

ETLA

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS

THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

Lönnrotinkatu 4 B, 00120 Helsinki 12, Finland

Tel. 601 322

Keskusteluaiheita Discussion papers

Juhani Turkkila

JULKISEN TALOUDEN KASVU JA

INFLAATIO - tutkimusluonnos

No 14

23.11.1977

This series consists of papers with limited circulation, intended to stimulate discussion. The papers must not be referred or quoted without the authors' permission



JULKISEN TALOUDEN KASVU JA INFLAATIO - TUTKIMUSLUONNOS

1. Yleistä

Inflaatiovauhti on ollut Suomessa viime vuosina hyvin nopeaa. Kun yleinen hintataso kohosi 1960-luvulla keskimäärin 5 % vuodessa, niin kuluvalle vuosikymmenellä vastaava nousuvauhti on ollut runsas 12 %. Niinpä "suomalaisen" inflaation syiden tutkimisen tarve yleisen inflaatiotutkimuksen ohella on korostunut¹⁾. Yleisen hintatason nopean kohoamisen syinä on nähty kansantaloutemme rakenteeseen liittyvät tekijät kuten julkisen talouden nopea kasvu.

Tutkimusluonnoksessa selvitetään problematiikkaa, joka liittyy julkisen talouden kasvun ja inflaation välisten vuorovaikutussuhteiden tutkimiseen. Aluksi tarkastellaan julkisen sektorin asemaa kansantaloudessa ja luonnehditaan ongelmakenttää. Tämän jälkeen selvitetään lyhyesti toisaalta millä tavoin inflaatio vaikuttaa julkiseen sektoriin ja toisaalta mikä on julkisen

1) Viimeaikaisesta keskustelusta ks. esim. Taloudellinen Suunnittelukeskus: Inflaatio; Syyt, vaikutukset, torjunta, Helsinki 1975 ja mainittuun teokseen liittyen Taloustieteellisen Seuran vuosikirja 1974, Vammala 1975. Suomalaisen inflaation kulkua toisen maailman sodan jälkeen on selvittänyt mm. Heikki Hämäläinen: Inflaatio toisen maailmansodan jälkeen Suomessa, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisuja, Sarja C No 6, Helsinki 1975.

sektorin osuus inflaation vauhdittajana. Osatutkimuksena tarkastellaan alustavasti ns. veropaineinflaatiota. Tästä osatutkimuksesta on tarkoitus tehdä laajempi raportti, jossa selvitetään mm. veropaineinflaation käsitteistöä ja mitaamismahdollisuuksia.

1.1. Julkisen sektorin asema kansantaloudessa

Julkisen sektorin tarpeellisuutta kansantaloudessa perustellaan sillä, ettei markkinamekanismi voi suorittaa kaikkia taloudellisia tehtäviä, vaan julkista valtaa tarvitaan ohjaamaan, korjaamaan ja täydentämään markkinamekanismia tietyissä suhteissa. Julkisen vallan tehtäviksi on taloustieteellisessä kirjallisuudessa nähty yleensä seuraavat: allokaatio- ja distribuutiotehtävät sekä stabilisaatiopolitiikka.

Allokaatiotehtävä käsittää lähinnä yhteiskunnallisten palvelusten tuotannon ja hyödykkeiden jakelun kansalaisille. Distribuutiotehtävä ilmenee mm. tuotantoon osallistumisesta saatavien korvauksien (työtulot, yrittäjätulot, pääomatulot) jakautumiseen puuttumisena. Stabilisaatiopolitiikka sisältää mm. toimenpiteet, jotka tähtäävät kohtuullisena pidettävään taloudelliseen kasvuun, hintatason vakaana pitämiseen, korkeaan työllisyyteen sekä maksutaseen tasapainon turvaamiseen. Voidaan todeta, että suoraan yhteen tehtäväryhmään vaikuttamalla puututaan myös yleensä välillisesti johonkin toiseen tehtäväryhmään.

Julkisen vallan tehtäväkentän laajentuminen on merkinnyt julkisen talouden osuuden kasvua koko kansantaloudessa niin Suomessa kuin myös muissa kehittyneissä markkinatalousmaissa. Julkiseen sektoriin laajasti käsitettynä sisältyvät julkisyhteisösektori, julkiset liikelaitokset ja julkiset yhtiöt. Julkisesta taloudesta puhuttaessa tarkoitetaan usein kuitenkin vain julkisyhteisöjen julkishallintoa käsittävää taloutta eli valtion, kuntien ja kuntainliittojen sekä valtion budjetin ulkopuolisten sosiaaliturvarahastojen taloutta. Julkisen sektorin määrittelystä riippuen sektorin osuudesta koko kansantaloudessa voidaan antaa erilaisia lukuja.

Kansantulotilastoista kerätyt tiedot osoittavat, että Suomessa julkisen sektorin (=julkisyhteisösektorin) suhteellinen osuus on kasvanut vuodesta 1960 vuoteen 1975 niin tuotantotoiminnassa kuin kulutusmenojenkin kohdalla. Liitteenä olevassa taulukossa ilmenevät koko kansantalouden, yksityisen sektorin ja julkisen sektorin tuotanto, kulutus ja pääomanmuodostus vuosina 1960, 1965, 1970 ja 1975 käyvin hinnoin miljoonina markkoina.

1.2. Talouspolitiikan tavoitteet ja keinot

Julkisen vallan harjoittamaa talouspolitiikkaa voidaan lyhyesti luonnehtia siten, että sen tehtävänä on osoittaa ne tavoitteet, jotka kansantalouden tulisi saavuttaa ja ne keinot, joiden avulla tämä on mahdollista.

Talouspolitiikan tavoitteista mainittakoon seuraavat: työllisyyden turvaaminen, inflaation torjunta, tuotannon laajentaminen sekä vaihtotaseen tasapaino. Talouspolitiikan keinoryhmiä ovat mm. finanssipolitiikka eli julkista taloutta koskevat ratkaisut, raha- ja luottomarkkinapolitiikka, vaihtokurssipolitiikka, suorat säätelytoimet (esim. hintasäännöstely) sekä institutionaalisiin oloihin vaikuttaminen. Keinot voidaan jakaa toisaalta lyhyen tähtäyksen (suhdannepolitiikan) keinoiksi ja pitkän tähtäyksen keinoiksi.

Talouspoliittisia tavoitteita ei ole aina mahdollista saavuttaa samanaikaisesti. Tämä pätee etenkin lyhyellä tähtäyksellä. Korkean työllisyyden tavoitteen katsotaan olevan ristiriidassa vakaan hintatason tavoitteen ja maksutasetta koskevan tavoitteen kanssa. Hintatasotavoitteen saavuttaminen yhtäaikaan mm. taloudellisen kasvun ja tulonjaon tasoittamiseen tähtäävän tavoitteen kanssa saattaa olla vaikeaa. Erityisesti julkisen talouden kohdalla todettakoon, että esim. julkisen kysynnän nopea kasvu voi aiheuttaa mm. inflaation nopeutumista, veroasteen kohoamista sekä kotimaan velkaantumista ulkomaille eli vaihtotaseen tasapainottumistavoitteen järkkymistä. Toisaalta julkisen kysynnän lisäys voi olla välttämätöntä esim. työllisyyden turvaamisen kannalta lyhyellä tähtäyksellä.

1.3. Julkisen talouden kasvu ja inflaatio - ongelma-
kentän valaisua

Inflaation torjunta on nähty yleensä keskeiseksi talouspoliittiseksi tavoitteeksi, koska yleiseen rahan arvon heikentymiseen liittyy niin taloudellisia kuin myös poliittisia ja sosiaalisia ongelmia¹⁾. Se, millä tavoin esim. Suomessa on inflaatiota pyritty julkisen vallan (lähinnä valtiovallan) toimesta torjumaan, selviää mm. hallitusohjelmista, valtion tulo- ja menoarvioista, valtioneuvoston hintapäätöksistä, hintavalvontalaeista jne. Suhdannepolitiikan hoidon kannalta tärkein on valtion budjetti asiakirjana, jossa asetetaan talouspolitiikan toimintalinja seuraavaksi vuodeksi. Budjetissa joudutaan mm. harkitsemaan eri talouspoliittisten tavoitteiden keskinäistä järjestystä ja painotusta. Punnintaa joudutaan harjoittamaan myös lyhyen ja pitkän tähtäyksen tavoitteiden kesken²⁾.

Kuten edellä todettiin, inflaation torjunnassa ei Suomessa ole viime vuosina päästy lähimainkaan tyydyttäviin tuloksiin. Yleinen hintataso on (kuluttajahintaindeksillä mitattuna) viidessä vuodessa (1972-77) kaksinkertaistunut. Syitä yleisen hintatason nopeaan kohoamiseen on löydettävissä erilaisista ulkomaisista tekijöistä ja kansantaloutemme rakenteel-

1) Tästä ks. esim. Jouko Paunio: Inflaation aiheuttamat kustannukset, Kansantaloudellinen Aikakauskirja, 1976:2, ss. 160-175, Vammala 1976.

2) Budjettipolitiikan tehtävistä ks. esim. Asko Saviaho-Raimo Sailas-Tauno Ylinen: Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi, ss. 17-28, Helsinki 1976.

lisista tekijöistä. Näihin viimeksi mainittuihin tekijöihin on luettu myös julkisen sektorin nopea laajentuminen niin palvelutuotannossa kuin tulonsiirtopolitiikassa.

Julkisen talouden kehityksen ja inflaation välisten vuorovaikutussuhteiden tutkiminen sisältää monia ongelmia. Paitsi, että julkisen vallan talouspoliittiset toimenpiteet saattavat välillisesti tai välittömästi aiheuttaa inflaatiota, niin inflaatio vaikuttaa myös julkiseen sektoriin monin tavoin. Näin ongelmakenttää voidaan tarkastella kahdelta suunnalta. Ensimmäisen tarkasteluryhmän muodostavat ongelmat, jotka liittyvät aiheeseen julkinen sektori inflaation aiheuttajana. Toisessa ryhmässä tarkastellaan inflaation vaikutuksia julkiseen talouteen. Jaottelua ei voida soveltaa kovin kaavamaisesti, sillä on ilmeistä, että vuorovaikutussuhteet ovat molemminpuolisia.

2. Inflaation vaikutus julkiseen sektoriin

Tutkittaessa millä tavoin inflaatio on vaikuttanut julkisen talouden kehitykseen Suomessa, on koko julkisen sektorin tarkastelun ohella kiinnitettävä huomiota erikseen valtiosektoriin ja kunnallissektoriin. Kummankin sektorin kohdalla tulee selvittää inflaation vaikutus:

- tuloihin tulolajeittain,
- menoihin menolajeittain,
- varallisuuteen varallisuusmuodoittain,
- velkoihin velkamuodoittain.

Vaikutuksista esim. valtion tuloihin todettakoon seuraavaa. Tuloista tulee tarkastella erikseen ainakin tuloveroja (verojousto), liikevaihdon perusteella kannettavia veroja, muita veroja, maksutuloja, lainanottoa sekä muita tuloja. Tuloverotuksessa valtio "hyötyy" inflaatiosta silloin, kun veroasteikot pidetään muuttumattomina ja myös silloin, kun vähennysten reaaliarvo pienenee. Inflaation vaikutusta valtion tuloverotukseen on tutkittu paljon mm. OECD:n sihteeristön piirissä.

Kuntien tulot muodostuvat pääasiassa veroista, valtionavuisista, maksuista, lainoista ja eräistä laskennallisista tuloista. Kunnallisverotuksen puolella inflaatiosta saatava välitön "hyöty" johtuu lähinnä vähennysten reaaliarvon muuttumisesta. Toisaalta kunnallissektorin maksujen on usein esitetty jääneen jälkeen yleisestä hintakehityksestä, mikä kunnallistalouden kannalta on inflaatiosta aiheutuva haittatekijä.

Inflaation vaikutuksia julkisen sektorin menoihin arvioitaessa tulee sekä valtiontalouden että kunnallistaloudenkin menoja tarkastella menolajeittain. Relevantit menolajit ovat:

- kulutusmenot,
- siirtomenot,
- reaalisijoitukset,
- finanssisijoitukset,
- muut mahdolliset menot.

Tarpeen mukaan nämä menolajit ovat jaoteltavissa vielä alalajeihin.

Inflaation vaikutuksia varallisuuteen analysoitaessa varallisuus jaettaisiin toisaalta rahoitusvaroihin ja sen erilajeihin sekä toisaalta muuhun varallisuuteen. Erityisesti muun varallisuuden (pääasiassa kiinteätä omaisuutta) kohdalla tutkimista vaikeuttavat omaisuuden arvostamisongelmat.

Inflaation vaikutuksia julkisen sektorin velkoihin tarkasteltaessa voidaan kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

- julkisen sektorin saamat inflaatiovoitot velallissektorina,
- julkisen sektorin velalliskäyttäytyminen viime vuosina (esim. julkisen sektorin halukkuus ottaa velkaa kotimaasta/ulkomailta).

3. Julkinen sektori inflaation aiheuttajana

Pyrittäessä selvittämään julkisen sektorin osuutta inflaation aiheuttajana tarkastelu voidaan suorittaa kolmesta eri näkökulmasta, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensiksin tulee tarkastella, millä tavoin harjoitetun talouspolitiikan eri lohkot ovat vaikuttaneet inflaation kehitykseen toisaalta lyhyellä ja toisaalta (keski)pitkällä tähtäyksellä. Lyhyen tähtäyksen tapaus liittyy lähinnä julkisen sektorin aiheuttamien inflaatioimpulssien tarkasteluun, kun taas jälkimmäisessä kiinnitetään huomiota tekijöihin, jotka pitemmällä aikavälillä pyrkivät ylläpitämään inflaatiota.

Toisesta näkökulmasta julkista sektoria inflaation aiheuttajana voidaan tarkastella sen pohjalta, mitä vaikutuksia julkisen sektorin toimenpiteillä on välittömästi tai välillisesti inflaation kannalta. Edellisessä tapauksessa ollaan kiinnostuneita julkisesta sektorista omana talousyksikkönä ja niistä päätöksistä, jotka koskevat mm. julkista kysyntää. Julkisen kysynnän mahdollisesti aiheuttamaa inflaatiota tulee tarkastella kysyntäerittäin eli kulutuskysyntää alajaotteluineen samoin kuin myös investointikysyntää alajaotteluineen. Lisäksi voidaan erikseen tutkia työvoiman kysyntää ja hyödykkeiden kysyntää. Julkisen sektorin omien tuotteiden hinnoittelussaan noudattamalla menettelyllä saattaa olla yleistä kustannustasoa kohottava vaikutuksensa.

Välillisesti julkinen sektori vaikuttaa inflaatioon harjoittamansa talouspolitiikan kautta eli poliittisena päätöksentekoyksikkönä. Julkisen sektorin välillisesti inflaatiota aiheuttavat tekijät liittyvät mm. maatalous- ym. tulopolitiikan yhteydessä tehtyihin ratkaisuihin. Tulonsiirtopolitiikka ml. veropolitiikka onkin keskeinen tarkastelun kohde selvitettäessä julkisen talouden välillisiä inflaatiovaikutuksia.

Kolmas näkökulma, joka voidaan valita tarkasteltaessa julkista sektoria inflaation aiheuttajana, on julkiseen sektoriin liittyvät rakenteelliset tekijät. Tuotantotoiminnan työvaltaisuudesta aiheutuva tuottavuuden hitaampi kehitys liittyneenä ns. solidaariseen palkkapolitiikkaan on merkin-

nyt julkisen sektorin tuotantokustannusten "normaalikehitystä" nopeampaa kohoamista Suomessa viime vuosina. Kun kansantalouden tilinpidon laskelmissa julkisen sektorin tuotantotoiminnassa ei oleteta työn tuottavuuden kehitystä tapahtuvaksi, tämä merkitsee ansiotason kohotessa julkisessa sektorissa määritelmällisesti yksikkökustannusten kohoamista ja painetta kustannustasoa kohtaan.

Rakenteellisina tekijöinä voidaan edelleen mainita esim. verotuslainsäädäntöön liittyvät tekijät ja erityisesti kunallistalouden puolella kuntien kantokykyluokituslaki, johon liittyvää menopainotteisuutta ja veroäyrin hinnan korottamispyrkimyksiä sisältävät tekijät ovat välillisesti vaikuttaneet julkisen talouden kehitykseen.

4. Osatutkimus: Veropaineinflaatio

4.1. Johdanto

Veropolitiikka on yksi julkisen vallan keskeisimmistä keinoista talouspoliittisiin tavoitteisiin pyrittäessä. Niinpä esimerkiksi hintatason vakaana pitämiseen voidaan vaikuttaa verotuksen keinoin. Hintatason kohoamisen estämiseksi saatetaan esim. tuloverotusta kiristää, jotta yksityinen kulutuskysyntä vähenisi. Konventionaalisen makrotalousteorian mukaanhan verojen tuloja nopeampi lisäys vaimentaa kysynnän kasvua ja on siten deflatorinen. Kun valtion tuloveroasteikot ovat progressiivisia, niin tuloverotuksen kiris-

täminen onkin ollut helposti toteutettavissa. Aika ajoin tämä inflaation hillitsemiskeino on asetettu kyseenalaiseksi. Veronkorotusten on nähty sisältävän deflatoristen aineisten ohella myös inflaatiota ruokkivia elementtejä¹⁾.

On tuotu esiin mahdollisuus, että esim. palkansaajajärjestöt pyrkiessään turvaamaan jäsenistönsä reaalityulojen liisäyksen ottavat etukäteen huomioon muiden tekijöiden ohella myös verojen ja muiden tulonsiirtojen vaikutuksen jäsenistönsä käytettävissä oleviin tuloihin. Tällöin nimellispalkkavaatimuksia tehtäessä yhtenä tekijänä otetaan huomioon verotus ja sen vaikutus. Mitä kireämpi verotus on, sitä suurempien nimellispalkkavaatimusten on oltava, jotta käytettävissä olevat reaalitytulot lisääntyisivät. Jos lähdetään siitä, että käytettävissä olevat reaalitytulot pyritään turvaamaan tai niitä lisäämään korkeilla nimellispalkkavaatimuksilla, tällä saattaa olla hintoja kohottava vaikutus.

Edellä kuvatun kaltaiseen veropaineinflaation mahdollisuu- teen on viitattu monessa yhteydessä. Esimerkiksi OECD:n julkaisemassa raportissa, joka koskee henkilöllisen tuloverojärjestelmän mukauttamista inflaatio-olosuhteisiin, on todettu, että useissa järjestön jäsenmaissa ryhmät otavat tuloneuvotteluissa näkyvästi huomioon paitsi hinnois-

1) John Pitchford - Stephen J. Turnovsky: Some effects of Taxes on Inflation, The Quarterly Journal of Economics, Vol. XC November 1976 No. 4, ss. 523-39.

sa tapahtuvat muutokset myös verotuksessa tapahtuvat muutokset. Suomen osalta raportissa todetaan, että veropoliittikka on alue, jota käsitellään eri etupiirien ja valtiiovallan kesken pidettävissä neuvotteluissa¹⁾.

Laadittavassa tutkimuksessa pyritään mm. kuvaamaan veropaineinflaation tarkasteluun liittyviä käsitteitä ja veropaineinflaation ilmenemistä sekä selvitetään veropaineinflaation mittaamista. Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan välittömän verotuksen vaikutusta palkkatuloihin ja tätä kautta mahdollisesti ilmenevää veropaineinflaatiota. Tutkimuksen kannalta merkittävän ongelman muodostaa mm. palkansaajien käytettävissä olevien palkkatulojen reaalisen kehityksen mittaaminen.

1) The Adjustment of Personal Income Tax Systems for Inflation, Organisation for Economic Co-Operation and Development, ss. 25-6, Paris 1976. Veropainflaatiosta ks. myös: Olavi Keskumäki: Inflaatiokierteen veroteoria, Tampereen yliopiston kansantaloustieteen laitos, C No 4/1975 ja sama: Verot ja maksut työvoimakustannusten teoriassa, Tampereen yliopiston kansantaloustieteen laitos, B No 40/1976 sekä Sosiaaliturvamaksutoimikunnan mietintö: komitean mietintö 1976:73, Helsinki 1976.

Taulukko . Koko kansantalouden, yksityisen sektorin ja julkisen sektorin tuotanto, kulutus ja pääomanmuodostus vuosina 1960, 1965, 1970 ja 1975 käyvin hinnoin, miljoonaa markkaa.

	Miljoonaa markkaa				Osuus, prosenttia			
	1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
Tuotanto¹⁾								
Koko kansantalous	14082	23146	38907	39644	100.0	100.0	100.0	100.0
Yksityinen sektori	12700	20493	33860	76428	90.2	88.5	87.0	85.3
Julkinen sektori	1382	2653	5047	13216	9.8	11.5	13.0	14.7
Kulutus²⁾								
Koko kansantalous	11192	18741	29816	68115	100.0	100.0	100.0	100.0
Yksityinen sektori	9195	14982	22902	49783	82.2	79.9	76.8	73.1
Julkinen sektori	1997	3759	6914	18332	17.8	20.1	23.2	26.9
Pääomanmuodostus³⁾								
Koko kansantalous	4326	6705	11262	30162	100.0	100.0	100.0	100.0
Yksityinen sektori	3538	5235	9347	25683	81.8	78.1	83.0	85.2
Julkinen sektori	788	1470	1915	4474	18.2	21.9	17.0	14.8
Julkinen kysyntä⁴⁾	2785	5229	8829	22806	17.6	20.2	20.3	23.3
- valtiosektori	1382	2507	3870	9054	8.7	9.7	8.9	9.2
- kunnallissektori	1403	2722	4959	13752	8.9	10.5	11.4	14.0
BKT_{mh}	15824	25828	43592	97961				

1) Tuotanto = Bruttokansantuote tuotantokustannushintaan

2) Kulutus = Talousyksiköiden kulutusmenot

3) Pääomanmuodostus = Kotimainen kiinteän pääoman bruttomuodostus;
julkisessa sektorissa = hallinnolliset investoinnit.

4) Osuus laskettu markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta.

Lähde: Kansantulotilasto.