuraavasti, kun pitkällä aikavälillä ulkomainen velka on tasapainossa,

$$(2) \quad \frac{K_G}{K} = \frac{\gamma}{\alpha}.$$

Tulos riippuu vain suhteellisten rajatuottavuuksien keskinäisestä suhteesta. Joka tapauksessa julkisen pääomavarannon tulee olla positiivinen, mikä on luonteva tulos, kun ja jos julkisella pääomalla on positiivinen ulkoinen heijastus eli ns. spillover-tuottavuusvaikutus yksityisen sektorin tuotantoon nähden.

OECD:ssä on jokin aika sitten tutkittu julkisen infrastruktuuripääoman vaikutusta kokonaistuottavuuteen eli yhtälön (1) paikkansapitävyyttä (Ford ja Poret 1991). Tarkoituksena tässä oli lähinnä selvittää sitä, onko julkisen infrastruktuuripääoman supistuminen syynä kokonaistuottavuuden kasvun hidastumiseen. Aineistossa oli mukana myös Suomi. Parametriestimaattien mukaan Suomessa julkisen sektorin pääoman kasvun vaikutus vuosina 1967–88 talouden kasvuun olisi (eli parametri γ) niinkin suuri kuin välillä 0.54–0.89, ja α :n arvioksi voidaan ratkaista arvio 0.66. Tämän mukaan julkisen pääoman suuruus koko pääomakannasta (yksityinen ja julkinen) tulisi asettaa karkeaksi puolikkaaksi. Näin valtaisa julkinen pääoma tuskin tulee mielekkäästi kyseeseen, eikä empiirinen tulos tunnu kovin uskottavalta tuloksen (2) kannalta tutkittuna. Tältä osin tulisi tehdä huolellisempaa empiiristä analyysia. Kuvion 4.1 mukaan jul-

Kuvio 4.1 Julkinen velka (EMU-velka) ja julkinen pääomakanta suhteessa BKT:hen Suomessa, %.



kinen pääomakanta olisi Suomessa noin 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen ja sitä kautta noin viidenneksen yksityisestä kokonaispääomakannasta.

Mikä on tämän tarkastelun yhteys julkiseen velkaan? Sellainen politiikka, joka luovuttaa aina seuraavalle sukupolvelle julkisen pääomakannan ja vastaavan suuruisen velan, on sukupolvien välisestä näkökulmasta neutraalia. Optimaalisen suuruisen julkisen pääomakannan ja vastaavan velan luovuttaminen tuntuisi olevan siinä mielessä optimaalista politiikkaa, että se olisi sukupolvien välisen hyvinvoinnin kannalta neutraalia. Tietty sukupolvi voisi velkaantua, jos se samalla käyttäisi velan investointeihin. Ns. syömävelkaa ei otettaisi lainkaan. Tämäkään politiikka ei olisi aikakonsistenttia, koska kukin itsekäs sukupolvi voisi haluta ottaa enemmän lainaa kuin edeltävä ja jättää jälkeensä suuremman julkisen velan kuin on julkinen pääomavaranto. Tämä voitaisiin ehkäistä lainsäädännöllä, jossa alijäämän käyttäminen on sallittua vain julkisten investointien rahoittamiseen kuten Saksassa. Tämänsuuntaisia ääniä on kuulunut myös liittyen EMUun, kun on katsottu, että tiukkaa alijäämäkriteeriä ei tulisi ulottaa koskemaan alijäämää, joka on otettu julkisiin investointeihin.

Kuvion 4.1 mukaan julkinen pääomakanta on ollut varsin tasaisesti 60 % BKT:stä. Se kasvoi tähän kokoonsa 1960-luvulla, jolloin tämä suhde oli noin 40 prosenttia. Julkinen velka on ollut julkista pääomavarantoa pienempi, vaikka se onkin kasvanut merkittävästi 1990-luvulla.

Kuviossa 4.1. on esillä julkisen pääomakannan ohella julkisen sektorin EMU-velka. Nähdään, että pääomakannan edellä mainittua ”kriittistä rajaa” ei ole ylitetty kertaakaan velassa, vaikkakin sitä 1990-luvun laman oloissa lähestyttiin. Toinen kysymys on sitten se, onko tämänsuuruinen julkinen pääomakanta jotenkin edellä olevassa mielessä optimaalinen vai ei. Mutta joka tapauksessa voidaan hylätä se näkemys, että Suomessa nykyinen sukupolvi olisi ylivelkaantunut siinä mielessä, että se jättäisi nettovelan taakseen perinnöksi.

4.2 Julkisen talouden optimaalinen ylijäämä

Julkisen talouden alijäämä on se keskeinen hälytysmittari, johon EMUssa kiinnitetään keskeinen huomio, kun on pyritty sanktioimaan liialliseksi katsottua julkista velkaantumista ns. vakaus- ja

kasvusopimuksen mukaan (ks. tuonempana luku 7). Yksi keskeinen teoreettinen lähtökohta verotuksen kiinnittämiseen ja alijäämien ”optimaaliseen” suuruuteen on Barron (1979) esittämä ns. tax smoothing eli verotuksen tasoituksen argumentti.

Seurataan tässä Olekalnsin (1997) esittämää analyysia. Oletetaan, että verojen keräämiseen liittyy vinoutumia ja tappioita, jotka ovat kasvavia veroasteen τ (= verot/BKT) suhteen. Tavoitefunktiona kunakin ajankohtana t on minimoida tulevien tappioiden nykyarvo

$$(3) \quad U_t = -(1/2) \sum_{i=0}^{\infty} \delta^i E(\tau_{t+i}^2 | I_t),$$

jossa informaatio I_t on hetkellä t vallitseva tieto ja diskonttaustermi δ (< 1) on se, jolla hallitus (julkinen sektori) diskonttaa tulevaisuutta. Tässä muotoilussa oletetaan, että verojen keräämiseen liittyvät sitä suuremmat eli konveksiset hyvinvointitappiot, mitä korkeampi veroaste on. Sinänsä muotoilu (3) on ad hoc eikä perustu tarkkaan mihinkään teoreettiseen johtamiseen. Optimointi suoritetaan annettulla julkisten menojen tulevalla uralla G_t, G_{t+1}, \dots . Julkisen talouden budjettirajoite on kunakin vuonna

$$(4) \quad D_{t+1} = (1+r)D_t + G_t - \tau_t Q_t.$$

Tavoitteen (3) maksimointi yhtälön (4) rajoitteella ja sillä ns. ei-Ponzi-pelin ehdolla, että julkinen sektori ei voi ottaa rajatta velkaa niin, että korkomenot huolehditaan aina uudella velalla, saadaan optimaalinen veroaste ratkaistuksi siten, että se noudattaa satunnaiskulkua ja reagoi positiivisesti tuleviin muutoksiin julkisten menojen nousuissa. Olettaen, että julkisen velan reaalin kustannus on sama kuin (3):een sisältyvä subjektiivinen diskonttokorko, optimaaliselle veroasteelle saadaan esitys

$$(5) \quad \hat{\tau}_t = (1-R) \sum_{i=0}^{\infty} R^i E(g_{t+i} | I_t) + (r-n)d_t,$$

jossa g_{t+i} on julkisten menojen ja BKT:n suhde vuonna $t+i$ ja $R = \delta(1+n) = (1+n)/(1+r)$, r = reaalin korkokanta ja n on talouden reaalin kasvu sekä d_t on velka-aste periodin alussa. Tästä nähdään, että veroaste on painotettu keskiarvo tulevista menoista ja riippuu

lisäksi alkutilanteen velkaantumisesta. Jos kuten tavallisesti r ylittää talouden kasvun, suurempi alkutilanteen velkaantuneisuus vaatii (jonkin verran) suurempaa veroastetta alkutilanteessa.

Sijoittamalla optimaalinen veroaste budjettilyijäämän määritelmään saadaan optimaaliselle ylijäämälle (merkitään tätä YLIJ) suhteessa BKT:hen seuraava ratkaisu.

$$(6) \quad \frac{YLIJ_t}{Q_t} = \sum_{i=1}^{\infty} R^i E(\Delta g_{t+i} | I_t),$$

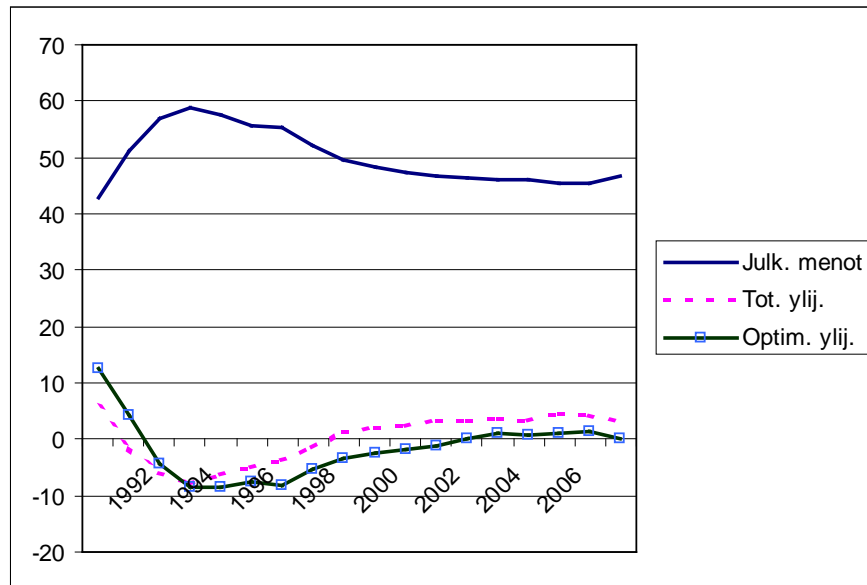
jossa Δ on differenssi, $\Delta g_t = g_t - g_{t-1}$.

Tämän verotuksen tasoittamisen tuloksen mukaan, jos kehitys vie – kuten Suomessa nyt – siihen, että julkisten menojen taso laskee suhteessa BKT:hen, on verotuksen tasaamiseksi ja sen aiheuttaman vääristymän minimoimiseksi veroaste asetettava jo etukäteen niin alhaiseksi, että alkutilanteessa (nykyhetkenä) syntyy alijäämä talouteen. Jos taas menojen odotetaan nousevan, on veroaste asetettava niin korkeaksi jo alkutilanteessa, että tällöin syntyy ylijäämä.

Kuviossa 4.2 on tehty laskelma tältä pohjalta tulevaisuuteen ulottuen lähtien liikkeelle lamaa edeltävästä tilanteesta ja jatkaen sitä vuoteen 2010 olettaen, että julkisten menojen osuus alennetaan aluksi tasolle 45 % bruttokansantuotteesta, jolle tasolle se sitten vakautuu ja jolta tasolta se sitten kohoaa lievästi. Ennuste on sama, joka on tehty tämän tutkimuksen luvussa 6. Kehitys on suurin piirtein myös samanlainen kuin Talousneuvoston (1998) julkisen talouden kehitystä pohtivassa työryhmässä ennustettiin.

Julkisen sektorin alijäämä olisi tämän mukaisessa optimimielessä poikennut varsin paljon siitä, mitä on todella tapahtunut. Alijäämiä olisi ajettu paljon suurempina kuin todellisuudessa toteutui EMU-sopeutumisessa 1990-luvulla ja ylijäämiin olisi noustu vasta vuoden 2002 paikkeilla, eikä jo nyt, niin kuin on tapahtunut. Yksi selitys poikkeamille on – ulkoapäin annetun nopean EMU-sopeutumisen ohella – siinä, että edellä oleva tarkastelu pitää koko ajan kansantalouden reaalikorkoa kiinteänä vakiona, kun taas EMU-sopeutumisessa oli nimenomaisena tavoitteena saada julkisen sektorin vakauttamisella korkotaso painetuksi alaspäin siltä tasolta, jolla se oli

Kuvio 4.2 Julkisen talouden optimaalinen ylijäämä (optim.) sekä toteutunut ja ennustettu ylijäämä (tot.) veron tasoituksen näkökulmasta Suomessa suhteessa BKT:hen, %.



valuuttaspekulaatioiden aikana 1990-luvun alkuvuosina. Joka tapauksessa voidaan herättää kysymys, onko finanssipolitiikka ollut liian varovaista siinä mielessä, että se olisi voinut rohkeammin ottaa lähtökohdaksi julkisten menojen BKT-osuuden alenevan kehitysuran ja alentaa tämän mukaisesti etupainoisemmin myös verotusta.

5 JULKISEN SEKTORIN RAHOITUS- JÄÄMÄN SUHDANNE- JA RAKENNE- TEKIJÄ

Julkisyhteisöjen tuloilla ja menoilla on merkittävä suhdannekehitystä tasaava vaikutus. Estimointitulosten mukaan kokonaistuotannon prosenttiyksikön suuruinen trendipoikkeama johtaa samansuuntaiseen 0.63 prosenttiyksikön suuruiseen muutokseen julkisyhteisöjen perusjäätymän BKT-suhteeseen. Julkisen sektorin suhdannetasaaajista suurin merkitys on progressiivisella verojärjestelmällä. Julkisissa menoissa suhdannetekijän vaikutus on verraten vähäinen ja se rajoittuu pitkälti sosiaaliavustuksiin ja kotitalouksien saamiin tulonsiirtoihin. Niinpä julkiset menot ovat etupäässä väestön rakenteesta ja finanssipolitiikan päätösperäisestä virityksestä riippuvia eriä. Saatuja julkisyhteisöjen tulojen ja menojen suhdanneherkkyyden mittaustuloksia hyödynnetään luvun 6 kehitysarviossa, joka perustuu EMU-maille todennäköiseen pitkän aikavälin suhdanneuraan.

Julkisen sektorin tulojen ja menojen kehitykseen vaikuttaa merkittävästi yleinen suhdannekehitys. Talouden noususuhdanteessa julkisyhteisöjen tuloilla on taipumus nousta tuotannon ja kansantalouden kokonaistulojen kasvua enemmän muun muassa ansiotuloveron progressiivisuuden vuoksi. Julkisyhteisöjen sosiaalimenot puolestaan pienenevät työttömyyden laskiessa. Tuotannon kasvun hidastuessa työvoiman kysyntä vähenee, mikä puolestaan jarruttaa tulo- ja kulutusverojen kasvua ja lisää samalla sosiaalimenojen kasvupaineita.

Myös kulutusveroissa on ansiotuloverotuksen kaltaista progressiota. Korkeammin verotettujen kestokulutustavaroiden osuus kotitalouksien kulutuskorissa vaihtelee myötäsyklisesti tulojen kehitystä myötäillen. Palkkatulojen kasvun hidastuessa yksityinen kulutus painottuu lievemmin verotettuihin välttämättömyshyödykkeisiin, jolloin kulutusveroja kertyy valtion kassaan kulutusmenojen suhteellista muutosta vähemmän.

Noususuhdanteissa tyypillinen julkisyhteisöjen tulojen kasvu tuotannon kasvua nopeammin ja menojen supistuminen kertovat julki-

sen talouden ns. automaattisten vakauttajien toiminnasta. Näiden suhdannetasajien avulla julkinen sektori säätelee itsestään kokonaiskysyntää, mikä normaalioloissa vähentää finanssipolitiikan päätösperäistä väliintulon tarvetta.

5.1 Hodrick-Prescott-tasointusmenetelmä

Julkisen sektorin automaattisten vakauttajien eli suhdanneherkkyyden suuruusluokan arviointia voidaan tehdä usealla eri tavalla (ks. Brunila ym. 1999). Tässä tutkimuksessa julkisen talouden suhdanneherkkyyden mittauksessa sovelletaan Hodrick-Prescott-trendipoikkeamamenetelmää (menetelmää kuvattu seikkaperäisemmin mm. European Economy no. 60, 1995). Mikäli aikasarjan suhteellinen poikkeama sen omasta trendistä on systemaattisesti suurempaa tai pienempää kuin kokonaistuotannon vastaavaa poikkeama omasta trendistään, saattaa kyseessä olla suhdannevaihteluja automaattisesti tasaava vaikutus.

Automaattinen suhdannetasaus talouden noususuhdanteessa merkitsee sitä, että julkinen sektori tuotannon kasvua nopeamman tulojen kasvun ja toisaalta sosiaalimenojen supistumisen takia vähentää automaattisesti kokonaiskysyntää jarruttaen suhdannenousun nopeutta (rahoitusjäämä suhteessa BKT:hen kohoaa). Laskusuhdanteissa käy

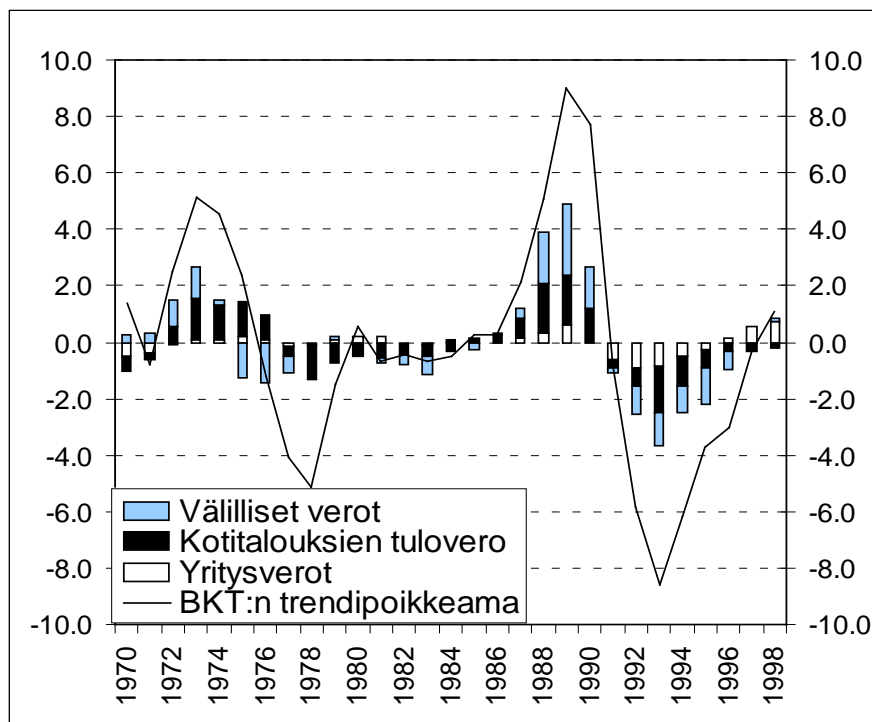
Taulukko 5.1 Julkisyhteisöjen tulojen ja menojen hajote.

Julkisyhteisöjen tulot	Julkisyhteisöjen menot
Kotitalouksien tuloverot - valtio - kunnat	Kulutusmenot - valtio - kunnat
Yhteisöverot - valtio - kunnat	Sosiaalietuudet, -avustukset ja tulonsiirrot - eläkemenot - sairausvakuutusetuudet - työttömyysturva - muut sosiaalimenot
Välilliset verot	
Sosiaalivakuutusmaksut - kotitaloudet - yritykset	

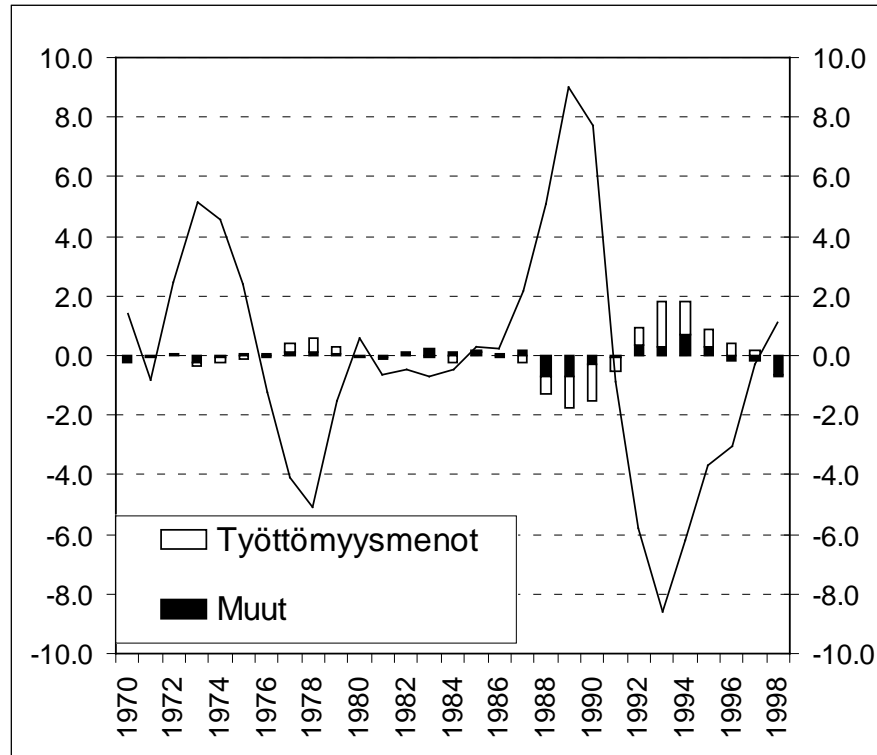
päinvastoin. Julkisten tulojen kasvu jää tuotannon muutosta hitaammaksi samalla, kun sosiaalimenot kasvavat, jolloin julkinen sektori automaattisesti lisää kokonaiskysyntää ja elvyttää taloutta (rahoitusjäämä suhteessa BKT:hen pienenee).

Suhdannetekijän esille saamiseksi julkisyhteisöjen kiinteähintaisista tulo- ja menoeristä samoin kuin kiinteähintaisesta BKT:sta on laskettu trendi Hodrick-Prescott-tekniikalla. Julkisyhteisöjen tulot (pl. korkotulot) ja menot (pl. korkomenot) hajotettiin alaeriin taulukossa 5.1 esitetyn jaottelun mukaisesti. Kukin tulo- ja menoerä on muunnettu reaalisiksi deflatoimalla se julkisten menojen hintaindeksillä, joka on saatu kulutus- ja investointimenojen hintaindeksin painotettuna keskiarvona. Deflatoinnin jälkeen kunkin tulo- ja menoerän trendipoikkeamat omasta trendistään on suhteutettu kiinteähintaisen kokonaistuotannon vastaavan vuoden trendiarvoon. Tuloksena saadaan kuvioissa 5.1 ja 5.2 esitetyt julkisyhteisöjen tulojen ja menojen poikkeamat

Kuvio 5.1 BKT:n trendipoikkeama ja julkisyhteisöjen suhdanneluonteisten tulojen poikkeama BKT:n trendistä, %-yksikköä.



Kuvio 5.2 BKT:n trendipoikkeama ja julkisyhteisöjen suhdanneluonteisten menojen poikkeama BKT:n trendistä, %-yksikköä.



prosenttiyksikköinä BKT:n trendistä, jotka täyttävät automaattisen vaikkautajalta vaadittavan ominaisuuden ja kertovat sen suuruusluokan.

Toteutuneen aikasarjan trendikomponentti, joka tässä kuvaa aikasarjan rakenteellista kehitystä, on saatu käyttämällä vuosiaineistojen tasoitukseen suositeltua tasoituskerrointa ($\lambda = 100$). Tämä tasoituskerroin tuottaa aikasarjalle trendin, joka vastaa likipitään alkuperäisen aikasarjan 10 vuoden keskistettyä liukuvaa keskiarvoa. Toteutunut aikasarja liikkuu Hodrick-Prescott-tekniikalla estimoidun

Menetelmän etuna on sen helppokäyttöisyys ja nopeus laajojen aineistojen käsittelyssä. Merkittävimmät heikkoudet liittyvät sen harhaisiin tuloksiin siinä tapauksessa, jos aikasarja taittuu jyrkästi palautumatta nopeasti takaisin pitkän aikavälin trendiuralleen. Mikäli aikasarjassa on esimerkiksi pysyvä rakenteellinen taite alaspäin,

laskettu trendi ampuu yli toteutuneen kehityksen, jolloin aikasarjan suhdanneluonteinen osa tulee aliarvioiduksi.

Tämä sama ongelma syntyy aikasarjan viimeisissä havainnoissa, jos niissä on pysyvä käänne ylös- tai alaspäin. Näiltä tasoitusmenetelmän ongelmilta voidaan osaltaan välttyä pidentämällä tarkastelujaksoa yli tutkittavan aikajänteen (jos aikasarjassa on rakenteellinen taite) tai jatkamalla alkuperäistä aikasarjaa ennusteilla (jos aikasarjan viimeisimmissä havainnoissa on pysyvä käänne ylös- tai alaspäin). Myös tasoituskertoimen arvoa säätelemällä voidaan näitä ongelmia vähentää. Esimerkiksi ETLAn lyhyen aikavälin ennusteissa julkaistun rahoitusjäämän suhdannekomponentin laskennassa käytetään aina pohjana keskipitkän (5 vuotta) aikavälin kehitysarvion tarkistusta.

Julkisyhteisöjen perusjäämän (rahoitusjäämä vähennettynä nettokorkomenoilla) suhdannekomponentti saadaan seuraavasti

$$(1) \quad sj_t = (t_t - t_t^*) / (bkt_t^*) 100 - 100(m_t - m_t^*) / bkt_t^* ,$$

jossa sj = rahoitusjäämän suhdannekomponentti, %-yksikköä
BKT:stä

t_t = reaaliset tulot (pl. korkotulot) vuonna t

t_t^* = tulojen trendiarvo (pl. korkotulot) vuonna t

m_t = reaaliset menot (pl. korkomenot) vuonna t

m_t^* = reaalisten menojen (pl. korkomenot) trendiarvo vuonna t

bkt_t^* = kiinteähintaisen BKT:n trendiarvo vuonna t

5.2 Julkisten tulojen ja menojen suhdannejousto

Tulo- ja menoerien suhdannejoustoja ja sen suuruutta tutkittiin erikseen regressioanalyysillä. Regressiomenetelmässä edellä saatuja tulo- ja menoerien trendipoikkeamia selitettiin BKT:n vastaavalla poikkeamalla. Estimoidut parametriarvot kertovat suoraan kyseisen tulo- ja menoerien jouston (prosenttiyksikköinä mitattuna) suuruuden BKT:n suhteen. Työhypoteesina oli, että kaikki julkisen talouden valitut tuloerät muuttuvat BKT:n trendipoikkeaman suuntaisesti, kun taas menoerät käyttäytyvät päinvastoin.

Kansantalouden tilinpidon mukainen aikasarja-aineisto käsitti vuodet 1960–1998. Regressiotestien ulottaminen 1960-luvulle heikensi tulosten luotettavuutta siinä määrin, että tarkastelujaksoksi päätet-

tiin valita 1971–1996. 1960-luvun aikasarja-aineiston heikko toimivuus viittaa siihen, että julkisen talouden rahoitusjäämän suhdanneherkkyydellä on taipumus kasvaa julkisen sektorin laajetessa.

Valtion ja kuntien tuloverojen osalta tilinpidon aineisto toimi heikosti muun muassa verotuksen jälkikannon viipeiden vuoksi. Näiden ongelmien välttämiseksi valtion ja kuntien tuloverotusta kuvaa- vana aikasarjoina käytettiin Verohallituksen maksuunpanotilastoa. Maksuunpanotilasto on tilinpitoon verrattuna luotettavampi kuvaamaan kunkin vuoden verorasituksen muutosta suhteessa saman vuoden BKT:n muutokseen, koska siinä jälkikannon (lisäverot ja veronpalautukset samoin kuin suhdannesyistä tehtyjen jälkikannon myöhentämisten tai aikaistamisen) vaikutus poistuu.

Regressiotestissä kutakin tulo- ja menoerän poikkeamaa BKT:n trendistä (%-yksikköä) selitettiin BKT:n omalla trendipoikkeamalla (%-yksikköä). Estimoitava yhtälö on siten

$$(2) \quad 100(t_t - t_t^*) / (bkt_t^*) = a + b \times 100(bkt_t - bkt_t^*) / bkt_t^* + e_t,$$

jossa t_t = selitettävä tulo- tai menoerä vuonna t

a = vakio

b = jouston arvo (prosenttiyksikköinä)

e_t = virhetermi

Estimointitulosten mukaan saadut tulojen ja menojen joustot BKT:n muutoksen suhteen osoittautuivat tilastollisesti merkitseviksi ja odotetun suuntaiseksi taulukossa 5.2 esitetyissä tapauksissa. Estimointitulokset on esitetty liitteessä 1.

Regressiotestien mukaan julkisyhteisöjen tuloissa suhdannekehitystä automaattisesti vakauttavat erät olivat kotitalouksien ja yhteisöjen maksamat tulo- ja varallisuusverot sekä välilliset verot. Näiden suhdanneluonteisten vero- ja maksutulojen osuus kaikista tuloista ilman korkotuloja oli 65 prosenttia, mikä vastasi 175 mrd. markkaa vuonna 1995. Verotulojen jouston suuruus kokonaistuotannon muutoksille oli vuosina 1971–1996 keskimäärin vajaat 0.44. Tästä välillisten verojen (liikevaihto-/arvonlisävero ja valmisteverot) ja kotitalouksien maksamien tulo- ja varallisuusverojen osuudet olivat kummatkin 40 prosentin suuruiset. Yritysten tuloskehityksen mukaan määräytyvät yhteisöverot selittivät verotulojen suhdanneluonteisesta kokonaisuutuksesta loput 10 prosenttia.

**Taulukko 5.2 Julkisyhteisöjen tulojen ja menojen suhdan-
neluonteinen jousto 1971–1996.**

TULOT		MENOT	
	Jouston arvo		Jouston arvo
Kotitalouksien tulovero	0.20	Työttömyysturva	-0.12
-valtion tulovero	0.15	Muut sosiaali-	-0.05
-kunnallisvero	0.05	menot	
Yhteisövero	0.06		
Välilliset verot	0.19		
Tulot yhteensä	0.44	Menot yhteensä	-0.17

Julkisissa menoissa suhdannekehitystä automaattisesti vakauttavat erät käsittivät työttömyysturvamenot ja sosiaalimenoista erän muut. Muut sosiaalimenot käsittävät kotitalouksien saamat toimeentulo- ja asumistuet ja niille suunnatut tulonsiirrot. Näiden osuus julkisyhteisöjen kaikista sosiaalimenoista oli vuonna 1995 noin 30 prosenttia, mikä vastasi 55 mrd. markkaa. Julkisyhteisöjen kaikista menoista ilman korkomenoja suhdanneherkkien menojen osuus oli 20 prosenttia.

Julkisissa menoissa prosenttiyksikön suuruinen BKT:n trendipoikkeama sai aikaan menojen BKT-suhteen 0.17 prosenttiyksikön suuruisen vastakkaisuuntaisen muutoksen. Menojen negatiivinen suhdanneriippuvuus johtuu valtaosin työttömyyspäivärahojen reaktiosta suhdannekäänteisiin. Pelkästään työttömyysturvamenot (peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja ansiosidonnainen päiväraha) selittivät 60 prosenttia muutoksesta, ja loppuosa jakautui muihin sosiaalimenoihin (toimeentulo- ja asumistuki ja muut tulonsiirrot kotitalouksille).

Julkiset kulutus- ja investointimenot osoittautuivat suhdannevaihte-
luista riippumattomiksi menoeriksi. Vaikka parametriarvot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä, niiden saama positiivinen etumerkki viittaa ennako-oletukseen nähden päinvastaiseen käyttäytymiseen. Tätä tukevat myös käytännön havainnot, jotka osoittavat usean julkisen kysynnän erän kasvavan noususuhdanteessa ja vähenevän laskuvaiheessa. Tällaisia menoja ovat muun muassa julkiset maa- ja vesirakennusinvestoinnit, joiden kysyntä automaattisesti

kasvaa yksityisen rakennustoiminnan elpymisen myötä. Myös julkisiin kulutusmenoihin laskettavat lasten päivähoitopalvelut käyttäytyvät pääsääntöisesti myötäsyklisesti. Talouden laskusuhdanteessa työhön osallistumisaste tyypillisesti alenee, mikä vähentää julkisen sektorin lastenhoitopalvelujen kysyntää. Näistä tekijöistä huolimatta estimointitulokset osoittavat, ettei talouden nopeakaan kasvuvaihe automaattisesti vähennä julkista kysyntää kuten useissa sosiaalimeinoissa on tyypillistä. Johtopäätöksenä onkin, että julkisten kulutus- ja investointimenojen kehitys riippuu valtaosin finanssipolitiikan päätösperäisistä tekijöistä ja väestön rakennekehityksestä.

Myöskään sosiaalivakuutusmaksuissa estimoidut parametriarvot eivät ole tilastollisesti merkitseviä¹. Parametriarvojen negatiivinen etumerkki kuitenkin kertoo, että sosiaalivakuutusmaksut reagoivat suhdannevaiheisiin ennakko-oletusten vastaisesti. Kyseessä ei ole kuitenkaan suhdanneluonteinen ilmiö, kun otetaan huomioon työeläkejärjestelmän ja työttömyysvakuutuksen toimintaperiaatteet.

Sosiaalivakuutusmaksujen kohoaminen varsinkin talouden taantumisissa on laajalti päätösperäistä (katso luku 7.3) Työttömyyden kasvu johtaa työttömyysvakuutusmaksujen ja useimmissa tapauksissa myös työeläkemaksujen kohoamiseen. Esimerkiksi 1970-luvun puolivälin ja 1990-luvun alun taloustaantumissa työttömyysvakuutusmaksuja korotettiin samalla kun kokonaistuotanto supistui.

Työeläkemaksujen nousu taloustaantumissa liittyy eläkejärjestelmän toimintaperiaatteisiin, joiden mukaan työikäisen väestön maksurasituksen kohottamisella on pyritty turvaamaan osittain rahastoitavan eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahastointitavoitteet. Pitkän aikavälin rahastointitavoitteesta kiinnipitävä työeläkejärjestelmä on tältä osin jyrkentänyt suhdannetaantumia maksukorotuksin.

Työeläkejärjestelmän ratkaiseva ero työttömyysvakuutukseen verrattuna on siinä, etteivät päätösperäiset maksukorotukset välity kasvavina eläkemenoina kuten käy työttömyysvakuutuksen tapauksessa.

¹ Sosiaalivakuutusmaksuille ei saatu automaattisen vakauttajan roolia. Tämä johtuu siitä, että sosiaalivakuutusmaksut ovat prosenttiperusteisia ja palkkasummaan sidottuja maksuja. Tuotannon kasvun vaihdellessa palkkasumma vaihtelee likimain suhteellisesti yhtä paljon, mikä johtaa samatahtiseen maksutulojen vaihteluun.

Taloustaantumaa seuranneen nousukauden aikana aiemmin korotettua eläkemaksurasitusta ei ole yleensä purettu, vaan työeläkemaksut ovat pikemminkin jatkaneet nousuaan kiristäen työikäisen väestön vero- ja maksurasitusta. Niinpä työeläkemaksujen trendin-omainen kohoaminen on hidastanut talouskasvua suhdannetilanteesta riippumatta.

Eläkemenoissa (työeläkkeet, kansaneläkkeet ja muut eläkkeet) ei havaittu ennakko-oletusten mukaista ja tilastollisesti merkitsevää suhdanneluonteisuutta. Eläkemenojen estimoitu suhdannejousto oli ennakko-oletuksen mukaan negatiivinen, mutta jouston arvo oli hyvin pieni ja mallin selitysaste alhainen.

Eläkemenomallin testi-arvot pysyivät heikkoina siinäkin tapauksessa, kun eläkemenot rajattiin koskemaan pelkästään työeläkemenoja. Lisäksi tilinpidon eläkemenoaineisto ei mahdollista työttömyys-, osa-aika- ja varhaiseläkkeiden erillistarkastelua. Näiltä osin on kuitenkin luontevaa olettaa, että myös eläkemenoihin liittyy vahvaa vastasyklisyyttä.

5.3 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän suhdannetekijä

Julkisyhteisöjen suhdanneluonteisten tulojen ja menojen erotuksena lasketun suhdanneluonteisen perusjäämän (rahoitusjäämä ilman nettokorkomenoja) jousto suhdannevaihteluille oli vuosina 1971–1996 keskimäärin 0.63. Käytännössä tulos merkitsee sitä, että prosenttiyksikön poikkeama BKT:n trendikasvussa aiheuttaa perusjäämän BKT-suhteeseen 0.63 prosenttiyksikön suuruisen samansuuntaisen muutoksen (kuvio 5.3).

Estimointitulosten mukaan julkisen talouden perusjäämän tasapaino olisi talouden lamavuosina 1990–1994 edellyttänyt talouskasvun pysymistä pitkän aikavälin vuosien 1971–1996 keskiarvossa 2.7 prosentissa (taulukko 5.3). Toteutunut kasvu muodostui syvän talousslaman takia negatiiviseksi ja oli –1.4 prosenttia. Julkisen talouden tasapainon edellyttämän talouskasvun ja toteutuneen kasvun erotus oli siten runsaat 4 prosenttia vuodessa, mikä estimoidun budjettijouston arvon perusteella heikensi julkisyhteisöjen rahoitusvajetta suhteessa BKT:hen keskimäärin 2.6 prosenttia vuodessa.

Taulukko 5.3 BKT:n kasvu ja julkisyhteisöjen perusjäämä ja sen suhdannekomponentti suhteessa BKT:hen vuosina 1990-1994, %.

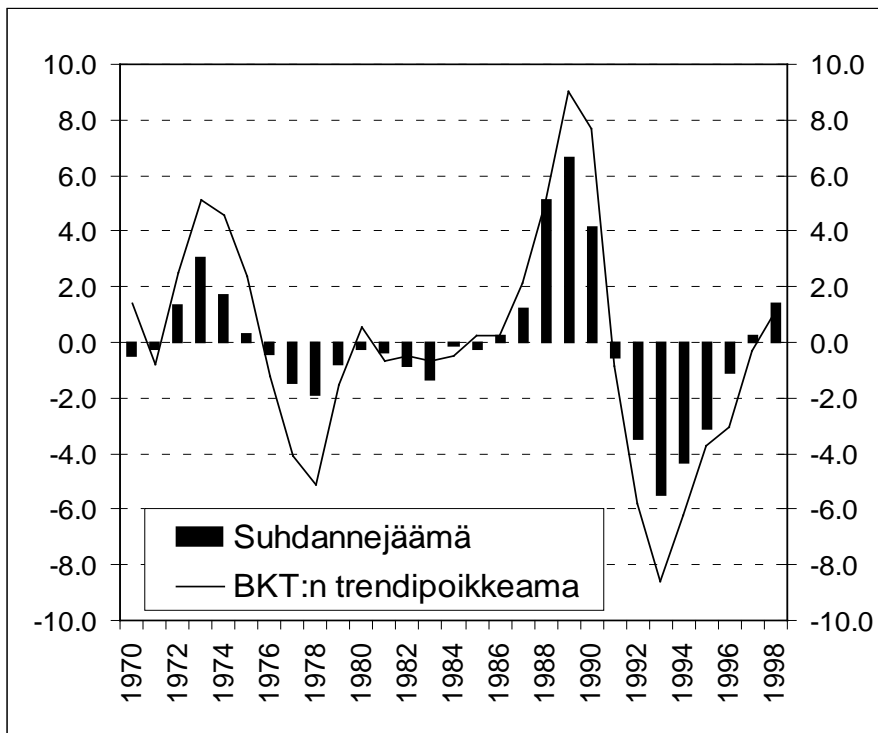
Vuosi	Toteutunut BKT:n muutos	BKT:n trendi-kasvu	Perusjäämä %:a BKT:sta	Suhdannejäämä %:a BKT:stä
1990	0.0	2.7	3.6	-1.7
1991	-7.1	2.7	-3.5	-6.2
1992	-3.6	2.7	-7.8	-3.9
1993	-1.2	2.7	-8.3	-2.4
1994	4.5	2.7	-4.3	1.2
Keskiarvo	-1.4	2.7	-4.2	-2.6

Rahoitusjäämän suhdanneriippuvuus kasvoi tarkasteluperiodin jälkipuoliskolla (kuvio 5.3). Etenkin 1980-luvun lopun nopean suhdannenousun vuosina ja sitä seuranneen talouslaman aikana vajeen suhdanneluonteinen herkkyys kokonaistuotannon muutoksille lisääntyi selvästi. Jos estimointiperiodi rajoitetaan vuosiin 1983–1996, suhdanneluonteisen rahoitusjäämän BKT-suhteen herkkyys kokonaistuotannon muutoksille nousi 6 prosenttiyksikköä lähes 70 prosenttiin. Merkittävimmin tähän vaikutti välillisten verojen ja työttömyysmenojen suhdanneluonteisuuden vahvistuminen. Välillisten verojen osalta tämä tukee käsitystä 1980-lopun velkavetoisen suhdannenousun aikaansaamasta yksityisen kulutuksen kasvusta, joka purkautui valtaosin raskaimmin verotettuihin kestokulutustavaroihin.

OECD:n laskelmien mukaan julkisyhteisöjen rahoitusjäämän (nettoluotonanto/BKT) jousto suhdannevaihteluihin on maasta riippuen positiivinen ja sen suuruus on 0.4–0.7. Julkisyhteisöjen menoissa vastaava jousto on negatiivinen ja se vaihtelee 0.1:n ja 0.3:n välillä (OECD, Economic Outlook 1998).

OECD on laskenut Suomen julkisyhteisöjen tulojen joustoksi 0.5 ja menojoustoksi on saatu –0.15, mitkä vastaavat likimain käsillä olevan tutkimuksen pohjana olevia joustoarvoja. Tulo- ja menojoustojen erotuksena saatu julkisyhteisöjen rahoitusjäämän jousto suhdannevaihteluihin on siten OECD:n mukaan 0.65. Myös EU:n komissi-

Kuvio 5.3 BKT:n trendipoikkeama ja julkisen sektorin suhdanneluonteisen perusjäämän poikkeama BKT:n trendistä, %-yksikköä.



on arviot automaattisen suhdannevakauttajan mittakaavasta ovat samaa suuruusluokkaa (European Economy no. 60, 1995).

5.4 Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusjäämä

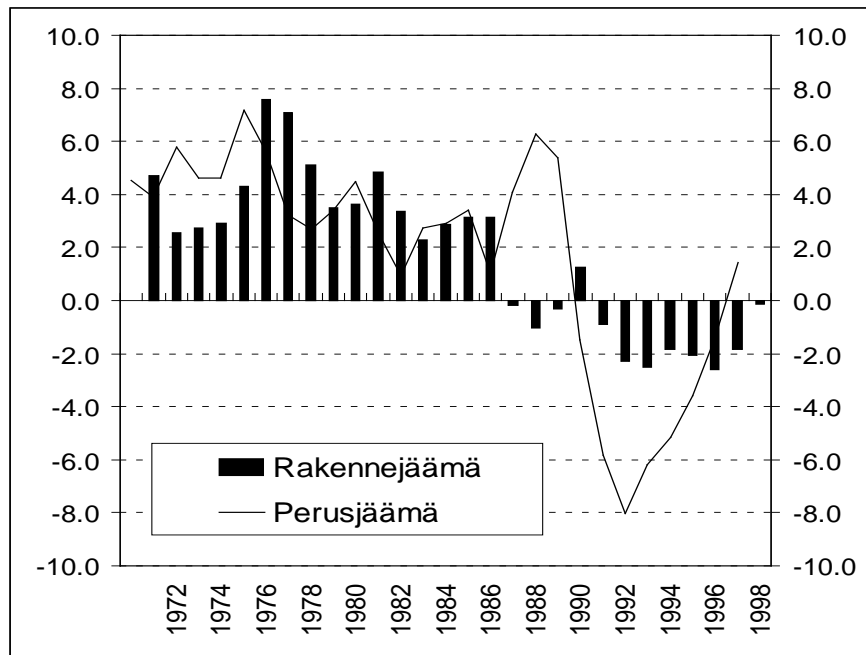
Julkisyhteisöjen toteutuneen perusjäämän ja sen suhdanneluonteisen osan erotuksena saadaan rahoitusjäämän rakenteellinen komponentti. Rakenteellista rahoitusjäämää nettokorkomenoilla vähennettynä kutsutaan tässä rakenteelliseksi perusjäämäksi. Se on laskettu käyvin hinnoin lasketusta perusjäämän ja kiintein hinnoin lasketun suhdanneluonteisen rahoitusjäämän erotuksena seuraavalla tavalla:

$$(3) \quad R_{jt} = (T_t/BKT_t - M_t/BKT_t - R_t/BKT_t)100 - sj_t$$

jossa R_{jt} = rakenteellinen perusjäämä/BKT vuonna t
 T_t = tulot käyvin hinnoin vuonna t
 M_t = menot käyvin hinnoin vuonna t
 R_t = nettokorkomenot vuonna t
 s_{jt} = suhdanneluonteiset tulot vähennettynä vastaavilla
 menoilla eli suhdannejäämä vuonna t
 BKT_t = BKT käyvin hinnoin vuonna t

Rakenteellinen budjettijäämä jakautuu päätösperäiseen, aktiivisesta finanssipolitiikasta aiheutuvaan vaikutukseen ja muuhun muun muassa väestörakenteesta ja kertaluonteisista tulo- ja menotekijöistä aiheutuvaan osaan. Kuviossa 5.4 esitetään edellä kuvatulla tavalla laskettu rakenteellinen rahoitusjäämä. Siitä havaitaan, että julkisyhteisöjen perusjäämä (rahoitusjäämä nettokorkomenoilla vähennettynä) kääntyi jo 1980-luvun lopun ylikuumenemisen vuosina alijäämäiseksi. Tulos viittaa siihen, että finanssipolitiikka osoittautui silloiseen suhdannevaiheeseen nähden aivan liian löysäksi ja eräinä vuosina, kuten vuonna 1987, jopa kokonaiskysynnän kasvua lisääväksi.

Kuvio 5.4 Julkisyhteisöjen perusjäämä ja rakennejäämä suhteessa BKT:hen, %.



Kuten aiemmin todettiin, julkisyhteisöjen tuloista (pl. korkotulot) suhdannekuunteiset erät kattoivat vuosina 1971–1997 keskimäärin noin 65 prosenttia. Loppuosa tuloista muodostuu sosiaaliturvarahastojen saamista ja yritysten ja kotitalouksien maksamista sosiaaliturvamaksuista, jotka riippuvat pitkälti päätösperäisestä eläkepolitiikan virityksestä ja työllisyystilanteen määrittämisestä prosenttiperusteisista maksuparametreista. Myös omaisuustuloihin laskettavat osinkotulot ja julkisyhteisöjen muut tulot ovat valtaosin päätösperäisiä. Niiden kehitykseen vaikuttavat muun muassa valtionyhtiöiden osingonjakopolitiikka ja julkisten liikelaitosten tuloskehitys.

Julkisyhteisöjen menoista (pl. korkomenot) vain 20 prosenttia osoitetaan alttiiksi suhdannevaihteluille. Niinpä perusjäämän kehitykseen vaikuttavat rakenteelliset tekijät liittyvät valtaosin julkisiin menoihin. Julkiset menot ovat laajalti päätösperäisiä, hyvinvointipolitiikan mitoituksista ja väestön ikärakenteesta riippuvia kulutus-, investointi- ja eläkemenoja.

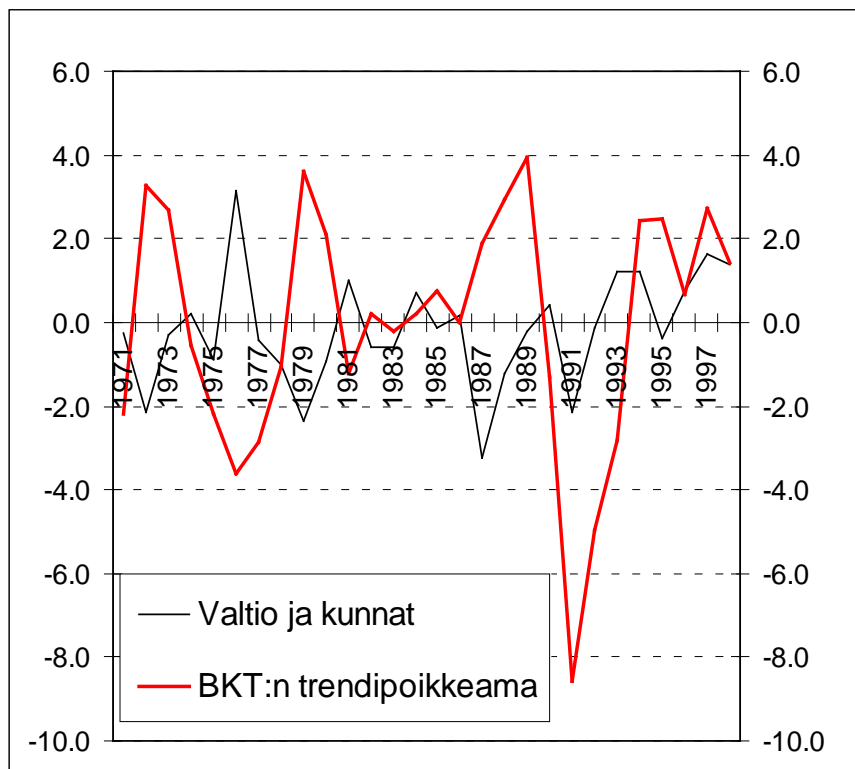
5.5 Finanssipolitiikan päätösperäinen vaikutus

Finanssipolitiikan päätösperäisen vaikutuksen tarkka mittaaminen edellyttää muun muassa väestörakenteen ja kertaluonteisten erien poistamista rakenteellisesta jäämästä. Päätösperäisen vaikutuksen esille saamiseksi on tässä turvauduttu yksinkertaisempaan ja lähinnä suuntaa antavaan menetelmään.

Päätösperäisen vaikutuksen laskemiseksi rakenteellisista tulo- ja menokomponenteista vähennettiin edellisvuoden vastaavat arvot. Rakennekomponentin vuosimuutos vähentää esimerkiksi väestön ikärakenteen pitkän aikavälin vaikutusta perusjäämään. Kertaluonteisten ja satunnaisten erien vaikutusta se ei kuitenkaan poista.

Kuviosta 5.5 nähdään, että finanssipolitiikan päätösperäinen reaktio kärjisti suhdannevaihteluja aina 1990-luvun alkuun asti (ks. Pekkarinen ja Vartiainen 1991). Akkomodoivan, myötäsyklisen finanssipolitiikan taustalla on etenkin valtiontaloudessa pitkään vaikuttanut kameralistinen suuntaus. Valtion budjetin tasapainottamiseksi talouden laskusuhdanteissa on tavan takaa turvauduttu menojen kasvun hillintään ja verojen korotuksiin. Suhdannenousun vuosina on menetelty päinvastoin.

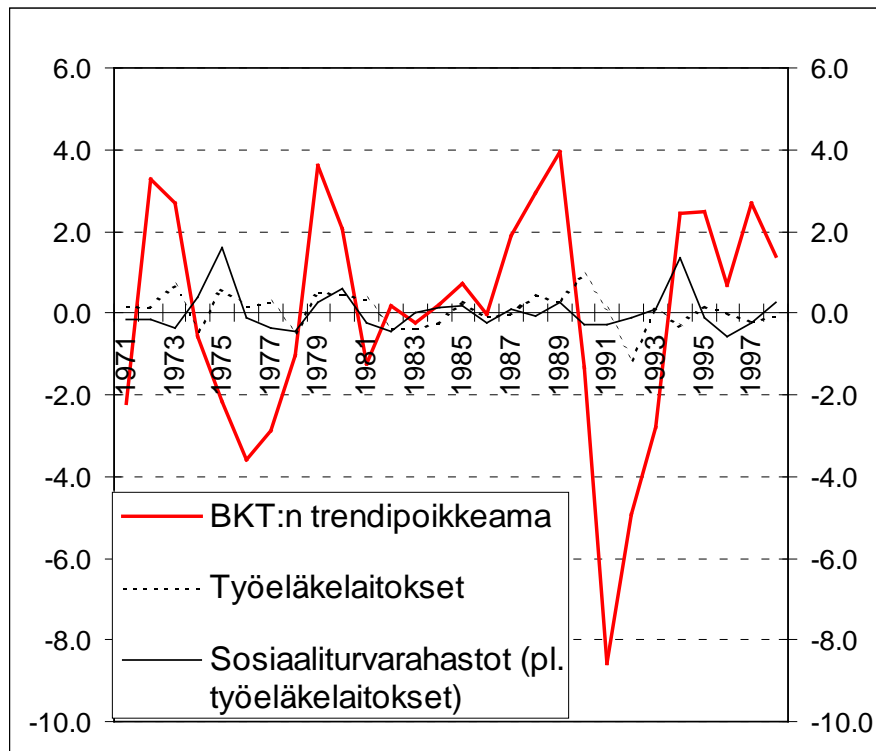
Kuvio 5.5 BKT:n trendipoikkeaman ja valtion ja kuntien rakenteellisen perusjäämän BKT-suhteen muutos, %-yksikköä.



Talouden laskusuhdanteissa kiristävän päätösperäisen finanssipolitiikan käyttöä on ruokkinut Suomen taloudelle ominainen inflaatioalttius ja liikakysyntää on edistänyt ekspansiivinen tulopolitiikka. Ekspansiiviset tulo- ja kysyntäpolitiikka ja niihin usein liitetyt sosiaalimenoudistukset ovat yleensä ajoittuneet viennin heikon hintakilpailukykyyn ajanjaksoihin aiheuttaen talouden ylikuumenemisen ja vaihtotaseen alijäämäongelman. Kotimaisen kysynnän hillitsemiseksi ja vaihtotaseen tasapainottamiseksi valtiontalouden kysyntää hillitsevät toimenpiteet ovat jääneet oikeastaan ainoaksi aseeksi.

Kuluvan vuosikymmenen alun lamavuosina tilanne jossain määrin muuttui. Talouslaman käynnistyminen suuren vaihtotaseen alijäämän oloissa johti pari vuotta kestäneeseen elvyttävään finanssipolitiikkaan (menoja lisättiin enemmän kuin verotusta kiristettiin), mikä jarrutti BKT:n laskutrendiä.

Kuvio 5.6 BKT:n trendipoikkeaman ja työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen rakenteellisen perusjäämän BKT-suhteen muutos, %-yksikköä.



Kuviosta 5.6 havaitaan, että sosiaaliturvarahastojen päätösperäinen vaikutus suhdannekäänteisiin oli vielä 1970-luvun lamavuosina selvästi myötäsyyllistä, suhdannevaihteluja voimistavaa. Sen jälkeen päätösperäinen reaktio on muuttunut neutraaliksi tai lievästi vastasykliseksi. 1980-luvun nopean suhdannenousun vuosina sosiaaliturvarahastojen päätösperäinen vaikutus BKT:hen oli neutraali.

1990-luvun lamavuosina sosiaaliturvarahastot (työttömyys-, sairaus- ja kansaneläkevakuutus) jarruttivat päätösperäisesti hienokseltaan kokonaisyksynnän supistumista. Työeläkejärjestelmän vaikutus oli lievästi elvyttävä. Työeläkemaksujen korotukset (työnantajan TEL-maksua tosin alennettiin tilapäisesti 2 prosenttiyksiköllä vuonna 1992), ja palkansaajan maksun käyttöönotto vuonna 1993 jyrkensäivät taloustaantumaa. Työeläkemenojen kasvun kysyntävaikutus ylitti kuitenkin maksukorotusten kysyntää hillitsevän vaikutuk-

sen. Tämä tukee aiemmin esitettyä oletusta, että suhdannetilanteen heikentyessä työttömyys- ja osa-aikaeläkeläisten määrä kasvaa.

1990-luvun talouslaman vuosina finanssipolitiikan regiimi muuttui etenkin valtiolla ja kunnissa selvästi ei-akkomodoivaan keynesiläiseen suuntaan. Laman ensimmäisinä vuosina finanssipolitiikkaa kevennettiin kokonaistuotannon alenemissuuntauksen jarruttamiseksi. Lamaa seuranneen suhdannenousun vuosina finanssipolitiikkaa kiristettiin lamavuosina räjähdysmäisesti kasvaneen budjettivajeen umpeen kuromiseksi ja velkaantuneisuuden taittamiseksi. Julkisten menojen leikkausten vastapainoksi vero- ja maksupolitiikkaa kevennettiin hieman alentamalla kotitalouksien tuloverotusta ja sosiaalivakuutusmaksuja osana vuonna 1995 hyväksyttyä Suomen työllisyysohjelmaa. Julkisten menoleikkausten ja verotuksen kevenemisen yhteisvaikutuksesta finanssipolitiikka oli vuosina 1993–1997 kokonaistuotannon kasvua rajoittavaa arviolta vajaan prosenttiyksikön verran vuodessa.

6 JULKINEN TALOUS JA SOSIAALITURVA PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

Suomessa julkisen sektorin nopean laajenemisen rahoitusongelmiin alettiin kiinnittää kasvavaa huomiota 1970-luvun lopulla. Tähän vaikutti merkittävästi öljykriisien aikaansaama tuotannon kasvun taittuminen ja valtion ja kuntien rahoitusaseman trendinomaisen heikkeneminen. Kiivaana jatkuneen sosiaalipolitiikan, varsinkin eläkejärjestelmän, uudistustyön rahoitus pohja oli heikentynyt merkittävästi aiheuttaen kasvavaa vero- ja maksurasitusta. Pitkällä aikavälillä huolestuneisuutta lisäsi syntyvyyden pienenemisen myötä epäedulliseksi muuttuva väestön ikärakenne. Seuraavassa esitetään eräitä keskeisiä arvioita julkisen talouden ja sosiaaliturvan toimenpiteistä, joita viime vuosikymmeninä on Suomessa tehty.

6.1 Julkiselle taloudelle laaditut pitkän ajan kehitysarviot 1980–1998

Sosiaaliturvatyöryhmän kehitysarvio vuonna 1980

Suomessa ensimmäisiä kattavia arvioita väestön ikärakenteen muutoksen vaikutuksista julkiseen talouteen, lähinnä sosiaalimenojen ja veroasteen pitkän aikavälin kehitykseen tehtiin 1980-luvun vaihteessa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettaman sosiaaliturvatyöryhmän vuonna 1980 tekemässä vuoteen 2020 ulottuneessa trendilaskelmassa, joka perustui 3 prosentin BKT:n ja 2.5 prosentin työn tuottavuuden kasvuun, sosiaalimenojen BKT-osuuden arvioitiin kohoavan 6 prosenttiyksiköllä 26 prosenttiin vuonna 2020. Sosiaalimenojen kasvupaine aiheutui lähes kokonaan väestön ikääntymisen aiheuttamasta työeläkemenojen kasvusta. Julkisen sektorin rahoitus- tasapainon vakauttamiseksi kokonaisveroasteen arvioitiin kohoavan vastaavana ajanjaksona vajaalla 5 prosenttiyksiköllä 43.5 prosenttiin. Sosiaalimenojen BKT-suhteen ja veroasteen noususta puolet arvioitiin toteutuvan vuoteen 2000 mennessä.

Muihin OECD-maihin verrattuna 1980-luvun alussa tehtyihin pitkän aikavälin meno- ja veropaine-ennusteisiin suhtauduttiin levollisesti. Suomessa julkisen sektorin muita OECD-maita nopeampaa

kasvua pidettiin pikemminkin perusteltuna muun muassa elintasoeroihin vedoten. Myös verraten vahva julkisen sektorin rahoitusasema ja vähäinen velkaantuneisuus vaikuttivat samaan suuntaan. Lisäksi Suomen idänkaupan erityisaseman vuoksi mahdollisten suhdannetaantumien arvioitiin muodostuvan myös jatkossa muita OECD-maita lievemiksi.

EU-maissa krooniseksi tulleilta julkisen sektorin rahoitusvajeilta vältyttiin myös 1980-luvun jälkipuoliskolla, mikä piti julkisen velkaantuneisuuden pienenä. Rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin vauhdittamana kokonaistuotannon kasvu jatkui Suomessa voimakkaana, mikä positiivisen suhdannetekijän avulla loi edellytykset ”tasapainoiselle” julkisen sektorin ekspansiolle.

Vuoteen 1990 tultaessa sosiaaliturvatyöryhmän kymmenen vuotta aiemmin tekemät sosiaalimeno- ja veroaste-ennusteet osoittautuivat pahasti alimitoitetuiksi. Perusvaihtoehdon mukainen sosiaalimenojen BKT-osuuden ja veroasteen nousu 5 prosenttiyksiköllä vuoteen 2020 mennessä toteutuikin lähes kokonaan jo ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Suurimmat yksittäiset ennustevirheet syntyivät julkisissa terveystalouksissa, joiden BKT-osuus ennustetun vakautumisen sijaan kohosi 2 prosenttiyksiköllä. Työeläke- ja sairausvakuutusmenot suhteessa kokonaistuotantoon aliarvioitiin kummatkin prosenttiyksiköllä.

1990-luvun alun syvä ja pitkä talouslama paljasti julkisen sektorin kasvattamiseen tähänneen talouspolitiikan haavoittuvuuden. BKT:n voimakkaan supistumisen myötä julkisen talouden automaattiset vakauttajat painoivat sosiaalimenot rajuun kasvuun samalla, kun verotulot kääntyivät laskuun veropohjan kaventumisen seurauksena. Valtion rahoitusvajeen ja velkaantuneisuuden erittäin nopean kasvun oloissa Suomen valtion luottokelpoisuus oli vakavasti uhattuna. Talouspolitiikan uskottavuuden palauttamiseksi ja julkisen sektorin vakauttamiseksi julkista kysyntää ja sosiaalimenoja oli leikattava kautta linjan.

Sosiaalimenotoimikunnan kehitysarvio vuonna 1994

Syvän talouslaman aikaansaama julkisen sektorin rahoituskriisi, enätyskorkea veroaste ja sosiaalimenojen BKT-osuus rajoittivat olennaisesti julkisten menojen pitkän aikavälin rahoitusmahdollisuuksia.

Vientivetoisen nousuvaiheen alussa vuonna 1994 julkaistussa sosiaalimenotoimikunnan (SOME) mietinnössä, jossa BKT:n perusvaihtoehdossa pitkän aikavälin keskimääräiseksi kasvuksi arvioitiin 2 prosenttia työn tuottavuuden kohotessa 1.5 prosentilla vuodessa, sosiaalimenojen BKT-osuuden arvioitiin alenevan lamavuosina ennätyskorkealta 36 prosentin tasolta 33.5 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

Sosiaalimenoista eläkkeiden BKT-osuuden arvioitiin kohoavan tuolloin vallinneen lainsäädännön mukaan seuraavien 25 vuoden aikana 3 prosenttiyksiköllä 18 prosenttiin. Eläkemenoennuste oli kutakuinkin linjassa vuonna 1980 tehtyyn arvioon verrattuna, kun otetaan huomioon uusimman ennusteen BKT:n hitaampi keskimääräinen kasvuarvio. Talouskasvun asteittaisen elpymisen ja työllisyyden paranemisen ansiosta työttömyyden ja siihen liittyvien muiden sosiaalimenojen BKT-osuuden arvioitiin alenevan samana ajanjaksona 4 prosenttiyksiköllä. Sosiaalimenojen BKT-osuuden alenemisesta huolimatta bruttoveroasteen arvioitiin pysyvän ennallaan lähes 50 prosentissa hitaasti pienenevien velanhoitokustannusten ja työeläkemaksujen kohoamisen vuoksi. Perusvaihtoehdon mukaisessa kehitysarviossa, jossa reaalikoron arvioitiin olevan prosenttiyksikön verran BKT:n kasvua korkeampi, julkisen bruttovelan BKT-suhteen odotettiin alenevan hyvin hitaasti noin 70 prosenttiin BKT:sta.

Työeläkejärjestelmän eläkerahastojen varojen BKT-suhteen ennakointiin kohoavan vuoteen 2020 mennessä 15 prosenttiyksiköllä 60 prosenttiin. Koska valtion ja kuntien bruttovelan BKT-osuuden arvioitiin alenevan hitaasti noin 70 prosenttiin, julkisen sektorin nettovelka (valtion ja kuntien bruttovelka – eläkerahastojen sijoitukset) pysyi positiivisena aina vuoteen 2020 saakka.

Kansainvälisesti verraten huippukorkeaan veroasteeseen ja suureen velkaantuneisuuteen perustuneet julkisen talouden pitkän aikavälin linjaukset uhkasivat sosiaalimenojen rahoitusjärjestelmän kestävyyttä. Vuonna 1995 muodostettu uusi hallitus jatkoi edeltäjänsä käynnistämää menoleikkauslinjaa. Finanssipolitiikan yhdeksi tavoitteeksi asetettiin julkisen talouden tasapainottaminen ja julkisen velan BKT-suhteen kääntäminen laskuun vaalikauden aikana. Uskottavan talouspolitiikan linjauksen myötä valuuttakurssit saatiin vakiinnutetuiksi ja korkotaso alemmaksi, mikä välillisesti velanhoi-

tomenojen kasvun hidastumisen myötä joudutti julkisen talouden tasapainottumista. Tiukkaa finanssipolitiikkaa edellytti myös hallituksen tavoite saavuttaa Suomen EMUn jäsenyysehdot, ns. EMUn lähentymiskriteerit, EU:n asettamassa aikataulussa vuoteen 1997 mennessä.

Sosiaalimenotoimikunnan yksityiskohtainen analyysi sosiaalimenojen kehityssuunnasta toimi pohjana useille muille myöhemmin julkistetuille kehitysarvioille Suomessa ja ulkomailla. Esimerkiksi valtiovarainministeriö julkaisi oman väestön ikääntymistä ja julkisen sektorin kestävyyttä pitkällä aikavälillä arvioivan selvityksen vuonna 1997.

Valtiovarainministeriön kehitysarvio vuonna 1997

Valtiovarainministeriön kehitysarviossa keskeiset julkisen talouden tunnusluvut osoittivat edelleen huolestuttavaan suuntaan, vaikka lamavuosien jälkeen käynnistyneen nousukauden aikana sosiaalimenojen pitkän aikavälin kasvua leikattiin merkittävästi muun muassa eläkemenoissa.

Valtiovarainministeriön julkisen talouden kehitysarvio perustui pitkälti SOMEn tekemiin yksityiskohtaisiin sosiaalimenoarvioihin ja toisaalta Eläketurvakeskuksessa ja Kelassa laadittuihin uusimpiin eläkemenoennusteisiin. Pitkän aikavälin BKT:n ja työn tuottavuuden kasvuksi arvioitiin 2 prosenttia vuodessa. Julkisen velan korko asetettiin samaksi kuin eläkerahastojen tuottoaste. Reaalikoron odotettiin olevan keskimäärin 3 prosenttia.

Merkittävin ero aiempiin kehitysarvioihin oli siinä, julkisyhteisöjen rahoitusjäämän kehityksestä tehtiin eksplisiittinen ennuste ja eläkemaksujen taso vakautettiin vuoden 1997 tasolle. Niinpä työeläkemenojen ennustetun kasvun annettiin maksukorotusten sijaan purkautua eläkerahastojen pääoman määrään.

Perusvaihtoehdon mukaan julkisyhteisöjen rahoitusylijäämän BKT-suhde kääntyy alijäämäiseksi vuoden 2010 tienoilla ja päättyi lähes 4 prosentin vajeeseen. Koska työeläkkeiden maksut jäädytettiin ja valtion ja kuntien rahoitusaseman arvioitiin pysyvän tasapainossa, julkisyhteisöjen vaje selittyy yksinomaan työeläkerahastojen alijäämästä. Työeläkemaksujen jäädyttämisen myötä kansantalouden

bruttoveroasteen arvioidaan alenevan runsaasta 48 prosentista vajaan 45 prosenttiin. Eläkemenojen suhde BKT:hen kohoaa valtiovarainministeriön kehitysarvion mukaan nykyisestä 14 prosentista noin 18 prosenttiin vuonna 2020. Työeläkerahastojen pääomien BKT-suhde alenee 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä rahastojen vajeen kasvun takia. Julkisen bruttovelan BKT-suhteen arvioidaan puoliintuvan runsaasta 70 prosentista noin 35 prosenttiin.

Talousneuvoston työryhmäraportti 1998

Valtioneuvoston kanslian asettamassa Talousneuvoston työryhmän talouden pitkän aikavälin kehitysarviossa liikuttiin pitkälti SOMEn ja valtiovarainministeriön aiemmin tekemissä linjauksissa. Perusero valtiovarainministeriön kehitysarvioon oli selvästi varovaisempi suhtautuminen eläkerahastojen käyttöön työeläkemaksujen nousun puskuroinnissa. Talousneuvoston kehitysarvion perusvaihtoehdon mukainen ennuste BKT:n kasvussa pohjautui paljolti valtiovarainministeriön edellisvuonna tekemään vastaavaan ennusteeseen.

Talousneuvoston raportin mukaan työn tuottavuuden kasvaessa keskimäärin 2 prosentin vuosivauhtia sosiaalimenojen BKT-suhde alenisi nykyisestä 36 prosentista 32 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Eläkemenojen BKT-suhde kohoaa tässä vaihtoehdossa vuoden 1996 tasolta 3 prosenttiyksikköä 17 prosenttiin. Työttömyyteen liittyvien menojen ja muiden kotitalouksien saamien tulonsiirtojen BKT-osuuden odotetaan alenevan noin 6 prosenttiyksiköllä. Hyvinvointipalvelujen (ml. koulutusmenot) BKT-osuuden arvioidaan kasvavan noin prosenttiyksiköllä vajaan 12 prosenttiin.

Veroasteen odotetaan pysyvän vuoden 1999 arvioidulla 46 prosentin tasolla. Työeläkemaksujen noin 5 prosentin suuruisen nousupaineen kompensoi työttömyysvakuutusmaksujen ja ansiotuloihin perustuvan muun verotuksen keveneminen. EU:n välillisen verotuksen harmonisoinnin takia bruttoveroaste alenee prosenttiyksiköllä heti ennustejakson alkuvuosina. Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämän BKT-suhde kasvaa vuoteen 2010 mennessä 5 prosenttiin ja alentunee sen jälkeen vajaan 2 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Myös valtiontaloudessa päästään ensi vuosikymmenellä ylijäämään. Periodin jälkipuoliskolla valtion rahoitusylijäämän BKT-suhde puoliintuu ja alenee noin prosenttiin.

Työeläkerahastojen sijoitusten reaalisen tuottoasteen pysyessä keskimäärin 3 prosentissa rahastojen pääomien BKT-suhde kohoaa periodin alkupuoliskolla runsaaseen 50 prosenttiin ja alenee työeläkemenojen vastaavia maksuja nopeamman kasvun takia vuoteen 2020 mennessä noin 45 prosenttiin. Valtiontalouden ylijäämäisyyden ansiosta julkisen velan BKT-osuus alenee ripeästi ja periodin lopulla julkinen talous olisi likimain velaton.

Kehitysarvioihin sisältyvät ”politiikkasuositukset”

Kaikissa tarkastelluissa julkisen talouden pitkän aikavälin kehitysarvioissa ennusteajankohtaan ja taustaoletuksiin liittyvistä eroista huolimatta keskeinen lopputulos on väestön ikärakenteen aiheuttama huomattava sosiaalimenojen pitkän ajan kasvupaine.

Sosiaalimenojen kasvupaineen rahoitustavan suhteen kehitysarvioiden päätelmät poikkeavat merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 1980 tehdyssä sosiaaliturvatyöryhmän arviossa sosiaalimenojen kasvupaine ”rahoitettiin” veroja ja maksuja korottamalla, koska kansainvälisen verokilpailun uhkaa pidettiin pienenä ja verorasituksen taso oli muita OECD-maita alhaisempi.

Valtiovarainministeriön ja Talousneuvoston laatimissa kehitysarvioissa muun muassa integraation syvenemisen ja suurtyöttömyyden takia julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainottamista ei enää voitu aiemmassa määrin laskea lamavuosina huippukorkealle nousseen veroasteen kohottamisen varaan. Kehitysarvioissa korostuu uusien menosäästöjen ja vähintään sosiaalipolitiikan uudistustyön jäädyttämisen välttämättömyys. Korkealle kohonnutta veroastetta ja julkista velkaantumista pidettiin sosiaalimenojen kasvun rajoitteena.

1990-luvun lamavuosina velkaantuneisuuden rajun kasvun ja korkean reaalkoron vuoksi kehitysarvioiden painopiste siirtyi laajemmin julkisen velan ja eläkerahastojen kehityssuunnan arviointiin. Eläkerahastojen sijoitustoiminnan tuottojen tärkeys korostuu, koska niillä on suora yhteys eläkemaksutason määräytymiseen ja samalla veroasteeseen. Esimerkiksi valtiovarainministeriön kehitysarviossa eläkemaksujen taso jäädytettiin ja menopaineen sallittiin purkautua täysin eläkerahastojen pääomiin vero- ja maksurasituksen kohoamisen sijasta. Talousneuvoston raportissa työeläkejärjestelmän maksupaineita pu-

rettiin vain osittain käyttämällä alemmaa rahastointiastetta vuodesta 2005 lukien.

6.2 Julkisen talouden ennustemallin keskeiset makrotaloudelliset oletukset

Suomen liittyminen EMUun muuttaa ratkaisevasti talouden toimintaympäristöä. Itsenäisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan poistuminen ja euromaiden talouspolitiikan koordinaation tiivistyminen merkitsevät etenkin alueen pienille jäsenmaille, kuten Suomelle, talouspolitiikkapäätösten määräytymistä osittain ulkoapäin. Tällä tarkoitetaan sitä, että ”itsenäisesti” päätettävissä olevat palkka- ja finanssipolitiikan ratkaisut mitoitetaan pitkälti EMU-ydinmaiden Saksan ja Ranskan linjausten mukaisiksi.

Integraation syventyminen ja talouspolitiikan määräytyminen EMU-ydinmaista käsin merkitsevät huomattavaa muutosta myös lyhyen ja pitkän aikavälin talouskehityksen ennakointiin. Suomen talouden kehitysarvioiden keskeinen informaatioperusta ankkuroituu muiden euromaiden palkka-, vero- ja sosiaalipolitiikan uusimpien linjausten ohella niiden taloushistorialle tyypilliseen talouskehitykseen. Niinpä EMU-ydinmaille tyypillinen suhdannerytmi ja talouspolitiikka antavat suuntaa Suomen talouden tulevalle kehitykselle.

Euroalueen BKT:n kehitystä merkittävimmin säätelevän kotimaisen kysynnän heilahtelujen voidaan odottaa välittyvän asteittain samantahteisena Suomen vastaavaan kehitykseen. Tähän vaikuttaa se, että euroalueen ja kulutusta ja investointitoimintaa ohjaava korkopolitiikka on yhteistä ja finanssi- ja palkkapolitiikan koordinaation odotetaan lisääntyvän (Ks. De Grauwe 1992).

Viennin vaihteluissa saattaa syntyä suurempaa alueellista epätahtia. Vientijohtaisen suhdannetaantumien tai -shokin mahdollisuus on Suomessa muita euromaita suurempi, koska viennin merkitys talouden aktiviteetille on 40 prosentin suuruusluokkaa ja tästä 70 prosenttia suuntautuu euroalueen ulkopuolelle.

Varsinkin teollisuustuotantoon kohdistuu huomattavia riskejä, koska teollisuuden päävientimarkkinat ovat yhteisvaluutta-alueen ulkopuolella. Vuoden 1997 vienti- ja tuotantolukujen mukaan teollisuuden tuotannosta puolet suuntautui vientiin. EMU-viennin osuus teollisuuden tuotannosta oli ainoastaan 15 prosenttia (taulukko 6.1).

Taulukko 6.1 Teollisuuden vienti EMU-maihin ja viennin osuus tuotannosta.

	Vienti EMU-maihin	Viennin osuus tuotannosta	EMU-viennin osuus tuotannosta
	:%a toimialan viennistä	:%a toimialan tuotannosta	:%a toimialan tuotannosta
Kulutustavara	17	15	3
Metsä	45	64	29
Metalli	23	56	13
Kemia	23	41	9
Teollisuus yhteensä (ka.)	30	50	15

Väestön ikääntymisen takia BKT:n pitkän aikavälin kasvun odotetaan hidastuvan. Hidastuvaan trendikasvuun vaikuttaa työikäisen väestön ja samalla työvoiman tarjonnan supistuminen. Työhön osallistumisasteen odotetaan pysyvän nykyisellä tasolla, ja muuttoliikkeen Suomeen oletetaan kehittyvän Tilastokeskuksen vuoden 1998 keväällä laatiman väestöennusteen mukaisesti.

Suomen suhdannekehityksen odotetaan myötäilevän EMU-ydinmaiden Saksan ja Ranskan vastaavaa kehitystä. Suhdannevaiheiden pituus ja vaihtelujen voimakkuus on laskettu näiden EMU-ydinmaiden BKT:n muutosten pohjalta soveltamalla Holt-Winters-tasointusmenetelmää. Tasointusmenetelmässä toteutuneesta suhdannevaihtelusta poistetaan trendi ja satunnaisvaihtelu. Jäljelle jäänyttä säännöllistä suhdannevaihtelua käytetään tässä Suomen ja EMU-maiden tulevan suhdannekehityksen kuvaajana. Suomessa BKT:n vaihtelut seuraavat EMU-maiden suhdanneuraa. Pitkän aikavälin keskimääräisen kasvuvauhdin odotetaan hidastuvan samaa tahtia kuin työikäisen väestön määrä supistuu.

Holt-Winters-menetelmän antaman tuloksen mukaan EMU-ydinmaiden suhdannesykli osoittautuu keskimäärin 8 vuoden mittaiseksi. Taloustaantumassa BKT:n kasvuvauhti pysähtyy vuoden ajaksi. Taantumaa seuraava suhdannenousu on verraten nopea. Siirtyminen suhdannesyklin pohjalta syklin huipulle toteutuu kahden vuoden aikana. Huipussaan BKT:n kasvu on vajaat 4.5 prosenttia vuoden ajan.

Korkeasuhdanteen jälkeen talouskasvu hidastuu tasaisesti seuraavien 4 vuoden aikana vajaaseen 3 prosenttiin. Suotuisan ja verraten pitkän kasvuvaiheen jälkeen suhdannekehitys taantuu seuraavien kahden vuoden ajan saavuttaen uudelleen suhdannesyklin pohjan.

Suomen taloushistorialle tyypilliseen suhdannevaihteluun verrattuna EMU-suhdanteet ovat huomattavasti vaimeampia. Tähän vaikuttaa Suomen talouden tiiviimpi integroituminen euromarkkinoille, mikä lisää keskinäisen kaupan määrää. Myös itsenäisen korko- ja valuuttaturssipolitiikan poistuminen talouspolitiikan välineistöstä lisää talouskehityksen vakautta ainakin sen vuoksi, että Suomeen kohdistuvien spekulatiivisten hyökkäysten mahdollisuus poistuu.

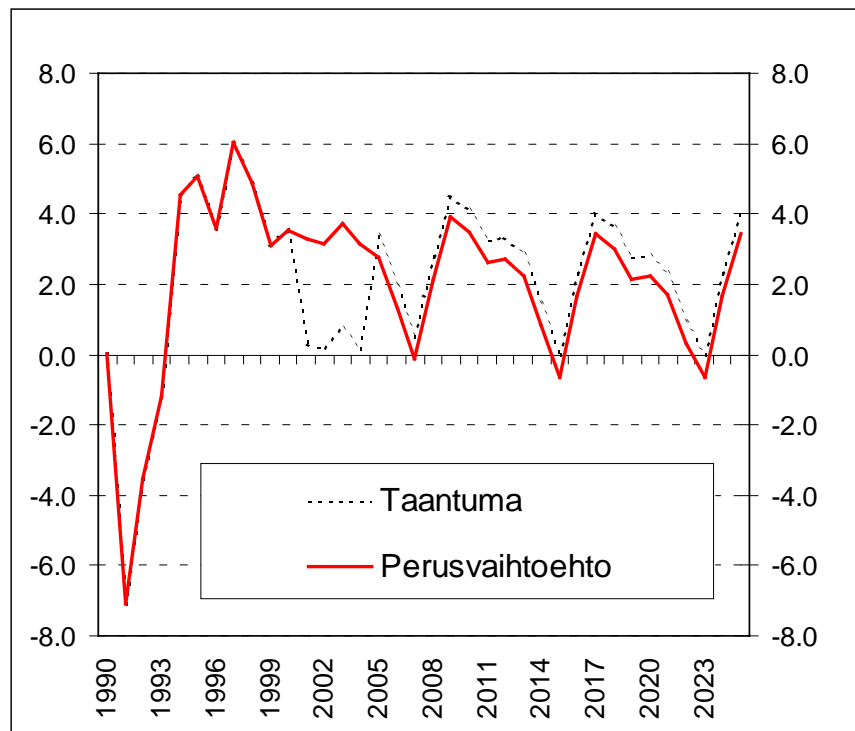
Toisaalta yhteisen koron ja valuuttakurssin oloissa omaehtoisen elvyttämisen mahdollisuudet supistuvat, mikä mahdollisen epäsymmetrisen shokin tapauksessa pitkittää taantumasta toipumista. Noususuhdanne käynnistyy aiempaa hitaammin, mikä puolestaan hidastaa julkisen talouden tervehtymistä.

Holt-Winters-tasointusmenetelmällä laskettu EMU-ydinmaiden suhdannesykli taloustaantumien pohjalta seuraavan taantumien pohjalle tuottaa keskimäärin 2.7 prosentin BKT:n kasvun. Suomessa epäedullisen ikärakenteen vaikutuksen suuruusluokka BKT:n keskimääräiseen kasvuun on vuoteen 2025 mennessä keskimäärin 0.5 prosenttiyksikköä vuodessa. Niinpä pitkän aikavälin keskimääräiseksi BKT:n kasvuennusteeksi on tässä saatu 2.2 prosenttia.

Ennustettu suhdannekehitys välittyy julkisen sektorin suhdanne- luonteisiin tuloihin ja menoihin taulukossa 5.2 esitettyjen joustoestimaattien arvoa vastaava. Vuosiksi 2000–2025 arvioidun suhdanne- uran suhdannekomponentti on laskettu Hodrick-Prescott- tasointusmenetelmällä luvussa 5 kuvatulla tavalla.

Suhdannekehityksen epävarmuus ja heikomman suhdannekehityksen mahdollisuus on otettu huomioon ennustejakson alkuvuosina (kuvio 6.1). Vaihtoehtoisessa kasvuarviossa vuosiksi 2001–2004 Suomea kohtaa vientijohteinen taloustaantuma. Taloustaantuma on epäsymmetrinen shokki, jolloin euromaista ainoastaan Suomen talouskasvu hidastuu. Koska Euroopan keskuspankki ei korkopolitiikassaan ota huomioon pienten jäsenmaiden tarpeita, jää euromaiden yhteinen korkotaso ennalleen. Tämä kohottaa Suomen reaalista korkotasoa, koska taantumien vuoksi inflaatio hidastuu.

Kuvio 6.1 BKT:n muutos perus- ja taantumavaihtoehdossa, %.



Taloustaantumassa BKT:n kasvu jäisi neljän vuoden ajaksi keskimäärin puoleen prosenttiin. Tämä on 2.8 prosenttiyksikköä vähemmän kuin perusvaihtoehdossa samana ajanjaksona. Taantumavaihtoehdossa BKT:n kasvu kiihtyy vuoden 2004 jälkeen keskimäärin 0.5 prosenttia perusvaihtoehtoa nopeammaksi (catch up) siten, että se toteuttaa perusvaihtoehdon mukaisen 2.2 prosentin keskimääräisen kasvun kehitysarviokaudella.

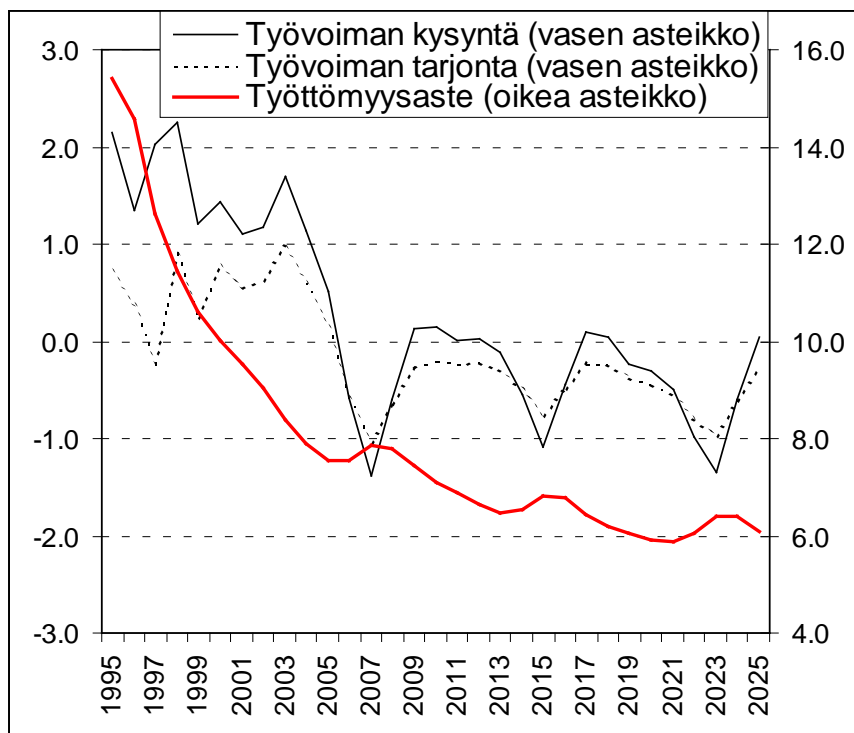
Taantumasta palautuminen toteutuu hitaasti, koska EMU-oloissa valuuttakurssin jouston mahdollisuutta ei enää ole ja talouspolitiikka on koordinoitu pitkälti EMU-ydinmaiden toimenpiteiden mukaisesti.

Väestön ikääntymisen takia työmarkkinoilla työvoiman tarjonnan supistuminen johtaa työvoiman liikakysyntään, mikä nostaa reaali-palkkatasoa. Reaalipalkkojen kohotessa tuotannon pääomavaltaisuudella on taipumus kasvaa, mikä puolestaan kohottaa työn tuotta-

vuoden kasvuvauhtia. Vuoden 2005 tienoilla käynnistyvä kiihtyvä poistuma työmarkkinoilta johtaa työn tuottavuuden kohoamiseen alkujakson keskimäärin 2.5 prosentista noin 3 prosenttiin vuoteen 2015 saakka. Tämän jälkeen työn tuottavuuden kohoaminen hidastuu takaisin 2.5 prosentin tuntumaan.

Työn tuottavuuden muutosvauhti on saatu BKT:n kasvun ja erikseen estimoidun työllisyysennusteen erotuksena. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan ennustettu muutos perustuu vastaavien työvoimayhtälöiden estimointituloksiin (liite 2). Työvoiman kysyntämallissa työllisyyskehitys määräytyy pitkän aikavälin tarkasteluissa tavanomaisella tavalla, työvoiman tarjonnan ja BKT:n muutoksen perusteella. Työvoiman tarjonta puolestaan selittyy 20–59-vuotiaan työikäisen väestön ja BKT:n kasvun perusteella. Työmarkkinoilla palkanmuodostuksen perinteinen käytäntö on voimassa, jolloin työn tuottavuuden kasvuvauhti ja inflaatio määräävät ansiotason muutoksen. Inflaatiovauhdin arvioidaan olevan 50 prosenttia työn tuottavuuden kasvuvauhdista, mikä vastaa Suomen taloushistorialle tyypillistä riippuvuutta.

Kuvio 6.2 Työllisyyden ja työvoiman tarjonnan muutos sekä työttömyysaste, %.



Reaalipalkat sopeutuvat aiempaan verrattuna päinvastaisesti eli myötäsyklisesti suhdannevaiheisiin. Talouden noususuhdanteessa reaali-palkkojen nousu kiihtyy työn tuottavuuden kohoamisen myötä. Talouden laskusuhdanteessa käy päinvastoin, jolloin työn tuottavuuden kasvun hidastuminen välittyy samansuuntaisesti reaali-palkkojen kehitykseen. Palkkajoustavuuden perusteluna on tässä se, että yhteisvaluutan oloissa reaali-palkkojen joustavuus on keskeisin työllisyyttä ja yritysten kannattavuutta vakauttava tekijä.

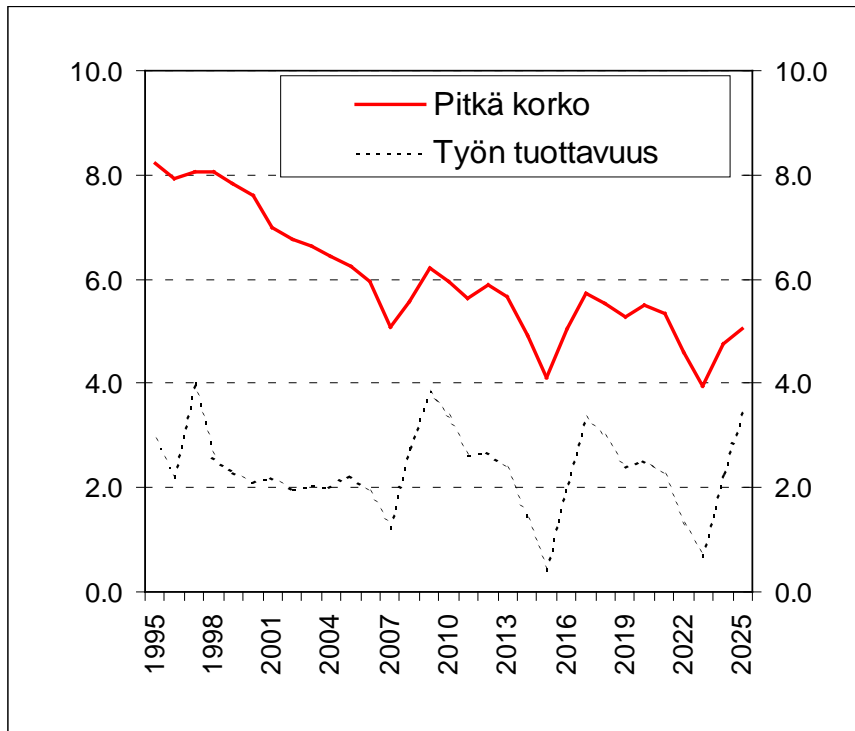
Kansantalouden palkkasumma määräytyy työn tuottavuuden kasvun ja työllisyyden muutoksen sekä inflaation perusteella. Koska BKT:n deflaattori vastaa kuluttajahintojen nousuvauhtia ja työn tuottavuus on reaalin BKT:n muutoksen ja työllisyyden muutoksen erotus, palkkasumman osuus nimellisestä BKT:stä pysyy pitkällä aikavälillä ennallaan.

Lisäksi koska BKT:n hinta seuraa kuluttajahintaindeksin kehitystä, reaali-palkat sopeutuvat täysin reaalin BKT:n vaihteluihin. BKT:n kasvun hidastuessa/nopeutuessa reaali-palkkojen kasvu hidastuu/nopeutuu saman verran. Yhtenäisvaluutta-alueella reaali-palkkojen joustavuutta on pidetty keskeisenä työllisyyskehitystä vakauttavana tekijänä. Joustamattomien reaali-palkkojen tapauksessa yrityksen kannattavuuden vakauttamisen välineeksi jää työvoiman määrän säätely. Heikon suhdannekehityksen oloissa palkkojen jäykkyys alaspäin välittyy kasvavana työttömyytenä.

Julkisen sektorin rahoitusasemaan vaikuttava pääomamarkkinoiden korkokehitys on lievästi aleneva. Julkisen velan implisiittinen nimellinen korko alenee nykyisestä 8 prosentista vuoteen 2004 mennessä 6 prosenttiin, ja eläkerahastojen tuoton arvioidaan puolestaan kohoavan vastaavalla ajanjaksolla prosenttiyksiköllä 6 prosenttiin. Vuodesta 2005 lukien julkisen velan korko ja työeläkerahastojen tuottojen kehitys seuraa BKT:n ja työn tuottavuuden trendikehitystä.

Euroalueella yhteisesti määräytyvä pitkä korko liikkuu myös lyhyellä aikavälillä kokonaistuotannon vuosittaisia vaihteluja vastaavasti. Talouden noususuhdanteessa reaalin korkotasoa kohoaa ja laskuvaiheessa sen odotetaan alenevan. Koko tarkasteluperiodilla reaali-korko ylittää keskimäärin prosentilla BKT:lle arvioidun 2.2 prosentin kasvuvauhdin. Kansainvälisesti verraten alhainen 3.2 prosentin reaali-korko heijastelee euroalueen talouspolitiikan uskotta-

Kuvio 6.3 Pitkä korko (5 v) ja työn tuottavuuden kasvu, %.



vuotta. Niinpä EMU-ydinmaiden julkisten talouksien odotetaan kehittyvän EU-maiden vakaussopimuksen tavoitteen edellyttämällä tavalla.

6.3 Julkisen talouden ennustemallin rakenne ja käyttämisoletukset

Julkisen sektorin pitkän aikavälin kehitysarvio perustuu edellisessä luvussa kuvattuun makrotaloudellisen toimintaympäristön muutokseen, jossa kansallisen talouspolitiikan mahdollisuudet supistuvat ja reaalitalouden kehitys mukautuu EMU-ydinmaiden talouskehitykseen.

Julkisen sektorin rahoitusaseman ja velkaantuneisuuden kehityksen arviointiin makrotaloudellisen toimintaympäristön muutoksen ohella tarvitaan lisäinformaatiota julkisen sektorin tulo- ja menokehitykseen vaikuttavista pitkän aikavälin tekijöistä. Pitkän aikavälin

suhdanneuran ja väestön ikärakenteen muutoksen ennakkoinnin ohella tarvitaan lukuisa määrä lisäoletuksia julkisiin tuloihin ja menoihin vaikuttavista tekijöistä. Nämä ennustemallin kannalta välttämättömät lisäoletukset tehdään tässä luvussa.

Suhdanneherkät julkisen sektorin tulot ja menot kattavat vain osan rahoitusasemaan vaikuttavista tekijöistä. Myöskään väestörakenteen ennakoidusta kehityssuunnasta ei voida suoraan tehdä luotettavaa vaikutusarviota julkisen sektorin tuloihin ja menoihin, koska myös lainsäädännöllä on muun muassa sosiaalietuuksien ja -avustusten vaihtelevan indeksisidonnaisuuden ja eläkejärjestelmän kypsymisen takia keskeinen vaikutus julkisen sektorin pitkän aikavälin tulo- ja menokehitykseen.

Vuoteen 2020 ulottuvassa julkisen talouden kehitysarvion perusvaihtoehdossa ennustejakson ensimmäinen vuosi perustuu ETLAn uusimpaan vuoden 1999 maaliskuussa tekemään lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteeseen. Vuodesta 2000 lukien kehitysarvio perustuu EMU-olosuhteet huomioon ottavaan julkisen talouden ennustemalliin.

Perusvaihtoehdossa julkisen sektorin tulo- ja menokehitys perustuu olemassa olevaan lainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa sitä, että veroparametrit pysyvät vuoden 1999 tasolla ja hyvinvointipolitiikka jäädytetään nykytasolle (ts. tasokorotuksia ei tehdä sosiaalietuuksiin ja -avustuksiin eikä tulonsiirtoihin) ennustejakson loppuun asti.

Taantumavaihtoehdossa myös vero- ja maksutulojen BKT-osuus on jäädytetty perusvaihtoehdon mukaiselle tasolle. Tätä valintaa voidaan perustella taloustaantumille tyypillisellä veroasteen päätöspäätöksellä nousupaineella, mikä toteutuessaan muodostaisi EMU-oloissa riskitekijän. Suomea kohtaavan epäsymmetrisen shokin tapauksessa verotuksen kiristäminen supistaa julkisen sektorin rahoituspohjaa liikkuvien tuotannontekijöiden (kotitalouksien tuloverotus ja yritysverotus) siirtyessä nopeamman kasvun ja alhaisemman verotuksen euromaihin.

Julkisen sektorin tulojen ennusteessa suhdanneherkkien verotulojen (palkka-, yhteisö- ja välilliset verot) jousto suhteessa BKT:n muutoksiin pysyy pitkällä aikavälillä ennallaan taulukossa 5.2 (s. 59) estimoitujen joustoarvojen suuruisena.

Työeläkemaksut pysyvät ennallaan vuodeksi 2000 ennakoidulla tasolla. Vakuutetun ja työnantajan TEL-maksuprosentin vakauttamisen perusteena ovat paljolti mallitekniset seikat. Vakuutetun ja työnantajan maksujen vakioiminen mahdollistaa väestön ikääntymisen ja järjestelmän kypsymisen aiheuttaman menopaineen välittymisen työeläkejärjestelmän ylijäämään ja rahastojen pääoma-arvoon. Työeläkemenot määräytyvät nykyisen lainsäädännön perusteella. Eläkkeiden korvausasteen arvioidaan saavuttavan uusien eläkkeiden kohdalla ennustejakson lopulla tavoitteeksi asetetun 60 prosentin tason eläkekarttuman kohoamisen takia. Keskimääräisen eliniän on arvioitu kohoavan vuoteen 2020 mennessä kahdella vuodella.

Sairausvakuutus- ja kansaneläkevakuutusrahastot sekä työttömyysvakuutusrahastot pysyvät tasapainossa. Rahastojen tasapainotavoite, etuusperusteisten menojen rahoittaminen vakuutetun ja työnantajan maksuilla vastaa Suomessa vallinnutta käytäntöä. Vakuutettujen ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksuosuudet pysyvät ennallaan vuoden 1999 tasolla.

TEL-indeksiin sidottujen sairausvakuutusmenojen ennuste on laskettu kullekin ikäryhmälle tyypillisen yksikkökustannuksen perusteella (taulukko 6.2). Inflaatiotarkistuksen alaisten kansaneläkemenojen ennusteena on käytetty sosiaali- ja terveysministeriön uusinta arviota. Sen mukaan kansaneläkemenojen työeläkevähenteisyyden takia kansaneläkkeiden nimellinen kasvu jää hyvin hitaaksi.

Ansiosidonnaisia työttömyysvakuutusetuksia ja työttömyyden perusturvaa tarkistetaan vuosittain kuluttajahintaindeksillä. Indeksitarkistuksen ohella vakuutetun ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksuihin vaikuttaa työttömien määrän kehitys. Runsaasti työvoimaa tarvitsevien, valtaosin kuntasektorin tuotantovastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä koulutuspalvelujen kehitykseen vaikuttaa kokonaistuotannon kasvun ohella väestön ikärakenteen muutos. Sosiaali- ja terveysmenojen ennusteessa on sairausvakuutuksen tavoin otettu huomioon kullekin ikäryhmälle tyypilliset sosiaali- ja terveysmenojen yksikkökustannukset (taulukko 6.2). Koulutusmenojen kehitykseen vaikuttaa nuoren ikäluokan (6–20-vuotiaat) vuosittainen muutos. Julkisten kulutusmenojen muiden erien, lähinnä kollektiivisten yleishallintoon ja turvallisuuteen liittyvien palvelujen BKT-osuuden ennakoidaan pysyvän ennallaan vuoden 1999 arvioidulla tasolla.

Taulukko 6.2 Sairausvakuutusetuuksien ja sosiaali- ja terveysmenojen %-jakauma ikäryhmittäin vuonna 1993.

	Sairausvakuutusmenot	Sosiaali- ja terveysmenot
Ikäryhmä	% -jakauma	
0–6 v	7.5	17.9
7–64 v	21.1	3.3
65–74 v	27.1	8.1
75–84 v	27.4	21.7
Yli 85 v	16.9	49.0
Yhteensä	100.0	100.0

Suhdanneherkkien sosiaaliavustusten, kuten toimentulotuki- ja asumistukimenojen, sekä kotitalouksien saamien muiden tulonsiirtojen joustavuus BKT:n muutosten suhteen pysyy ennallaan taulukon 5.2 menojoustoestimaattien suuruisena. Lisäksi näihin suhdanneherkkiin sosiaalimenoihin vaikuttaa BKT:n trendikehitys. Trendiriippuvuus on tässä otettu huomioon siten, että kunkin mainitun sosiaalimenoerän trendiarvon suhde BKT:n vastaavaan arvoon on vakioitu samalle tasolle kuin se keskimäärin oli vuosina 1971–1996. Lapsilisien kehitykseen vaikuttaa BKT:n kasvun ohella lapsilisään oikeutetun alle 17-vuotiaan väestön muutos.

Julkisen sektorin rahoitusasemaan vaikuttavat muut menot lukuun ottamatta korkomenoja ja nettotulonsiirtoja ulkomaille lisääntyvät BKT:n kasvua vastaten. Näitä menoja ovat yritysten saamat tukipalkkiot (lähinnä maataloustuki). Nettotulonsiirrot ulkomaille suhteessa BKT:hen kohoavat kehitysapumenojen ja EU:lle menevien nettotulonsiirtojen kasvun vuoksi.

Julkisyhteisöjen nettoinvestointien (bruttoinvestoinnit poistoilla vähennettynä) ennakoidaan seuraavan julkisten kulutusmenojen muutoksia. Julkisten hyvinvointipalvelujen kysynnän muutokset etenkin lasten- ja vanhustenhuollossa sekä koulutoimessa välittyvät yleensä samansuuntaisesti julkiseen investointitarpeeseen. Lisäksi hyvinvointipalvelujen tuotannon arvioidaan pysyvän myös jatkossa julkisen sektorin tehtävänä.

Julkisen sektorin omaisuustulot ilman korkotuloja ovat valtaosin valtionyhtiöiden ja TEL-rahastojen saamia osinkotuloja. Pitkällä aikavälillä julkisyhteisöjen osinkotulojen arvioidaan kehittyvän BKT:n kasvua vastaavasti.

Julkisyhteisöjen perusjäämään vaikuttavien keskeisten tulo- ja menoerien riippuvuudet eri taustamuuttujista on koottu yhtenäiseen taulukkoon liitteessä 3.

Vero- ja eläkepolitiikan vaihtoehtolaskelmat

1990-luvun alun ennätyspitkän ja syvän talouslaman myötä julkisen sektorin rahoitusasema heikkeni nopeasti ja johti samalla julkisen velkaantuneisuuden kestävämpään nousukierteeseen. Julkisen talouden vakauttamiseksi verotusta kiristettiin ja julkisia menoja leikattiin kansainvälisestäikin verraten kovin ottein (taulukko 6.3.)

Finanssipolitiikassa tehdyt vakauttavat toimenpiteet ovat viime vuosina saaneet osakseen kasvanutta kritiikkiä. Arvostelu on kohdistunut ennen muuta ennätyksellisen kireään ansiotulojen verotukseen, jonka alentamista rajoittaa lähivuosina välillisen verotuksen harmonisointitarve. Toisaalta osaa eläkemenojen leikkauksista on esitetty purettavaksi samaan aikaan, kun ymmärrys eläkemenojen pitkän aikavälin kasvupaineen jarruttamisesta on lisääntynyt.

Taulukko 6.3 Julkisten menojen leikkaukset 1991–1999, mrd. markkaa.

	1991–1994	1995–1999	1991–1999
Julkiset kulutusmenot	3.7	2.0	5.7
Sosiaalimenot	10.3	3.8	14.1
Työttömyysturva	2.6	2.0	4.6
Kuntien valtionosuudet	5.7	9.7	15.4
Elinkeinotuet	1.3	7.1	8.4
Muut	1.7	1.0	2.7
Yhteensä	25.3	25.6	50.9
Lähde: ETLA, Suhdanne 1997/2			

Ennätyskorkealle kohonnut verotus on useiden viime vuosina tehtyjen tutkimusten mukaan todettu työllistymisen jarruksi, ja samalla se rajoittaa suurtyöttömyyden pienentämistä. Valtaosin työllisyys-syihin vedoten verotusta, etenkin ansiotulojen verotusta on, vaadittu kevennettäväksi kautta linjan.

Mallitarkastelussa on oletettu, että yhden prosenttiyksikön suurui-nen ansiotuloveron kevennys valtionverotuksessa, mikä vastaa noin 3.5 mrd. markkaa, kohottaa saman vuoden kokonaistuotantoa 2.5 mrd. markalla eli 70 prosentilla veronkevennyksen markkamäärästä. Loput 30 prosenttia veronkevennyksestä valuu ulkomaille ulko-maisten tuontitavaroiden ja palvelujen kysyntänä.

Suomen EU-jäsenyyden myötä paineet välillisen verotuksen har-monisoimiseksi etenkin alkoholituotteiden verotuksessa ovat kasva-neet. Suomen ja EU:n välillä on sovittu, että vuoteen 2004 mennessä Suomi purkaa kaikki alkoholi- ja tupakkatuotteiden tuontirajoi-tukset EU:n sisältä. Pelkästään tuontirajoitusten purku ilman koti-maisen tuotannon häiriöitä johtaisi alkoholi- ja tupakkatuotteiden verotuksen puoliintumiseen nykyisestä. Veropohjan kaventumista uhkaa myös muun välillisen verotuksen, kuten arvonlisäverotuksen ja autoverotuksen, EU-maita korkeampi taso.

Ansiotuloverotuksen keventämisen ja välillisen verotuksen harmo-nisoinnin vaikutusta kokonaistuotantoon ja julkisen talouden tasa-painoon pitkällä aikavälillä on testattu olettamalla ansiotulojen ve-rotuksen kevenevän 4 prosenttiyksiköllä vuosina 2000–2004. Välil-lisen verotuksen harmonisoinnin takia niiden BKT-osuuden arvioi-daan pienenevän vuosittain 0.3 prosenttiyksiköllä vuosina 2001–2003. Tämä merkitsee harmonisointikaudella yhteensä noin 8 mrd. markan verotulojen menetystä. Koska välillisen verotuksen keve-nemisen odotetaan lisäävän kokonaistuotantoa vastaavalla määrällä, lopullinen valtion verotulojen menetys jää hieman esitettyä pie-nemmäksi.

Ansiotulojen ja välillisen verotuksen keventämisen vaikutusta julki-sen sektorin rahoitusjäämään ja velkaantumiseen testattiin olettamalla talouden kehittyvän perusvaihtoehdon mukaisesti ja ottamalla hu-mioon veronkevennyksen BKT:n kasvua voimistava vaikutus. Veron-kevennysvaihtoehtojen tuottaman suhdanneuran suhdannetekijä las-kettiin luvussa 5 kuvatulla Hodrick-Prescott-tasointimenetelmällä.

Sosiaalimenoissa paineet etenkin eläke-etuuksien korjaamiseen ovat selvästi lisääntyneet. Osana hallituksen menoleikkausohjelmaa eläkkeiden indeksitarkistuksia leikattiin ottamalla käyttöön vanhuuseläkeläisille ns. taitettu indeksi. Taitetussa indeksissä yli 65-vuotiaiden eläkkeitä tarkistetaan vuosittain TEL-indeksillä, jossa kuluttajahintojen paino on 80 prosenttia ja palkkatason 20 prosenttia. Alle 65-vuotiailla eläkeläisillä indeksitarkistus on vanhuuseläkeläisiä edullisempi, koska tarkistuksessa huomioidaan 50-prosenttisesti sekä kuluttajahintojen että palkkatason muutos.

Työeläkemenojen ja -maksujen pitkän aikavälin kasvupaineesta ollaan nykyisen eläkelainsäädännön jatkuessa laajalti yksimielisiä. Esitetyt eläkemenojen pitkän aikavälin kasvun hidastamisen keinot ovat paljolti liittyneet eläkeikärajan korottamiseen. Vanhuuseläkkeiden taitetusta indeksistä luopumisen ja 2 vuodella korotetun eläkeikärajan pitkän aikavälin vaikutusta työmarkkinoihin, julkisen sektorin ja työeläkejärjestelmän rahoitusasemaan sekä rahastojen pääoma-arvoon testattiin vertaamalla saatuja tulosta perusvaihtoehdon mukaiseen ennusteeseen.

6.4 Perusvaihtoehdon tulokset

Tämän tutkimuksen empiirisen osan peruslähtökohtana on Suomen EMU-jäsenyyden aiheuttama ratkaiseva muutos taloudellisessa toimintaympäristössä. Itsenäisen korko- ja valuuttakurssipolitiikan poistumisen todennäköisin seuraus on talouspolitiikan suunnan ja mitoituksen määräytyminen euroalueella harjoitettavan politiikan perusteella.

Kehitysarvion perusvaihtoehdon mukaan Suomen julkisen talouden ajautuminen lähimpien 25 vuoden aikana EU:n vakaussopimuksen sanktiomenettelyyn on epätodennäköistä verraten vaatimattomassakin, keskimäärin 2.2 prosentin BKT:n pitkän aikavälin kasvuvaihtoehdossa. Tämä on tosin mahdollista siinä tapauksessa, että vero- ja maksuperusteet jäädytetään nykytasolle eikä sosiaalimenoja enää päätösperäisesti lisätä.

Lähes kaikki viranomaisten tekemät eläkemenoennusteet perustuvat jatkuvaan työeläkemaksujen nousupaineeseen. Maksujen jatkuvaan korottamiseen tähtäävä eläkepolitiikka ei kuitenkaan voi olla ennal-

ta määrättyä, eikä se välttämättä enää toimi uudessa EMU-ympäristössä verokilpailun kiristymisen vuoksi.

Hyvinvointiyhteiskunta on puhtaasti sopimuksenvarainen järjestelmä, jota voidaan tarvittaessa muuttaa. Näin on myös harjoitettavassa eläkepolitiikassa. Samaan tapaan kuin eläkemaksuissa ja rahoitointiasteessa myös eläke-etuuksien perusteissa on syytä suurempaan joustavuuteen.

Seuraavassa esitettävässä Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin vuoteen 2025 ulottuvassa kehitysarviossa euroalueen integraation syvenemisen vaikutukset suhdannekehitykseen on pyritty huomioimaan. Yhtenäisvaluutan odotetaan lisäävän talouskehityksen vakautta, joka näkyy suhdannevaihteluiden vaimenemisena. Tulosten kannalta ensisijaisen kiinnostuksen kohteina ovat ennen muuta väestörakenteen vaikutus julkisen sektorin rahoitusasemaan ja julkisen sektorin herkkyyys joutua EU-maiden vakaussopimuksen ns. liiallisen alijäämän menettelyyn.

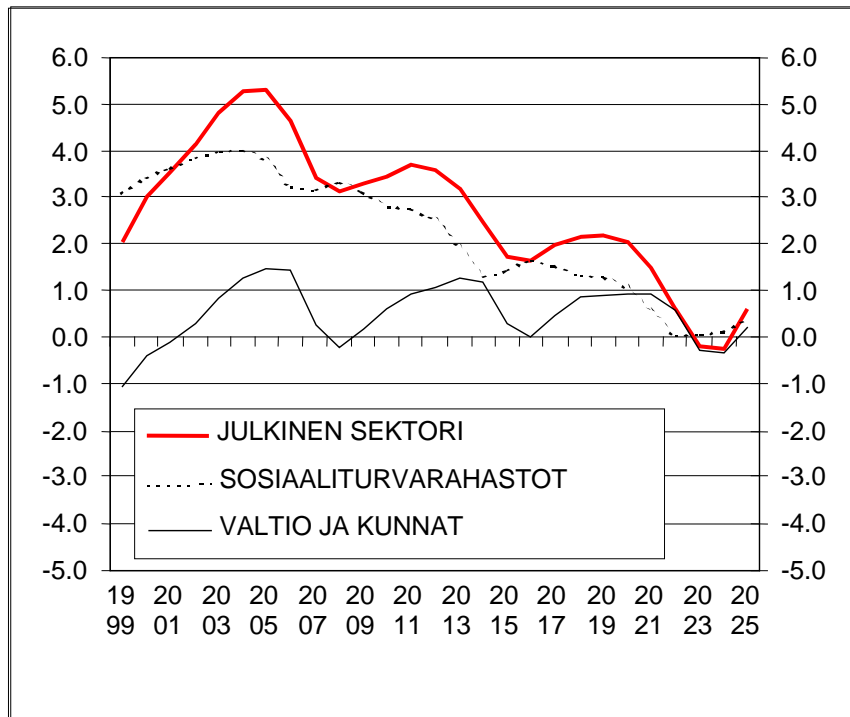
Perusvaihtoehdon mukaisessa kehitysarviossa euroalueen BKT:n kasvu on vuosina 1999–2025 keskimäärin 2.2 prosenttia vuodessa. Kehitysarvion ensimmäisellä viisivuotiskaudella vuosina 2001–2004 kasvun arvioidaan olevan keskimäärin 3.3 prosenttia ja sen jälkeen kääntyvän hitaasti alenevaksi työikäisen väestön muutosta seuraten. Vuosina 2005–2025 BKT:n kasvuvauhdin arvioidaan alenevan keskimäärin 2 prosenttiin. BKT:n pitkän aikavälin suhdanneuran odotetaan myötäilevän EMU-ydinmaille tyypillistä vaihtelua.

Perusvaihtoehdon mukaisen talousennusteen pohjana on nykyinen vero- ja sosiaaliturvalainsäädäntö. Tarkempi kuvaus käytetystä julkisen sektorin mallista ja tehdyistä oletuksista on esitetty luvussa 6.3. Aiemmin tehtyihin pitkän aikavälin kehitysarvioihin verrattuna merkittävin ero liittyy oletukseen kiinteästä työeläkemaksusta. Työeläkemaksun vakioimisella haluttiin testata lähinnä eläkerahastojen riittävyyttä eläkemenojen kasvun puskuroinnissa.

Julkisyhteisöt

Suomen julkisen talouden todennäköisyys ajautua lähimpien 25 vuoden aikana EU-maiden vakaussopimuksen ns. liiallisen alijäämän menettelyyn on verraten pieni (taulukko 6.4). Perusvaihtoehdon

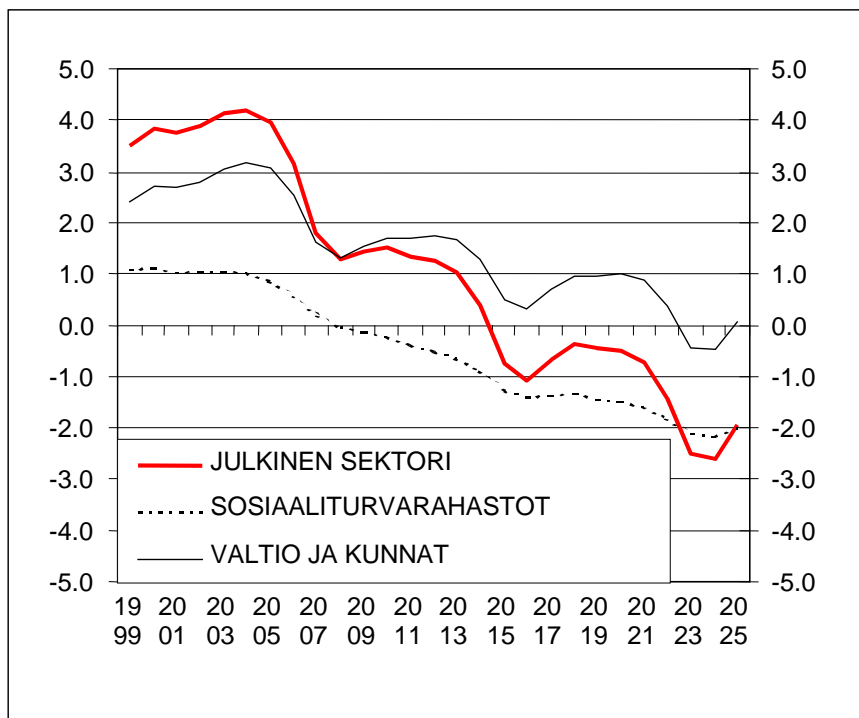
Kuvio 6.4 Julkisen sektorin rahoitusjäämän suhde BKT:hen, %.



mukaisessa kehitysarviossa julkisyhteisöjen rahoitusjäämän BKT-suhde alenee kehitysarvion alkuvuosien nopean kasvuvaiheen jälkeiseltä runsaan 5 prosentin tasolta asteittain kohti tasapainoa (kuvio 6.4). Väestön epäedullinen ikärakenne nostaa pitkällä aikavälillä sosiaalimenojen BKT-suhdetta, mutta toisaalta työttömyyden aleneminen ja koulutusmenojen kasvun jääminen BKT:n kasvua hitaammaksi tuo julkisiin menoihin säästöjä.

Perusvaihtoehdon mukainen nopea kasvuvaihe kehitysarvion alkuvuosina 2001–2005 pitää valtion ja kuntien bruttovelan BKT-suhteen selvässä laskusuunnassa. Samaan aikaan työeläkejärjestelmän ja valtion eläkerahastojen pääoma-arvojen yhteenlaskettu BKT-suhde kohoaa ja se ylittää velan BKT-suhteen vuoden 2003 tienoilla. Niinpä julkisen sektorin nettovarallisuus kääntyy positiiviseksi ja vahvistuu parhaimmillaan 40 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Tehdyillä julkisen velan korko- ja eläkerahastojen tuotto-oletuksilla nettovarallisuuden kasvu vahvistaa rahoitusylijäämää pitkällä aikavälillä keskimäärin 2 prosenttiyksikköä vuodessa.

Kuvio 6.5 Julkisyhteisöjen perusjäämä suhteessa BKT:hen, %.



Julkisyhteisöjen perusjäämä (rahoitusjäämä ilman nettokorkomenoja) heikkenee koko rahoitusaliäämää selvästi nopeammin (kuvio 6.5). Kehitysarvion mukaan perusjäämän BKT-suhde alenee nykyisestä 4 prosentin ylijäämästä vuoteen 2025 mennessä lähes 6 prosenttiyksiköllä, jolloin perusjäämä on periodin lopulla 2 prosenttia alijäämäinen. Perusjäämän menopuolella sosiaalimenojen BKT-suhde kohoaa nykyisestä 27 prosentista 3.5 prosenttiyksiköllä 30.5 prosenttiin. Tulopuolella verojen ja maksujen BKT-suhde eli veroste alenee runsaalla prosenttiyksiköllä työttömyys- ja kansaneläkemaksujen alenemisen ansiosta.

Sosiaalimenoista ansiosidonnaisen työeläkejärjestelmän menojen (ml. valtion eläkemenot) BKT-suhde kohoaa 5 prosenttiyksiköllä vajaseen 14 prosenttiin. Peruseläketurvaan laskettavien kansaneläkemenojen BKT-suhde alenee niiden työeläkevähentyisyyden vuoksi prosenttiyksiköllä vajaseen 1.5 prosenttiin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa väestön ikääntyminen kohottaa palvelumenorasitusta noin 1.5 prosenttiyksiköllä 8.5 prosenttiin.

Väestön ikärakenteen tuomat säästöt rajoittuvat nuorempien ikäluokkien koon supistumiseen, mikä pienentää etenkin koulutusmenojen BKT-osuutta vajaalla prosenttiyksiköllä 4.5 prosenttiin. Eläkkeelle siirtymisen aikaansaama kiihtyvä poistuma työmarkkinoilta ja työvoiman tarjonnan supistuminen pienentävät rakennetyöttömyyttä. Työttömyysturvaan liittyvien välittömien (työttömyyskorvaukset) ja välillisten menojen (lähinnä toimeentulo- ja asumistuki sekä työvoimapoliittiset tukitoimet) säästöt suhteessa BKT:hen kohoavat noin 2 prosenttiyksikköön.

Perusjäämään laskettavien muiden tulojen BKT-suhde alenee hieman. Valtion saamien osinkotulojen BKT-osuus pysyy noin 0.5 prosentissa. Perusjäämään laskettavien muiden menojen BKT-suhde, joihin lasketaan valtion maksamien kehitysapumenojen ohella nettomenot EU:lle, kohoaa kehitysarvion mukaan 1.5 prosenttiyksiköllä 4.5 prosenttiin.

Valtio ja kunnat

Valtiolla ja kunnissa perusjäämän suhde BKT:hen alenee 3 prosenttiyksikköä vuoteen 2025 mennessä. Perusjäämän lähtötason arvioidaan olevan noin 3 prosenttiyksikköä ylijäämäinen vuonna 2000 ja tasapainossa kehitysarvion loppuvuosina. Väestön ikääntymiseen liittyvien sosiaali- ja terveysmenojen sekä valtion eläkemenojen BKT-osuus kohoaa yhteenlaskettuna vajaat 2.5 prosenttiyksikköä.

Toisaalta väestön ikääntymisen aikaansaamien bruttomenojen kasvun vastapainoksi nuorempien ikäluokkien supistuminen tuottaa säästöjä valtion ja kuntien talouteen. Välittömimmin tämä näkyy perus- ja ammatilliseen koulutukseen käytettävien menojen BKT-osuuden supistumisena vajaalla prosentilla.

Myös valtion ja kuntien rahoittamien työttömyyteen ja siihen liittyvien muiden sosiaalimenojen supistumisen taustalla ovat väestörakenteelliset tekijät. Eläkkeelle siirtymisen kiihtyminen ja nuorempien työmarkkinoille osallistumisiään saavuttaneiden määrän supistuminen pienentävät rakenteellista työttömyyttä jo tulevalla vuosikymmenellä. Valtion ja kuntien työttömyyden hoitoon liittyvien välittömien ja välillisten menojen BKT-osuuden arvioidaan supistuvan vuoteen 2025 mennessä runsaalla prosenttiyksiköllä.

Taulukko 6.4 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän ja niiden tulojen ja menojen suhde BKT:hen, %.

	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Perusjäämän tulot	47.4	46.7	46.3	45.9	46.0	45.7
Vero- ja maksutulot	46.5	46.0	45.6	45.3	45.4	45.2
– kotitalouden välittömät verot	14.5	14.8	14.7	14.5	14.8	14.6
– yhteisöverot	4.0	3.8	3.7	3.7	3.8	3.7
– vökukkuser verot	14.7	15.0	15.0	14.9	15.0	15.0
– sosiaalivakuutusmaksut josta työeläkemaksut	13.2 7.7	12.4 7.7	12.2 7.7	12.2 7.7	11.9 7.7	11.9 7.7
Omaisuuksutulot	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
Perusjäämän menot	43.5	42.7	44.8	46.7	46.4	47.6
Hyvinvointipalvelut	12.3	12.3	12.4	12.5	12.7	13.0
– sosiaali- ja terveydenhuolto	7.3	7.5	7.8	8.1	8.3	8.7
– koulutus	5.0	4.8	4.6	4.4	4.3	4.3
Sosiaalietuudet, -avustukset ja tulonsiirrot	19.8	18.8	20.4	21.8	21.3	21.9
– työeläkkeet	6.9	7.1	8.9	10.2	10.5	10.9
– valtion eläkkeet	2.0	2.0	2.3	2.6	2.7	2.8
– kansaneläkkeet	2.1	1.9	1.7	1.6	1.4	1.3
– sairausvakuutus	1.7	1.6	1.7	1.8	1.7	1.8
– työttömyysturva	2.2	1.6	1.5	1.5	1.3	1.4
– muut sosiaalimenot josta lapsilisät	4.8 1.2	4.6 1.2	4.3 1.2	4.2 1.2	3.7 1.1	3.7 1.1
Muut kulutusmenot (pl. valtion eläkkeet)	5.7	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4
Tukipalkkiot	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Investoinnit (netto)	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
Muut menot (ml. nettomenot EU:lle)	2.9	3.3	3.7	4.0	4.2	4.4
Perusjäämä	3.9	4.0	1.5	-0.7	-0.5	-1.9
Korkotulot	3.4	4.0	3.9	3.4	3.1	2.9
Korkomenot	4.3	2.6	2.0	1.0	0.6	0.3
Rahoitusjäämä	3.0	5.3	3.4	1.7	2.0	0.6
Eläkerahastojen varat	47.4	55.5	61.1	60.3	54.4	47.7
Valtion ja kuntien bruttovelka	61.0	43.2	32.6	20.4	11.4	6.2
BKT:n arvo, mrd. mk	739	964	1 205	1 501	1 902	2 253

Väestörakenteen muuttumiseen liittyvien menojen kehitys on valtiolla ja kunnissa vastakkaisuuntaista. Ikääntyminen kohottaa sosiaali- ja terveystuloja, mutta nuorten ikäluokkien supistuminen pienentää mm. koulutus- ja työttömyyden perusturvaan liittyviä menoja. Niinpä valtion ja kuntien yhteenlasketun perusjäämän BKT-suhteen arvioitu supistuminen 2.5 prosentilla aiheutuu lähinnä muiden menojen (kuten kehitysapu ja EU-menot netto) epäedullisesta kehityksestä.

Valtion ja kuntien omaisuustulojen, jotka ovat valtaosin valtion saamia osinkotuloja, BKT-osuuden arvioidaan pysyvän likimain ennallaan. Oletuksena on, ettei valtionyhtiöitä enää yksityistetä vuoden 2000 jälkeen, jolloin valtion saamien osinkotulojen tulopohja vakautuu ja osinkotulojen kehitys vastaa yritysten keskimääräistä kannattavuuskehitystä.

Valtion lähinnä ulkomaille suorittamien nettotulonsiirtojen BKT-osuuden arvioidaan selvästi kasvavan. Pitkällä aikavälillä etenkin kehitysapumenoihin kohdistuu huomattavaa nousupainetta. Lisäksi EU:n laajeneminen (Agenda 2000) ja työttömyyden selvä pieneminen merkitsevät EU:lta saatavien alue- ja rakennetukien BKT-osuuden huomattavaa supistumista samaan aikaan kun EU:lle maksettavat menot kasvavat BKT:n muutoksia vastaten.

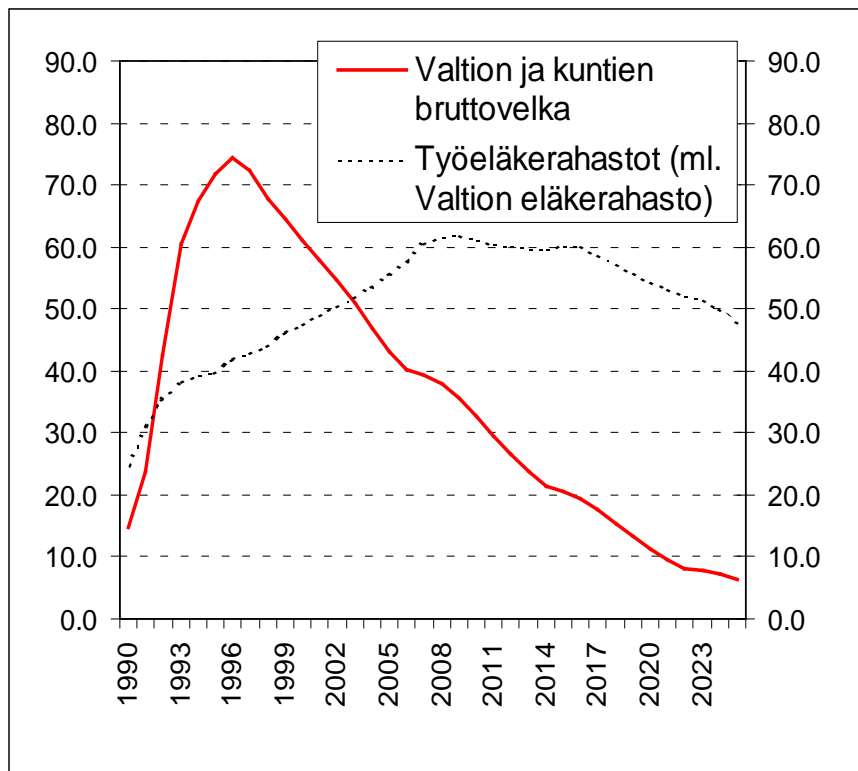
Valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusjäämä pysyy tasapainoisena. Merkittävimmin tähän vaikuttaa kehitysarvion alkuvuosien BKT:n suotuisan kasvun aikaansaama vahva perusylijäämä, mikä sallii valtionvelan supistamisen. Valtion ja kuntien bruttovelan supistumisen myötä velasta maksettavien korkomenojen BKT-suhte alenee ripeästi pitäen rahoitusjäämän likipitään tasapainoisena koko tarkastelujakson ajan. Velan BKT-suhteen arvioidaan supistuvan vuoteen 2015 mennessä yli 40 prosenttiyksiköllä 20 prosentin tuntumaan. Kehitysarvion lopulla valtion ja kuntien velkaantuneisuus on enää vajaat 10 prosenttia (kuviot 6.6). Alhaiseen velan BKT-osuuteen vaikuttaa keskeisesti tehty oletus siitä, ettei nykyisiä vero- ja maksuperusteita muuteta. Verotuksen keventämisen vaikutuksia velkaantuneisuuden kehitykseen tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

Myös valtion korkotulojen ennakoitaan kasvavan hieman BKT:n kasvua nopeammin valtion eläkerahaston karttumisen takia aina vuoteen 2010 saakka, mikä valtion ja kuntien yhteenlasketun velan kor-

komenojen supistumisen ohella vahvistaa niiden rahoitusasemaa. Vuoteen 2010 mennessä valtion eläkerahaston varojen BKT-suhteen arvioidaan yli kaksinkertaistuvan nykyisestä 3 prosentista 8 prosenttiin.

Vuoden 2010 jälkeen valtion eläkerahaston ylijäämästä osa kanavoitetaan työeläkerahastojen tapaan eläkkeiden maksuun, mikä supistaa eläkerahastojen tuottoa. Jos valtion työntekijöiden työeläkemaxun pysyy ennallaan, eläkkeiden rahoittaminen ensin ylijäämiä supistamalla ja myöhemmin rahastoa purkamalla merkitsee valtion eläkemenoihin säästöjä, mikä puolestaan vahvistaa valtion perusjäämää ja jouduttaa siten velkaantumisen alenemistahtia. Koska eläkerahaston purkamistahti on tässä asetettu hitaaksi, niin rahaston kokonaisvaikutus valtion rahoitusasemaan ja velkaantuneisuuteen jää verraten pieneksi. Valtion eläkerahaston varojen BKT-suhteen arvioidaan alenevan vuoden 2010 jälkeen noin 3 prosenttiyksiköllä 5 prosenttiin vuonna 2025.

Kuvio 6.6 Julkinen velka ja eläkerahastojen varat suhteessa BKT:hen, %.



Sosiaaliturvarahastot

Kehitysarvion perusvaihtoehdossa sosiaaliturvarahastojen perusjäämä suhteessa BKT:hen supistuu valtion ja kuntien tavoin lähes 3 prosenttiyksikköä vuoteen 2025 mennessä. Koska sosiaaliturvarahastoihin kuuluvien kansaneläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutusrahastojen menot on katettu vastaavilla maksutuloilla, kohdentuu perusjäämän heikkeneminen yksinomaan työeläkelaitoksiin (TEL ja KVTEL).

Ansiosidonnaisten työeläkkeiden maksutason ja eläkeiän pysyessä ennallaan työeläkelaitosten perusjäämä kääntyy jo vuoden 2010 tienoilla alijäämäiseksi. Kehitysarvion lopussa työeläkelaitosten perusjäämän BKT-suhteen arvioidaan olevan 2 prosenttia alijäämäinen.

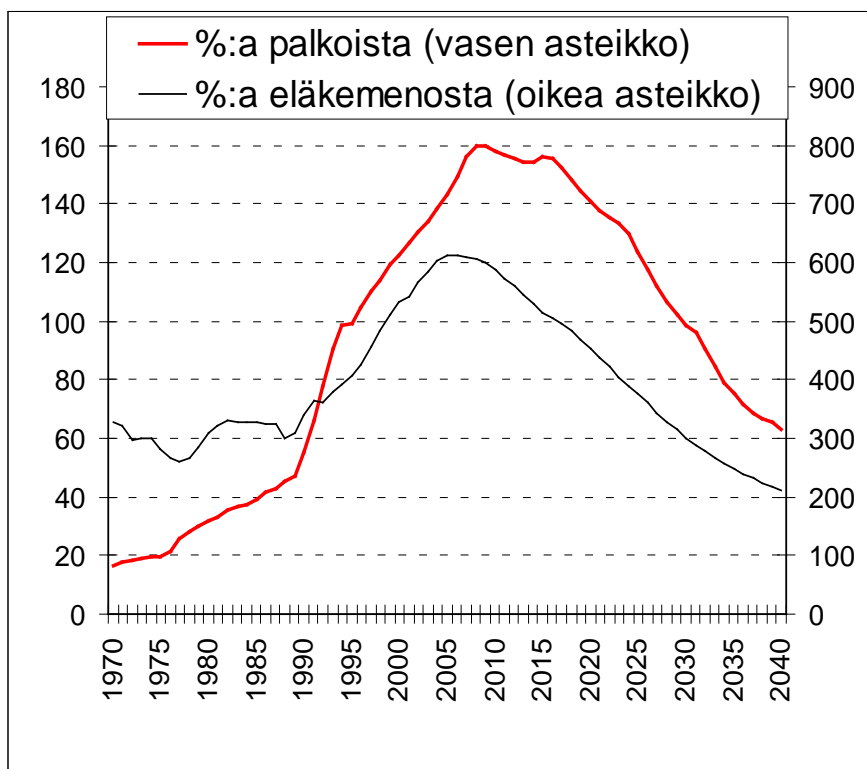
Eläkemenojen kasvun kiihtyminen on valtaosin väestön ikääntymisestä johtuva ilmiö. Eläkemenorasituksen suuruutta voidaan karkeasti havainnollistaa vertaamalla nykyisin maksettavien eläkkeiden määrää 25 vuoden päästä vallitsevaan tilanteeseen. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan yli 60 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa vuoteen 2025 mennessä 1.6-kertaiseksi. Eläkeläisten määrän kasvu lisää työeläkemenoja (ml. valtion eläkkeet) nykyhinnoin mitattuna noin 30 mrd. markkaa. Työeläkemenojen kasvun rahoittaminen vero- ja maksukorotuksin edellyttäisi noin 5 prosenttiyksikön suuruisia korotusta veroasteeseen ja lähes 10 prosenttiyksikön suuruisia korotusta työntäjän ja vakuutetun TEL-maksuun. Tämä on ns. tekninen veroasteen nousupaine, jossa ei oteta huomioon eläkeetuuksiin vaikuttavaa lainsäädäntöä eikä karttuvia eläkerahastoja. Eläkerahastojen sijoitustoiminnan tuotoilla on jatkossa keskeinen rooli eläkemenojen rahoittamisessa.

Kiinteästä työeläkkeiden maksusta huolimatta ja osittain rahastoitavan työeläkejärjestelmän sijoitustoiminnan tuotot huomioiden TEL-laitosten rahoitusjäämä pysyy kuitenkin ylijäämäisenä. Sijoitusten tuottojen BKT-osuus kääntyy laskuun samaan aikaan, kun työeläkelaitosten perusjäämään syntyy kasvavaa alijäämää vuoden 2010 tienoilla. Nykyisen maksutason säilyessä ja eläkemenojen ja rahastojen tuottoennusteen toteutuessa rahastojen sijoitustoiminnan ylijäämät sulavat vuoteen 2025 mennessä, jonka jälkeen työeläkejärjestelmään syntyy kasvavaa rahoitusvajetta. Niinpä ilman maksutason korottamista vuoden 2025 tienoilla nykyisen lainsäädännön turvaa-

vien eläke-etuuksien rahoittaminen johtaa eläkerahastojen pääomien asteittaiseen supistumiseen.

Mikäli eläkemenojen rahoituksessa päädyttäisiin maksukorotusten sijaan vuoden 2025 jälkeen eläkerahastojen asteittaiseen purkamiseen, riittäisivät rahastojen varat perusennusteen mukaisilla talouskasvu- ja korko-oletuksilla nykytasoisien eläke-etuuksien järjestämiseen ainakin seuraavat 25 vuotta (kuvio 6.7).

Kuvio 6.7 Työeläkerahastojen varat suhteessa eläkemenoihin ja palkkasummaan 1970–2042^E, %.



Työeläkerahastojen purkautuminen ajoittuisi vuoden 2025 jälkeiseen ajanjaksoon, jolloin Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen ikäluokan osuus väestöstä kääntyy kasvuun vuosina 1945–1960 syntyneiden suurten ikäluokkien supistumisen takia. Samalla paineet vanhuusväestön sosiaali- ja terveydenhoitomenojen kasvua kohtaan vaimenisivat asteittain.

Eläkepolitiikka EMU-oloissa

Suomessa tehdyissä eläkemenoennusteissa on toistuvasti lähdetty siitä, että nykyisiä työeläkemaksuja joudutaan lähimpien 25 vuoden aikana kohottamaan talouskasvusta riippuen 3–9 prosenttiyksiköllä.

Työeläkemaksujen nousupaine ei kuitenkaan ole ennalta määrättyä, koska maksupolitiikka riippuu tehdyistä taloudellisista ennusteista, kuten kokonaistuotannon ja pääomamarkkinoiden tuottojen kehityksestä sekä väestön kasvusta. Keskeistä maksupolitiikan mitoituksen kannalta on pääomamarkkinoiden korkokehitys, mikä vaikuttaa merkittävästi eläkerahastojen tuottoasteeseen. Toistaiseksi työeläkerahastoille ei ole asetettu konkreettisia pitkän aikavälin tavoite-tasoja. Niinpä nykyiseen lainsäädäntöön perustuvien virallisten eläkemenolaskelmien mukainen maksupolitiikka on herkkä heijastelemaan jatkuvasti muuttuvaa lähtökohtatilannetta.

Mennyt lama on tästä havainnollinen esimerkki. Tuotannon ja työllisyyden voimakkaan supistumisen myötä työeläkejärjestelmän rahoituspohja romahti, mikä tuolloin laadittujen pitkän aikavälin ennusteiden mukaan johti ripeään maksutason nousuun. Vuosina 1989–1995 työeläkkeiden maksutaso kohosi yksityisillä aloilla 14.9 prosentista 20.6 prosenttiin. Laman ollessa syvimmillään vuosina 1991–1993 yksityisten alojen TEL-maksu kohosi 16.9 prosentista 18.6 prosenttiin. Laman jälkeen käynnistyneen nousukauden aikana työnantajan ja vakuutetun yhteenlaskettua TEL-maksua korotettiin edelleen nykyiseen 21.5 prosenttiin.

Työeläkemaksujen jatkuvaan kohottamiseen tähtäävä etuusperusteinen eläkejärjestelmä (TEL-maksu joustaa etuusperusteisessa eläkejärjestelmässä) ei välttämättä toimi EMU-ympäristössä. Kiristytvä verokilpailu asettaa kotimaiset yritykset ja työvoiman epäedulliseen asemaan integroituvilla euromarkkinoilla. Tällä hetkellä Suomen vero- ja maksurasitus ylittää noin 5 prosenttiyksiköllä euromaiden keskiarvon. Alhaisimman verotuksen Välimeren jäsenmaihin veroste-ero venähtää jo 15 prosenttiyksikköön. Mikäli tehdyissä laskelmissa kaavailtua eläkemaksujen korotuslinjausta perustellaan sillä, että myös muut yhteisvaluutta-alueen maat joutuvat niitä vastaavassa määrin korottamaan, olisi tämä koko euroalueen kilpailukyvyn kannalta huono vaihtoehto.

Suomen EMU-jäsenyyden myötä talouspolitiikan painopiste suhdanteiden ja rakennepolitiikan ohjaajana siirtyy finanssipolitiikan suuntaan. Mikäli nykyisistä pitkän aikavälin eläkemeno- ja maksupolitiikan linjauksista pidetään orjallisesti kiinni, merkitsee tämä hallituksen välittömästi päätettävissä olevan finanssipolitiikan pinta-alan supistumista eläkemenojen ja niiden rahoituksen lohkaistessa alati kasvavan osan sosiaalimenoista ja vero- ja maksutuloista.

Eläkejärjestelmän ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on asetetun tehtävän perusteella nykyisen lainsäädännön mukaisen etuusperusteisen eläkejärjestelmän rahoittaminen. Niinpä positiivisen talous- ja työllisyyskehityksen kannalta on vaarana, että tuotannon kilpailukykytekijät unohtuvat ja eläkepolitiikan yhteys muihin sosiaalimenoihin, verotukseen ja myös tulonjakoon hämärtyy.

Koska eläkkeiden etuusperusteisuus on annettu, johtavat etuuksien kasvupaineet vastaavaan maksujen kohoamiseen, jota joissakin laskelmissa on hieman tasoitettu eläkkeiden rahastointia säätelemällä. Kuvaavaa eläkemaxupolitiikalle on se, ettei yhdessäkään julkaisussa laskelmassa eläkemaxuja ole alennettu. Valtiovarainministeriön vuonna 1997 tekemässä kehitysarviossa eläkemaxut oli jäädytetty (katso luku 6.1).

Samaan tapaan kuin eläkemaxuissa ja rahastointiasteessa on myös eläke-etuuksien perusteissa syytä suurempaan joustavuuteen. Esimerkiksi nykyisten eläke-etuuksien määräytyminen ei sosiaali- ja hyvinvointipoliittisilla kriteereillä arvioituna ole itsestään selvää. On paljolti valinnan kysymys, pitääkö eläkkeensaajien etuuksien noudattaa työikäisen väestön tuottavuuden kohoamista (etuuksia tarkistetaan osin ansiotasoindeksillä) vai riittääkö eläkkeensaajan reaalisen ostovoiman (eläke-etuuksia tarkistetaan kuluttajahinnoilla) turvaaminen oikeudenmukaisen eläkepolitiikan pohjaksi. Myös eläkejärjestelmän etuusperusteisuus voidaan kyseenalaistaa tuotannon kilpailukykyä EMU-oloissa. Tästä hyvänä esimerkkinä on IMF:n tuorein Suomea koskeva maakatsaus, jossa suositetaan eläkejärjestelmän muuttamista maksuperusteiseen suuntaan.

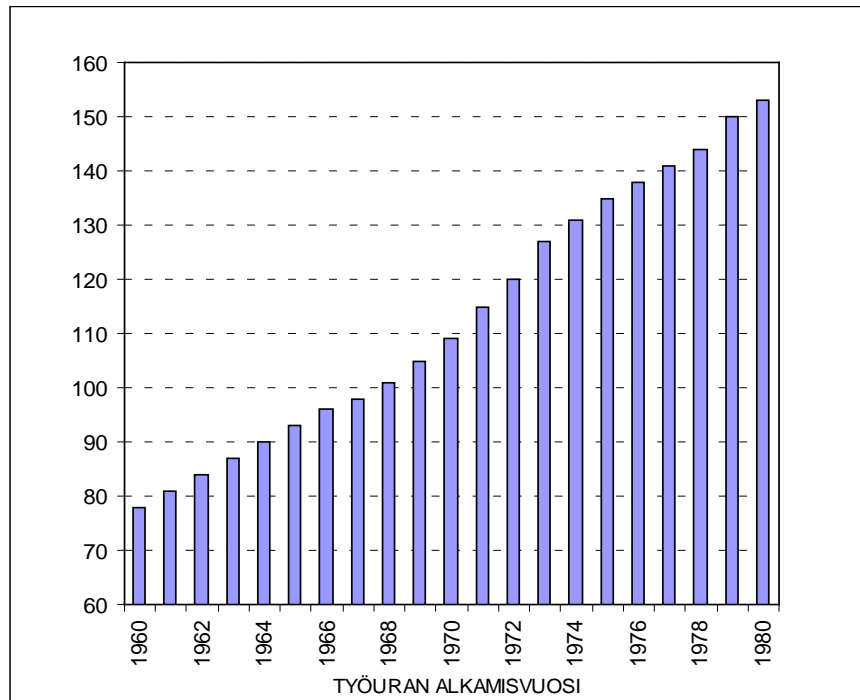
Eläkepolitiikassa kuten koko hyvinvointijärjestelmässä on kyse puhtaasti sopimusvaraisesta järjestelystä, joka on tarvittaessa muutettavissa sekä eläkemenojen perusteita, maksupolitiikkaa että rahastointitavoitteita säätelemällä. Harjoitetun eläkepolitiikan järjes-

telmäkeskeisyys johtaa helposti siihen, ettei julkisessa taloudessa ja varsinkaan eläkepolitiikassa ole mahdollista sopeutua EMU-oloihin kovinkaan hallitusti ilman puuttumista muuhun, lähinnä työikäisen väestön nauttimaan sosiaaliturvaan ja/tai maksurasitukseen.

Julkisesti järjestetyn eläkejärjestelmän uudistushankkeissa korostetaan läpinäkyvyyden lisäämistä. Eläkejärjestelmän tarjoama informaatio ansioeläkkeen nykyarvosta täyttää osittain läpinäkyvyydelle asetettuja vaatimuksia. Toinen puoli läpinäkyvyysvaatimuksesta liittyy niiden rahoittamiseen ja kustannusrasituksen jakautumiseen sukupolvien ja ikäluokkien välillä. Tällaisia laskelmia ei eläkejärjestelmä hyvistä teknisistä valmiuksista huolimatta toistaiseksi tuota (ks. esim. Lindell 1997).

Oheiseen kuvioon 6.8 on laskettu yksi mittari ikäluokkien välisestä subvention suuruudesta. Siinä on esitetty ansioeläkkeisiin liittyvien työeläkemaksujen kustannusvastaavuus työuran alkamisajankohdan mukaan. Laskelman lähtökohtatietoina on käytetty kehitysarvion perusvaihtoehdon mukaista eläkemenoennustetta (ks. myös kuvio 6.13, s. 110), jota on jatkettu vuoteen 2040 saakka samoilla talouskasvu- ja korko-oletuksilla kuin vuosina 2004–2025. Laskelma on tehty siten, että työntekijä on 40 vuotta kestäneen työuransa aikana maksanut eläkemaksua, mikä on saatu jakamalla kunkin vuoden toteutunut eläkemaksukertymä työllisten lukumäärällä. Työuran aikana kertyneitä eläkemaksuja on hyvitetty julkisen velan keskikorolla. Työuran aikana kertyneet maksut ja niiden tuotot puretaan 20 vuotta kestäväen eläkkeellä olon aikana hyvittämällä vähentyvälle rahastopääomalle kehitysarviossa ennustettu eläkerahastojen pääoman nimellinen tuotto prosentti. Mikäli maksut ja tuotot eivät kata saatavien eläke-etuuksien kumuloituvaa arvoa, jää eläkemaksujen kustannusvastaavuus alle 100.

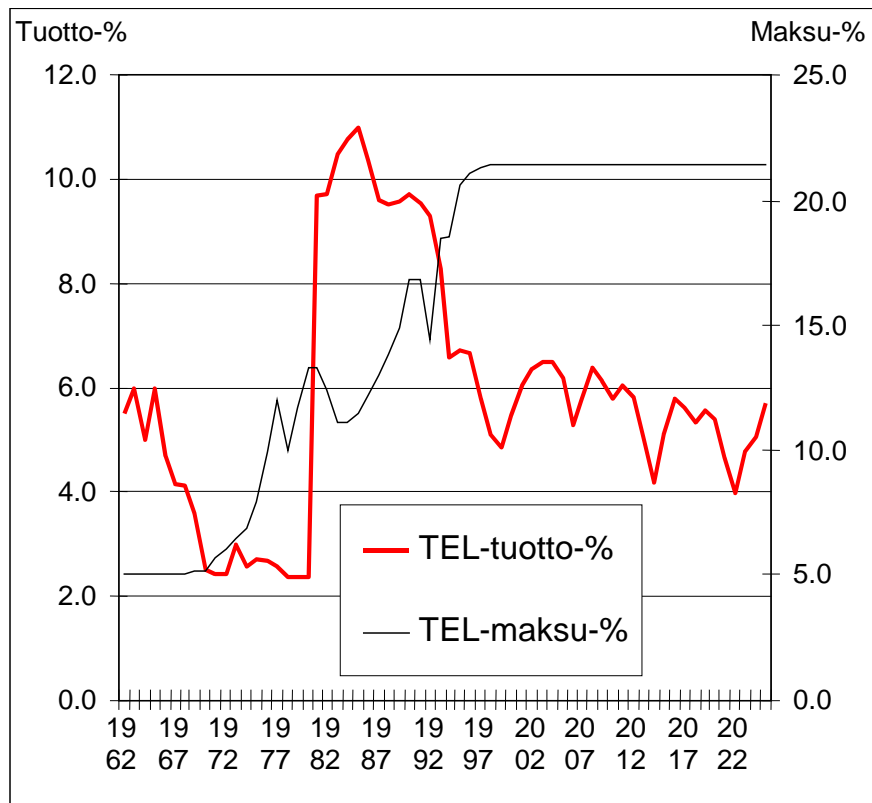
Kuvion 6.8 mukaan esimerkiksi vuonna 1960 työnteon aloittaneella eläke-etuuksista jää kattamatta keskimäärin runsas viidennes, mikä vastaa neljän vuoden eläkemenoja. Vuonna 1980 työnsä aloittaneella tilanne on päinvastainen. Korvausaste kohoaa lähes 155 prosenttiin, mikä merkitsee sitä, että tuolloin työnsä aloittanut maksaa työuran aikana kertyneistä eläkesäästöistään omien eläkkeiden lisäksi 55 prosenttia toisten saamista eläke-etuudesta.

Kuvio 6.8 Työeläkkeiden kustannusvastaavuus¹, %.

1960-luvulla työuransa aloittaneen alhaiseen korvausasteeseen vaikuttaa työeläkejärjestelmän asteittainen voimaantulo. Työeläkemaksujen kerääminen yrityksiltä aloitettiin TEL:n perustamisvuonna 1962 soveltamalla vuoteen 1970 asti verraten alhaista 5 prosentin suuruista työeläkemaksua. Toisaalta 1980-luvun alussa työuran aloittaneen eläkemenoja suurempaan maksujen ja tuottojen kertymään vaikuttaa korkeampi maksuprosentti ja rahastojen tuottoaste. Vaikka eläkerahastoja tässä esimerkissä puretaan jo vuodesta 2025 lukien, kohoaa nuorimpien ikäluokkien maksamien eläkemaksujen ja niistä saatavien tuottojen arvo jatkuvasti suhteessa odotettavissa olevaan eläketulon arvoon. Niinpä nuoremmissa ikäluokissa eläkeetuuksien maksuvastaavuus eli ns. aktuaarisuus toteutuu negatiivisena, mikä rasittaa nuorempien ikäluokkien eläkeajasta ostovoimaa.

¹ Pl. työkyvyttömyyseläkkeet ja hallintomenot.

Kuvio 6.9 TEL-maksu ja työeläkerahastojen pääoman tuotto, %.



6.5 Taantumavaihtoehto

Mallitarkastelussa kehitysarviokauden alkuun vuosiksi 2001–2004 ajoitettu vientijohteinen taantuma (epäsymmetrinen shokki) tuottaa pitkällä aikavälillä noin 2 prosenttiyksikköä heikomman rahoitusjäämän ja 30 prosenttiyksikköä suuremman velan kuin ne olivat perusvaihtoehdon mukaisessa tasaisemman kasvun tapauksessa.

Kehitysarviokauden alkuun osuvan vakavan taantuman vaihtoehdossa Suomi välttää EU-maiden vakaussopimuksessa mainitun sanktiomenettelyn. Taantumavaihtoehdossa rahoitusjäämän BKT-suhde olisi kehitysarviokauden lopulla vuonna 2025 noin 2 prosenttia alijäämäinen.

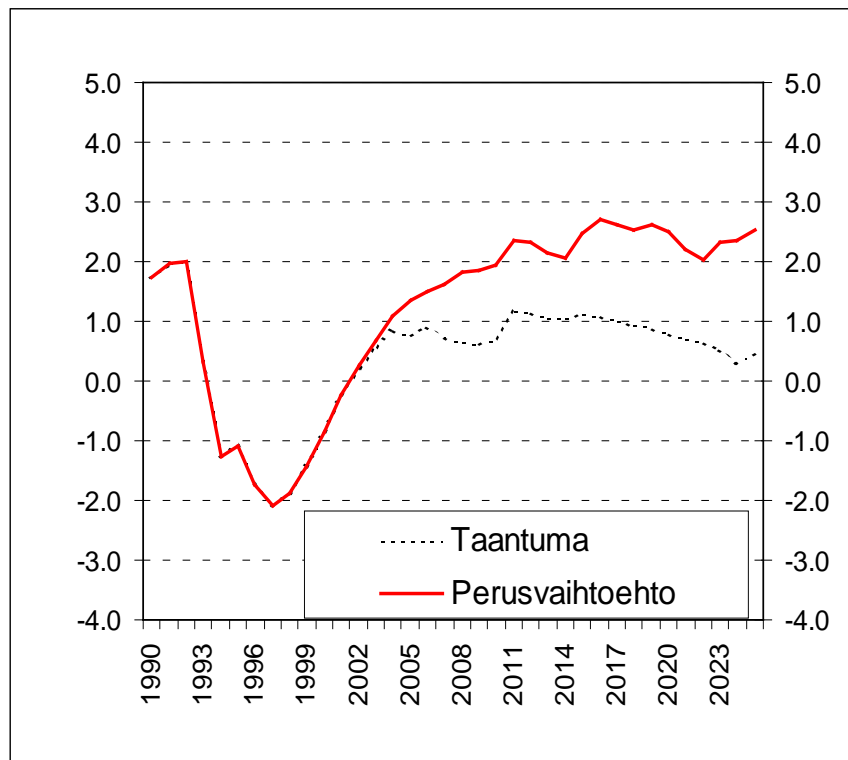
Mikäli BKT:n kasvu jää kehitysarvion alkuvuosina heikoksi, mutta kiihtyy kehitysarvion loppua kohden siten, että BKT:n keskipitkä

on perusvaihtoehdon mukaiset 2.2 prosenttia, julkisyhteisöjen perusjäämä palautuu hitaasti perusvaihtoehdon mukaiselle tasolle vasta kehitysarviokauden lopulla. Perusjäämän BKT-suhteen hidas palautuminen taantumasta johtuu kokonaistuotannon kasvun verkkaaisesta palautumisesta trendikasvu-uralle (katso kuvio 6.1, s. 78).

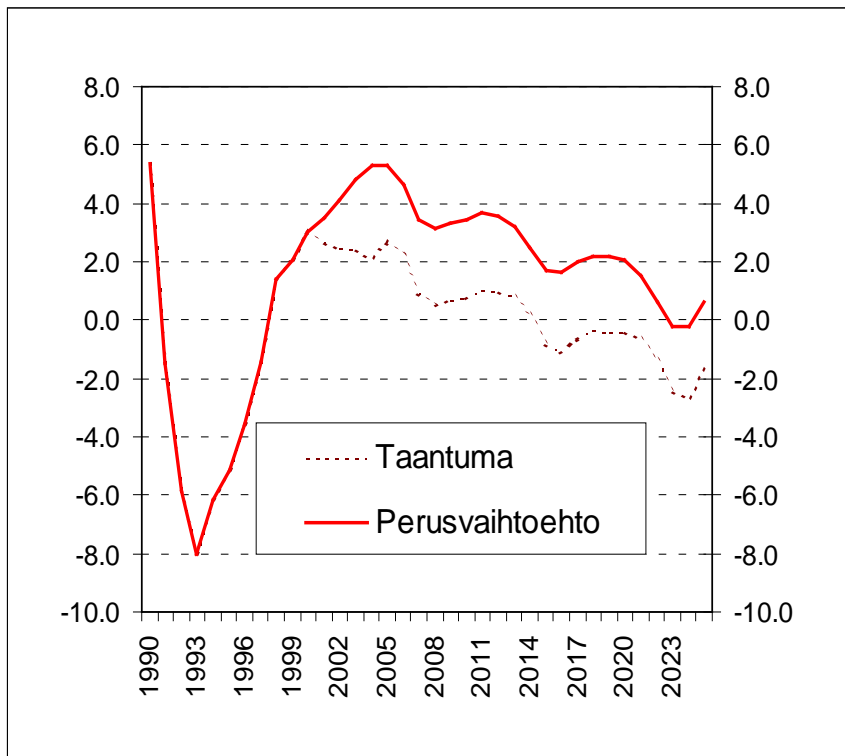
EMU-oloissa talouden hidas elpyminen vientijohteisesta taantumasta johtuu pitkälti itsenäisen valuuttakurssipolitiikan poistumisesta (ks. mm. EMU-asiantuntijatyöryhmän loppuraportti 1997). Siihen vaikuttaa myös päätettävissä olevan finanssi- ja palkkapolitiikan määräytyminen pitkälti EMU-ydinmaiden toimenpiteistä käsin. Niinpä perusjäämän BKT-suhteen nopeamman palautumisen edellytyksenä olisivat finanssipolitiikan kiristäminen ja talouden rakenteelliset työllisyyden kasvua vahvistavat uudistukset.

Taloustaantumaa seuraavan maltillisen suhdannenousun aikaansaama perusjäämän hidas koheneminen johtaa perusvaihtoehdon verrattuna

Kuvio 6.10 Julkisyhteisöjen nettokorkomenojen BKT-suhte perus- ja taantumavaihtoehdossa, %.



Kuvio 6.11 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän BKT-suhde perus- ja taantumavaihtoehdossa, %.



julkisyhteisöjen nettokorkomenojen BKT-suhteen huomattavaan kasvuun (kuvio 6.10). Niinpä julkisyhteisöjen rahoitusjäämän BKT-suhde vajoaa vuoteen 2025 mennessä 2 prosenttia alijäämäiseksi (kuvio 6.11). Sektoreittain tarkasteltuna nettokorkomenorasitus kohdistuu lähes yksinomaan valtion ja kuntien talouteen.

Taantumavuosina julkisen velan nimellinen korko jää perusvaihtoehdon mukaiselle tasolle, mikä kohottaa julkisen velan reaalikoron 6 prosenttiin. Taantumuksen jälkeen talouskasvu kiihtyy hieman perusuraa nopeammaksi. Tämä kiihdyttää inflaatiota, ja euroalueen talouskehityksestä käsin määräytyvän koron tapauksessa reaalikorko alenee hieman perusvaihtoehtoa alemmaksi.

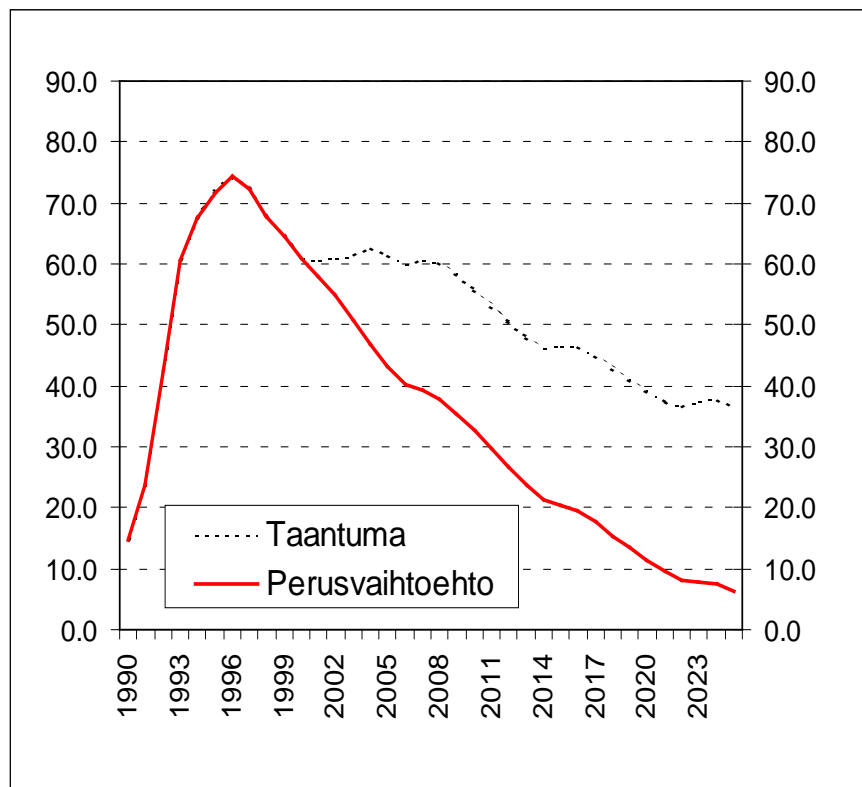
Ottaen huomioon valtion ja kuntien bruttovelan BKT-suhteen korkean lähtötason, taantumavuosina korkealle kohoavan reaalikoron ja perusjäämän hitaan tasapainottumisen, valtion ja kuntien yhtenlaskettu velkaantuneisuus kohoaisi noin 30 prosenttiyksikköä pe-

rusvaihtoehtoa korkeammalle tasolle (kuvio 6.12). Valtion ja kuntien rahoitusjäämän BKT-suhde on kehitysarviokauden lopulla 2 prosenttia alijäämäinen, kun se perusvaihtoehdossa oli lähes tasapainossa (ks. Kinnunen ja Tujula 1997).

Sosiaaliturvarahastojen rahoitusjäämään pitkittyvä taloustaantuma vaikuttaa verraten vähän. Rahastojen myöntämien sosiaalietuuksien ja -avustusten BKT-osuus kohoaa taantumavuosina vajaat 2 prosenttiyksikköä (josta eläkemenojen osuus on noin puolet) ja palautuu perusvaihtoehdon mukaiselle uralle kehitysarvion lopulla. Sosiaalimenojen kasvun vastapainoksi taantumavuosina kohoava reaalkorko nostaa eläkerahastojen pääoman tuoton BKT-osuutta, mikä kompensoi merkittävästi eläkemenojen kasvupainetta.

Taantumavaihtoehdossa eläkerahastojen varojen BKT-suhde jää noin 10 prosenttiyksikköä perusvaihtoehdossa arvioitua 50 prosent-

Kuvio 6.12 Valtion ja kuntien bruttovelka suhteessa BKT:hen perus- ja taantumavaihtoehdossa, %.



tia alhaisemmaksi. Koska samaan aikaan julkisen velan BKT-suhde kohoaa noin 30 prosenttiyksikköä perusvaihtoehtoa suuremmaksi (kuvio 6.12), niin perusvaihtoehdon mukainen julkisyhteisöjen positiivinen nettovarallisuus sulaa pois.

Yhteenveto talouskasvuvaihtoehtojen vaikutuksista julkiseen talouteen

Kehitysarvion perusvaihtoehdon mukaan Suomen julkisen talouden ajautuminen lähimpien 25 vuoden aikana EU:n vakaussopimuksen sanktiomenettelyyn on hyvin epätodennäköistä verraten vaatimatommassakin BKT:n pitkän aikavälin kasvuvaihtoehdossa. Tämä on tosin mahdollista vain siinä tapauksessa, että vero- ja sosiaalimenopolitiikka jäädytetään nykytasolle. Finanssipolitiikan jäädyttäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että julkiset menot ja tulot heilahtelevat ennustetun suhdanne- ja korkokehityksen mukaisesti ja että tulo- ja menokehityksen trendiä säätelee paljolti väestörakenteen ennustettu kehitys.

Tarkastellut BKT:n kasvuvaihtoehdot vuosiksi 2001–2004 tuottivat huomattavan erilaiset vaikutukset julkisyhteisöjen rahoitusasemaan ja velkaantuneisuuteen, vaikka keskimääräinen pitkän aikavälin kasvuvauhti oli kummassakin tapauksessa yhtä suurta. Tulokset osoittavat sen, että talouden kasvuvaiheiden ajoittumisella on EMU-oloissa merkittävä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan ja samalla myös sosiaaliturvajärjestelmän kestävyysseuraavan neljännesvuosisadan aikana. Kehitysarviokauden alkuun ajoitettu vientijohteisen taantumien tapaus tuotti 2 prosenttiyksikköä heikomman julkisyhteisöjen rahoitusjäämän ja 30 prosenttiyksikköä suuremman velan BKT-suhteen kuin ne olivat perusvaihtoehdon mukaisessa tasaisemman kasvun tapauksessa.

EMU-olosuhteet huomioon ottavat mallitarkastelut korostavat talouskasvun vakauden suurta merkitystä julkisen sektorin rahoitusjäämän ja velkaantuneisuuden kehitykselle. Itsenäisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan poistuminen ja euromaiden talouspolitiikan koordinaation lisääntyminen merkitsevät sitä, että Suomen kaltaisen pienen jäsenmaan kyky irtautua nopeasti mahdollisesta vientijohteisesta taloustaantumasta vaikeutuu. Hidas elpyminen jarruttaa julkisyhteisöjen rahoitusaseman kohenemistä, mikä pitää velkaantuneisuuden korkeana.

Valtiolle ja kunnille pitkittyvä taloustaantuma olisi hyvin epäedullista. Taantumana takia julkisen velan reaalin kustannus kohoaisi nopeasti, koska kotimainen inflaatio alenisi samaan aikaan, kun eurokorot pysyvät jäykkinä (eurokorko määräytyy EMU-maiden keskimääräisestä talouskehityksestä käsin). Niinpä kohoava reaalkorko vaikeuttaisi valtiontalouden velkaantuneisuuden taittamista. Velkaantumisongelma olisi sitä vakavampi, mitä suurempaa velkaantuneisuus olisi taantumana alkaessa. Sosiaaliturvarahastoille taantumana vaikutukset ovat lievemmat. Tähän vaikuttaa rahastoivan työeläkejärjestelmän varallisuuden kasvu. Taantumavuosina kohoava reaalkorko nostaa eläkelaitosten tuottojen BKT-suhdetta, mikä kompensoi eläkemenojen BKT-suhteen kasvupainetta.

Mahdollisissa taloustaantumissa valtiontalous kokisi siten huomattavan suuret menetykset, kun taas sosiaaliturvarahastot selviäisivät rahastoivan työeläkejärjestelmän avulla verraten hyvin. Tämän epäsuhtaan olemassaolo johtaa siihen, että valtion- ja kuntatalouteen kohdistuva saneeraus paine (julkinen palvelutuotanto ja valtaosin työikäiselle väestölle suunnatut sosiaalimenot) olisi huomattavasti suurempaa kuin se olisi työeläkemenoissa. Tilanteen korjaaminen edellyttäisi julkisen sektorin sisällä finanssipolitiikan koordinaation lisäämistä.

Eläkerahastojen sijoitusten tuottoasteella on keskeinen merkitys julkisen talouden rahoitusasemaan ja harjoitettavaan eläkepolitiikkaan. Perusvaihtoehdossa julkisen velan aleneva BKT-suhde saavuttaa vuoden 2003 tienoilla työeläkerahastojen sijoituspääomien kasvavan BKT-suhteen. Jos eläkerahastojen sijoitustoiminnan reaalityttö tämänkin jälkeen ylittää BKT:n kasvun, voidaan työeläkerahastoja käyttää eläkemenojen rahoittamisen kanavana ilman että niiden BKT-suhde olennaisesti alenisi. Niinpä makrotalouden näkökulmasta maksupolitiikkaan ja samalla rahastointiasetavoitteeseen vaikuttaa keskeisesti sijoituspääomien reaalin tuottoasteen ja BKT:n kasvun suhde.

EMU-ydinmaiden suhdannekehityksestä käsin määräytyvä korkotasoo johtaa siihen, että epäsymmetrisen suhdannetaantumana negatiiviset vaikutukset julkisen sektorin rahoitusasemaan vaimenisivat merkittävästi, jos julkisyhteisöjen nettovarallisuus on positiivinen.

Pitkittyvissä taloustaantumissa ja BKT:n negatiivisen kehityksen oloissa pääomatappioiden määrä kasvaa huomattavasti muun muas-

sa osakesijoitusten arvon alenemisen takia. Mitä riskittömämpää eläkelaitosten sijoitustoiminta on (ts. sijoitukset valtaosin valtion liikkeelle laskemissa obligaatioissa), sitä pienemmiksi eläkerahastojen menetykset muodostuvat heikon talouskehityksen oloissa. Sijoitusten riskittömyys ei kuitenkaan ole itseisarvo eläkerahastojen sijoitustoiminnassa. Riskin hajauttamiseen perustuvia osakesijoituksia on perusteltua myös lisätä, mikä puolestaan edellyttää rahastojen kansainvälisen ja kotimaisen sijoitusosaamisen vahvistamista.

6.6 Vero- ja eläkepolitiikan muutospaineet

Perusvaihtoehdon mukaiseen kehitysarvioon verrattuna ansiotuloverotuksen merkittävä keventäminen ja välillisen verotuksen harmonisointi lähemmäksi EU:n keskimääräistä tasoa supistaisi pitkällä aikavälillä julkisen sektorin rahoitusylijäämää merkittävästi.

Kehitysarviokauden lopulla ilman finanssipolitiikan kiristäviä toimia julkisyhteisöjen rahoitusjäämä rikkoisi EU:n vakaussopimuksen 3 prosentin vajerajan. Veronkevennysten vaikutuksesta julkisyhteisöjen bruttovelan BKT-suhde vakautuisi kehitysarviokaudella noin 50 prosentin tuntumaan.

Vanhuuseläkeläisten ns. taitetusta indeksistä luopumisen ja eläkeikärajan korotuksen nettovaikutus olisi vähäistä julkisen sektorin rahoitusasemaan ja velkaantuneisuuteen sekä työeläkejärjestelmän varallisuuteen pitkällä aikavälillä. Vanhan työeläkeindeksin käyttöönotto olisi pitkällä aikavälillä verraten kallis ratkaisu. Tämän vaikutuksen kuitenkin kompensoisi efektiivisen eläkeiän korottaminen kahdella vuodella.

Julkisuudessa esitettyjen vero- ja eläkepolitiikkalinjausten vaikutukset (ansiotuloverotuksen keventäminen, arvonlisäverotuksen harmonisointi, eläkeikärajan korottaminen ja taitetusta eläkeindeksistä luopuminen) julkisen sektorin rahoitusasemaan ovat pääsääntöisesti negatiiviset.

Valtion tuloverotuksen keventäminen

Mikäli ansiotuloverotusta valtion tuloverotuksessa päätetään keventää prosenttiyksikön vuosivauhdilla seuraavan vaalikauden aikana,

supistuisi valtion ja samalla koko julkisen sektorin rahoitusylijäämä vuoteen 2004 mennessä merkittävästi. Veronkevennysten vuoksi julkisen sektorin velkaantuneisuuden aleneminen hidastuu merkittävästi ja vakautuu kehitysarvion jälkipuoliskolla runsaaseen 35 prosenttiin (kuvio 6.13).

Koska käytetyssä julkisen talouden mallissa palkkasumma kohoaa BKT:n muutosta vastaten, samalla kaikki palkkaperusteiset etuudet, kuten työeläkemenot ja sairausvakuutusetuudet, nousevat palkkamenojen kasvun tahdissa. Myös julkisten kulutusmenojen määrä kasvaa ja lisää näin julkisia menoja. Niinpä ansiotuloveron keventämisen myötä BKT:n kasvu voimistuu, mikä puolestaan lisää vero- ja maksutuloja ja jarruttaa julkisyhteisöjen tulojen supistumista.

Yhteenvedona voidaan todeta, että koska tässä mallitarkastelussa BKT-riippuvia julkisia menoja on vastaavia tuloja enemmän, 15 mrd. markan (vastaten 2.5 prosenttia BKT:sta) suuruinen ansiotuloverotuksen keventäminen neljän vuoden aikana heikentää samalla määrällä julkisen talouden perusjäämää. Työttömyys ja siihen liittyvät muut sosiaalimenot alenevat verraten vähän.

Ansiotuloveron keventäminen supistaa julkisyhteisöjen perusjäämää ja johtaa näin aiempaa hitaampaan valtionvelan alenemiseen. Perusvaihtoehtoa hitaampi velkaantuneisuuden aleneminen kasvattaa velanhoitomenoja. Julkisyhteisöjen perusjäämä suhteessa BKT:hen heikkenisi pahimmillaan noin 1.5 prosenttia veronkevennysten päättyessä vuonna 2004. Tämän jälkeen perusjäämän heikkeneminen asteittain hidastuu, ja se on kehitysarvion lopulla enää 0.5 prosenttia perusvaihtoehdossa arvioitua pienempi. Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämän BKT-suhde puolestaan supistuisi runsaalla 1.5 prosenttiyksiköllä valtionvelan hoitokustannusten kohoamisen takia.

Välillisen verotuksen harmonisointi

Koska Suomi on EU:n jäsenenä sitoutunut välillisen verotuksen harmonisointiin, tämä johtaisi yhdessä ansiotuloveron keventämisen kanssa kestävämpään tilanteeseen. Välillisen verotuksen harmonisointi yhdessä ansiotuloverotuksen kanssa ilman voimakkaita finanssipolitiikkaa kiristäviä toimenpiteitä tulo- ja/tai menopuolella johtaisi valtiontalouden ja samalla koko julkisen sektorin krooni-

seen alijäämään, kiihtyvään velkaantumiseen ja ennen pitkää vakaussopimuksen liiallisen alijäämän menettelyyn.

Ansiotuloverotuksen ja välillisen verotuksen kevenemisen yhteisvaikutuksesta valtion ja kuntien yhteenlaskettu bruttovelan BKT-suhde vakautuisi noin 50 prosenttiin vuoden 2005 tienoilla. Julkisen sektorin rahoitusjäämä rikkoisi EU-maiden vakaussopimuksen 3 prosentin suuruisen liiallisen alijäämän rajan vuoden 2020 jälkeen. Ilman finanssipolitiikan tiukentamista rahoitusvajeen BKT-suhde kasvaa vuoteen 2025 mennessä noin 4 prosenttiin. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman dramaattinen heikkeneminen ja velkaantuneisuuden kasvu kohdistuisi lähes kokonaan valtiontalouteen.

Taitetusta indeksistä luopuminen

Eläke-etuuksissa muutospainet ovat liittyneet vanhuuseläkkeen (yli 65-vuotiaat) indeksitarkistuksiin. Ns. taitetusta indeksistä luopuminen ja siirtyminen vanhaan indeksimenettelyyn (indeksitarkistuksessa otettaisiin huomioon 50 prosenttia kuluttajahintojen muutoksesta ja 50 prosenttia yleisestä ansiotason noususta nykyisen 80/20 sijaan) aiheuttaisi pitkällä aikavälillä noin 2 prosenttiyksikön suuruisen heikennyksen julkisyhteisöjen rahoitusjäämän BKT-suhteeseen. Vanhuuseläkeläisten taitetusta indeksistä luopuminen puolestaan leikkaisi perusvaihtoehtoon verrattuna noin 15 prosenttiyksiköllä rahastojen pääomien BKT-suhdetta. Kaikkiaan paluu vanhaan indeksitarkistuskäytäntöön olisi tässä tutkimuksessa hahmotellun inflaatio- ja ansiotasokehityksen toteutuessa verraten kallis ratkaisu.

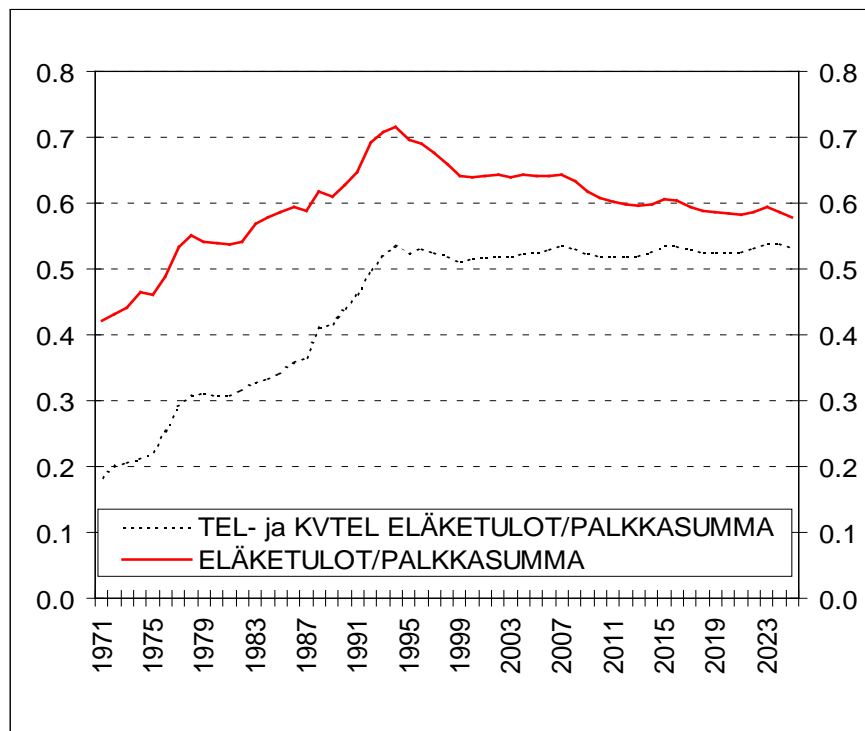
Eläkeikärajan korottaminen

Eläkepolitiikassa muutosehdotuksista eniten huomiota ovat saaneet eläkeiän myöhentäminen ja toisaalta eläkkeiden indeksitarkistukset. Eläkkeelle siirtymisen lykkääminen kahdella vuodella heti vuodesta 2000 lukien kohentaisi julkisyhteisöjen rahoitusaseman BKT-suhdetta pitkällä aikavälillä keskimäärin vajaalla 2 prosenttiyksiköllä. Eläkeikärajan korotus vahvistaisi sosiaaliturvarahastojen ylijäämää perusvaihtoehtoon verrattuna pitkällä aikavälillä noin 2 prosenttiyksiköllä ja kohottaisi työeläkerahastojen varojen BKT-suhdetta runsaat 15 prosenttiyksikköä.

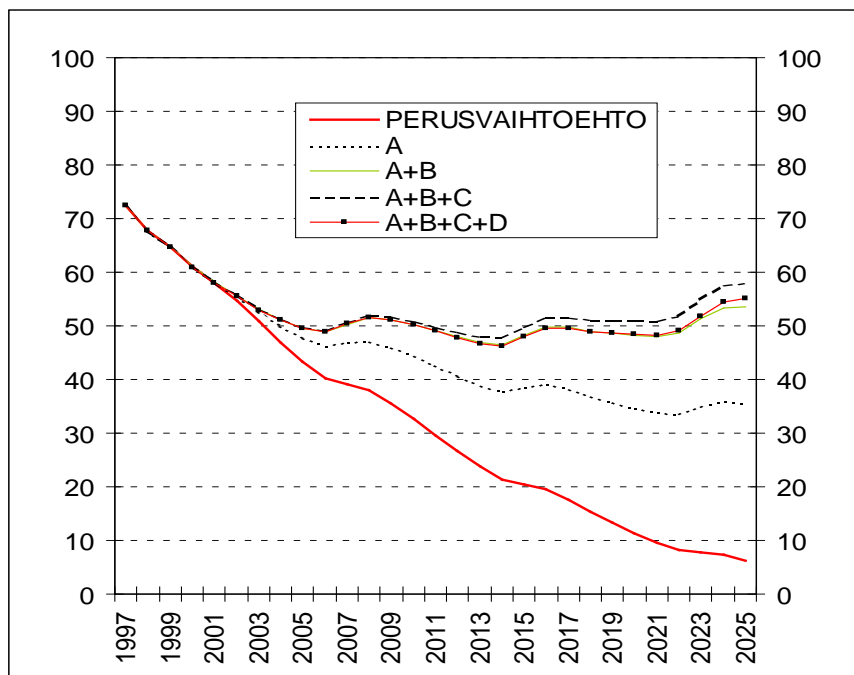
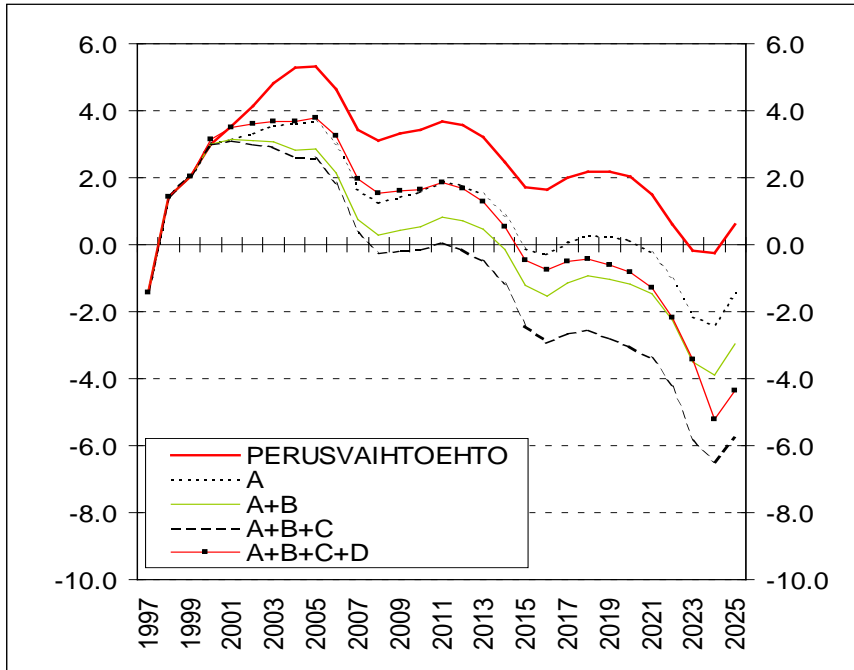
Valtion ja kuntien rahoitusasemaan eläkeiän myöhentämisellä olisi pitkällä aikavälillä lievästi positiivinen vaikutus. Eläkkeelle siirtymisen lykkäämisellä on valtion ja kuntien sosiaalimenoja lisäävän vaikutuksen ohella verotuloja kohottava vaikutus. Annetulla BKT:n kasvu-uralla eläkeiän nostaminen lisää työttömyyttä ja siihen liittyviä muita sosiaalimenoja enemmän kuin valtion eläkemenoja säästyy. Eläkeiän korottamisen työmarkkinavaikutus merkitsisi arviolta 50 000 henkilön suuruista lisäystä työvoiman tarjontaan, mikä on runsas kolmannes eläkeikärajan kohoamisen kohteena olevien työkäisten määrästä.

Työttömyysmenojen kasvun vastapainoksi valtion ja kuntien verotulojen kasvu kiihtyy. Tähän vaikuttaa se, että eläkkeelle siirtymisen lykkääminen kasvattaa veropohjaa. Pidempi työssäolo johtaa keskimääräistä korkeampaan tuloverotukseen, koska raskaammin tuloverotettujen palkansaajien tulotaso ylittää lähes kaksinkertaisesti eläkkeensaajan tulotason (kuvio 6.13).

Kuvio 6.13 Suhteellinen tulonjako.



Kuvio 6.14 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä (ylin kuvio) ja velka (alin kuvio) suhteessa BKT:hen eri politiikkavaihtoehtoissa.



Politiikkavaihtoehtoja

- A Ansiotuloverotusta alennetaan vuosittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuosina 2001–2004.
- B Välillinen verotus harmonisoituu, alennetaan vuosittain 0.3 %-yksikköä BKT:sta vuosina 2002–2004
- C Työeläkkeiden taitetusta indeksistä luovutaan vuonna 2000.
- D Eläkeikää nostetaan 2 vuodella vuonna 2000.

7 TALOUS- JA RAHALIITON VAKAUS- SOPIMUS JA FINANSSIPOLITIIKAN MITOITUS

Tässä luvussa paneudutaan finanssipolitiikan hoitoon EMU-aikana. Tällä on merkitystä paitsi kansantalouden itsensä kannalta myös sosiaaliturvan mitoituksen kannalta taantumissa. EMUssa julkiselle taloudenpidolle on haluttu asettaa rajoitus yhteisen rahan oloissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen (Stability and Growth Pact) keskeinen sisältö on se, että EMU-maan julkisen talouden alijäämä ei saa kasvaa liian suureksi, vaan poikkeusoloja lukuun ottamatta euroalueen maan on pidettävä julkinen taloutensa mieluummin tasapainossa, mutta joka tapauksessa budjettialijäämänsä pienempänä kuin 3 % bruttokansantuotteesta.

Tällaisen rajoituksen asettaminen voi sinänsä tuntua paradoksaaliselta, jos asiaa katsotaan talouspolitiikan lyhyen ajan vakautustehdävän kannalta. Kun rahaliitossa talouspolitiikan keinovalikoimaa on jo rajattu, kun valuuttakurssi- ja rahapolitiikka on yhteistä eikä enää kansallista, eikö kansalliselle finanssipolitiikalle pitäisi päinvastoin turvata enemmän liikkuma-alaa kansallisten taloushäiriöiden vaimentamisessa? Toisaalta talouden kasvu edellyttää keskipitkällä aikavälillä sitä, että julkinen sektori ei syrjäytä yksityistä toimintaa. Luvun ohjelma on se, että vakaussopimuksen perusteet esitellään luvussa 7.1, luvussa 7.2 analysoidaan sen merkitystä talouspolitiikan yleisessä mitoituksessa ja erityisesti sosiaalietuuksien kannalta luvussa 7.3.

7.1 Vakaussopimus ja sen perusteet

Edellä mainittuun talouspolitiikan stabilisaatio-ongelmaan ei juuri ole selkeästi vastattu EU:ssa. Ongelmaksi ei ole koettu suhdanneheilahduksia ja niiden hallintaa, vaan julkisen sektorin rakenteellisuonteiset alijäämät, joihin EU-mailla on taipumusta (ks. luku 5). Lähtökohtana rahaliitossa on pikemminkin varmistaa se, ettei mikään jäsenmaa voi yhteisen rahan oloissa siirtää muiden maiden vastuulle ja maksettavaksi omia julkisen talouden vaje- ja velkaon-

gelmiaan vaan niistä on selvittävä itse. Yhteinen raha merkitsee sitä, että reaalikorko määräytyy aiempaa tiiviimmin koko euroalueen yksityisen ja julkisen sektorin säästämisen ja pääomanmuodostuksen välisestä tasapainosta. Tällöin jäsenmailla voi olla houkutus noudattaa löysää finanssipolitiikkaa, koska muut jäsenmaat kantavat osan, mahdollisesti suurimman osan löysän finanssipolitiikan kuormasta koron nousun kautta, mutta hyödyt koituvat lähinnä asianomaiselle maalle.¹

Syy, miksi talouspolitiikan tehtävää talouden vakauttamisessa kansallisten häiriöiden tilanteessa ei ole tarkasteltu juurikaan virallisessa EMU-prosessissa, on kaiketi se, että ristikkäiskaupan välityksellä tiiviisti integroituneella euroalueella kansallisia talousshokkeja ei juuri pääse esiintymään. Tutkimuksen piirissä sen sijaan epäsymmetriset shokit ovat olleet keskeinen EMUun kohdistunut epäily, ks. esim. suomalaisen tutkimuksen osalta Kotilainen ym. (1994) ja Valtioneuvosto (1997). Toinen syy edellä olevan näkökulman puuttumiselle, joka mainitaan vakaus- ja kasvusopimuksessa ja usein Suomessa talouspoliittisissa pohdinnoissa, on se, että kolmen prosentin vajeraja riittää hoitamaan normaalien suhdannevaihtelujen ja aktiivisen talouspolitiikan sekä ns. automaattisten vakauttajien edellyttämän tarpeen käyttää budjettivajetta, kunhan vain lähtötilanteessa ennen taantumaa budjetti on lähellä tasapainoa. Erityisesti on näin, jos budjetti on ylijäämäinen. Tähän kysymykseen paneudutaan tarkemmin luvussa 7.2.

Mainittu kielteinen kansainvälinen heijastuminen korossa voi tapahtua monta kautta. Ensinnäkin finanssipolitiikan löystyminen lisää pääomien kysyntää suhteessa niiden tarjontaan. Tämä nostaa korkoa itsessään. Toisaalta löysä finanssipolitiikka voi johtaa inflaatio-odotusten nousuun ja sitä kautta tarpeeseen kiristää yhteistä rahapolitiikkaa, kuten EKP:n pääjohtaja Wim Duisenberg näyttää ajattelevan (Taloussanomien 8.1.1999).

Tämä heijastusvaikutus yhdestä maasta toisiin ei sinänsä vielä tee oikeutetuksi puhua yhden maan finanssipolitiikan euroalueen kor-

¹ Tämä ei pidä tarkasti paikkaansa, koska vaikka euroalue on melko suljettu talousalue, jäsenmaat ovat taas euroalueen sisälle päin hyvinkin avoimia. Tällöin osa ekspansiivisen finanssipolitiikan vaikutuksesta vuotaa maasta ulos tuonin kasvun kautta muihin jäsenmaihiin.

koa nostavasta vaikutuksesta jonkinlaisena markkinavinoutumana, johon tulisi puuttua talouspolitiikan keinoin. Samanlainen riippuvuussuhde toteutuu aina markkinoilla, joilla jonkin hyödykkeen hinta nousee, kun sen kysyntä lisääntyy. Tämä ei ole kuitenkaan markkinoiden toiminnan kannalta vääristymä, vaikka kysynnän kasvun aiheuttama hinnan nousu laskeekin kaikkien tätä hyödykettä kuluttavien muiden taloudenpitäjien hyvinvointia (Buiter ja Sibert 1997, ks. tästä Alho 1997).

Riippuvuus yhteisistä pääomamarkkinoista ja yhteisestä korosta aiheuttaa kuitenkin tästä poiketen sen, että yhden maan finanssipolitiikasta seuraa kansainvälinen vinoutuma, jos (ja kun) julkiset menot rahoitetaan taloutta vinouttavien veroin. Tällöin velkaantuminen yhdessä maassa merkitsee sitä, että markkinavinoutuma pahenee toisissa maissa, koska myös niissä velkojen hoitokustannukset nousevat, ja tämä edellyttää talouden toimintaa vinouttavien verojen keräämistä lisää. Tämä riippuvuus muodostaa negatiivisen ulkoisvaikutuksen, joka välittyy maasta toiseen markkinoiden toiminnan ohitse. Tällöin vinoutuma edellyttää myös tilannetta korjaavaa kansainvälistä koordinaatiota, jota edustaa osaltaan vakaus- ja kasvusopimus. Eri asia on se, onko vakaussopimus paras ratkaisu tähän ongelmaan, mikä on varsin vaikea kysymys vastattavaksi. Vakaussopimus lähtee itse siitä, että vakaus julkisessa taloudessa on suotuisaa, ellei peräti edellytys koko talouden tasapainoiselle kasvu-
le.

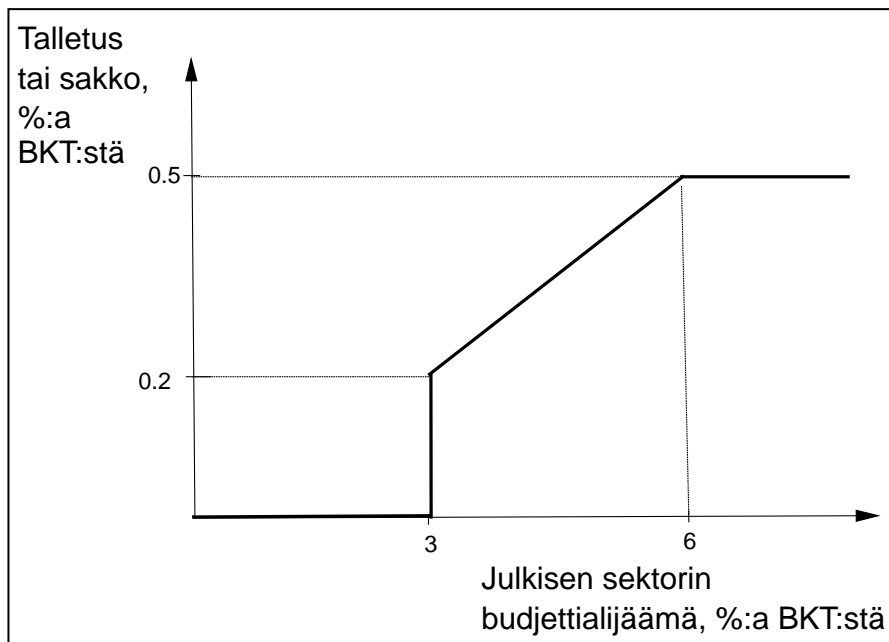
Vakaussopimuksen **sisältö** on tarkemmin lyhyesti seuraava.

EMU-maa joutuu *liiallisen alijäämän menettelyyn*, jos sen budjettilijäämä ylittää kolmen prosentin rajan suhteessa BKT:hen ja jos sitä *ei koske poikkeus*. *Poikkeus* syntyy, jos sanktorajan ylittävä alijäämä johtuu jäsenmaan ulkopuolisesta ja epätavallisesta tapahtumasta, jolla on huomattava vaikutus maan julkisen talouden rahoitusasemaan tai jos se johtuu maan talouden vakavasta taantumasta. Maa ajautuu vakavaan taantumaan, jos sen bruttokansantuotteen määrä laskee yli 2 % vuodessa. Jos BKT supistuu tätä vähemmän, 0.75 – 2 % vuodessa, tilanne voidaan myös katsoa poikkeukselliseksi, jos jäsenvaltio osoittaa taantumana olleen äkillinen ja jos talouden kumulatiivinen poikkeama trendistään on huomattava suhteessa aiempaan kehitykseen. Eli näin on, jos taantuma pitkittyy. Esimerkiksi kyseessä voi olla toinen peräkkäinen vuosi laman al-

kamisesta. Näissä molemmissa poikkeustapauksissa korotonta talletusta tai sakkoa ei aseteta.

Mutta kuten Alho (1997) huomauttaa, jos maan talous tämän jälkeen supistuu vielä vähemmän kuin 0.75 % tai kääntyy kasvamaan joko potentiaalista kasvu-uraa hitaammin tai nopeammin (yleensä lamasta toivuttaessa aluksi potentiaalista uraa hitaammin), mutta työttömyys pysyy tyypillisesti korkealla tasolla, joudutaan silti sanktioihin. Tyypillisesti julkisen talouden tasapainoon saattaminen kestää varsin pitkään, koska työllisyydeltä, joka säätelee osaltaan varsin tiukasti julkisen sektorin menoja (ks. luku 6), kestää kauan sopeutua takaisin aiempaan tasapainoonsa. Erityisesti näin on EMU:ssa, koska avoimen sektorin yritysten tasapainoon pääseminen tapahtuu etupäässä yritysten saneerausten kautta eikä ekspansiivisen talouspolitiikan keinoin kuten ennen devalvaatiota. Näin tämänkaltaisia ongelmia vakaussopimuksessa voi tulla esiin käytännössä.

Kuvio 7.1 EU:n vakaussopimuksen sakko- ja talletussanktiojärjestelmä.



Vakaussopimuksen sanktioiden sakkojärjestelmä on esillä kuviossa 7.1. Ensimmäisessä vaiheessa kolmen prosentin vajerajan tultua ylityksi maan on tehtävä koroton talletus, joka vasta kahden vuoden kuluttua muuttuu sakoksi, jos maa ei ole tällä välillä ryhtynyt riittäviin, julkisen talouden parempaan tasapainoon johtaviin toimenpiteisiin. Talletuksia ja sakkoja voidaan määrätä erikseen jokaiselta vuodelta, joten finanssipolitiikan pysyvä löysyys johtaa kumulatiivisesti kohoavaan sakkorasitukseen.

Tästä huomataan, että sakkoon päätyminen on varsin pitkälinen ja ehdollinen prosessi, mitä voi pitää tyypillisenä EU:n päätöksenteolle ja mekanismeille. Tiukoista periaatteista ja päätöksistä lähdetään liikkeelle, mutta niitä pehmenetään ja vesitetäänkin matkan varrella. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei vakaussopimuksen sanktioiden riski ohjaisi finanssipolitiikkaa kiristävään suuntaan, mitä arvioidaan alaluvussa 7.2.

Liiallisen alijäämän menettelyn lisäksi vakaussopimus sisältää sen, että EMU-maat tekevät suunnitelmia eli ns. *vakaushjelmia* talouden kehityksestä ja julkisen talouden hoidosta. Julkinen talous on vakaushjelmien periaatteiden mukaan pidettävä tasapainossa tai mieluummin ylijäämäisenä. Ohjelmat käsitellään ja hyväksytään ECOFIN-neuvostossa.

Julkiset menot riippuvat osaltaan demografisesta kehityksestä, jonka perusteella lähivuosikymmeninä on odotettavissa paineita julkisiin menoihin ja velanottoon. Tällaiseen tilanteeseen varautuminen merkitsisi julkisen velan alentamista nyt ja nostamista myöhemmin. On kuitenkin huomattava, että vakaussopimus ei varsinaisesti tunneta tällaista intertemporaalista tasoittamista, jonka ajatukseen esimerkiksi Talousneuvoston (1998) työryhmäraportti julkisesta taloudesta useaan otteeseen viittaa. Toisin sanoen tietyllä julkisen talouden ylijäämällä ei voi ”hankkia oikeutta” harjoittaa suurempien alijäämien politiikkaa myöhemmin, mitä voidaan pitää vakaussopimuksen yhtenä puutteena. Jos intertemporaalinen tasoittaminen sallittaisiin, vakaussopimuksen kriteerinä olisi nimenomaan julkinen velka eikä alijäämäraja. Itse asiassa Buiterin ja Sibertin analyysissä negatiiviset ulkoisvaikutukset nimenomaan kanavoituvat julkisen velan ja sen korkomaksujen eivätkä alijäämän kautta.

7.2 Vakaussopimus ja varovaisuus vs. riskinotto talouspolitiikassa

Suomessa on tultu ylijäämäisten budjettien aikakauteen koko julkisen sektorin osalta. Ylijäämäisten budjettien politiikka merkitsisi sitä, että julkinen velkasuhde (velka/BKT) alentuu trendinomaisesti varsin nopeaa vauhtia. Voidaan kysyä, onko tämä tarkoituksenmukaista (ks. luku 6.2). Vakaussopimus luo selvän varovaisuustekijän julkisen talouden hoitoon. On ylläpidettävä ”varmuuden vuoksi” kireää menotaloutta eli karsittava menoja, kuten sosiaaliturvamenoja, tiukalla otteella. Toinen vaihtoehto on pitää verotusta kireämmällä kuin muuten tehtäisiin.

Tarkastellaan nyt, minkälaisen rajoitteen vakaussopimus ja kasvusopimus asettaa julkisen talouden hoidolle. Kuinka pitkälle on syytä varoa sopimuksen sanktioita eli sakkojen laukeamista ja kuinka pitkälle voidaan ottaa riskiä tässä suhteessa? Riskinotto tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että budjetin ylijäämän annetaan vakaussopimuksesta huolimatta olla pieni tai budjetin suorastaan alijäämäinen, jolloin verorasitus voi olla pienempi kuin jos budjetti olisi selvästi ylijäämäinen. Toinen vaihtoehto on sitten operoida julkisilla menoilla, ml. sosiaaliturvamenot ja olla karsimatta niitä.

Lähtökohtana seuraavassa on se, että vakaussopimukseen varautuminen aiheuttaa kustannuksia jokaisessa maassa riippumatta siitä, että se tuo hyötyä pitkällä ajalla koko euroalueelle. Kysymys on siitä, kuinka paljon kustannuksia aiheuttaa verotuksen kiristäminen verrattuna siihen hyötyyn, joka vakaussopimuksen sanktioiden välttämisestä aiheutuu.

Tämän selvittämiseksi pyritään seuraavassa ensimmäisessä vaiheessa mittaamaan vakaussopimuksen noudattamatta jättämisen riski ja odotetut kustannukset. On huomattava, että kyseessä ovat pelkästään rahalliset kustannukset sakkoina. Tämän lisäksi voidaan ajatella, että vakaussopimuksen rajojen ylittäminen merkitsee myös muita kuin rahallisia tappioita siinä mielessä, että maan maine heikkenee (vrt. Italian herättämä kohu keväällä 1999, kun maa ilmoitti, ettei se pysy vakaussopimuksensa sovitussa budjettialijäämässä), mikä taas haittaa mm. maan asemaa ja uskottavuutta EUpäätöksenteossa ainakin tilapäisesti. Samoin maan luottokelpoisuus saattaa heiketä, mikä merkitsee suoranaisia rahallisia kustannuksia

maan yrityksille, valtiolle ja muulle julkiselle sektorille niiden mak-
saman koron nousuna. Toisaalta on todennäköistä, että rajoja ylittä-
viä ja sanktioiden piiriin tulevia maita on yhtä aikaa useita, jos ky-
seessä on lievä taantuma eri osissa euroaluetta, mikä vähentää yksit-
täisen maan ”häpeää”. Vakaussopimuksen kritiikiksi voidaan vie-
lä mainita, että se luo tunnelman ”lyötyä lyödään”, eli vaikeuksissa
olevalle maalle aiheutetaan lisää ongelmia ja rasitteita määräämällä
sakkoja, vaikka sillä on muutenkin vaikeuksia saada kansantalou-
tensa ja julkinen taloutensa tasapainoon.

Näitä muita kustannuksia kuin varsinaisia sanktioita on vaikea ellei
mahdoton määritellä ja mitata kvantitatiivisesti. Kun lisäksi esi-
merkkitapauksia ei vielä ole olemassa rahaliiton käyttäytymisestä
nimenomaan luottokelpoisuuden osalta ylitettäessä vakaussopimuksen
rajat, seuraavassa joudutaan näiden kustannusten erittelemisen
jättämään sivuun ja keskittymään ainoastaan vakaussopimuksen ra-
hallisiin sanktiomääräyksiin, jotka olivat esillä kuviossa 7.1. Tämä
on tietysti suppea näkökulma, mutta antaa toisaalta kuvan siitä,
minkälainen rooli näille muille kustannustekijöille tulee antaa, kun
pohditaan julkisen meno- ja tulotalouden suuntaviivoja EMUssa.

Seuraavassa muodostetaan siis ensin menettely, jolla voidaan arvi-
oida vakaussopimuksen sanktioiden odotettua kustannusrasitetta,
mikä tuottaa samalla arvion hyödystä välttää sopimuksen sanktiot.
Sitten tämä rinnastetaan kustannukseen, minkä sopimuksen noudat-
taminen eli kireämpi verotus kansantaloudelle aiheuttaa. Menettely
on yleisesti kuvattuna seuraava. (Tekniset yksityiskohdat saa halut-
taessa tekijältä.)

Kunakin vuonna talouspolitiikkaa mitoitettaessa talouden kehityk-
selle laaditaan ennuste, jonka mukaan BKT:n taso seuraavana vuon-
na on μ (mrd. euroa). Samalla on laadittu ennustearvio julkisen ta-
louden alijäämälle, jota merkitään z_e :llä. Alijäämäennuste on yhtä
kuin

$$z_e = g - \tau\mu,$$

jossa g on julkisen sektorin menojen ennuste, korkomenot mukaan
lukien, ja τ on veroaste laajassa mielessä sisältäen verot ja muut jul-
kisen sektorin tulot. Oletetaan, että julkisten menojen ja veroasteen
kehitys ovat annettuja, kiinteitä parametrejä, mikä on tietysti vain

karkea approksimaatio todellisesta tilanteesta. Tällöin budjettialijäämä on satunnainen sen mukaan kuin BKT, jonka toteutuvaa arvoa merkitään y :llä, vaihtelee poiketen ennustetusta arvostaan μ . Tällöin jos ennuste on liian optimistinen, eli $y < \mu$, toteutuva alijäämä on $z > z_e$ ja on suurempi vaara joutua sanktiomenettelyn piiriin kuin jos $y = \mu$. Jos taas suhdanteet kehittyvät paremmin kuin on ennakoitu eli $y > \mu$, julkisen talouden alijäämä (ylijäämä) on pienempi (suurempi) kuin on ennustettu, ja riski vakaussopimuksen sanktioista pienenee.

Sivuutetaan nyt kysymys vakaussopimuksen edellä mainituista poikkeuksista ja lähdetään siitä, että kyseessä ei ole poikkeukselliseksi ennustettu tilanne. BKT ei supistu reaalisesti yli 2 %, jolloin $\mu > (0.98+p)y_0$, jossa y_0 on BKT:n taso ennustevuotta edeltävänä vuonna ja p inflaatiouvauhti. Sivuuetaan myös vakaussopimuksen ajallinen dimensio ja se, että sanktiosta on mahdollista päästä kireällä politiikalla eroon, koska nämä muodostavat sellaisen monimutkaistuksen, ettei niiden huomioon ottaminen ole mahdollista nyt esillä olevassa kehikossa.

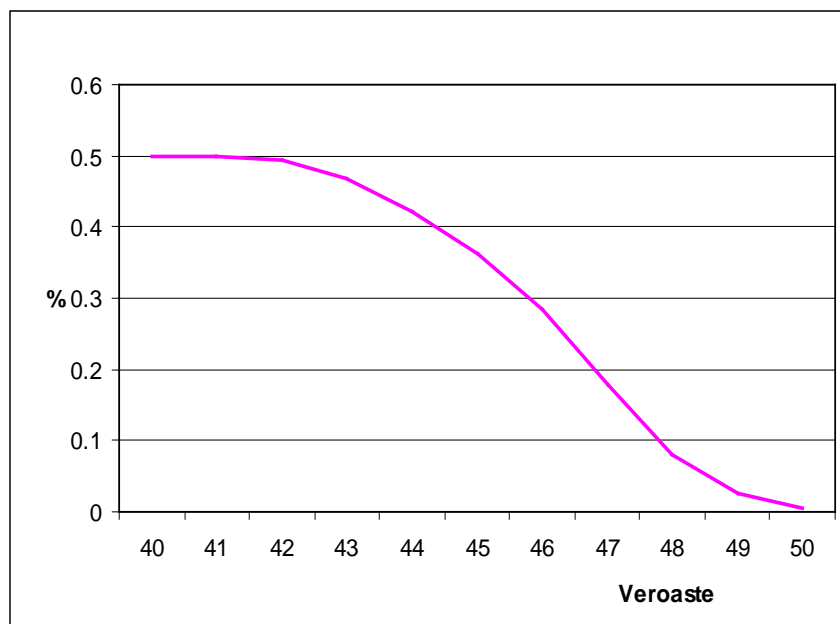
Sakkomenettelyyn joudutaan siis, jos $z = g - \tau y > 0.03y$. Sakon odotettu arvo, odotusarvo, saadaan selville integroimalla kuvion 7.1 sakkofunktio alijäämän z tiheysfunktioilla. Seuraavassa menettelyssä on tehty myös se yksinkertaistus, että integroinnin rajoja laskettaessa z :n määrittelyssä oleva todellinen y on korvattu ennustetulla BKT:llä eli μ :llä, koska muuten todennäköisyyksien ja sakon odotusarvon ratkaiseminen olisi hankalaa eikä tästä menettelystä tuleva epätarkkuus verrattuna todelliseen liene kovinkaan merkittävä.

Toinen approksimaatio, joka on tehty, koskee kuviossa 7.1 olevaa nousevaa sakkoasteikkoa 3 ja 6 prosentin suuruisen alijäämän välillä. Integroitaessa todennäköinen sakko lineaarisesti nousevan sakkoasteikon tapauksessa jouduttaisiin osittaisintegraaliin ja sen myötä varsin työläisiin numeerisiin menettelyihin. Siksi on seuraavassa yksinkertaisesti asetettu alijäämän z :n keskiarvo sen ollessa tällä välillä, eli sen painopiste yhtä suureksi kuin välin aritmeettinen keskiarvo, joka on 4.5 % BKT:stä. Pienillä ennustetuilla alijäämillä tämä menettely yliarvioi sakkomenettelyn, mutta jälleen ottaen huomioon tarvittavan tarkkuuden, tämä likiarvo riittänee tässä yhteydessä hyvin.

Lopputuloksena on sakkokustannuksen odotettu suuruus (odotusarvo), joka aiheutuu siis siitä, että vakaussopimus tietyllä todennäköisyydellä rikotaan ja joudutaan sanktioihin. Tämä on sitä suurempi, mitä pienempi ennustettu ylijäämä on tai mitä suurempi ennustettu alijäämä on.

Numeerinen ratkaisu, joka on esillä kuviossa 7.2, perustuu lisäksi seuraavaan menettelyyn. Oletetaan, että BKT:n ja alijäämän ennuste tehdään kullekin vuodelle edellisen vuoden syksyllä. Tässä yhteydessä on BKT:n ennusteen epävarmuuden mittana käytetty Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen tällaisten ennusteiden ennustevirheiden hajontaa, joka on pitkällä aikavälillä ollut 2.8 prosenttiyksikköä. Oletetaan edelleen, että todellinen BKT (tai yhtäpitävästi BKT:n ennustevirhe) noudattaa normaalijakaumaa odotusarvolla BKT-ennuste μ (vastaavasti nolla).²

Kuvio 7.2 Vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvän sakon odotusarvo, % BKT:stä funktiona veroasteesta. Vaaka-akselilla julkisten menojen suhde BKT:hen on kiinnitetty 50 prosenttiin, ks. tarkemmin tekstiä.



² Huomattakoon, että toistaiseksi ei ole käytettävissä itse julkisen talouden alijäämäennusteiden ennustevirheiden jakaumaa koskevaa tietoa, koska aikasarjat ovat tämän laskemiseksi vielä liian lyhyitä.

Kuvio 7.2 rakentuu oletukseen 50 prosentin julkisten menojen asteesta (menot/BKT). Kuten äsken oli esillä, mitä korkeammalle veroaste τ kiinnitetään, sitä epätodennäköisempää on, että joudutaan sakkojen alueelle, ja kääntäen. Kuviosta nähdään ensinnäkin, että mitä matalampi on veroaste eli mitä suurempi on lähtötilanteen alijäämäennuste, sitä todennäköisemmin päädytään sakkoihin ja sitä suurempi on odotettu sakko. Maksimissaan tämä todennäköisyys lähenee ykköstä, ja silloin myös odotettu sakko on maksiminsa mukainen eli 0.5 prosenttia BKT:stä.

Tästä nähdään myös, että sakon odotettu kustannus reagoi hyvin vähän lähtötilanteen alijäämään, kun alijäämä on pieni tai budjetti on lähellä tasapainoa eli kun veroaste on lähellä menoastetta. Tämän mukaisesti ei näyttäisi olevan juuri perusteita kiristää budjettia muuttaman prosenttiyksikön vajetta pienemmäksi suhteessa BKT:hen.

Tämä on vasta toinen puoli talouspolitiikan mitoituksen analyysia. Tähän saakka on mitattu kustannusten kohoamista, joka aiheutuu siitä, että vakaussopimuksen suhteen otetaan matalalla verotuksella riskiä joutua sanktioihin. Tämän rinnalle on asetettava se hyöty, joka saadaan siitä, että veroja ei kerätä tai menoja, kuten sosiaalimenoja, ei karsita niin paljon verrattuna siihen, että pyrittäisiin esimerkiksi julkisen talouden ylijäämään tai tasapainoon.

Tätä tekijää on tässä tarkasteltu seuraavalla tavalla. Verrataan vaihtoehtoja, jotka eroavat toisistaan siten, että toisessa veroja kerätään pysyvästi yksi prosenttiyksikkö enemmän suhteessa BKT:hen. Oletetaan edelleen, että kyseessä on talouden toimintaa ehkä eniten viinouttava verotuksen muoto eli työn verotus. Kuinka paljon tämän kireän verotuksen pitäminen yllä maksaa tai toisinpäin, mitä hyötyä saataisiin siitä, että verotusta voitaisiin pitää lievempänä?

Tämän erotuksen vaikutus BKT:hen lasketaan työmarkkinoiden tasapainon kautta seuraavasti. Ensinnäkin lasketaan verotuksessa olevan erotuksen vaikutus verokiilaan ja tämän vaikutus vuorostaan työmarkkinoiden tasapainotyöttömyysasteeseen. Lopuksi käänteisesti Okunin lain avulla voidaan laskea tämän erotuksen vaikutus, eli sen vaikutus BKT:hen (ks. edempänä).

Tässä laskelmassa on käytetty hyväksi ensinnäkin Kianderin ja Pehkosen (1998) estimoimia työmarkkinoiden yhtälöitä, joista työttö-

myysasteen tasapaino voidaan ratkaista (ks. myös Alho 1996). Yhtenä selittäjänä yhtälöissä on mm. tuloveroaste. On tietysti selvää, että vaikutusarviot ovat aina epävarmoja, kun ne joudutaan pohjaamaan empiirisesti estimoituihin työmarkkinoiden toimintaa kuvaaviin yhtälöihin, joiden kertoimet voivat myös vaihdella huomattavasti ajassa. Yhden prosenttiyksikön korkeampien (suhteessa siis BKT:hen) verojen ylläpitäminen merkitsee ansiotulojen veroasteessa (joka on keskimäärin 33.9 % vuoden 1999 tilanteessa, Hannu Kasevan arvio) 1.85 prosenttiyksikön nousua verrattuna siihen, ettei tätä veroasteen kiristystä tehtäisi. Tämä taas merkitsee Kianderin ja Pehkosen (1998, yhtälön 6.2. mukaan) työttömyysasteessa nousua noin 0.8 prosenttiyksikköä pitkällä ajalla.

Lopuksi tämä vaikutus pitäisi kääntää arvioksi muutoksena BKT:ssä. Tämä voidaan tehdä Okunin lain avulla, joka kuvaa työttömyyden riippuvuutta BKT:n suhteellisesta poikkeamasta täystyöllisyystasoltaan. Gylfasonin (1998) estimoinnin mukaan tämä riippuvuuskerroin on Suomessa ollut suuruudeltaan 0.38 vuosina 1960–1996. Käyttäen tätä kerrointa päinvastaiseen suuntaan päädytään siihen, että edellä olevan suuruinen ero työttömyysasteessa aiheuttaisi BKT:ssä 2.2 prosentin pudotuksen.

Yksinkertaisesti tulkittuna tämä kustannus korkeammasta veroasteesta – tai oikeastaan hyöty alemmasta veroasteesta – ylittäisi selvästi joka pisteessä kuvion 7.2 vakaussopimuksen sanktioiden odotetun kustannuskäyrän. Lopputulos olisi pelkistetyksi, että vakaussopimuksen riskeihin ei pidä varautua niin, että pidetään yllä ylenmäärin kireää verotusta vain siksi, että pelkona on välttää sakkoihin joutuminen.

Minkälaisia johtopäätöksiä tästä analyysistä ja näiden eri tekijöiden vertailusta voidaan tehdä? Tällä tarkastelulla on haluttu virittää keskustelua siitä, mikä on vakaussopimuksen ja kasvusopimuksen asema julkisen talouden menojen, ml. sosiaaliturvamenot, ja verotuksen mitoituksessa. On pyritty kuvaamaan pelkkiin numeroihin kiteyttäen sitä, kuinka paljon vakaussopimusta pitää talouspolitiikassa ”varoa”. Tätä vaikutusta ei yleensä ole ainakaan tähän saakka käsitelty tutkimuksessa. Lähtökohtana on tavanomainen näkemys siitä, että vakaussopimus muodostaa tehokkaan sanktion, jota on kaiken aikaa varottava. Mutta tämä tavanomainen suhtautuminen ei sano sitä, kuinka paljon pitää varoa, koska satunnaissyistä saatetaan jou-

tua maksamaan sakkoa. Kysymys on yllä ollut siitä, minkälaista keskipitkän ajan rakenteellista ali- tai ylijäämää tulee tavoitella.

Edellisestä analyysistä voidaan tehdä se johtopäätös, että vakaussopimukseen ei kannata suhtautua ainakaan ylivaroen. Odotettu kustannus, eli sakon odotettu suuruus ei juurikaan kohoa, vaikka ajetaisiin pientä alijäämää verrattuna siihen, että pidettäisiin ylijäämää tai tasapainoa julkisessa taloudessa. Hyöty tästä on varsin selvä, selvästi suurempi kuin kustannus.

Toisaalta voidaan todeta, että kansainvälisissä valtioiden välisissä taloussuhteissa ei yleensä käytetä sakkoja tai peliteorian tuntemia ns. sivumaksuja, vaikka niiden käyttäminen voisikin tuottaa taloudellisessa suhteissa huomattavan tehokkaan ratkaisun johonkin päätösongelmaan, jossa kansainvälinen koordinaatio on tarpeen. Perimmäinen syy tähän vastahakoisuuteen on se, että valtioiden suvereenisuuden yksi kulmakivi on, että niillä on verotuksen yksinoikeus alueellaan, eikä siihen haluta päästää muita maita osallistumaan. Tässä mielessä vakaussopimuksen sakot ovat kansainvälisessä katsannossa varsin tuntuvia, ovathan ne suurimmillaan useita miljardeja markkoja, ja poliittiset eturyhmät ja hallitukset vääntävät kättä usein huomattavasti pienempää suuruusluokkaa olevista eristä budjetissa. Kysymys on osittain siitä, mitkä taloudelliset ja muut tekijät ohjaavat päätöksentekoa, ja edellä on esitetty yksi tarkasti rajoitettu tarkastelutapa tähän ongelmaan.

Yllä oleva tarkastelu ei siis ota huomioon sitä, mitä hyötyä vakaussopimuksesta on koko EMU-alueen kannalta. Tämä hyöty kanavoituu alemman reaalikoron ja suotuisamman keskipitkän ajan kasvun kautta koko alueelle ja siten myös yksittäiselle jäsenmaalle. Tämän näkökulman lisääminen analyysiin voi jossain määrin muuttaa yo. johtopäätöstä siihen suuntaan, että vakaussopimuksen noudattamisen hyöty tulee esitettyä suuremmaksi.

Yo. päätelmä ei myöskään sano sitä, mikä on sopiva julkisen sektorin alijäämä keskipitkällä ajalla, joka perustuu mm. finanssipolitiikan kestävyysintertemporaalisessa katsannossa, esimerkiksi tarkasteltuna julkisen velan ja julkisen pääomavarannon suhteen kautta (ks. luku 4.1). Yo. tarkastelua voidaan soveltaa poikkeamiin tältä uralta, siis siihen, tulisiko ylijäämää kasvattaa tältä sopivalta uralta vain siksi, että sanktioiden riskiä voitaisiin vähentää.

7.3 Lama ja sosiaaliturvaetuudet

Kansantalouden halukkuus ja kyky kantaa sosiaaliturvaan liittyviä kustannuksia riippuu sen taloudellisesta menestyksestä ja siitä, miten se arvostaa riskin karttamista sekä siitä, kuinka korkeaksi sosiaaliturvan taso on jo ennestään mitoitettu. Sosiaaliturvan rasitus riippuu kahdesta tekijästä. Toisaalta siitä, mikä on sen varassa elävien henkilöiden ja työssä käyvien eli kansantuotteen tuottajien lukumäärän suhde toisiinsa ja toisaalta siitä, kuinka suuri on sosiaalietuus per henkilö suhteessa työllisten palkkatuloon.

Tässä voidaan käyttää seuraavaa hajotetta:

$$\frac{\text{Sos.menot}}{\text{Palkkasumma}} = \frac{\text{Epäaktiivi väestö}}{\text{Työlliset}} \frac{\text{Sosiaalietuus saajaa kohti}}{\text{Palkkataso}}.$$

Kun vasen puoli ja oikean puolen ensimmäinen termi, elatussuhde, lasketaan tilastoista, voidaan yhtälöstä ratkaista oikean puolen toinen termi, jota voidaan kutsua **suhteelliseksi sosiaaliturvaetuudeksi**. Tämä hajote on luonnollisesti karkea siinä mielessä, että osa sosiaalietuuksista tulee myös palkkaa ansaitsevien työllisten eduksi, kun taas ei-aktiiviväestö ei saa muuta kuin sosiaalietuuksia.

Hajote on Suomen tilanteesta empiirisesti tehty kuviossa 7.3. Sen mukaan sosiaalietuus saajaa kohti oli 1960-luvun alussa vain noin 23 % suhteessa palkkatasoon. Siitä se nousi sosiaaliturvan rakennusvuosina 1990-luvun alkuun 30 prosenttiyksiköllä, ja se oli korkeimmillaan laman alettua vuonna 1992 tasolla 53 %. Siitä se on sitten laskenut taloudellisen tilanteen parannuttua ja julkisen talouden sopeutumistoimien seurauksena 50 prosentin tuntumaan.

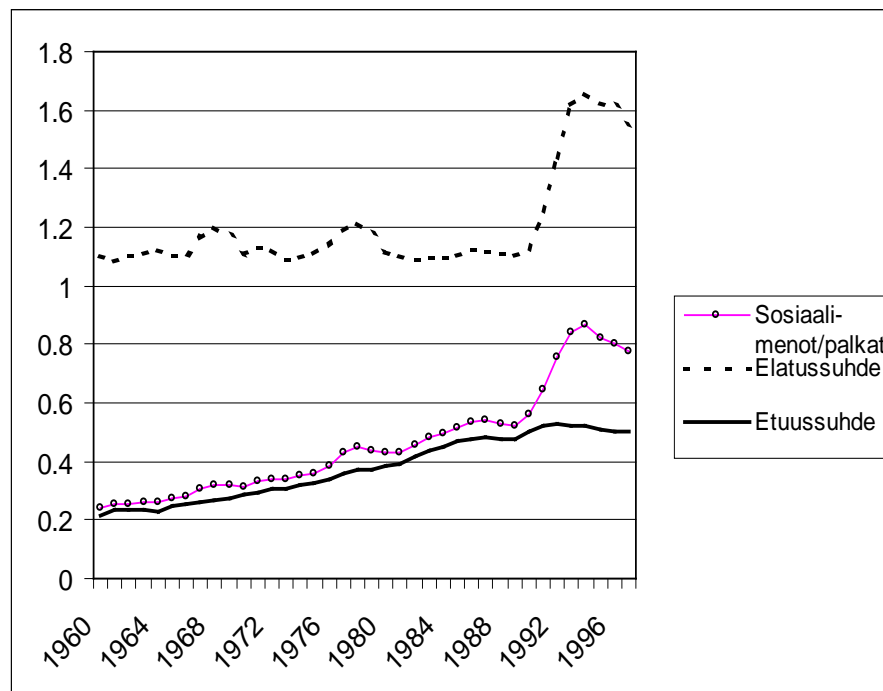
Tämä lasku on suhteellisen pieni ottaen huomioon sen valtaisan nousun elatussuhteessa, jonka 1990-luvun lama aiheutti ja joka näkyy myös kuviossa. Tämän perusteella etuussuhdetta voidaan pitää melko vakaana sosiaaliturvan mitoituksen ja kansantalouden suhdetta kuvaavana muuttujana, eräänlaisena sosiaaliturvan rakenteellisena kansantaloudellisena politiikkaparametrina. Toisaalta suhteen viimeaikaisen kehityksen perusteella voidaan päätellä – koska etuussuhteen kehityksessä on 1990-luvulla tapahtunut taittuminen –

että sosiaalietuuksien tasossa on saavuttu jonkinlaiseen kyllästymispisteeseen. Tästä ei ole mahdollista edetä etuuksien kasvattamisessa ylöspäin samaan aikaan, kun yhteiskunnassa halutaan laajalti alentaa verotusta ja vähentää julkisen sektorin velkaantuneisuutta ja sen seurauksena myös julkisten menojen osuutta kansantaloudesta.

Tehdään vertailun vuoksi sama hajote vuoden 1995 tilanteessa eri EU-maiden osalta. Vuonna 1995 Suomessa sosiaaliturvamenot asukasta kohti olivat kuudenneksi suurimmat EU-maissa (lähde Eurostat). Ne olivat neljänneksen suurimmat kuin EU:n keskitaso ja toisaalta runsaan neljänneksen kärkeen Tanskan takana. Vertailulaskelmat ovat esillä taulukossa 7.1.

Taulukossa 7.1 määrittelyt poikkeavat jonkin verran siitä, mitä esiintyy Suomen osalta kuviossa 7.3 Elatussuhteen laskemisessa on käytetty yhdenmukaisuuden vuoksi pelkästään palkansaajia, kun taas kuvion 7.3. Suomen luvuissa ovat mukana myös yrittäjät. Lisäksi pelkkiä palkkoja (palkkasummaa) ei ollut saatavissa kaikis-

Kuvio 7.3 Sosiaalietuussuhteen hajote (selityksistä, ks. tekstiä).



ta maista vaan ainoastaan työvoimakustannukset kokonaan (palkkasumma ja työnantajan sosiaaliturvamaksut). Siksi etuussuhteet tulevat matalimmiksi kuin yllä, mutta toivottavasti ovat paremmin vertailukelpoisia maiden välillä. Näissä luvuissa Suomi on EU-keskiarvossa huoltosuhteessa ja etuustaso on runsaat 15 % parempi kuin keskiarvo.

Taulukko 7.1 Sosiaalietuksien hajote EU-maissa vuonna 1995 ¹.

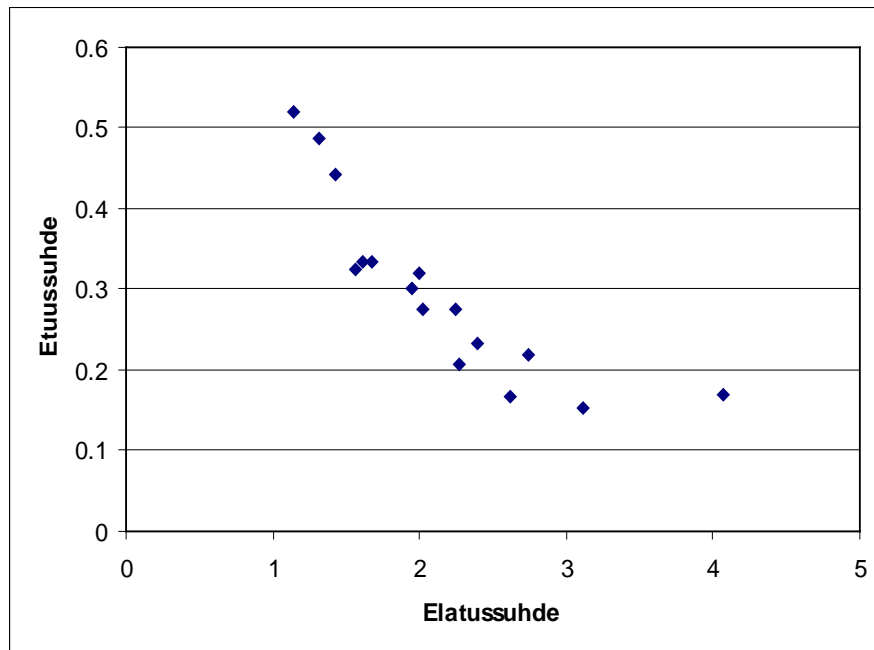
Maa	Sosiaaliturvamaksut/BKT, %	Elatussuhde	Sosiaalietuussuhde, % ²
Ruotsi	36.0	1.4	44.2
Tanska	34.3	1.3	48.8
Suomi	32.8	2.0	32.1
Hollanti	31.6	2.2	27.4
Ranska	30.6	1.9	30.1
Belgia	29.7	2.4	23.3
Itävalta	29.7	1.7	33.5
Saksa	29.4	1.6	33.5
Britannia	28.0	1.6	32.5
Luxemburg	25.3	1.1	51.2
Italia	24.6	2.7	21.8
Espanja	21.9	3.1	15.3
Kreikka	20.7	4.1	17.0
Portugali	20.7	2.3	20.8
Irlanti	19.9	2.6	16.7
EU15	28.0	2.0	27.6

¹ Lähde: Eurostat, OECD ja omat laskelmat.

² Sosiaalietuuden ja keskimääräisen työtulon suhde, ml sotumaksut, ks. teksti.

Mielenkiintoista on nähdä, että elatussuhteen ja suhteellisen sosiaaliturvaetuuden välillä eri EU-maiden kesken vallitsee selvä käänteinen riippuvuus, ks. kuvio 7.4. Mitä edullisempi on elatussuhde, sitä korkeammaksi etuustaso on voitu virittää ja kääntäen.

Kuvio 7.4 Elatussuhteen ja etuussuhteen hajonta EU-maissa vuonna 1995.

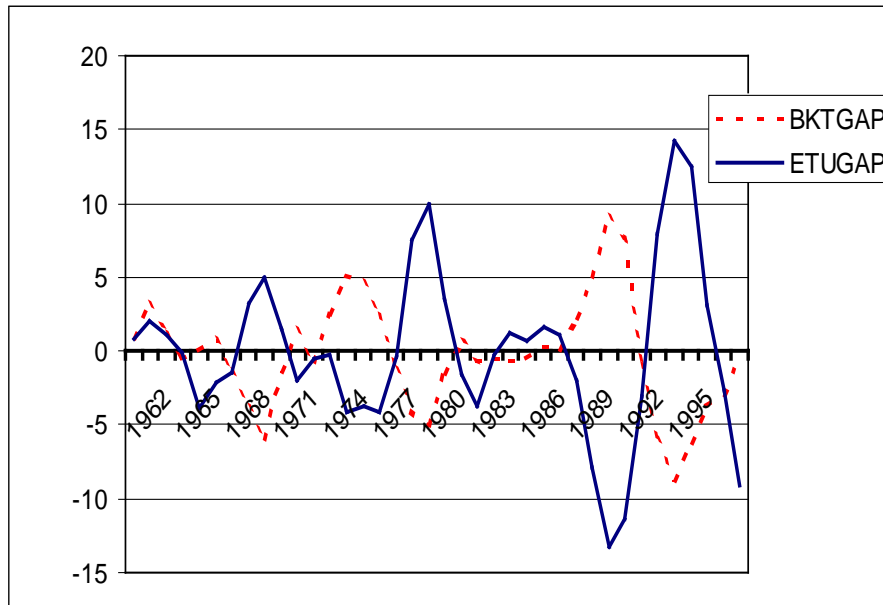


Seuraavassa vaiheessa tutkittiin etuussuhteen suhdannekäyttäytymistä Suomessa. Ensinnäkin etuussuhteelle laskettiin Hodrick-Preccott-suotimella trendi ja sitten laskettiin alkuperäisen sarjan poikkeamat tästä eli trendipoikkeamat. Menettelyä on selostettu tarkemmin edellä luvussa 5. Sitten tämä rinnastettiin BKT:n suhdanneluonteisen komponentin kanssa eli sen vastaavaan suhteelliseen poikkeamaan trendistään. Tulokseksi saatiin seuraava yhtälö

$$ETUGAP = -0.46 - 1.30BKTGAP, R^2 = 0.72, \\ (.51) \quad (.14)$$

jossa $ETUGAP$ = etuussuhteen suhteellinen trendipoikkeama (eli se on yhtä kuin $100 \cdot (ETU - ETU_{tr}) / ETU_{tr}$, jossa ETU_{tr} on etuussuhteen trendi) ja $BKTGAP$ on BKT:n vastaava suhteellinen poikkeama trendiltään, prosenttia. Suluissa kertoimen alla on kerroinestimaatin keskivirhe.

Kuvio 7.5 Sosiaalietuussuhteen suhdannepuhdistus (muuttujien määrittelystä, ks. teksti).



Tuloksen mukaan sosiaalietuudet ovat selvästi vastasyklisiä: kun talous ajautuu taantumaan, sosiaalietuudet nousevat, ja taas kääntäen noususuhdanteessa ne alenevat. Toinen yhtälön osoittama tulos on se, että etuussuhteen reaktiokerroin on itseisarvoltaan yli ykkösen, eli BKT:n trendipoikkeamat aiheuttavat itseään suuremman vastakkaisen muutoksen etuussuhteessa. Kun tarkastellaan näiden muuttujien trendipoikkeamia kuviossa 7.5., nähdään vielä, että sosiaalietuuden ja palkkatason trendipoikkeamat ovat tulleet ajan myötä aina vain suuremmiksi. Periaatteessa siis sosiaalietuudet voivat olla vastasyklisyydessään riskitekijä EMU-oloissa, jossa vakaus- ja kasvusopimus seuraa ja sanktioi suuria julkisen sektorin vajeita (ks. sopimuksesta edellinen luku 7.2).

Sovelletaan nyt edellä olevaa estimoitua yhtälöä kuvitteellisen laman oloissa. Oletetaan, että taloudellisessa aktiviteetissa syntyy poikkeama alaspäin trendiltään, joka on suuruudeltaan 1, 2 tai 5 prosenttia trendiin verrattuna. Mainittakoon, että 1990-luvun laman oloissa suurin trendipoikkeama BKT:ssä oli vuonna 1993 lähes 9 prosenttia, mutta näin suuret lamat ovat erittäin poikkeuksellisia. Ja jos niitä syntyisi, ne menisivät vakaus- ja kasvusopimuksen sanktioiden rajojen ohi, erityisesti taantuman alkuvaiheessa, ks. luku 7.2.

Tällaisessa lamassa sosiaalietuussuhteessa tapahtuu edellä olevan estimointituloksen mukaan vastaavasti nousu, joka on suuruudeltaan (pidetään lähtötasona etuussuhdetta 50 %) 0.65, 1.3 ja 3.25 prosenttiyksikköä. Edellä olevan sosiaalietuuksien hajotteen kautta laskettuna tämä merkitsee painetta julkisen sektorin budjettivajeeseen suhteessa BKT:hen (palkkasumman suhde BKT:hen on noin 40 % ja etuuksien saajien lukumäärä/työlliset on 1.5), joka on suuruudeltaan vastaavasti noin 0.4, 0.8 ja 2 prosenttiyksikköä.

Aiheuttaako tämä paine tarpeen muuttaa sosiaaliturvan todettua vastasyklisiä käyttäytymistä, joka on tähän mennessä ollut vallalla? Lukujen perusteella näyttäisi siltä, että lievissä taantumissa tähän ei olisi tarvetta. Sellaiset taantumet, jollainen vallitsi 1970-luvun loppupuolella, jolloin BKT:n kasvu pysähtyi neljäksi vuodeksi, mutta tuotannon taso ei kääntynyt laskuun, eivät ole poikkeuksia vakausta ja kasvusopimuksen kannalta. Niissä BKT:n trendipoikkeama voi olla kuitenkin viiden prosentin luokkaa, kuten tuolloin tapahtui 1970-luvulla. Näissä tilanteissa on siten syytä äskeisen perusteella varautua siihen, ettei aiemman kaltaista vastasyklisiä sosiaaliturvapolitiikkaa voida ylläpitää, koska myös muut julkisen sektorin komponentit ovat vastasyklisiä, ks. luku 5. Kyse on silloin siitä, millä prioriteeteilla julkista taloutta hoidetaan eli mitä menoja kiristetään ja mitä tuloja lisätään vakaussopimuksessa pysymiseksi.

8 SOSIAALITURVA JA EMU-PUSKURIT TAANTUMASSA

Sosiaaliturvamenot ovat keskeinen julkisten menojen komponentti. Kuten edellä on nähty, sosiaaliturvamenot ovat kahdella tavalla suhdanteista riippuvia. Ensinnäkin sosiaalimenoja saavien henkilöiden määrä kasvaa laman aikana työttömyyden lisääntymisen vuoksi. Toisaalta myös etuudet ovat vastasyklisiä siten, että taantumien tullen keskimääräinen sosiaalietuus saajaa (passiiviväestöä) kohti kasvaa tyypillisesti.

Kasvat sosiaalietuudet merkitsevät sitä, että myös niiden rahoittamiseen kerättävien varojen tarve kasvaa taantumien aikana. Jos sosiaalietuudet pidetään ennallaan, mutta rahoitetaan kohoavin maksuin, tällä tavalla pidetään yllä etuuksia saavien kulutuskäytäntää ja kokonaiskysyntää taloudessa, mutta samalla vaikeutetaan yritysten kykyä työllistää. Sosiaaliturva toimii tavallaan itseään vastaan, jos järjestelmän ylläpito itsessään luo työttömyyttä. Vaihtoehtoina on tällöin leikata sosiaalietuuksia laman aikana, mikä on sinänsä poliittisesti vastenmielistä ja taloudellisestikin kyseenalais-ta, tai pyrkiä sallimaan sosiaaliturvajärjestelmässä ajoittaiset alijäämät taantumien aikana, mikä on sitten kompensoitava parempina aikoina. Tämä voidaan saada aikaan rahaliiton oloissa rakentamalla sosiaaliturvajärjestelmään ns. EMU-puskurit. Näiden merkitystä talouden vakauttamisessa ja sosiaaliturvan rahoittamisessa tarkastellaan tässä luvussa simuloiden eri vaihtoehtojen merkitystä talouden kannalta alaluvuissa 8.1–8.3. Lopuksi alaluvussa 8.4 tutkitaan sitä, kannattaako taantumien aikana, kun työllisyyden ylläpitäminen on tavoitteena, alentaa yritysten kustannuksia vai lisätä kulutusmahdollisuuksia edistäviä sosiaaliturvaetuuksia.

8.1 Puskureiden perusteet

Kun Suomessa alettiin valmistautua talous- ja rahaliittoon, tiedostettiin sen merkitsemä uusi regiimi paitsi talouspolitiikassa myös työmarkkinoiden toiminnassa. Palkanmuodostuksessa ja tulopolitiikassa vaikuttavat implisiittiset ja eksplisiittiset rajoitukset olivat yksi tekijä, joka tiedostettiin tuolloin. Tämän vuoksi vaadittiin lisää palkkajoustoa työmarkkinoille niiden sopeutumisen parantami-

seksi rahaliitossa, jossa työmarkkinoiden sopeutumiskykyä korvaavia talouspolitiikan välineitä ei ole enää käytettävissä samassa määrin kuin aiemmin. Ammattiyhdistysliike vastasi tähän palkkajoustavuuden tarpeen esille nostoon muotoilemalla vuoden 1996 lopulla ehdotuksen siitä, että tulisi koota erimuotoisia rahastoja, ns. EMU-puskureita, joilla voidaan helpottaa taantuman tullen yritysten työvoimakustannusten taakkaa ja edistää yritysten kykyä työllistää, ilman että tarvitsisi koskea nimellispalkkoihin. Työmarkkinajärjestöt saavuttivat keväällä 1997 periaatepäätöksen työmarkkinoiden pelisäännöistä EMU-oloissa, joiden mukaan työehtosopimusjärjestelmä säilytetään sellaisenaan myös rahaliitossa, eikä EMU sinänsä merkitse nimellispalkkojen alentamista. Jos talous kuitenkin joutuu vaikeaan taantumaan, tilanne on luonnollisesti aina arvioitava erikseen ja on päätettävä, mikä kulloinkin on paras tapa sopeutua.

Hyvä sosiaaliturva voi sinänsä estää talouden ns. reaali-palkka-sopeutumista. Tällä tarkoitetaan sitä, että hyvän sosiaaliturvan vuoksi työntekijät eivät halua tinkiä työllistymiselle asettamistaan ehdoista, vaikka kansantalouden kyky työllistää onkin heikentynyt taantuman aikana. Tätä on tarkastellut talouspoliittisena ongelmana mm. Alho (1998b). Tätä työmarkkinoiden jäykkyyden ongelmaa EMU-puskurit eivät kykene hoitamaan, joten niitä voi siten pitää ns. toiseksi parhaana politiikkana.

On myös esitetty pelko siitä, että puskurit voivat ”tuudittaa” taloudenpitäjät ja työmarkkinoiden päätöksentekijät ”huolettomuuteen” (ns. moraalivaje (moral hazard) -ilmiö), mikä voi johtaa tehokkaiden sopeutumistoimenpiteiden tarpeettomaan lykkäämiseen (Alho 1997).

Työmarkkinajärjestöt kävivät vuonna 1997 neuvotteluja EMU-puskureiden muodostamisesta työeläkejärjestelmään, työttömyysturvajärjestelmään sekä henkilöstörahastoja käyttämällä ja muin yrityskohtaisin keinoin, kuten tulospalkkauksella. Keskusjärjestöt pääsivät periaatesopimukseen puskureista marraskuussa 1997. Suurimmat muutokset saavutettu neuvottelutulos aiheuttaisi työttömyysturvajärjestelmään. Selostusta tästä ks. itse sopimus sekä Holm ja Mäkinen (1998).

Tavoitteena on kerätä Työttömyysvakuutusrahastoon (ent. Työttömyyskassojen keskuskassa) rahasto, jonka pääoma olisi noin 3 mrd. mk vuosina 2002–2004. Tämän arvioidaan olevan riittävä puskuri ”normaaleja” suhdannevaihteluja varten. Rahasto voi ottaa lainaa menojensa kattamiseen. Myös TEL-järjestelmään kerätään tasoitusvarauksen puitteisiin niin ikään normaaleja suhdannevaihteluita varten puskuri, joka olisi noin 2.5 % palkkasummasta. Käytännössä tämä merkitsisi noin 4 mrd. markan puskuria.¹

Näiden puskureiden tavoitteena on pitää ensisijaisesti työnantajien ja palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen kehitys eli maksuprosentit mahdollisimman vakaina yli ajan. Rahastointia käytetään tasamaan järjestelmän juoksevien tulojen ja menojen epätasapainoa sekä taantumien aikana vajausta.

Puskureiden muodostamisen taustalla oli se nurinkurinen kehitys, johon jouduttiin työttömyysturvajärjestelmässä 1990-luvun lamassa, jolloin työnantajien työttömyysvakuutusmaksu korotettiin kymmenkertaiseksi suhteessa palkkaan. Näin oli meneteltävä, koska maksukertymä pieneni työllisyyden heiketessä ja etuuksien saajien määrä kasvoi työttömyyden lisääntyessä. Työllisyys heikkeni vuorostaan edelleen, koska työllistämisen edellytykset heikkenivät, kun työstä perittäviä työnantajamaksuja jouduttiin nostamaan, jne. kierre jatkui. Tämä oli tietysti sangen epätoivottava tilanne lamassa, jota leimasivat ennätysellinen työpaikkojen katoaminen ja massatyöttömyys.

EMU-puskurit merkitsevät tähän muutosta, koska tavoitteena on pitää työnantajan maksuprosentit entisellään. Toinen mahdollisuus olisi käyttää muodostettuja puskureita torjumaan aktiivisesti taantumaa, eli laskea maksuprosentteja taantumassa ja nostaa niitä korkeasuhdanteessa. Tämä aktivistinen talouspoliittinen toiminta ei kuitenkaan sisälly työmarkkinajärjestöjen puskurisopimukseen. Periaatteessa rahaston käyttö on tulevaisuudessa tietysti tälläkin tavalla mahdollinen. Tähän sisältyy monenlaisia käytännön ongelmia samaan tapaan kuin yleensäkin suhdannepolitiikassa, kuten toimenpi-

¹ Nämä järjestelyt koskevat yksityistä sektoria, joten julkinen on niiden ulkopuolella.

teiden ajoituksen oikeellisuus jne. (ks. keskustelua mm. Alho, 1997).²

Vaikeiden taantumien ja lamojen sattuessa mainittujen puskureiden mahdollisuudet tulevat nopeasti käytetyiksi, koska niiden koko ei riitä silloin pitkälle. Ne antavatkin pelivaraa, sopeutumisaikaa, jonka turvin voidaan toisaalta estää tilanteen ajautuminen väärään suuntaan, eli että maksut nousisivat lamassa jopa moninkertaisiksi, kuten kävi 1990-luvun alussa. Toisaalta voidaan ryhtyä – ainakin periaatteessa – pysyvämpiin korjaustoimiin lamatilanteeseen sopeutumiseksi puskureiden antaman ajallisen pelivaran turvin.

Merkittävimmät tällaiset muutokset työvoimakustannusten kannalta tarkasteltuna voidaan tehdä työeläkejärjestelmässä sekä maksuissa että eläke-etuuksissa, kuten työmarkkinajärjestöjen välisessä sopimuksessa todetaan. Aiemminkin näin on menetelty. 1970-luvun lopun lamassa TEL-maksuprosenttia alennettiin 2 prosenttiyksikköä vuonna 1978 (tosin sitä oli juuri edelliseksi vuodeksi nostettu järjestelmän perusteista lähtien samalla määrällä). 1990-luvun lamassa työnantajan maksuprosenttia alennettiin 1.5 prosenttiyksiköllä vuonna 1992 (tosin sitä oli juuri nostettu 2 prosenttiyksikköä ennen lamaa vuonna 1990). Lähes entiselle maksutasolle kivuttiin vuonna 1996.

8.2 Puskureiden merkitys talouden ja sosiaaliturvan kannalta EMU-oloissa

Talouden toiminnan kannalta EMU-puskureiden merkitys on siinä, että verrattuna vaihtoehtoon eli ei-rahastoivaan jakojärjestelmään,

² Eduskunnan v. 1998 hyväksymässä laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta on työttömyysvakuutusrahaston muodostamalle suhdanepuskurille asetettu yläraja, joka vastaa 3.6 prosentin työttömyysasteen mukaisia menoja, ja alaraja tämän vastalukuna. (Nämä rajat tarkoittanevat vuotuisia menoja, vaikkei tätä sanota eksplisiittisesti lain 3. pykälässä.) Nämä rajat vastaavat hallituksen esitystä ja siten myös työmarkkinajärjestöjen sopimaa puskurin kokoa. Kun suhdanepuskurirahasto on näiden rajojen sisällä, vakuutusmaksuja ei muuteta, vaan rahaston pääomalla tasataan juoksevien tulojen ja menojen erotus. Jos työttömyys lisääntyy niin, että rahaston pääoman alaraja uhkaa alittaa, maksuprosenttia korotetaan siten, että rahasto ei ole enää alijäämäinen eikä pääoma näin pääse pienenevän alarajaa matalammaksi. Näin voidaan todeta, että kyseessä on siten rajattu tai "leikattu" suhdanepuskuri.

sosiaaliturvamaksujen kehitys on periaatteessa tasaisempaa kuin, jos juoksevat menot ja tulot on pidettävä tasapainossa. Seuraavaksi paneudutaan tarkemmin tähän eroon. Sosiaaliturvan kannalta rahastoiva järjestelmä merkitsee pienempää painetta alentaa järjestelmän tuottamia sosiaalietuuksia taantumana aikana, minkä suuntaisia paineita järjestelmän heikentyneen maksukyvyyn vuoksi nousee helposti tuolloin (ks. analyysia tästä alaluvussa 8.4).

Alho (1998a) on tutkinut näiden EMU-puskureiden merkitystä ja verrannut niitä työmarkkinoiden oman dynamiikan tuottamaan sopeutumiseen, mukaan lukien tulospalkkaus. Johtopäätös on se, että tulospalkkauksen kaltaisen joustavan erän merkitystä ei pidä sopeutumisen nopeuttajana sivuuttaa, kun se rinnastetaan EMU-puskureiden tuomaan sopeutumisvaraan ja yleensä palkkasopeutumisen merkitsemään sopeutusvaraan. Toisaalta Alho päätyy siihen, että tulospalkkauksen sisältämään sopeutumiseen voi sisältyä epästabiili elementti, koska tyypillisesti laman jäljiltä tuottavuus kohoaa ja yritysten kannattavuus palautuu nopeammin entiselleen kuin työttömyys painuu takaisin lähtötasoonsa. Tällöin palkkojen nousuvauhti voi kiihtyä, vaikka työttömyys ylittää tasapainotasonsa. Toisaalta tulospalkkauksen merkitystä sopeutumisen nopeuttajana ei pidä väheksyä, koska tulopolitiikka voi olla sangen hidasliikkeistä reagoidessaan muuttuneeseen tilanteeseen.

Holm ja Mäkinen (1998) ovat tarkastelleet työttömyysvakuutusjärjestelmän muutosta työmarkkinajärjestöjen em. EMU-puskuriosuuden jälkeen ja uuden järjestelmän toimintaa EMU-oloissa puskurina. Varsinaisia käyttäytymisoletuksia, kuten työvoimakustannusten, palkkojen ja työllisyyden välisiä riippuvuuksia ei liitetty tähän tarkasteluun, vaan kyseessä on tekninen, mutta toisaalta yksityiskohtainen laskelma siitä, kuinka järjestelmä toimii mahdollisen taantumana tullen. Oletuksena on kuviteltu taantuma, jossa työttömyys nousee lähtötilasta vuodessa 40 000 henkilöä, eli siis kahden vuoden kuluttua 80 000 suurempi kuin muuten. Sen jälkeen työttömyys palautuu takaisin perusuralleen samassa tahdissa, kun talouteen tulee positiivinen shokki.

Holmin ja Mäkisen laatiman varsin yksityiskohtaisen laskelman mukaan tällainen kehitys aiheuttaa työttömyysvakuutusmaksussa prosenttiyksikön nousupaineen. Tämä voidaan estää rahastoivalla järjestelmällä, jossa rahaston pääoma voi muuttua noin 6 mrd. mar-

kalla, eli siis lähtötason 3 mrd. markasta se alenisi -3 mrd. markkaan velkaa ottamalla. Kaavamaisesti laskien tämä maksuhelpotus olisi vuotta kohti 0.5 prosenttiyksikköä palkoista. Tämä helpotus on suhteessa vaihtoehtoon eli työttömyysturvan ei-rahastoivaan jakojärjestelmään.

Pyritään nyt kuvaamaan puskureiden toiminta, mutta tilanteessa, jossa lamasta tulee niin paha, että puskureiden puskurointikyky ylitetään, sekä tekemään tästä simulointilaskelmia.³ Taantumatilannetta on havainnollistettu kuviossa 8.1.

Oletetaan, että ajankohtana t_0 (origossa) kansantalous ja sosiaaliturvajärjestelmä, kuten tässä lähinnä ajatellaan työttömyysvakuutusjärjestelmä, ovat tasapainossa siten, että puskurirahaston koko R on yhtä suuri kuin rahaston yläraja, jota merkitään R_Y :llä, esim. 3 mrd. mk. Työttömyysvakuutusmaksu, jota merkitään m :llä, on tässä alkuvaiheessa tasolla, joka pitää rahastot entisellä tasolla, eli työttömyysetuuksia maksetaan yhtä paljon kuin vakuutusmaksuja kerätään sisään järjestelmään.

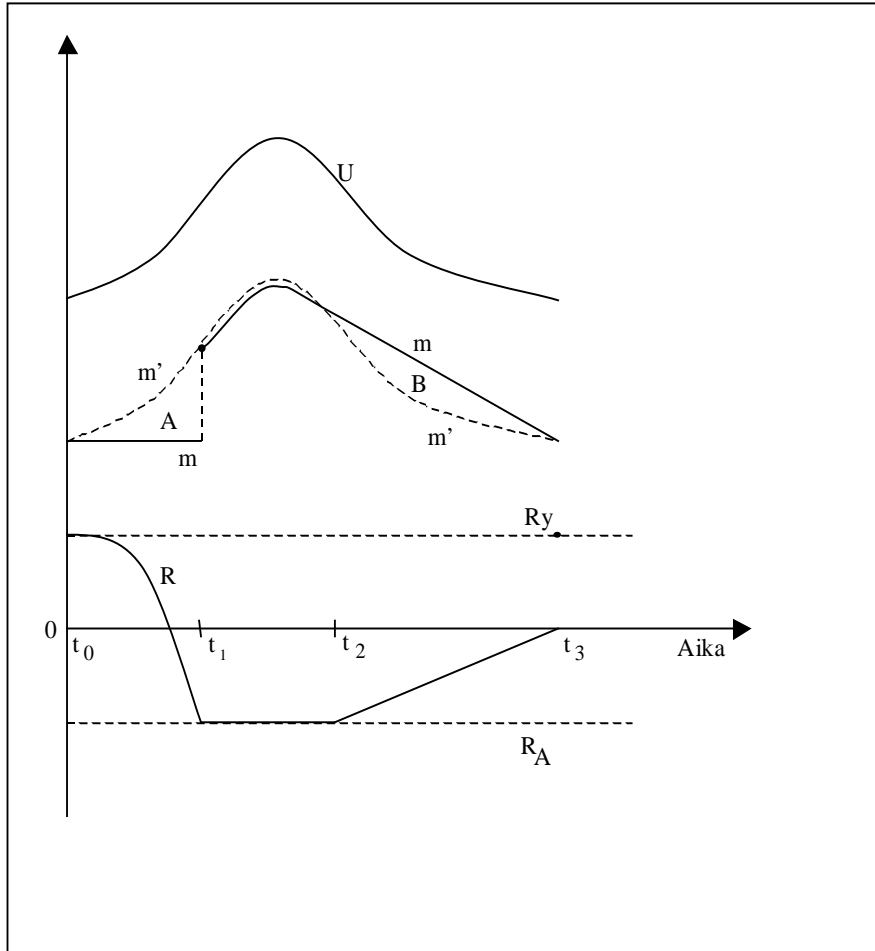
Oletetaan edelleen, että samasta ajankohdasta t_0 lähtien talous joutuu taantumaan, joka muuttuu aikaa myöten lamaksi. Työttömyysaste, jota merkitään U :lla, alkaa nousta. Tällöin EMU-puskurijärjestelmän mukaan toimittaessa ei nosteta maksuprosenttia m , vaan pidetään se ennallaan. Työttömyyden nousu lisää kuitenkin järjestelmän menoja ja alentaa sen tuloja. Tämä merkitsee sitä, että puskurirahaston pääoma R alkaa laskea alijäämän vuoksi, kunnes päädytään ajankohtaan t_1 , jolloin pääoma on tullut alarajalleen R_A (ks. alaviite 2 edellä). Oletettu taantuma pahenee kuitenkin lamaksi ja työttömyys nousee yhä. Koska EMU-puskuri on, kuten edellä todettiin, ”leikattu puskuri”, sitä on nyt ryhdyttävä hoitamaan tästä ajankohdasta eteenpäin jakojärjestelmänä. Tämä merkitsee *hyppäystä ylöspäin* työttömyysvakuutusmaksuprosentissa hetkellä t_1 .

Kuvioon 8.1 on merkitty myös se työttömyysturvamaksu, jota kerätäisiin, jos oltaisiin koko ajan jakojärjestelmässä. Merkitään tätä maksua m' :lla. Ajankohdasta t_0 eteenpäin jakojärjestelmän mukaista maksua nostetaan välittömästi maksujen ylittäessä juoksevat tulot. Sanotun perusteella ajankohtana t_1 maksut ovat yhtä suuret molem-

³ Puskureiden toiminnasta ks. myös Holm ym. (1997).

missä järjestelmissä.⁴ Näin on myös siihen asti, kun työttömyyden kääntyminen laskuun tekee ajankohtaiseksi päättää, mitä puskurijärjestelmässä *on tavoitteena tehdä ennen kuin* työttömyys laskee lähötötasolle, joka on tässä oletettu ns. luonnolliseksi työttömyysasteeksi eli pitkän ajan tasapainoiseksi työttömyysasteeksi.

Kuvio 8.1 EMU-puskurin toiminta taantumassa (selityksistä, ks. teksti).



⁴ Kuviossa on virheellisellä tavalla yksinkertaistettu, että työttömyyden kehitys on molemmissa vaihtoehtoissa kuvattu samanlaiseksi. Tähän eroon palataan tarkemmin tuonempana kohdassa 8.3 simuloinnin yhteydessä. Kuviossa ja jatkossa seuraavassa on myös tehty se yksinkertaistus, että rahaston pääoman korkotuotot ja -menot on sivuutettu niiden suhteellisen pienen merkityksen vuoksi. Tämä ei tuo olennaista muutosta analyysiin tuloksiin.

Periaatteessa on *kolme* vaihtoehtoa. Ensinnäkin voidaan tähdätä nopeaan rahastojen kasvattamiseen alarajaltaan, toiseksi hitaaseen kasvattamiseen ja kolmanneksi ei lainkaan niiden kasvattamiseen, ennen kuin työttömyys on palannut lähtötasolle. Tässä viimeksi mainitussa vaihtoehdossa ryhdyttäisiin keräämään pääomaa vasta sitten, jos työttömyys laskee positiivisen suhdanneshokin seurauksena alle luonnollisen tasapainotasonsa. Tähän viimeksi mainittuun vaihtoehtoon voidaan kuitenkin kohdistaa kriittisiä huomautuksia käytännön kannalta. Ei ole varmaa, että seuraava shokki on buumi, vaan se voi olla uusi taantuma, jolloin sen tullen puskuri ei antaisi lainkaan pelivaraa ja maksukehitys olisi koko ajan silloin m:n kaltainen. Lisäksi voidaan esittää, että parhaillaankin todellisuudessa Suomessa kerätään maksuja puskuriin, vaikka yleisen käsityksen mukaan työttömyys kaiken aikaa ylittää talouden luonnollisen työttömyysasteen. Näin voidaan lähteä siitä, että puskureita halutaan hyvinkin kerätä, vaikka työttömyys ylittäisi tasapainotasonsa, kunhan työttömyys vain on laskusuunnassa. Kuviossa 8.1 on oletettu, että näistä vaihtoehdoista noudatetaan keskimmäistä.

EMU-puskuri tuottaa yrityksille pienemmät työvoimakustannukset ja on siten työllisyyden kannalta parempi kuin jakojärjestelmä kuviossa 8.1 olevan alueen A verran. Kuviossa olevan alueen B verran tilanne olisi päinvastainen. Kysymys järjestelmien edullisuudesta riippuu alueiden A ja B keskinäisestä koosta ja siitä, että ne eroavat ajoitukseltaan, B toteutuu myöhemmin kuin A. Tämä tekijä merkitsee diskonttauksen vuoksi puskurille etua jakojärjestelmään verrattuna.

Alue A ei riipu siitä, minkälaista politiikkaa noudatetaan rahastojen pääomien keräämiseksi. Tämä vaikuttaa ainoastaan alueeseen B. Alue B on sitä suurempi, mitä korkeammaksi hetkellä t_3 rahaston pääoma R pyritään saamaan, ja kääntäen.

EMU-puskureita kerätessä on Suomessa ollut tärkeällä sijalla se, että kokoaminen on tehty yritysten palkanmaksun jakovarasta.⁵ Toisin sanoen palkansaajat ovat tinkineet tämän verran saamistaan pal-

⁵ Jakovaralla tarkoitetaan sitä palkankorotusten suuruutta, joka pitää yritysten kannattavuuden ennallaan. Se on siis yhtä suuri kuin tuottavuuden ja yritysten tuottajahintojen nousun summa vähennettynä palkkaliukumalla.

kankorotuksista, eli ne on tehty tuottavuuden nousun puitteissa, jolloin ne eivät kohota yritysten työvoimakustannuksia.

Voiko tämä sama toistua myös EMU-puskurijärjestelmää sovellettaessa? Tämä tuntuu epätodennäköiseltä. Sillä jos näin tapahtuisi aina, jakojärjestelmä toimisi täsmälleen samalla tavalla kuin puskurirahasto yritysten kokonaistyövoimakustannusten kannalta. Siksi on erotettava nyt meneillään oleva vaihe ja puskureiden mahdollinen käyttö.

Jos ja kun kompensatiovaikutus ei ole täydellinen, yritysten työvoimakustannukset poikkeavat toisistaan näissä kahdessa tapauksessa, EMU-puskurissa ja jakojärjestelmässä. Tämä aiheuttaa sen, että myös työllisyyskehitys on näissä kahdessa tapauksessa erilainen siten, että kummassa maksun nousu on korkeampi, siinä myös työttömyys tässä vaiheessa kehittyy huonommin. Voidaan päätellä, että mitä joustavammin työllisyys reagoi työvoimakustannusten eroon ja mitä vähemmän palkat kompensoivat yritysten kannalta sosiaaliturvamaksujen nostamista, sitä edullisemmaksi EMU-puskuri muodostuu verrattuna jakojärjestelmään.

8.3 Simulointi EMU-puskureiden toiminnasta ja merkityksestä taantumassa

Laaditaan nyt edellä esitettyjen ajatusten havainnollistamiseksi ja konkreettisen kuvan saamiseksi EMU-puskureiden toiminnasta ja merkityksestä seuraava numeerinen simulointi niistä taantumana oloissa. Oletetaan, että työttömyysturvajärjestelmän puskurin on kerätty täyteen määräänsä, 3 mrd. markkaan, kun työttömyysshokki iskee.

Verrataan kolmea järjestelmää keskenään oletetussa taantumasyklissä:

- 1) Täysin rahastoiva järjestelmä, jossa rahaston pääoman alarajaa ei ole määritelty eikä se ”tule vastaan” taantumassa, joten tässä vaihtoehdossa pidetään työttömyysvakuutusmaksua ennallaan eli lähtötilanteen suuruisena koko ajan.

- 2) Jakojärjestelmä, jossa maksuja nostetaan ja lasketaan työttömyyden mukana siten, että juoksevat tulot ja menot ovat kunkin vuonna tasapainossa.
- 3) EMU-puskurijärjestelmä, joka sisältää kummankin edellä olevan järjestelmän piirteitä siten, että se toimii kuin rahastoiva järjestelmä silloin, kun rahaston pääoma ylittää alarajansa eli -3 mrd. mk, ja jakojärjestelmänä muulloin.

Simulointilaskelma on kalibroitu todellisuuteen siten, että nykyisillä työttömyysvakuutusmaksuilla (yhteensä palkansaajan ja työnantajan osalta, keskimäärin 4.15 % palkkasummasta) rahasto on juoksevien menojen ja tulojen tasapainossa ja työttömyysaste on 10 %. Tämä merkitsee sitä, että työttömyysetuuksien taso on ratkaistu tästä tasapainoyhtälöstä: se on 37.4 % palkkatasosta. Näillä suureilla ei kuitenkaan ole merkitystä tässä yhteydessä, koska työllisyyden kehitys määräytyy ainoastaan työttömyysvakuutusmaksujen muutosten kautta ja on muuten riippumaton työttömyysturvaetuksien tasosta.

Taantuma on oletettu sellaiseksi, että työttömyysasteen lähtötaso on 10 % ja talouteen tulee ensin todella tuntuva taantumashokki, joka kahtena seuraavana vuonna nostaa työttömyysasteen täysin rahastoivassa järjestelmässä ensin 12:een ja sitten 14 prosenttiin. Sen jälkeen talouteen tulee positiivinen shokki, joka palauttaa työttömyysasteen kahtena vuotena ensin 12:een ja sitten takaisin lähtötasolle eli 10 prosenttiin.

Kun verrataan muita vaihtoehtoja täysin rahastoivaan järjestelmään, on otettava huomioon kaksi riippuvuutta. Ensinnäkin työttömyysvakuutusmaksu poikkeaa niiden välillä. Tämä aiheuttaa poikkeamisen työttömyydessä, koska yritysten työvoimakustannukset ovat erilaiset. Työttömyys taas aiheuttaa muuttuneen tarpeen kerätä työttömyysvakuutusmaksuja, mikä taas vaikuttaa työttömyyteen. Näiden kahden riippuvuuden simultaanisesta tasapainosta määräytyy työttömyys ja työttömyysvakuutusmaksu eri järjestelmissä.

Puskurijärjestelmässä on vielä kolmas riippuvuus, joka vaikuttaa lopputulokseen ja jota käsiteltiin edellä. Järjestelmän ominaisuudet riippuvat siitä, minkälaista kehitystä tavoitellaan rahastojen tasolle, kun niiden pelivara on ensin taantumassa tullut käytetyksi.

Järjestelmän simuloinnissa tarvitaan kolme keskeistä parametria. Ensinnäkin sitä, mikä on työvoimakustannusten nousun vaikutus työttömyysasteeseen. Tässä on käytetty Alhon (1996) estimointitulosta, jonka mukaan yhden prosentin nousu reaalisisissa työvoimakustannuksissa aiheuttaa lyhyellä aikavälillä ensimmäisen vuonna 0.2 prosenttiyksikön nousun työttömyysasteessa. Toinen parametri koskee sitä, kuinka paljon yritysten työvoimakustannusten nousu heijastuu palkanmaksuvaran kaventumisen vuoksi palkkojen nousun hidastumisena. Tästä on saatu empiirisesti varsin erilaisia tuloksia, jotka vaihtelevat molempien ääripäiden välissä. Tulosten mukaan kompensoiminen palkoissa on täydellistä tai sitä ei tapahdu lainkaan. Seuraavassa on tämä parametri kiinnitetty puolivälin arvoon, eli 0.5:een. Sen mukaan puolella välillisten työvoimakustannusten nousun määrästä kavennetaan palkannousua. Toisin sanoen nostettaessa maksuja prosenttiyksiköllä yritysten työvoimakustannukset nousevat puoli prosenttia. Kolmas parametri on se, joka kuvaa prosessin dynamiikkaa. Alhon (1996) mukaan työttömyysaste riippuu kertoimella 0.74 vuodella viivästetystä arvostaan edellisten tekijöiden lisäksi. Edelleen laskelmissa on oletettu, että työttömyys-turvamaksuprosentin nousu heijastuu sellaisenaan yritysten maksamaan osaan maksusta.

Tulokset on koottu taulukkoon 8.1. Siinä on esillä rahastojen koko, työttömyysvakuutusmaksut ja työttömyysaste. Kuten nähdään, täysin vakiona pidettävä vakuutusmaksu vie rahaston näin syvässä taantumassa huomattavan negatiiviseksi. Näin käy myös EMU-puskurissa, jota on siksi ryhdyttävä korjaamaan vuotena kaksi, niin että vakuutusmaksuja kerätään niin paljon, että rahaston pääoma ei alene alle -3 miljardin markan tason. Seuraavina periodeina EMU-puskurille on laadittu kuvitteellinen ja tavoitteellinen ura, joka taulukossa 8.1 päättyy nollatasolle tarkastelujakson päättyessä. Tämän suhteen tehdään lisätarkasteluja taulukossa 8.2.

Tuloksissa taulukossa 8.1 kiinnittää huomiota se, että työttömyyden tasoltaan eri järjestelmät poikkeavat suhteellisen vähän, ellei peräti yllättävän vähän. Kun jokaisesta järjestelmästä lasketaan diskontattu (5 %:n korkokannalla) ja keskimäärin periodia kohti laskettu työttömyysprosentti, EMU-puskuri on jakojärjestelmää parempi 0.1 prosenttiyksikön verran vuotta kohti yli suhdannejakson, eli työllisten määrässä ero on tällä tavalla mitattuna pari tuhatta henkeä vuotta kohti keskimäärin. Tämä on seurausta osittain siitä, mihin edellä

kuvion 8.1 yhteydessä käydyssä keskustelussa viitattiin eli että pus-kuri on huonompi kuin jakojärjestelmä silloin, kun rahastoa kasva-tetaan. Sen sijaan suurin ero työttömyydessä puskurijärjestelmän eduksi on 0.25 prosenttiyksikköä, eli 6 000 henkilöä vuosina kaksi ja kolme.

Sen sijaan työttömyysvakuutusmaksussa järjestelmien välillä on varsin huomattava ero. Ero on puskurin hyväksi suurimmillaan lä-hes kaksi prosenttiyksikköä eli siis varsin tuntuva. Tämän seurauk-sena myös työttömyysasteen kehityksessä on selvä ero tuona perio-dina. Toisinpäin taas jakojärjestelmässä on viimeisinä vuosina noin puoli prosenttiyksikköä matalampi maksu, koska puskurirahastoa kasvatetaan.

Taulukossa 8.2 on tehty vertailuja sen suhteen, mikä on EMU-pus-kurille tarkastelujakson loppupäässä asetettavien keräämistavoittei-den vaikutus järjestelmän toimintaan ja tuloksiin. On muodostettu kolme vaihtoehtoa. Ensimmäisessä rahaston pääoma palautetaan lähtötasoonsa korottamalla runsaasti työttömyysvakuutusmaksua vuosina 3 ja 4. Toinen vaihtoehto on se, että rahastojen pääomaa ei pyritä ollenkaan palauttamaan esillä olevana aikavälinä, vaan se ly-kätään tarkasteluhorisontin taakse parempiin aikoihin. Kolmas vaih-toehto on kahden ensimmäisen välissä, ja se on sama kuin taulukos-sa 8.1 (ja kuviossa 8.1) esiintynyt EMU-puskurilaskelma. Tulosten mukaan rahastojen suhteen noudatettavalla politiikalla on merkitys-tä periodin loppuvaiheissa siten, että ero työttömyysasteessa olisi ääri vaihtoehtojen (eli vaihtoehtojen 1 ja 2) välillä 0.25 prosenttiyk-sikköä loppuperiodina. Ero työttömyysvakuutusmaksuissa on lähes puolitoista prosenttiyksikköä niiden välillä. Näin rahastojen suhteen noudatettavalla politiikalla on oma merkityksensä paitsi maksuille, myös työllisyydelle.

8.4 Pitääkö sosiaalietuuksia lisätä vai leikata taantu-massa?

Tarkastellaan tämän luvun lopuksi sitä, minkälaista politiikkaa sosi-aalietuuksien ja sosiaaliturvamaksujen suhteen pitäisi noudattaa taantumana aikana. Pitääkö sosiaalietuuksia lisätä vai leikata taantu-massa? Edellä tässä luvussa etuuksia, tässä yhteydessä työttömyys-

Taulukko 8.1 Eri työttömyysturvajärjestelmien simulointi taantuman oloissa.

Periodi	Täysin rahastoiva			Jakojärjestelmä			EMU-puskuri		
	Työttömyys, %	Maksu-pros.	Rahasto, mrd. mk	Työttömyys, %	Maksu-pros.	Rahasto, mrd. mk	Työttömyys, %	Maksu-pros.	Rahasto*, mrd. mk
0	10	4.15	3.00	10	4.15	3.00	10	4.15	3.00
1	12	4.15	0.81	12.099	5.14	3.00	12	4.15	0.26
2	14	4.15	-3.57	14.281	6.22	3.00	14.027	4.42	-3.00
3	12	4.15	-5.76	12.317	5.25	3.00	12.188	5.83	-1.50
4	10	4.15	-5.76	10.246	4.26	3.00	10.212	4.88	0

* Erikseen määritelty tavoite periodeille 3 ja 4, ks. teksti.

Taulukko 8.2 Eri EMU-puskureiden vertailua pääoman kerryttämisen suhteen, selityksistä ks. teksti.

Periodi	Palautus lähtötasoon			Ei palautusta lainkaan			Palautus nollassa		
	Työttömyys, %	Maksu-pros.	Rahasto, mrd. mk	Työttömyys, %	Maksu-pros.	Rahasto, mrd. mk	Työttömyys, %	Maksu-pros.	Rahasto, mrd. mk
0	10	4.15	3.00	10	4.15	3.00	10	4.15	3.00
1	12	4.15	0.81	12	5.14	0.81	12	4.15	0.26
2	14.027	4.42	-3.00	14.027	6.18	-3.00	14.027	4.42	-3.00
3	12.256	6.51	0	12.120	5.14	-3.00	12.188	5.83	-1.50
4	10.331	5.57	3.00	10.093	4.15	-3.00	10.212	4.88	0

turvaetuuksia pidettiin kaiken aikaa vakiona. Pyritään vastaamaan tähän kysymykseen rinnastamalla sosiaalivakuutusmaksujen merkitys kustannustekijänä työllistämisen kannalta ja toisaalta sosiaalietuuksien maksamisen merkitys kulutuskysynnän kannalta.

Kun sosiaalietuuksia lisätään, tämä merkitsee työttömien ja muiden sosiaalisia tulonsiirtoja saavien kulutusmahdollisuuksien paranemista. Toisaalta tämä merkitsee sosiaalivakuutusmaksujen keräämisen lisäämistä, mikä lisätessään yritysten kustannuksia kaventaa yritysten työllistämisen edellytyksiä. Kummalla tavalla tulisi mennä lamassa, jotta saavutettaisiin työllisyyden kannalta mahdollisimman hyvä tulos? Tätä varten edellä olevaa tarkastelua on laajennettava koko kansantalouden kattavaksi. Oletetaan, että taloudessa on lamassa vajaita resursseja, työvoimaa, jota voidaan ottaa käyttöön, jos taloudessa olisi enemmän kysyntää (ja palkkataso pysyisi ennallaan).

Määritellään yksityinen kulutus C koostuvaksi työllisten ja työttömien kulutuksesta ja pääomatuloihin liittyvästä kulutuksesta:

$$(1) \quad C = c_{\Pi}\Pi + c_L WL + c_U(eW)U,$$

jossa c_{Π} on rajakulutusalttius voitoista Π ja c_L (vastaavasti c_U) on työllisten (työttömien) rajakulutusalttius, e on työttömyysturvaetuden suhde palkkaan, W on reaalin palkkataso (palkkataso suhteessa tuotannon hintaan), L on työllisten määrä ja U on työttömien lukumäärä. Kansantulo jakautuu voittoihin ja työtuloihin,

$$(2) \quad Q = (WK)L + \Pi,$$

jossa WK on reaaliset työtulot (palkka + sotu deflatoituna tuotannon hinnalla) työllistä kohti. Huoltotaseidentiteetti on

$$(3) \quad Q = A + C + (X - mQ),$$

jossa Q = bruttokansantuote, A = autonominen kysyntä (investoinnit ja julkinen kysyntä), X = vienti, ja $M = mQ$ on tuonti, missä m = rajatuontialttius. Työvoima N taloudessa on kiinteä,

$$(4) \quad L + U = N.$$

Työvoiman kysyntä riippuu tuotannosta ja reaalisesta työvoimakustannuksesta WK . Määritellään ensin logaritminen työn kysyntä-funktio,

$$(5) \quad \log(L) = b + \log(Q) - \sigma \log(WK),$$

jossa σ on substituutiojousto työn ja pääoman välillä, $\sigma > 0$. Sosiaaliturvajärjestelmä perustuu palkoista kerättäviin sosiaaliturvamaksuihin, joiden prosenttia merkitään t_w :llä. On siis

$$(6) \quad t_w WL = eWU + S,$$

missä muut symbolit ovat esiintyneet jo edellä ja S on järjestelmän ylijäämä (alijäämä) lamassa. Työvoimakustannus voidaan kirjoittaa:

$$(7) \quad WK = W(1+t_w), \text{ jossa}$$

W on reaalinen tuotepalkka (palkkataso/tuotannon hinta).

Heti on selvää, että jos S voi muodostua vapaasti lamassa, se kannattaa tehdä mahdollisimman pieneksi (eli alijäämä suureksi), koska sekä työvoimakustannusten alentaminen että etuuksien kasvattaminen on ekspansiivista politiikkaa lyhyellä ajalla. Siksi seuraava vertailu tehdään sellaisessa tilanteessa, jossa alijäämä on kiinnitetty, eli $dS = 0$.

Oletetaan edelleen, että laman oloissa reaali-palkka W ei jousta alaspäin, vaan on koko ajan kiinteä, mikä vastaa Suomessa koetun 1990-alun laman tilannetta varsin pitkälle. Tämä oletus ei ole mitenkään tärkeä seuraavassa tarkastelussa, koska tässä yhteydessä on ainoastaan merkittävää, joutaako reaalinen työvoimakustannus sen mukaan kuin sova-maksua t_w (ja parametria e) muutetaan. Oletetaan nyt yksinkertaistaen ja poiketen edellisestä alaluvusta 8.3, että tätä joustoa ei tapahdu. Differentioidaan nyt edellä oleva malli L :n ja e :n suhteen ottaen huomioon käyttäytymisrajoitukset ja sosiaaliturvajärjestelmän taseidentiteetti (6). Tätä varten differentioidaan ensin logaritminen työn kysyntäyhtälö (5) seuraavaan aritmeettiseen muotoon,

$$(5)' \quad dL = (L/Q)dQ - (\sigma L/WK)d(WK).$$

Koska reaali-palkka on vakio, voidaan palkan differentiaali kirjoittaa $d(WK) = W(dt_w)$. Yhdistetään nyt (5)’:ssa olevaan dQ :hen huoltotaseidentiteetti (3) differentioituna, kun siihen on ensin sijoitettu (1) ja (2) sekä dt_w :n paikalle sen differentiaali taseidentiteetistä (6). Päästään seuraavaan politiikkatulokseen työllisyyden ja sosiaalietuuksien välisestä suhteesta lamassa:

Tulos. Työllisyyden lisäämiseksi lamassa kannattaa sosiaalietuuksia kasvattaa ja rahoittaa etuudet lisäämällä yritysten sosiaalivakuutusmaksuja, jos

$$(8) \quad \frac{c_U - c_{\Pi}}{1 - c_{\Pi} + m} \left(\frac{WL}{Q} \right) - \sigma \frac{1}{1 + t_w} > 0.$$

Jos taas (8) < 0, kannattaa sosiaaliturvamaksuja alentaa ja sosiaaliturvaetuuksia leikata työllisyyden edistämiseksi lamassa.

Tuloksen (8) tulkinta on varsin suoraviivainen. Ensimmäinen termi kuvaa keynesiläistä kerroinvaikutusta. Työttömien etuuksia lisääessä heidän kulutuksensa kasvu (parametrin c_U vaikutuksesta) lisää työllisyyttä, mutta samalla tulojen kanavointi heille ja työvoimakustannusten nousu vähentää voittoa, mikä alentaa kysyntää (termi $-c_{\Pi}$).⁶ Näiden nettovaikutus kerrotaan pääomatuloihin liittyvällä keynesiläisellä kokonaistaloudellisella kertoimella (multiplikaattorilla), joka on $1/(1-c_{\Pi}+m)$, ja tämä painotetaan vielä työtulojen osuudella kansantulosta, koska työttömyysetuudet koskevat vain työtuloja. Tämä hyödykemarkkinoiden kautta kulkeva kysyntävaikutus rinnastetaan tarjontavaikutukseen eli työvoimakustannusten nousun aiheuttamaan työvoiman kysynnän pienenemiseen substitutiovaikutuksen kautta.

Tuloksesta nähdään heti, että jos rajakulutus- tai menoalttius voitoista ja työttömien tuloista ovat yhtä suuria, kannattaa aina leikata sosiaalietuuksia ja alentaa sosiaaliturvamaksuja. Koska yleisen käsityksen mukaan työttömien kulutusalttius on suurempi kuin rajamenoaste voitoista, edellä oleva edullisuusjohtopäätöstä ei voi suo-

⁶ Edellä yhtälössä (1) pääomatulojen vaikutus kysyntään on kuvattu kulutuksen kautta, mutta yhtä hyvin voidaan laajemmin ajatella c_{Π} :n kuvaavan voittojen vaikutusta kokonaiskysyntään myös investointien kannattavuuden kautta. Tämä ei tuo mitään muutosta tarkastelun johtopäätöksiin.

raan tehdä a priori, vaan tulos riippuu siitä, mikä on parametrien keskinäinen suuruus ja se on siten empiirinen kysymys.

Tehdään nyt tästä suppea empiirinen tarkastelu. Pitkän aikavälin estimointituloksen mukaan Suomessa koko kansantaloudessa substituutiojouston σ arvo (pitkällä ajalla) olisi 0.37 (t-arvo on 3.7).⁷ Multiplikaattori on noin ykkönen ja ääritapauksessa olisi $c_U = 1$ ja $c_{\Pi} = 0$. Silloin tilastollinen testi osoittaa, että politiikkakriteeri (8) ei poikkeaisi merkitsevästi nolasta, koska ensimmäinen termi (8):ssa olisi silloin suuruudeltaan 0.47 (palkkojen kansantuoteosuus on laskeutu siten, että välillisistä työvoimakustannuksista on vähennetty työttömyysturvamaksut). Mutta tämä vertailu koskee äärimahdollisuutta. Voidaan lähteä siitä, että myös työttömyysetuuksista säästetään jotain ja että pääomatulot kanavoituvat kulutukseen ja investointeihin. Jos esimerkiksi $c_U - c_{\Pi} = 0.6$, niin silloinkaan ei vielä voitaisi päätellä, mitä kannattaa tehdä. Mutta jos mennään vielä pienempään eroon, eli vaikka arvoon $c_U - c_{\Pi} = 0.3$, kannattaisi alentaa sosiaalikulutuksia vaikka sosiaalietuuksia kaventamalla, koska substituutiojousto σ olisi tilastollisesti erittäin merkitsevästi suurempi (5 prosentin tilastollisella riskitasolla) kuin kriteerin (8) ensimmäinen termi.

Edellä oletettiin, että sosiaaliturvajärjestelmän alijäämä S oli annettu. Jos alijäämää voidaan lisätä eli $dS < 0$, niin kannattaa joko alentaa työvoimakustannuksia tai lisätä työttömyysturvaetuuksia sen mukaan, onko (8) negatiivinen vaiko positiivinen, mutta operoida vain toisella puolella järjestelmää, ei molemmilla kuin siinä poikkeustapauksessa, jossa (8) on voimassa yhtä suuruutena.

Edellä on pyritty antamaan perusteita keskustelulle sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta mahdollisen EMU-taantumien oloissa. Johdopäätökseksi voidaan todeta, että EMU-puskureihin kohdistetaan ehkä helposti liian suuria toiveita. Ne ovat askel oikeaan suuntaan, mutta toisaalta niiden tuoma työllisyyden puskurointikyky on siltäkin varsin pieni erityisesti, jos työttömyysshokki on iso, kuten edellä oletettiin. Puskurit eivät voi korvata talouden reaali-palkkajoustavuutta, joka samoin kuin yritysten omat puskurit, mm. vahva tase, ovat keskeisiä taantumien seurauksia lievittäessä. Lopuksi tehtiin

⁷ Empiirisen estimoinnin on suorittanut Anthony de Carvalho ETLAssa.

tarkastelu siitä, miten taantumassa pitäisi operoida: säilyttääkö sosiaaliturvaetuudet nousevin sosiaalivakuutusmaksuin vai säilyttääkö maksut alenevin etuuksin. Johtopäätös riippuu siitä, miten eri väylät painottuvat merkitykseltään, ja tarkastelu kaipaa tuekseen tarkentavaa jatkotutkimusta relevanttien parametrien suuruudesta.

9 YHTEENVETO

Talous- ja rahaliiton jäsenyydellä on monia vaikutuksia Suomen talouteen ja talouspolitiikan harjoittamiseen. Vaikka EMU onkin raha- ja makrotaloudellinen järjestelmä, sillä on vankka mikrotaloudellinen perustansa, jolla tarkoitetaan sitä, että poistaessaan ”viimeiset” kaupankäynnin ja liiketoimien esteet euroalueen maiden väliltä se tehostaa taloutta ja lisää kilpailua. Tämä kilpailu ilmenee sekä suorana kilpailuna kotimaanmarkkinoilla että välillisenä verojärjestelmien ja sitä kautta myös sosiaaliturvajärjestelmien välisenä tehokkuuskilpailuna, joka näkyy kilpailuna liikkuvista tuotannontekijöistä, pääomasta ja aiempaa enemmän myös työvoimasta.

Pitkällä aikavälillä lisätessään talouden tehokkuutta ja alentaessaan reaalikorkoa verrattuna rahaliitosta ulkona pysymiseen EMU on suotuista myös sosiaaliturvan kannalta. Hyöty rahaliitosta siirtyy neutraalilla tavalla myös epäaktiiville väestölle. Hyöty ei ole kuitenkaan kvantitatiivisesti suuri. Lisäksi on otettava huomioon, että rahaliiton hyötyjen aikaansaaminen edellyttää myös lisäinvestointeja, joten kulutusmahdollisuuksien nousulla mitattuna sen hyvinvointivaikutus on tuotannon lisäystä pienempi. Sen sijaan verokilpailun lisääntyminen voi johtaa myös sosiaaliturvamenojen BKT-osuuden alenemiseen.

Tutkimuksessa suoritettiin myös tarkasteluja, joiden mukaan sosiaaliturvan rakentaminen riippuu keskeisesti työmarkkinoiden toiminnasta. Kilpailullisen joustavat työmarkkinat, joilla myös työvoiman tarjonta on kiinteä, merkitsisivät sitä, että sosiaaliturvaa on voitu rahoittaa kussakin maassa irrallaan muista maista ja työtä verottamalla aiheuttamatta tehottomuutta taloudessa. Monopolistisen jäykät työmarkkinat taas olisivat siirtäneet tehottomuuden kokonaan työttömien ja sosiaaliturvan etuuksien nauttijoiden ja lyhyellä aikavälillä myös pääoman kannettavaksi. Tässä tapauksessa johdetaan ehto, kriittinen raja, jonka yli sosiaaliturvaa ei kannata nostaa, kun kriteerinä ovat sosiaaliturvan nauttijoiden reaaliset nettotulot. Tämä raja on se veroste, joka on yhtä kuin pääomatulojen osuus kokonaistuloista. Monissa Euroopan maissa on lähestytty, ellei ylitettykin tämä raja. Käytäntö työmarkkinoiden toiminnasta sijaitsee näiden ääripisteiden väli- maastossa, mikä lieventää edellistä johtopäätöstä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin seuraavaksi sitä, onko julkinen velka rakenteellisesti liian suurta Suomessa. Päädytään siihen, että tässä yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon myös julkisen sektorin pääomavaranto ja sen hyödyllisyys ulkoisvaikutuksena yksityisen sektorin tuotannon kannalta. Eräiden ulkomaisten tulosten mukaan – jotka ovat luonnollisesti epävarmoja – julkisen sektorin pääomakannan tulisi olla varsin huomattava suhteessa yksityiseen. Joka tapauksessa tilanne Suomessa on se, että julkinen pääomakanta on ollut 1990-luvun alun rajun velkaantumisen jäljiltäkin suurempi kuin julkinen velka. Tämän perusteella ei siten voida päätellä, että Suomessa olisi liian suuri julkinen velka. Tutkimuksessa päätellään alustavasti, että myös ns. sukupolvinäkökulmasta katsottuna voisi olla paikallaan, että jokainen sukupolvi rakentaisi ja ylläpitäisi tässä mielessä ”optimaalista” julkista pääomakantaa ja rahoittaisi sen velanotolla ja luovuttaisi nämä molemmat seuraavalle sukupolvelle neutraalilla tavalla.

Tutkimuksen tässä luvussa sovellettiin myös ns. veron tasoituksen (tax smoothing) -teoriaa, jonka perustuloksen mukaan veroasteiden pitäisi olla mahdollisimman tasaisia, koska veroihin liittyvät konveksiset (ylöspäin kuperat) tehokkuustappiot. Kun tätä sovelletaan Suomen viimeaikaiseen ja tutkimuksessa kaavailtuun julkisten menojen kehitykseen, päädytään siihen, että – yksinomaan tästä näkökulmasta tarkastellen – julkisen talouden tasapainottaminen on ollut budjettialijäämän kannalta liian nopeaa. Saavutettu tärkeä tasapainottaminen julkisissa menoissa ja niiden koon painaminen suhteessa bruttokansantuotteeseen alenevalle uralle olisi mahdollistanut myös alentamisen veroasteessa ikään kuin jo ennakolta. Tämä olisi kuitenkin ollut ristiriidassa EMU-sopeutumisen kanssa, joka on edellyttänyt tiukkaa ja nopeaa budjettialijäämän kuromista kiinni.

Suomen taloushistorialle tyypilliseen suhdannevaihteluun verrattuna EMU-suhdanteet ovat huomattavasti vaimeampia. Euroalueen BKT:n kehitystä keskeisesti säätelevän kotimaisen kysynnän heilahtelujen voidaan odottaa välittyvän asteittain samantahtisena Suomen kotimaisen kysynnän kehitykseen. Tähän vaikuttaa se, että euroalueen kulutusta ja investointitoimintaa ohjaava korkopolitiikka on yhteistä ja finanssi- ja palkkapolitiikan koordinaation odotetaan lisääntyvän. Viennin vaihteluissa saattaa syntyä suurempaa alueellista epätahtia. Teollisuustuotantoon kohdistuu Suomessa omia riskejä, koska teol-

lisuuden vientimarkkinat ovat suurelta osin yhteisvaluutta-alueen ulkopuolella.

Tutkimuksessa laadittiin pitkän aikavälin kehitysarvio koko taloudelle ja erityisesti varsin yksityiskohtaisena julkiselle taloudelle 25 vuotta tästä eteenpäin.

Suomen julkisen talouden todennäköisyys ajautua lähimpien 25 vuoden aikana EU-maiden vakaussopimuksen ns. liiallisen alijäämän menettelyyn on verraten pieni. Tämä on tosin mahdollista vain siinä tapauksessa, että vero- ja sosiaalimenopolitiikka jäädytetään nykytasolle. Finanssipolitiikan jäädyttäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että julkiset menot ja tulot heilahtelevat ennustetun suhdanne- ja korkokehityksen mukaisesti ja että tulo- ja menokehityksen trendiä säätelee paljolti väestörakenteen ennustettu kehitys.

Perusvaihtoehdon mukaisessa kehitysarviossa julkisyhteisöjen rahoitusjäämän BKT-suhde alenee kehitysarvion alkuvuosien nopean kasvuvaiheen jälkeiseltä runsaan 5 prosentin tasolta asteittain kohti tasapainoa. Väestön epädullinen ikärakenne nostaa pitkällä aikavälillä sosiaalimenojen BKT-suhdetta, mutta toisaalta työttömyyden aleneminen ja koulutusmenojen kasvun jääminen BKT:n kasvua hitaammaksi tuovat julkisiin menoihin säästöjä.

Perusvaihtoehdon mukaisessa kehitysarviossa ansiotuloverotuksen 4 prosenttiyksikön keventäminen vuosina 2001–2004 ja välillisen verotuksen harmonisointi lähemmäksi EU:n keskimääräistä tasoa supistaisivat pitkällä aikavälillä julkisen sektorin rahoitusylijäämää merkittävästi. Veronkevennysten toteutuessa ilman finanssipolitiikan kiristäviä toimia julkisyhteisöjen rahoitusjäämä rikkoisi EU:n vakaussopimuksen 3 prosentin vajerajan kehitysarviokauden lopussa. Veronkevennysten vaikutuksesta julkisyhteisöjen bruttovelan BKT-suhde vakautuisi noin 50 prosentin tuntumaan ensi vuosikymmenen puolivälin jälkeen.

Kehitysarviokauden alkuun vuosiksi 2001–2004 ajoitettu kuviteltu vientijohteinen syvä taantuma Suomessa (epäsymmetrinen shokki) tuottaisi pitkällä aikavälillä noin 2 prosenttiyksikköä heikomman rahoitusjäämän ja 30 prosenttiyksikköä suuremman velan suhteessa BKT:hen kuin ne olivat perusvaihtoehdon mukaisessa tasaisemman kasvun tapauksessa.

Valtiolle ja kunnille pitkittyvä taloustaantuma olisi hyvin epäedullista. Taantumana takia julkisen velan reaalin kustannus kohoaisi nopeasti, koska kotimainen inflaatio alenisi samaan aikaan kun eurokorot pysyvät jäykkinä (eurokorko määräytyy EMU-maiden keskimääräisestä talouskehityksestä käsin). Niinpä kohoava reaalkorko vaikeuttaisi valtiontalouden velkaantuneisuuden taittamista. Velkaantumisongelma olisi sitä vakavampi, mitä suurempaa velkaantuneisuus olisi taantumana alkaessa.

Sosiaaliturvarahastoille taantumana vaikutukset olisivat lievemmat. Tähän vaikuttaa rahastoivan työeläkejärjestelmän varallisuuden kasvu. Taantumavuosina kohoava reaalkorko nostaa eläkelaitosten tuottojen BKT-suhdetta, mikä kompensoi eläkemenojen BKT-suhteen kasvupainetta.

Mahdollisissa taloustaantumissa valtiontalous kokisi huomattavan suuret menetykset, kun taas sosiaaliturvarahastot selviäisivät rahastoivan työeläkejärjestelmän avulla verraten hyvin. Tämän epäsuhtaan olemassaolo johtaa siihen, että (julkiseen palvelutuotantoon ja valtaosin työikäiselle väestölle suunnattuihin sosiaalimenoihin) kohdistuva saneerauspainetta olisi huomattavasti suurempaa kuin se olisi työeläkemenoihin. Tilanteen korjaaminen edellyttäisi julkisen sektorin sisällä finanssipolitiikan koordinaation lisäämistä.

Lähes kaikki viranomaisten tekemät eläkemenoennusteet perustuvat jatkuvaan työeläkemaksujen nousupaineeseen. Maksujen jatkuvaan kohottamiseen tähtäävä eläkepolitiikka ei kuitenkaan voi olla ennalta määrättyä, eikä se välttämättä enää toimi uudessa EMU-ympäristössä verokilpailun kiristymisen vuoksi. Hyvinvointiyhteiskunta on puhtaasti sopimuksenvarainen järjestelmä, jota voidaan tarvittaessa muuttaa. Tämä pätee myös harjoitettavaan eläkepolitiikkaan. Samaan tapaan kuin eläkemaksuissa ja rahastointiasteissa myös eläke-etuuskien perusteissa on syytä suurempaan joustavuuteen.

Yksi keskeinen talouspolitiikkaa ja myös sosiaaliturvamenoja koskeva lyhyen ja keskipitkän ajan rajoite rahaliitossa on kasvu- ja vakaussopimus. Sen mukaan julkisen talouden alijäämä on pidettävä kolmea prosenttia pienempänä suhteessa bruttokansantuotteeseen poikkeusoloja lukuun ottamatta. Tämän vaikutusta talouspolitiikan mitoitukseen pyrittiin arvioimaan tässä tutkimuksessa tavalla, jota ei liene aiemmin tehty. Pyrittiin arvioimaan kustannukset ja hyödyt

yhden jäsenmaan eli Suomen kannalta vakaussopimuksessa pysyttäessä tai kääntäen jouduttaessa sen sanktiomenettelyyn. Jälkimmäisestä mainitusta näkökulmasta kustannukset aiheutuvat vakaussopimuksen sakkosanktioista, jotka voivat kohota 0.5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hyödyt riskinotosta eli vähän suuremmasta budjettialijäämästä aiheutuvat taas siitä, että näin menetellen voidaan pitää yllä matalampaa verotusta. Arvioimalla verokii-
lan aiheuttamaa tehottomuutta työllisyydessä ja edelleen tuotannossa päädytään siihen, että vakaussopimuksen suhteen otettu riskinotto on perusteltua: verotuksen alenemisen aiheuttama kokonaistulojen lisäys kattaisi odotetut kustannukset siitä, että jouduttaisiin vakaussopimuksen sanktioihin. Koska vakaussopimukseen liittyy koko euroalueen kannalta myös hyötyä, jota ei tässä yhteydessä otettu huomioon, tältä osin tarvitaan täydentävää tutkimusta.

Tutkimuksen viimeisessä osassa tarkastellaan suomalaista järjestelmää, jolla on pyritty varautumaan EMUssa mahdollisesti kohdat-taviin taloushäiriöihin, eli ns. EMU-puskureita. Niiden keskeinen idea on se, että sosiaaliturvajärjestelmässä voidaan lyhyellä aikavälillä sallia taantumissa rahoitusvajausta, millä estetään maksujen nousu silloin, kun yritykset ovat muutenkin tiukoilla taantumassa kustannustensa hallinnassa ja työllisyyden ylläpidossa. Tutkimuk-sessa verrataan puskureiden toimintaa suhteessa vaihtoehtoihin eli jakojärjestelmään ja täysin rahastoivaan järjestelmään. Työllisyyden kannalta näyttäisi tässä yhteydessä laadittujen simulointien perusteella, että ero EMU-puskurin eduksi suhteessa aiempaan jakojärjes-telmään ei olisi kovinkaan huomattava, mutta ero olisi suurempi yritysten kustannusten ja kannattavuuden välillä. Tässä vertailussa on huomattava, että puskureissakin on ajoittain noudatettava kireää politiikkaa, eli silloin kun rahasto palautetaan maksukorotuksin al-
kutilanteeseen taantumien jäljiltä.

Lopuksi tutkittiin sitä, kannattaisiko taantumassa alentaa yritysten sosiaalikulukustannuksia vai lisätä sosiaalietuuksia, jotka ylläpitävät kulutusmahdollisuuksia, kun tavoitteena on työllisyyden ylläpito. Em-piirisen arvion mukaan tilanne jäi avoimeksi, koska tässä yhteydes-sä ei ollut käytettävissä tietoa kaikista tähän päätöksentekoon vai-kuttavista relevanteista parametreista. Tältäkin osin kaivattaisiin lisätutkimusta.

10 SUMMARY

Membership in the Economic and Monetary Union has a big influence on the Finnish economy and the way economic policies are pursued. Even though EMU is basically a new macroeconomic environment, it has a solid microeconomic foundation as well. This means that, once the “last” barriers to trade and business operations have been abolished between the countries in the Euro Area, EMU will enhance competition and make the economy more efficient. This competition will manifest itself as direct competition in the home and foreign markets and as indirect competition related to the efficiency of the tax and social security systems. This will entail more competition on the mobile factors of production, i.e. capital and on the labour force too, than before.

In the long run, while increasing efficiency and lowering the interest rate in comparison to a situation without a monetary union, EMU is favourable also from the point of view of social security. The gain from the monetary union can be shifted in a neutral way also to the inactive part of the population of welfare recipients. Quantitatively, the gain is not a big one. In addition, it has to be taken into account that, in order to gain from the monetary union, more investment has to be carried out so that, measured by the rise in the consumption potential, the welfare impact of EMU is smaller than the rise in output. More intense tax competition can, on the other hand, lead to a reduction in the share of social security benefits.

In the study, we come to realise that the effects of the build-up of social security essentially depend on the functioning of the labour market. If the labour market had been flexible with perfect competition and a fixed supply of labour, this implies that it has been possible to finance the enlarged social security in each country separately from the other countries and without causing an inefficiency in the economy by taxing and reducing the use of the labour input. On the other hand, the labour market can be monopolistically rigid and the whole burden of inefficiency shifted onward, to be borne by the unemployed and the welfare recipients and in the short run also by the owners of capital. In this case a condition, a critical upper limit, is

derived, above which it is not any more profitable, from the point of view of real income of the welfare recipients, to raise the level of social security benefits and the consequent taxation. This limit is the tax rate, which is equal to the share of capital income in total income of the economy. In many European countries this limit has been approached, and even been exceeded. In reality, the functioning of the labour market is somewhere between these extremes, which makes the above conclusion looser.

As the next item in the study, we evaluate whether the public debt is too high in Finland in a structural sense. The analysis is based on the fact that it is important to take also into account the capital stock of the public sector and its positive external effects on private sector production. Basing the argument on some foreign research results – which are of course uncertain – the public sector capital stock should be sizeable in relation to the private one. In any case the situation in Finland is that, even after the huge indebtedness of the public sector in Finland in the early 1990s, the capital stock of the public sector is larger than the corresponding debt. On the basis of this, it cannot be concluded that the public sector debt would be too high. It is preliminarily concluded in the study that, from a generational point of view, a neutral situation would be that each generation builds and maintains an “optimal” public sector capital stock in the above sense and finance it through borrowing by the same amount and then extends both of these over to the next generation.

In this chapter of the study, the theory of so-called tax smoothing was also applied. According to its basic result, the tax rate should be as smooth as possible, because there are convex efficiency costs related to taxes. When this result was applied to the recent and outlined future path of public expenditure in Finland in the study, the conclusion was made that – solely from this angle – the balancing of the public sector deficit has been too rapid during recent years. The levelling off of public expenditure and its current downward trend in relation to GDP would have in a way as in advance made it possible to lower the tax rates as well. This would have been in conflict with the EMU adjustment, which has necessitated a tight and rapid elimination of the public sector deficit.

Historically, EMU business cycles have been noticeably more subdued than typical Finnish business cycles. It is likely that the moderate volatility of domestic demand in the EMU area will gradually pass through in the same degree to Finnish domestic demand. This change in the economic pattern arises from common interest rate policy that symmetrically affects consumption and investment activity in the Euro Area and by the expected increase in fiscal and incomes policy coordination. Larger regional differences may arise in the degree of export fluctuations. Industrial production in Finland will face its own risks because export markets are largely outside of the single currency area, notably in the USA, UK and Sweden.

This study develops a long-term economic projection extending to the year 2025, with a particular interest on a detailed analysis of the public sector.

In the coming twenty-five-year period, Finland's public sector has good chances of avoiding the implementation of so-called excessive deficit procedures, as laid out in the Stability and Growth Pact. The sound financial balance of the public sector requires a freeze in taxation and all social expenditures at their present level. In practice, freezing welfare policy means that all income and expenditure items may fluctuate according to projected economic fluctuations and interest rate developments and that revenue and expenditure trends are determined by demographic changes.

In the baseline projection, Finland's public sector financial balance will deteriorate gradually from a surplus of over 5 percent of GDP to a balanced position. The costly age structure of the population will raise the ratio of social expenditures to GDP, but, on the other hand, the decline in unemployment and slower growth in education expenditures compared to GDP growth will lower public expenditure levels.

In the baseline projection, the planned easing of income taxation in the years 2001–2004 and the harmonisation of indirect taxation closer in line to the average EU level would significantly reduce the public sector surplus in the long run. The easing of taxation without a concomitant tightening of public expenditure policy would lead to a violation of the EU Stability and Growth Pact's 3-percent deficit limit at the end of the forecast period. The impact of an easing of

taxes would stabilize the public sector debt-to-GDP ratio at a level of 50 percent.

An hypothesised export-driven deep economic downturn in Finland (asymmetric shock) in the early years of the projection period, namely 2001–2004, would lead to a decline in the public sector balance amounting to 2 percentage points and to a rise in the debt-to-GDP ratio of 30 percentage points as compared to the baseline projection.

A prolonged economic downturn would be very costly for the central government and municipalities. As a result of the economic downturn, real interest payments made on the public debt would rise rapidly because domestic inflation would fall while Euro-Area interest rates remain rigid (interest rates in the Euro Area are determined by average economic developments in the EMU countries). So, the rising real interest rate would hinder the decline in the public debt level. The higher the government debt is at the beginning of the downturn, the more acute is the indebtedness problem resulting from the downturn.

The economic downturn would have a milder effect on the financial position of the social security funds. This is influenced by the growth in partly funded pension assets. The rising real interest rate during the recessionary years would raise the asset yields of the pension funds as a share of GDP, which would compensate for the rise in pension expenditures as a percentage of GDP.

During possible economic downturns, the financial position of the central government would deteriorate markedly, whereas the social security funds would manage relatively well with the help of the partly funded pension system. This sectoral disparity would lead to unfair fiscal tightening, where the active population would have to sacrifice itself on behalf of retirees, as it did in the previous economic depression. Correcting this fiscal bias requires greater fiscal policy coordination.

Almost all of the official pension expenditure forecasts are based on a continuous increase in pension contributions. Pension policy which encompasses a continuous increase in contributions cannot, however, be pre-determined, nor does it necessarily work in the new

EMU environment due to the heightening of tax competition. The welfare society is a purely contractual system, which can be modified when needed. This is also the case with the implemented pension policy. Similar to pension contributions and the degree of funding, pension benefits also require more flexibility in the EMU environment.

One central short-run and medium-term constraint imposed on economic policies and social security in EMU is the above-mentioned Stability and Growth Pact. According to it the public sector deficit has to be kept at less than three per cent in relation to GDP without derogations. The effect of this on the stance of economic policy was evaluated using an approach that has not likely been used earlier. The gains and losses were evaluated from the point of view of one country, i.e. Finland, if it avoids or incurs the sanctions laid out in the Stability Pact. The losses are due to the sanctions of the Pact, which can be annually 0.5 per cent in relation to GDP at the most. The gains from risking the barriers, i.e. from running a slightly higher budget deficit, are that it is thereby possible to maintain a somewhat lower level of taxation. By estimating the inefficiency associated with the reduction in employment and further in production and aggregate income, created by the tax wedge, it was concluded here that risk taking at least in some degree is warranted with respect to the Stability Pact. The increase in aggregate income would well cover the expenses possibly related to the sanctions of EMU. It should be noticed, however, that this analysis is solely based on the one country case and does not take into account the gains of the whole Euro Area related to the Stability Pact through a smaller crowding out of private sector expenditure through a higher real interest rate associated with a higher aggregate public sector deficit. This has to be addressed it later on in the analysis.

In the last part of the study, we examined the system, characteristic only of Finland, through which preparations have been made with respect to a possible recession in EMU caused by an adverse asymmetric shock hitting the Finnish economy. These are called EMU buffer funds in Finland, to be collected within the unemployment insurance and the pension system. Their basic idea is that, in the short run, a deficit is allowed for in the social security system, by which it is possible to prevent the rise of payroll taxes of em-

ployers in such a situation where they are already strained by costs, lower demand, and difficulties in maintaining employment. The buffers are compared in the study to their alternatives, the pay-as-you-go system and the fully funded social security system. The calculations show that, with respect to stabilising employment, the gain of the buffers is not sizeable but the gain would be marked as to the costs of the firms. The former result is due to the fact that, also with respect to the buffers, a tight policy has to be adopted and the funds collected by raising the employers' social security payments to balance the funds after running a period of deficit.

Finally, an evaluation was made in the study of whether it would be better in a recession to lower the social costs or social security benefits when the goal is to maintain employment as high as possible. The results were to some extent inconclusive and more evidence on this point is also required.

LÄHTEET

Alho, K. (1996): EMU, työttömyys ja työmarkkinoiden tasapaino, teoksessa Allén, T. ja Kaitila, V. (toim.) Työmarkkinat EMUssa, ETLA, sarja B 127.

Alho K. (1997): ”EMU-puskureista voi aiheutua uusia ongelmia”, Helsingin Sanomat, 7.10.1997.

Alho, K. (1998a): Tulospalkkaus – EMU -ajan palkkausmuoto, ETLA sarja B 146, ja Työministeriö, Työpoliittisia tutkimuksia No. 194.

Alho, K. (1998b): ”Optimal Interest Rate in Depression”; julkaisematon käsikirjoitus, syyskuu 1998.

Alho, K., Kotilainen, M. ja Widgrén, M. (1992a): Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista, ETLA sarja B 81.

Alho, K., Lassila, J. ja Murto R. (1992b): Valtion velkaantuminen kansantaloudessa, ETLA sarja B 79.

Atkinson A. and Stiglitz, J.E. (1980): Lectures on Public Economics, McGraw- Hill.

Barro, R.J. (1979): ”On the Determination of the Public Debt”, Journal of Political Economy, Vol. 87, October, 940-971.

Brunila, A., Hukkinen, J. and Tujula, M (1999): Indicators of the Cyclically Adjusted Budget Balance: The Bank of Finland’s Experience, Bank of Finland Discussion Papers, No 1/99.

Buiter, W.H. and Sibert, A.C. (1997): “International Noncooperation and Excessive Budget Deficits”, esitelmä Royal Economic Societyn vuosikokouksessa, Staffordshire, huhtikuu 1997.

CEPR (1993): Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?, Monitoring European Integration 4.

Dansk Ekonomi (1998): ”Flere eldre- en udfordring for velfærdsstaten”, Det økonomiske råd.

De Grauwe, P. (1992): ”The Economics of Monetary Integration”, Oxford University Press.

Eläkepolitiikka 2000-luvulle (toim. Pekka Varoma) (1997).

European Economy (1995): Broad Economic Guidelines, No 60.

- Ford, R. and Poret, P. (1991): "Infrastructure and Private-Sector Productivity", OECD Department of Economics and Statistics, Working Paper No. 91.
- Gylfason, T. (1998): "Unemployment, Efficiency, and Economic Growth: The Case of Finland", *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, 3/1998, 193–203.
- Holm, P. ja Mäkinen, M. (1998): "Työttömyysvakuutusjärjestelmän Emu-puskurointi", VATT Keskustelualoitteita 157.
- Holm, P., Kiander, J. ja Tossavainen, P. (1997): "Rahastot ja EMU", *Pal-kansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuslauseita* 138.
- Häggman, K. (1997): *Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Kansaneläkelaitos. Helsinki.*
- IMF (1999): IMF Staff Country Report, No. 99/121.
- Keuschnigg C. and Kohler, W. (1998): "Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria?", CEPR Discussion Paper No. 1956.
- Kiander, J. ja Pehkonen, J. (1998): Työttömyyden kasvun syyt, teoksessa *Suomalainen työttömyys, toim. M. Pohjola, Taloustieto*, 155–177.
- Kinnunen, H. and Kuoppamäki, P. (1998): "Sustainability of Public Finances in Finland and the Four Largest Euro-area Economies", *Suomen Pankki, Keskustelualoitteita*, 25/1998.
- Kinnunen, H. ja Tujula, M. (1997): "Finanssipolitiikan liikkumavara, eläkkeiden rahoitus ja EMU", *Suomen Pankin keskustelualoitteita* 9/97.
- Korpela, T., Klaavo, T. ja Lundqvist, B. (1996): *Työeläkemenot vuosina 1995–2040, Eläketurvakeskus.*
- Kotilainen, M., Alho, K. ja Erkkilä, M. (1994): *Suomen valmistautuminen EMU-jäsenyyteen, ETLA sarja B* 103.
- Lindell, C. (1997): *Työeläkemaksujen ja rahastojen kehitys vuosina 1995–2040, Eläketurvakeskus.*
- Luski, I. ja Weinblatt, J. (1998): "A Dynamic Analysis of Fiscal Pressure and Demographic Transition" *Applied Economics*, Volume 30 November.
- Malley, J. and Moutos, T. (1996): "Does Government Employment "Crowd-out" Private Employment?", *Evidence from Sweden, The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 98. No.2, 289–303.

Mäki, T (1995): Julkisen sektorin laajuus ja kasvu OECD-maissa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Tutkimuksia 21. Helsinki.

OECD (1996): "Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets Simulations for 20 OECD Countries", Working Papers No. 168.

OECD Economic Outlook (1998).

Olekalns, N. (1997): "Australian Evidence on Tax Smoothing and the Optimal Budget Surplus", The Economic Record, Vol. 73, No. 222, September.

Pekkarinen, J. ja Vartiainen J. (1991): "Suhdannevaihtelut ja suhdannepolitiikka", teoksessa Suomen Kansantalous.

Sosiaalimenotoimikunnan mietintö (1994). Komiteamietintö 1994:9. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Sosiaaliturvatyöryhmän muistio (1980): Sosiaaliturvan menokehitystä ja tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia arvioivan työryhmän raportti, STM 6, Helsinki.

Sörensen, P.B. (1998): "Labour Tax Reform and Job Creation", esitelmä Talousneuvoston seminaarissa 'The Challenges for Tax Policy in a Single Market Economy', Helsinki 26.10.1998.

Talousneuvosto (1998): Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta, Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4.

Taloussanommat 8.1.1999, pääjohtaja Wim Duisenbergin (EKP) lausunto.

Tuukkanen, J. (1997): Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön EMU-selvityksiä.

Valtioneuvosto (1997): EMU-asiantuntijaryhmän loppuraportti: Rahaliitto ja Suomi, talouden haasteet.

VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset, VATT-julkaisuja 5.

Liite 1.

JULKISYHTEISÖJEN TULOJEN JA MENOJEN REGRESSIOMALLIN TULOKSET

KOTITALOUKSIEN TULOVERO

Dependent Variable: Kotitalouksien tulovero
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:16
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.101	0.084	1.211	0.239
BKTV	0.198	0.020	9.856	0.000
R-squared	0.802	Mean dependent var		0.069
Adjusted R-squared	0.794	S.D. dependent var		0.939
S.E. of regression	0.426	Akaike info criterion		1.207
Sum squared resid	4.365	Schwarz criterion		1.304
Log likelihood	-13.695	F-statistic		97.142
Durbin-Watson stat	0.765	Prob(F-statistic)		0.000

VALTION TULOVERO

Dependent Variable: Valtion tulovero
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:17
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.066	0.067	0.907	0.334
BKTV	0.150	0.016	9.289	0.000
R-squared	0.782	Mean dependent var		0.042
Adjusted R-squared	0.773	S.D. dependent var		0.710
S.E. of regression	0.342	Akaike info criterion		0.785
Sum squared resid	2.605	Schwarz criterion		0.862
Log likelihood	-7.948	F-statistic		86.278
Durbin-Watson stat	0.724	Prob(F-statistic)		0.000

KUNNALLISVERO

Dependent Variable: Kunnallisvero
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:17
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.0369	0.0265	1.3999	0.1773
BKTV	0.0486	0.0064	7.6436	0.0000
R-squared	0.7088	Mean dependent var		0.0288
Adjusted R-squared	0.6967	S.D. dependent var		0.2449
S.E. of regression	0.1348	Akaike info criterion		-1.0960
Sum squared resid	0.4362	Schwarz criterion		-0.9993
Log likelihood	16.2486	F-statistic		58.4240
Durbin-Watson stat	1.3036	Prob(F-statistic)		0.0000

YHTEISÖVERO

Dependent Variable: Yhteisövero
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:18
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.050	0.046	-1.082	0.290
BKTV	0.059	0.011	5.368	0.000
R-squared	0.546	Mean dependent var		-0.059
Adjusted R-squared	0.527	S.D. dependent var		0.340
S.E. of regression	0.234	Akaike info criterion		0.005
Sum squared resid	1.312	Schwarz criterion		0.102
Log likelihood	1.932	F-statistic		28.818
Durbin-Watson stat	0.564	Prob(F-statistic)		0.000

VALILLISET VEROT

Dependent Variable: Vällilliset verot
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:18
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.025	0.110	-0.212	0.834
BKTV	0.185	0.028	6.515	0.000
R-squared	0.639	Mean dependent var		-0.056
Adjusted R-squared	0.624	S.D. dependent var		0.902
S.E. of regression	0.602	Akaike info criterion		1.897
Sum squared resid	0.701	Schwarz criterion		1.994
Log likelihood	-22.662	F-statistic		42.443
Durbin-Watson stat	0.904	Prob(F-statistic)		0.000

TYÖTTÖMYYSURVAMENOT

Dependent Variable: Työttömyysurvamienot
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:25
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.018	0.051	0.360	0.722
BKTV	-0.118	0.012	-9.680	0.000
R-squared	0.796	Mean dependent var		0.038
Adjusted R-squared	0.788	S.D. dependent var		0.561
S.E. of regression	0.259	Akaike info criterion		0.206
Sum squared resid	1.604	Schwarz criterion		0.303
Log likelihood	-0.680	F-statistic		93.697
Durbin-Watson stat	0.906	Prob(F-statistic)		0.000

ASUMIS-, TOIMEENTULOTUKI JA MIIHIT TUUL. SIIRROT

Asumis- ja toimeentulotuki sekä muut tulonsiirrot kotitalouksille
 Method: Least Squares
 Date: 04/20/99 Time: 09:28
 Sample: 1971 1996
 Included observations: 26

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.009	0.051	0.182	0.857
BKTV	-0.049	0.012	-4.050	0.001
R-squared	0.406	Mean dependent var		0.017
Adjusted R-squared	0.381	S.D. dependent var		0.329
S.E. of regression	0.258	Akaike info criterion		0.201
Sum squared resid	1.595	Schwarz criterion		0.297
Log likelihood	-0.607	F-statistic		16.403
Durbin-Watson stat	1.465	Prob(F-statistic)		0.000

Liite 2.

TYÖVOIMAN KYSYNNÄN JA TARJONNAN ESTIMOINTITULOKSET

TYÖVOIMAN KYSYNTÄ

Dependent Variable: TYOL

Method: Least Squares

Date: 04/20/99 Time: 20:15

Sample: 1970 1998

Included observations: 29

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.463	0.298	-4.916	0.000
TARJ	1.391	0.324	4.297	0.000
BKT	0.328	0.086	3.797	0.001
R-squared	0.808	Mean dependent var		0.037
Adjusted R-squared	0.793	S.D. dependent var		2.523
S.E. of regression	1.148	Akaike info criterion		3.211
Sum squared resid	34.249	Schwarz criterion		3.353
Log likelihood	-43.561	F-statistic		54.655
Durbin-Watson stat	1.418	Prob(F-statistic)		0.000

TYÖVOIMAN TARJONTA

Dependent Variable: TARJ

Method: Least Squares

Date: 04/20/99 Time: 20:18

Sample: 1970 1998

Included observations: 29

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.863	0.234	-3.688	0.001
NUOR	1.075	0.318	3.386	0.002
BKT	0.162	0.032	5.071	0.000
R-squared	0.646	Mean dependent var		0.342
Adjusted R-squared	0.619	S.D. dependent var		0.938
S.E. of regression	0.579	Akaike info criterion		1.843
Sum squared resid	8.722	Schwarz criterion		1.985
Log likelihood	-23.729	F-statistic		23.742
Durbin-Watson stat	1.080	Prob(F-statistic)		0.000

Liite 3. JULKISYHTEISÖJEN PERUSJÄÄMÄÄN LASKETTAVIEN TULOJEN JA MENOJEN RIIPPUVUUS
TAUSTAMUUTTUISTA

TULOT	BKT:n arvo	Työn tuottavuus	Inflaatio	Työllisyys	Työttömyys	Väestö	Muu
Omaisuustulot							
- osinkotulot	X						
Vero- ja maksutulot							
- tuloverot		X	X	X			
- välilliset verot	X						
- TEL-maksut							Ennallaan
- sava-maksut							Savamenot
- keva-maksut							Kevamenot
- työttömyysvakuutus- maksut							Työttömyys- vakuutusmenot
MENOT							
Kulutusmenot							
-sos. ja terv. huolto	X					X	
- koulutus	X					X	
- muut (pl. eläkemenot)	X						
Tukipalkkiot	X						
Sosiaalietuudet, -avustukset ja tulonsiirrot							
-työeläkkeet (ml. valtio)		X	X	X		X	

-kansaneläkkeet			X			X	
-sairausvakuutus		X	X			X	
-työttömyysvakuutus			X		X		
- toimeentulotuki	X						
- asumistuki	X						
- lapsilisät	X					X	
- muut	X						
Nettoinvestoinnit							Kulutusmenot
Nettotulonsiirrot ulkomaille ja muut menot netto	X (EU-menot)				X (EU- tulot)		Kehitysavun BKT-suhde 0.8%:iin