

Suomen kestävyysvaje ja hallituksen rakennepolitiikka

Uhkaavaan julkisen talouden kestävyysvajeeseen vedoten Suomelle vaaditaan nyt valtion tiukkoja menokehysiä ja kiireellisiä rakenneuudistuksia. Artikkelini arvioi kriittisesti näiden vaatimusten perusteluja.

Eero Lehto
Tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos
eero.lehto@labour.fi

Vuoden 2008 toisella puoliskolla alkanut taantuma iski Suomeen selvästi lujemmin kuin muuhun euroalueeseen. Vuonna 2009 Suomen kokonaistuotanto supistui 7,8 prosenttia, kun se laski euroalueella keskimäärin 4,3 prosenttia. Yksi luonteva selitys tälle on se, että Suomen vientimarkkinat – Suomen vientosuoksilla painotettu vientimaiden bkt – supistuivat viime vuonna neljä prosenttia ja selvästi enemmän kuin keski- tai eteläeurooppalaisten maiden vientimarkkinat. Suomen tuotannon pudotusta jyrkensi Baltian, Ruotsin, Saksan, Ison-Britannian ja Venäjän muuta Eurooppaa syvempi taantuma. Oma vaikutuksensa oli myös sillä, että suhdanneherkkien investointitavaroiden osuus on viennissä meidän niin merkittävä.



Eero Lehdon mielestä Suomen julkisen talouden näkymät ovat valoisaammat kuin virallisissa arvioissa on annettu ymmärtää.

Suomi elpyy muiden mukana

Suomen Pankin Euro & Talous -lehdessä (2010) ja OECD:n Suomi-raportissa (2010) esitetyt arviot pitävät sisällään ajatuksen, että Suomen kansantalous olisi joutunut pysyvästi muita pahempiin ongelmiin.¹ Ilmeistä kuitenkin on, ettei runsaan vuoden ajan kehittyneiden maiden taloutta taannuttanut kriisi ole ehtinyt horjuttamaan yksittäisten maiden suhteellista kilpailukykyä. Tätä perustelee se, että taantumavuoden investointilama jähmetti eri maiden teollisen rakenteet. Tunnetusti rakenteellinen uudistuminen esimerkiksi yrityskauppojen muodossa on tuolloin myös olematonta.

Vielä on myös ennen aikaista sanoa, ovatko taantumän jälkeisessä tilanteessa yritysten kilpailukyvyille asetuvat vaatimukset sillä tavalla muuttuneet, että juuri suomalaiset yritykset olisivat siitä kärsineet muita enemmän. Kaiken kaikkiaan arviot, joiden mukaan Suomi olisi joutunut muita suurempiin vaikeuksiin ja Suomen tuotanto ei elpyisi lähivuosina muiden samankaltaisten maiden tuotannon lailla, vaikuttavat epäuskottavilta.

Lähivuosina kaikkien kehittyneiden maiden elinkeinorakenteet uudistuvat, kun lakkautettujen toimipaikkojen tilalle syntyy uusia. Samalla tuotannon painopiste voi tuki siirtyä lisää teollisuudesta palveluihin. Suomen uudistumisen edellytyksiä ei voida pitää muita heikompina. Onhan meillä esimerkiksi t&k-menojen bkt-osuus pysynyt 3,5 prosentissa ja Ruotsin jälkeen EU-maiden (ja jopa OECD-maiden) korkeim-

¹ Samaa sävyä on esimerkiksi VM:n (2010) keskipitkän aikavälin arvioissa.

pana.² Esimerkiksi Saksassa vastaava osuus vuonna 2007 oli 2,5 prosenttia ja koko EU:ssa keskimäärin vajaat 1,8 prosenttia. Tämä indikaattori on loppujen lopuksi paljon luotettavampi rakenteellisen uusiutumiskyvyn indikaattori kuin mielivaltaisesti valitut tietotekniikan hyväksikäytön ja digitalisoitumisen osoittimet.

Julkisen sektori ylijäämäiseksi jo 2012

Myös julkisen talouden selviytymisestä taloustaantumasta on esitetty monenlaisia arvioita. Palkansaajien tutkimuslaitos on arvioinut makromalliinsa tukeutuen julkisyhteisöjen alijäämän kehitystä tulevina vuosina. Esitetystä skenaariossa kokonaistuotanto ylittää vuoden 2008 tason jo vuoden 2012 ensimmäisellä puoliskolla. Laskelmassa on otettu huomioon jo tehdyt ja päätetyt veroperusteiden muutokset kuten energiaverotuksen kiristäminen vuoden 2011 alusta. Valtiovarainministeriön (2010) vastaavassa arvioissa kokonaistuotanto palautuu huomattavasti hitaammin niin, että

² Nokian osuus Suomen yritysten T&K-menoista on arviolta 46–47 prosenttia, mikä on merkittävä taloudellinen riski. Mutta toisaalta Nokian Suomen toiminnot ovat elimellinen osa maamme taloutta ja ajatusleikit, joissa Nokia tavallaan ”otetaan pois”, vaikuttavat verraten keinokeinoisilta.

Taulukko 1. Laskelmia julkisyhteisöjen alijäämästä.

| | Palkansaajien tutkimuslaitos 8.4.2010 | | Valtiovarainministeriö helmikuu 2010 | |
|------|--|----------------------------------|---|----------------------------------|
| | BKT:n muutos, % | Julkisyhteisöjen alijäämä/bkt | BKT:n muutos, % | Julkisyhteisöjen alijäämä/bkt |
| 2010 | 3,0 | -2,9 | 0,7 | -3,6 |
| 2011 | 3,5 | -1,1 | 2,4 | -3,0 |
| 2012 | 3,5 | 0,2 | 3,5 | -2,3 |
| 2013 | 3,0 | 0,9 | 3,0 | -1,9 |
| 2014 | 2,3 | 1,3 | 2,5 | -1,7 |

vuoden 2008 taso saavutetaan vasta vuotta myöhemmin, siis vuonna 2013.

PT:n mallilaskelmassa palkansaajien työtunnit kasvavat vuosina 2011–2014 vain 4,8 prosenttia, kun ne tulevat supistumaan 6,9 prosenttia vuosina 2009–2010. Näin työtuntien hidas palautuminen taantumaa edeltävälle tasolle rajoittaa koko palkkasumman ja siihen perustuvien ansiotuloerojen ja kulutusverojen kasvua. Jos kasvun myötä palkkatulojen osuus kansantulosta muodostuisi suuremmaksi, tämä myös kasvattaisi julkisyhteisöjen ylijäämää ennustettua selvästi suuremmaksi. Näin ollen oheista PT:nkin arviota voidaan pitää melko varovaisena.

Tällaisena aikana, jona on vaikeana ennustaa elpymisen vauhtia, kaikki ennusteet valtion ja julkisen talouden rahoitusasemasta ovat kuitenkin tavanomaista epävarmempalla pohjalla.

Valtion menojen kehukset totutun tiukat

Hallitus asetti 30.3.2010 valtiontalouden menoille kehukset vuosille 2011–2014. Kehukset ovat totutun tiukat. Aluksi vuodesta 2011 vuoteen 2012 menot voisivat kasvaa reaalisesti 1,7 prosenttia, mutta tämän jälkeen enää 0,6 ja 0,1 prosenttia. Viral-

lisesti koko menokehysinstituution tarkoitus on ollut luoda talouteen vakautta ja ennustettavuutta, mikä helpottaisi muiden toimijoiden kuten yritysten ja kotitalouksien päätöksentekoa. Viimeistään parin viime vuoden kokemuksen perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että vakauden turvaamiseksi finanssipolitiikan pitäisi olla suhteellisen harkinnanvaraista ja ennalta vähän kahlittua.

Näin menokehysten asettaminen on osittain kyseenalaistunut. Onko sen lopullinen tarkoitus vain ylläpitää VM:n ja valtionvarainministerin valtaa yli muiden ministeriöiden ja hallituksen jäsenten ja parhaansa mukaan rajoittaa tulevan hallituksen vapautta toimia?

Koko järjestelmää voidaan pitää jonkinlaisena ilmauksena suomalaisen demokratian puolinaisuudesta. Sitä paitsi hyvin harvoin – tuskin koskaan – on arvioitu sitä, miten menokehyyksiä on noudatettu. Itse asiassa menokehukset ovat voutaneet kuin seula, myös hyvinä aikoina. Tosin aivan viime vuosina niistä on pidetty turhaankin kiinni – juuri kun aktiivinen menoelvytys olisi edellyttänyt niiden löysäämistä. Näin jää arvailujen varaan, mikä tämän järjestelmän käytännön merkitys on. Ainakaan nyt asetetut kehukset eivät voi rajoittaa vaalien jälkeisen hallituksen päätöksiä. Jos hallituspohja pysyy samana, asetetut kehukset muodostavat toisaalta luontevan lähtökohdan uuden hallituksen työskentelylle.

Poliittinen jakolinja: menojen leikkaukset versus verojen kiristykset

Valtiovarainministeriön (2010) selvitys ”Julkinen talous tienhaarassa” linjaa Suomessa harjoitettavan talouspolitiikan painopisteitä seuraaville vuosikymmenille. Raportti ei ole kovin eksplisiittinen suosituksissaan, mutta niitä voi tulkita siten, että julkinen talous pitäisi tasapainottaa lähinnä rajoittamalla julkisten menojen kasvua. Verotuksen kiristämisen mahdollisuuksia pidetään rajoitettuina, koska sen nähdään heikentävän taloudellista tehokkuutta. OECD:n (2010) Suomi-raportin suositukset ovat samanhensisiä. Elinkeinoelämän keskusliitto (2010) on suosituksissaan jo paljon suoraviivaisempi ehdottaessaan verotuksen keventämistä monelta osin edelleen ja menojen voimakasta hillintää.

Valtion menokehysten merkitys on kyseenalainen.

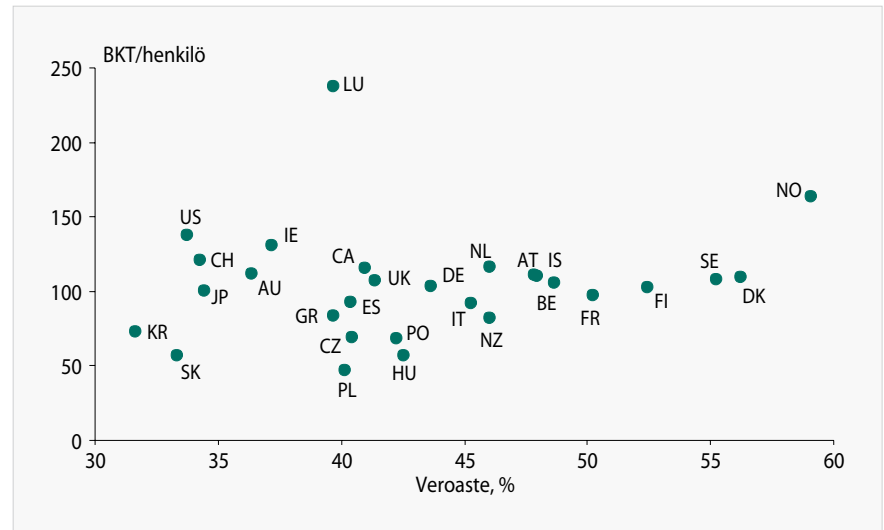
Taloustiedekin antaa monelta osin tukea näkemyksille, joiden mukaan taloudellista kasvua tavoittelevan ja julkisen talouden rahoitusasemaa vahvistavan politiikan pitäisi tähdätä pikemmin menoleikkauksiin kuin verojen kiristykseen. Tämä selittyy siitä, että laajalti omaksutuissa talouden makromalleissa julkisella sektorilla ei ole mitään myönteistä kasvuvaiikutusta; sen koon suureneminen vain vääristää voimavarojen kohdentumista ja sitä kautta heikentää tuottavuutta ja kasvua.

Jonkinlainen laajempi konsensus kuitenkin vallitsee siitä, että hyvinvointivaltio lisää yhteiskunnallista hyvinvointia, kun se tasaa tuloja ja tarjoaa julkisia peruspalveluita. Näin se tavallaan kokoaa riskejä yhteen ja tässä muodossa tarjoaa kansalaisille kaiken kattavan vakuutuksen. Mutta tämäkään näkemys ei loppujen lopuksi kiistä väittämää, jonka mukaan hyvinvointivaltiomalli heikentäisi kasvua ja tuottavuutta.

Jos kuitenkin julkisen sektorin laajempi osuus taloudesta heikentäisi taloudellista kasvua, niin eikö eri maiden bkt:n asukasta kohti pitäisi laskea kokonaisveroasteen nousun myötä? Kuviosta 1 nähdään, ettei asianlaita kuitenkaan ole näin. Toisaalta kokonaisveroaste ja tulojaon tasaisuus (Gini-kertoimen käänteisluku³) näyttävät korreloivan positiivisesti keskenään (kuvio 2). Nettotuloksena täs-

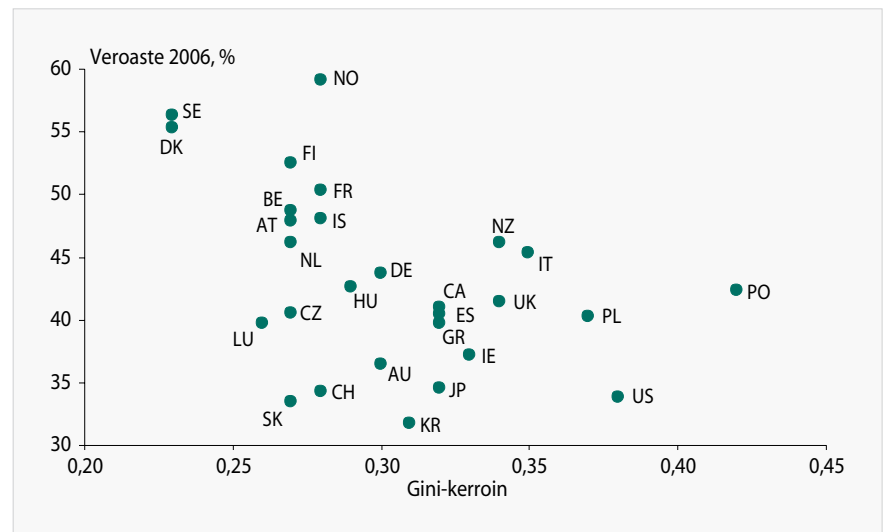
³ Gini-kerroin on tulojaon mittari, joka saa arvon 0, jos tulojako on täysin tasainen, ja se suurenee kohti arvoa 1, kun tulojako muuttuu epätasaisemmaksi. Näin ollen sen käänteisluku kasvaa, kun tulojako muuttuu tasaisemmaksi.

Kuvio 1. BKT henkeä kohti ja veroaste.



Lähde: OECD.

Kuvio 2. Gini-kerroin ja veroaste.



Lähde: OECD.

tä eri maita käsittävästä poikkileikkauks-tarkastelusta voidaan pitää sitä, että hyvinvointivaltiomalli, jossa veroaste on korkea, yhteiskunnan hyvinvointi näyttää olevan suurin. Tulonjaon tasaisuuden myönteisestä vaikutuksesta erilaisiin hyvinvoinnin indikaattoreihin ovat Wilkin-son ja Pickett (2009) kirjoittaneet tuo-reessa kirjassaan.⁴

⁴ Kirjaa arvioi Jukka Pirttilä tämän lehden nume-rossa 4/2009.

Itse asiassa perusteellisemminkin em-piirisen tutkimuksen mukaan julkisten investointien ja yleensä julkisten meno-ten on nähty voivan myös edistää talou-dellista kasvua (Atkinson 1995). Julkisin interventioin aikaansaadulla tulontasa-uksella on nähty olevan mahdollisesti sa-mansuuntainen vaikutus (Gintis ja Bow-les 1982), ja tälle hypoteesille on saatu myös empiiristä tukea (Persson ja Tabel-lini 1994; Alesina ja Rodrik 1994). Myös tuorempi empiirinen tutkimus on saa-nut tuloksia, joiden mukaan julkisen me-

Julkisilla menoilla voi olla talouskasvua lisääviä vaikutuksia pitkälläkin aikavälillä.

notalouden kasvuvaikeus voi osaltaan olla positiivinen.⁵

Kaiken kaikkiaan empiirisen tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin tältä osin ristiriitaisia (Zagler ja Dürnecker 2003). Yksi selitys tähän voi olla siinä, että veronkevennys kohdistuessaan aikuisväestön työpanokseen voi aikaansaada positiivisen kannustin- ja kasvuvaikeuden suhteellisen lyhyellä aikavälillä, kun taas julkisen sektorin vaikutus on välillinen ja huomattavasti pitkäkestoisempi, minkä vuoksi näitä vaikutuksia on vaikea identifioida empiirisessä tutkimuksessa. Julkisen sektorin osuuden suureneminen lähinnä lisää pitkän aikavälin mahdollisuuksia lyhyen aikavälin kannustavuuden kustannuksella.

Niinpä kun laajennetaan esimerkiksi lasten ja nuorten (7–20-vuotiaiden) mahdollisuuksia käydä koulua verovaroilla, niin se tukee inhimillisen pääoman kasaantumista, jonka kasvuvaikeus tuntuu vasta vuosien, jopa vuosikymmenten kuluttua. Tämän vaikutuksen toteutuminen ilmeisesti edellyttää sitä, etteivät laajemminkaan asuinalueiden tuloerot (ja siten koulujen erot) eivätkä perheiden tuloerot saa olla kovin suuria.

Julkisen interventio pitää yhteiskuntaa kasassa (ylläpitää sosiaalista pääomaa) ja estää sen, että rikollisuudes-

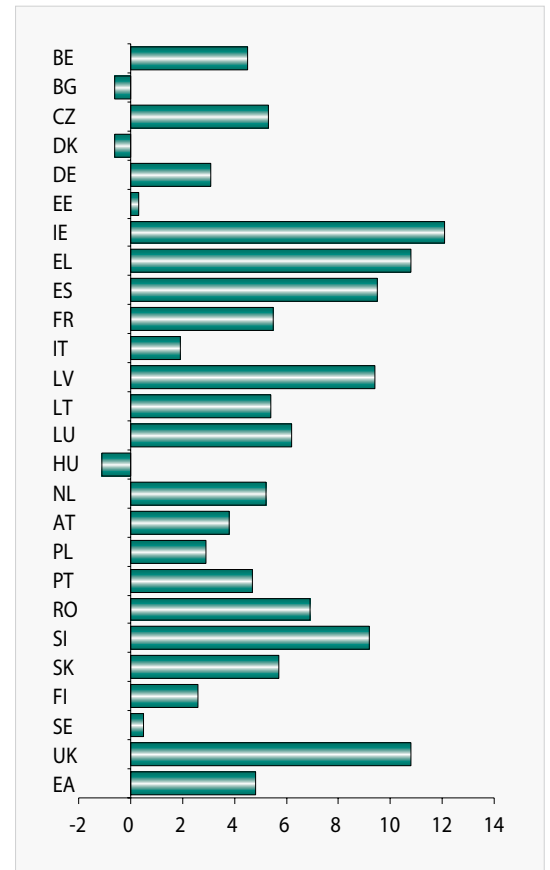
ta tai toisten kustannuksella keinottelusta voisi muodostua elämäntapa laajoille joukoille. Tämän mukaan menoleikkausten suosimisen riskinä voidaan pitää pitkän aikavälin kasvuedellytysten heikentymistä, joskin julkisen menotalouden vaikutus talouskasvuun lieenee epälineaarinen, niin että kasvaessaan kovin suuriksi suhteessa muuhun talouteen julkisten menojen myönteinen vaikutus vaimenee tai häviää. Oikein kohdistuessaan ja oloissa, joissa korruptio ei rasita julkisen hallinnon toimintaa, julkiset menot voimistavat kasvua tiettyyn rajaan asti.

Lopultakin on vaikea sanoa, mikä on Suomen julkisen sektorin optimikoko. Kaiketi poliittinen jakolinja menee juuri tässä. Elinkeinoelämä ja oikeisto haluaisivat keventää vielä lisää verotusta, mikä saa aikaan suuren paineen tasapainottaa julkista taloutta menoleikkauksilla. Taas vasemmisto ja keskusta olisivat valmiita lisäämään menoja joihinkin kohteisiin ja rahoittamaan ne verokiristyksillä.

Julkisen talouden kestävyyskoetuksella?

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa kykyä selviytyä tulevista menoista ilman, että velka kasvaa liian suureksi tai että verotusta joudutaan kiristämään tarpeettomasti.⁶ Kestävyysvaje taas ku-

Kuvio 3. Kestävyysvajeet: mittari S1.



Lähde: European Commission (2009).

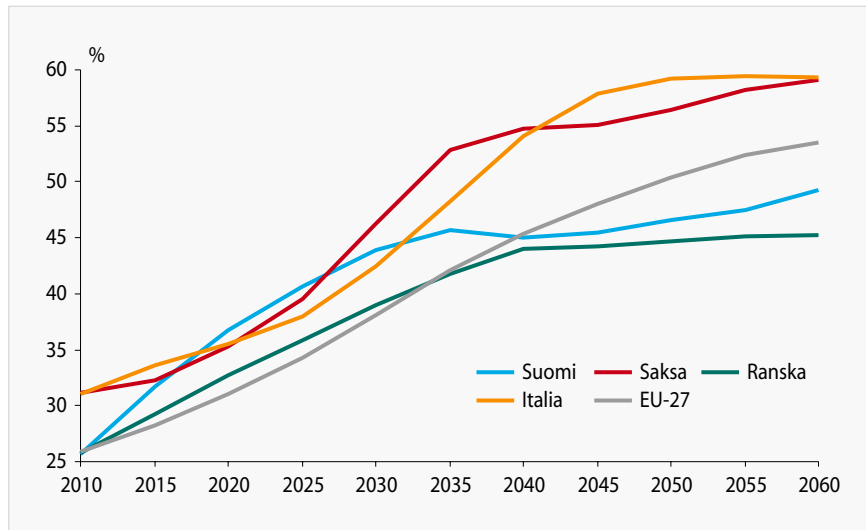
vaa julkisen rahoitusjäämän nykyarvoon diskontattua muutosta (useimmiten parannusta), joka tarvitaan tasapainottamaan julkisen talous pitkällä aikavälillä. EU:n komission viimesykyisen arvon (European Commission 2009) mukaan Suomen kestävyysvaje olisi 4 prosenttia suhteessa bkt:een laskelmassa, joka ottaa huomioon julkisen rahoitusaseman lähtötason ja mm. väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet. Jos tavoitteeksi otetaan julkisen bruttovelan vakauttaminen 60 prosenttiin bkt:sta vuonna 2060, Suomen kestävyysvaje on 2,6 prosenttia.

Jälkimmäinen mittari, jossa suuri lähtövuoden julkisen velka lisää kestävyysvajetta (S1 oheisessa kuviossa), osoittaa, että Suomen kestävyysvaje on euroalueen maiden keskitasoa pienempi. Suomen tilannetta parantaa ennen kaikkea

⁵ Tällaisen tuloksen ovat saaneet muun muassa Beraldo et al. (2005), jotka analysoivat 19 OECD-maata jaksolla 1971–1998, sekä Hjerpe et al. (2006) tutkimuksessa, joka tarkastelee runsasta sataa maata ajanjaksolla 1960–2003.

⁶ Suomen julkisen talouden kestävyttä tarkasteltaessa tulee aina muistaa, että julkiseen sektoriin luetaan valtion ja kuntien lisäksi työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

Kuvio 4. Vanhushuoltosuhteet.



Lähde: Eurostat.

se, että julkisen talouden alijäämä on lähtötilanteessa verraten pieni. Komission arvion mukaan väestön ikääntymisestä johtuva tarve kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa on Suomessa 4,5 prosenttia bkt:sta ja siten suurempi kuin EU-maissa keskimäärin (3,3 prosenttia). Usein on korostettu sitä, että Suomen vanhushuoltosuhte (65 vuotta täyttäneiden määrän suhde 15–64-vuotiaaseen väestöön) alkaa heiketä muuta Eurooppaa aiemmin. Sen sijaan vähemmän on ollut esillä se, että myöhemmin, vuoden 2040 jälkeen, muun Euroopan vanhushuoltosuhte jo ylittää Suomen suhdeluvun.

EU:n komission kestävyysvajelaskelmaan liittyvässä arvioissa Suomen vanhushuoltosuhteesta on elinaikaodotteen ennustettu nousevan vuodesta 2008 vuoteen 2060 runsaalla 6 vuodella naisten osalta ja runsaalla 8 vuodella miesten osalta. Syntyvyyttä kuvaavan kokonaishedelmällisyysluvun on taas oletettu pysyvän 1,8:ssa, vaikka tämä luku on noussut selvästi viime vuosina niin, että se oli vuonna 2009 jo 1,86. Nettomaahanmuuton on oletettu puoliintuvan vuoden 2008 tasosta. Kaiken kaikkiaan näiden ennusteiden epävar-

muus ja oletusten mielivaltaisuus heikentää kestävyysvajelaskelmien luotettavuutta.

Suomen osalta vaatimusta suhteellisen korkeasta julkisen talouden ylijäämästä selittää osin se, että lähes koko eläkejärjestelmä on sisällytetty julkiseen sektoriin. Toisaalta tämä tekee tavoitteen toteuttamisen helpommaksi, koska suurin osa ylijäämästä kertyy juuri työeläkelaitosten ja muiden sosiaalivakuutuslaitosten muodostamasta sektorista. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan kohdalla merkittävä osa eläkkeistä - vaikka ne olisivat pakollisia ja etuusperusteisia - kertyy yksityisessä sektorissa, mikä pienentää näiden maiden kestävyysvajetta.

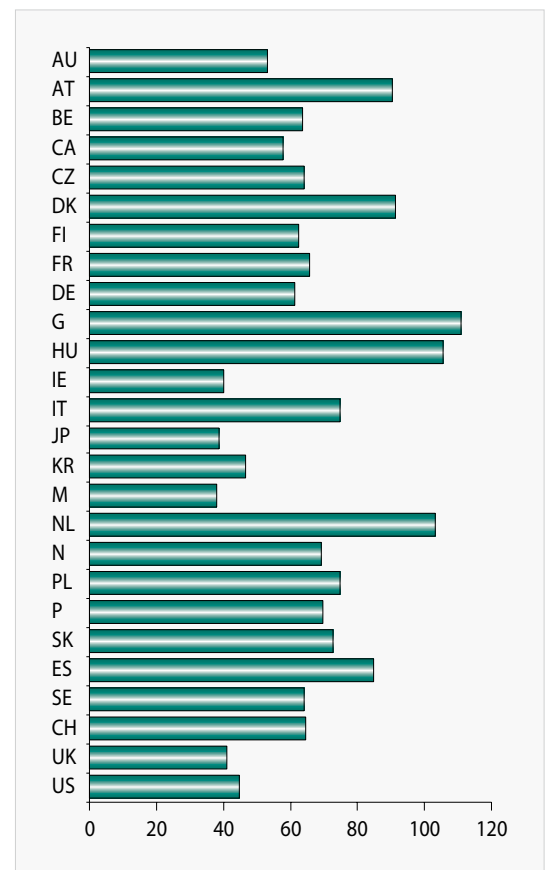
Julkisen sektorin lähtökohtaisen rahoitusaseman ja arvioidun väestömuutoksen lisäksi kestävyysvajeesiin heijastuu tulevien eläkkeiden arvioitu taso. Oheinen

kuvio mediaanieläkeläisen⁷ eläkkeen nettomääräisestä korvaussuhteesta⁸ vuoden 2006 tilanteen perusteella kertoo, että Suomen eläketasot ovat OECD-maiden keskitason alapuolella. Toisaalta EU:n komission kestävyysraportti tuo esiin sen, että joissakin maissa, kuten Italiassa ja Ruotsissa, eläkkeiden määräytymisperusteita on muutettu niin, että julkisten eläkkeiden korvaustaso alenee jyrkästi vuoteen 2060 mennessä. Ruotsissa tosin osa eläkkeistä on vain siirretty yksityiselle puolelle. Italian ja Ruotsinkin osalta tämä on alentanut niiden

⁷ Mediaanieläkeläinen on se "keskimmäinen" eläkeläinen, jonka molemmille puolille sijoittuu yhtä paljon muita eläkeläisiä, kun heidät asetetaan eläkkeidensä suuruuden mukaiseen järjestykseen.

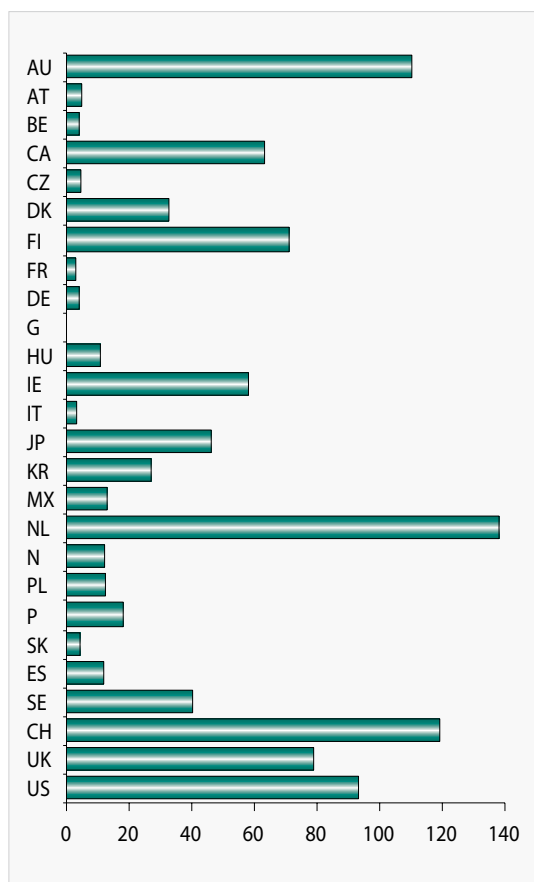
⁸ Eläkkeen suhde sitä edeltäneeseen palkkaan verojen jälkeen.

Kuvio 5. Eläkkeiden korvausasteita.



Lähde: OECD (2009).

Kuvio 6. Eläkerahastot suhteessa BKT:een.



Lähde: OECD (2009).

kestävyyssvajeita. Suomessa eläkkeiden korvaustaso alentunee vähemmän kuin esimerkiksi muissa EU-maissa, mutta siltikään Suomen korvaustaso ei näillä näkymin tule olemaan juuri OECD-maiden keskitasoa korkeampi.

EU:n komission kestävyyslaskelmissa ei ole otettu erikseen huomioon eläkkeiden rahastointiastetta. On selvää, että maassa, jossa eläkemaksuista on kerrytetty rahastoja keskimääräistä enemmän, vanhushuoltosuhteen nousemisen taloudellisia kustannuksia – esimerkiksi nousevien eläkemaksujen muodossa – voidaan keventää purkamalla rahastoja. Suomen eläkerahastot suhteessa bkt:een ovat tavanomaista korkeampia. Niinpä Suomella on muita maita paremmat mahdollisuudet rajoittaa rahastointien karttumista joskus vuoden 2030 jälkeen,

kun vanhushuoltosuhtedekin alkaa stabiloitua.

Eläkkeelle siirtymisen arviointi epävarmaa

Suomessa ikääntyneiden työllisyys alkoi nousta tuntuvasti ja muuta EU-aluetta nopeammin jo vuosituhanen alusta lähtien, kuten Lehto ja Sutela (2010) ovat osoittaneet. Tämä trendi liittyy siihen, että uusien hyvin koulutettujen ja entistä terveempien ikäluokkien osuus työikäisistä nousee. Ilmeisesti myös työtehtävien muuttuminen fyysisesti kevyemmiksi ja mahdollisesti virikkeellisemmiksi on vaikuttanut tähän. Vuoden 2005 eläkeuudistus lakkautti vaiheittain työttömyyseläkkeen ja varhennetun työkyvyttömyyseläkkeen. Eläkeputkea siirrettiin kahdella vuodel-
la alkamaan aikaisintaan 57

vuoden iässä entisen 55 vuoden sijaan. Itse vanhuuseläkkeen entinen kiinteä 65 vuoden ikäraja muutettiin joustavaksi 63–68 vuosien vaihteluväliksi. Houkuttelevuutta jatkaa työuraa vahvistettiin korottamalla yli 52-vuotiaiden ja erityisesti 63–67-vuotiaiden eläkkeiden ansaintaprosentteja. Tulevien eläkkeiden tasoa pudotettiin, kun kuluttajahintaindeksin paino työeläkeindeksissä lisättiin 80 prosenttiin entisestä 50 prosentista.⁹ Lisäksi otettiin käyttöön elinaikakertoimet, joiden vaikutuksesta vastaisten eläkkeiden taso laskee sitä mukaa, kun odotettu elinaika pitenee. EU:n komission arvioissa

⁹ Vastaavasti ansiotasoindeksin paino pieneni 50 prosentista 20 prosenttiin. Koska keskimäärin ansiotaso nousee nopeammin kuin kuluttajahinnat, tämä muutos hidasti tulevien eläkkeiden nousuvauhtia.

(European Commission 2009) Suomen julkisten eläkkeiden korvaustaso alenee parilla prosenttiyksiköllä 47 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen tavoitteena oli Uusitalon (2010) tulkinnan mukaan myöhentää eläkkeellesiirtymisikää 2–3 vuodella vuoteen 2050 mennessä. On arvioitu, että tästä toteutui vuodesta 2002 vuoteen 2009 mennessä jo yksi vuosi.

Itse eläkkeelle siirtyminen ja ikääntyneiden työllisyysasteen nousu voidaan hajottaa seuraaviin tekijöihin:

- eläkeuudistuksesta riippumaton vaikutus
- eläkeuudistuksen vaikutukset, jotka ovat ehdollisia työympäristön, työkyvyn ja työhalujen muuttumiselle
- eläkeuudistuksen suora vaikutus annetuilla tulotasolla ja työmarkkinahistorialla.

Ensimmäistä ja toista vaikutusta on ilmeisesti aliarvioitu. Ikääntyneiden työllisyysasteen voimakas nousu vuodesta 2000 lähtien (Lehto ja Sutela 2010) viittaa siihen, että pelkästään työikäisen ikäluokan rakenteen muutos ja työympäristöjen muuttuminen aikaansaisi yleisesti arvioitua suuremman siirtymän. Arviot vuoden 2005 eläkeuudistuksen suorasta myöhentämisvaikutuksesta (kolmas vaikutus) vaihtelevat vajaasta 2 vuodesta runsaaseen 8 kuukauteen¹⁰. Nämä usein taloudelliseen mallintamiseen perustuvat arviot voivat ottaa vain rajoitetusti huomioon sen, miten uudet työmarkkinoille tulevat ikäluokat eroavat edellisistä.

Myös kaikki se määrittelemätön muutos, joka tapahtuu työympäristöissä tai ikäluokkien työkyvyssä annetuilla tulotasolla ja työmarkkinahistorioilla – mikä ilmeisesti tekee toiseksi mainitun vaikutuksen positiiviseksi – jää vaille huomiota. Kun rakennetaan mallilaskelmia eläkkeelle siirtymisestä, tilastoissa havaittu

¹⁰ Ks. mm. Hakola ja Määttänen (2007).

aiempi käyttäytyminen tavallaan projisoidaan tulevaisuuden rakenteisiin. Tällöin institutionaalisten rakenteiden muuttumisen vaikutusten arvioiminen on hankalaa. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että mallien antamissa ennusteissa eläkkeelle siirtyminen keskittyy nykyisen ikähaarukan (63–68 vuotta) alarajaan, siis 63 vuoteen. Erityisesti OECD:n (2010) Suomi-raportti, jonka mukaan eläkkeelle siirtyminen tulee keskittymään ikävuoteen 63, niin että työssäolo 64 tai 65 vuoden iässä tulee jopa vähentymään, perustuu melko ahtaaseen tulkintaan taloudellisista kannustimista.¹¹

Tilastokeskuksen työolotutkimus (Lehto ja Sutela 2010) on toisaalta mitannut sitä, lisääkö eläkeuudistus ihmisten itse arvioimaa halukkuutta jatkaa yli 63-vuotiaina. Sen mukaan eläkeuudistus aikaansaisi selvän siirtymän vuodesta 2003 vuoteen 2008 niin, että työurat pitenisivät.¹²

Kaiken kaikkiaan työuran pituutta koskevat ennusteet ovat epävarmoja. Tätä epävarmuutta korostaa se, että vuoden 2005 uudistuksen vaikutukset ovat vasta tulossa näkyviin. Syvä taantuma on lisäksi tilapäisesti heikentänyt työllisyystilannetta ja on vaikuttanut myös ikääntyneiden työssäoloon. Merkittävä joukko eläkeikää lähentyviä on siirretty vastoin heidän tahtoaan työttömyysputkeen.

¹¹ Raportissa viitataan kirjallisuuteen, jossa eläkkeelle siirtymispäätös perustuu menetety eläkkeiden nykyarvon ja saavutetun lisäeläkkeen suuruuksien vertaamiseen (Börsch-Supan 2005). On selvää, ettei tässä laskelmassa ikävuosiin 63–68 liitetty eläkkeiden 4,8 prosentin lykäyskorotus riitä. Tämä järjkeily ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että henkilö jatkaa työssäoloaan ja saa lisävuosinaan ansiotuloja huomattavasti enemmän kuin saisi eläkkeitä.

¹² Paljon julkisuutta saaneen EVA:n (2010) selvityksen tulokset eivät ole tämän kanssa ristiriidassa. Tosin aineiston kokoamisen ja kysymysasettelunsa osalta EVA:n selvitys ei täytä tieteellisen tutkimuksen vaatimuksia. Lisäksi koska siinä ei verrata eri kyselyvuosien tuloksia, ei sen pohjalta voida tehdä päätelmiä eläkeuudistuksen vaikutuksista.

Ongelma on heikko työvoiman kysyntä, ei sen tarjonnan kannustimien puute.

Heikko työvoiman kysyntä eikä niinkään työn tarjonnan kannustimien puute on työmarkkinoiden tämän hetken suurin ongelma.¹³ Tämänkään vuoksi ei ole syytä kiirehtiä ratkaisua, jossa vanhuuseläkkeen alaraja nostettaisiin 65 vuoteen. Nopeasti toteutettuna tämä muutos koskisi myös suurimpia ikäluokkia, joiden on ollut vaikea saavuttaa edes normaalia eläkeikää.

Kaiketi tämä keinoitekonen kiire kuvastaa sitä, että nykypoliitikot eivät luota tulevien sukupolvien osaavan tehdä järjeviä ratkaisuja. On kuitenkin ilmeistä, että jos eliniät todella pitenevät ja työkyky ja terveytilanne myös sen myötä parantuvat, valmius esimerkiksi poistaa työttömyysputki tai jopa nostaa vanhuuseläkerajaa on aivan toinen kuin nykyisin. Mutta ennen tätä olisi hyvä nähdä, kuinka halukkaasti jatketaan työuraa 63 vuoden iän jälkeen.

Tarvitaanko nopeita rakenteellisia uudistuksia?

Suomessa poliittisessa valmistelussa on nostettu esiin yhä yleisemmin näkemyksiä, että vuoden 2009 syvän taantumana takia rakenneuudistuksia – mitä ne sitten ovatkaan – on kiirehdittävä. Tämä kiire vaikuttaa keinoitekoisilta varsinkin,

¹³ Muun muassa tätä painotetaan Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunnossa Ahtelan ja Rantalalan eläketyöryhmien mietinnöistä (Kiander ja Lilja 2010).

jos ensisijainen tarkoitus on muuttaa tulevien vuosikymmenten talousrakenteista. Nämä rakenteet voitaisiin paremmin sovittaa vastaamaan tulevaisuuden haasteita vasta myöhemmin, kun se epävarmuus, joka liittyy esimerkiksi tulevaisuuden työllisyystilanteeseen ja Suomen kilpailukykyyn tulevaisuudessa, on hälvennyt. Tällä voitaisiin välttää tarpeettomat ylilyönnit.

Jotkut ratkaisut – esimerkiksi energia-päätökset – ovat kiistanalaisuudestaan huolimatta hyvin ajoitettuja. Finanssi-politiikan toimenpiteitä, joilla turvataan Suomen julkisen talouden kestävyys tuleviksi vuosikymmeniksi, ei taas voida lyödä kiinni ennalta. Vuotuisen harkintaan nojautuvaa politiikkaa perustelee vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksiin ja työurien pituuteen liittyvä epävarmuus sekä laajemminkin koko globaalitalouden kehitykseen liittyvä epävarmuus.¹⁴

Mitä tulee tuottavuuden kohentamiseen osana rakennepoliittikkaa, niin se on mielestäni ollut talouspolitiikan painopistealue lähes aina. Julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseksi on kampanjoitu lähes tauotta jo 1990-luvun alusta. Itse asiassa koko kansantalouden tuottavuus (ja samalla elintaso) määryytyy vahvasti aiemman taloushistorian pohjalta monien tekijöiden summana. Tämän vuoksi siinä ei tapahdu yleensä mitään nopeita muutoksia. Tätä taustaa vasten vaatimukset, joiden mukaan nimenomaan odotettavissa olevan väestön rakennemuutoksen ja muiden ongelmien vuoksi meidän pitäisi kiinnittää huomiota tuottavuuteen, tuntuvat oudoilta. Tuottavuuden kohentaminenhan on tärkeää tulevista ongelmista huolimatta. Viimeaikaisella puheella tuottavuutta kohentavista toimista annetaan

¹⁴ Olen toisaalla esittänyt (Lehto 2008) sen mahdollisuuden, että globalisaatio vaihtuisi lokalisatioon muun muassa kuljetuskustannusten ja energian kallistumisen seurauksena.

myös harhainen käsitys; ikään kuin kokonaistuottavuuteen olisi saatavissa helposti merkittäväkin kohennusta.

Rakenneuudistuksia perusteltaessa Suomen pitkän aikavälin näkymistä annetaan sitä paitsi pääsääntöisesti liian synkkä kuva. Se on jäänyt vaille huomiota, että lähes joka suhteessa muiden kehittyneiden maiden ongelmat ovat Suomen ongelmia suuremmat. Näyttää myös siltä, että esitettyjen uudistusten tähtäin on verraten lyhyt, ja jopa niin, etteivät ne ole pitkällä aikavälillä kestäviä. Tällä tarkoitetaan pyrkimystä tasapainottaa julkisen talous pääosin menoleikkauksin.

Silläkin on merkitystä, että muissa maissa veronkorotuspaineet ovat Suomea suuremmat. Tämä ennakoiki yleistä veroasteiden nousua, mikä myös tekee tilaa Suomen verotuksen kiristämislle. Kun veroperusteet kiristyvät verraten laajalti, jonkin veron perusteiden jääminen ennalleen merkitsee sitä, että kyseisen verotuksen kohteen osalta suhteellinen verotus kevenee. Tätäkin taustaa vasten esimerkiksi elinkeinoelämän esittämä yhteisöveroprosentin roima alentaminen tuntuu kohtuuttomalta. Se johtaisi verokilpailuun ja lisäksi painetta julkisten menojen leikkauksiin. ■

KIRJALLISUUS

Alesina, A. & Rodrik, D. (1994), Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465–490.
Atkinson (1995), Is the Welfare State Necessarily an Obstacle to Economic Growth? *European Economic Journal*, 39, 723–730.
Beraldo, S. & Montolio, D. & Turati, G. (2005), Healthy, Educated and Wealthy: Is the Welfare State Really Harmful for Growth?, *Universitat de Barcelona, Espai de Recerca en Economia, Working Papers in Economics No. 127*.
Börsch-Supan, A. (2005), The 2005 Pension Reform in Finland, *Finnish*

Centre for Pensions, Working Papers 2005:1.

Elinkeinoelämän keskusliitto (2010), Talous kasvuun, verot kohdalleen. Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n verotavoitteet, Helsinki: EK.

Euro & Talous (2010), Talouden näkymät, Erikoisnumero 1/2010, Suomen Pankki.
European Commission (2009), Sustainability Report 2009, *European Economy 9/2009*.

Gintis, H. & Bowles, S. (1982), The Welfare State and Long-term Economic Growth: Marxian, Keynesian and Neoclassical Approaches, *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 72, 341–345.

Haavisto, I. (2010), Työelämän kulttuurivallankumous, EVA:n arvo- ja asennetutkimus 2010, Helsinki: EVA.

Hakola, T. & Määttä, N. (2007), Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin, *Eläketurvakeskuksen tutkimuksia*, 2007:1.

Hjerppe, R. & Kiander, J. & Hämäläinen P. & Virén, M. (2006), Do Government Expenditures Increase Private Sector Productivity?: Cross-country Evidence, *International Journal of Social Economics*, 34, 345–360.

Kiander, J. & Lilja, R. (2010), Eläkeryhmien töiden vaikuttavuusarviointi, Palkansaajien tutkimuslaitos. www.labour.fi/Tiedote/lausunto0310.pdf

Lehto, A.-M. & Sutela, H. (2010), Ikääntyvien työpanos on vahvassa kasvussa, *Tieto & trendit, Tilastokeskus*.

Lehto, E. (2008), Palkansaajien tutkimuslaitoksen pitkän aikavälin ennuste, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja*, 104, 284–285.

OECD (2009), *Pensions at a Glance*, Paris: OECD.

OECD (2010), *Economic Surveys: Finland*, Paris: OECD.

Person, T. & Tabellini, G. (1994), Is Inequality Harmful to Growth, *American Economic Review*, 84, 600–621.

Uusitalo, H. (2010), Johdanto teoksessa Uusitalo, H. & Kautto, M. & Lindell, C. (toim.): Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia, *Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2010:1*.

Valtiovarainministeriö (2010), Julkinen talous tienhaarassa, *Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010*.

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009), *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane.

Zagler, M. & Dünecker, G. (2003), Fiscal Policy and Economic Growth, *Journal of Economic Surveys*, 17, 397–418.