

# Talouden rakenneuudistukset ja julkisen talouden kestävyys

25.11.2013

Suomen hallitus julkisti elokuussa 2013 laajan rakennepoliittisen ohjelman suuntaviivat.<sup>1</sup> Ohjelmassa on hahmoteltu tavoitteet julkisen talouden saattamiseksi kestäväälle pohjalle. Tavoitteena on vahvistaa kuntataloutta karsimalla kuntien velvoitteita sekä etsiä toimenpiteitä, joiden avulla voidaan parantaa julkisen palvelutuotannon tuottavuutta, pidentää työuria, vähentää rakenteellista työttömyyttä sekä lisätä muilla keinoin talouden tuotantopotentiaalia.

Toteutuessaan rakenneuudistukset kohentaisivat julkista taloutta huomattavasti. Suomen Pankin laskelmien mukaan julkisen talouden kestävyysvaje saataisiin kurottua umpeen, mikäli uudistukset kyetään toteuttamaan täysimääräisesti ja viipymättä. Tavoiteltujen vaikutusten aikaansaanti edellyttäisi kuitenkin merkittäviä muutoksia talouden rakenteissa. Keskimääräinen työllisyysaste nousisi merkittävästi. Myös työllisyyden rakenne muuttuisi aiemmin arvioidusta, sillä julkisten palvelujen tuottamiseen sitoutuisi selvästi odotettua vähemmän työvoimaa, jos kuntien karsitut palvelut kyetään tuotamaan aiempaa tehokkaammin.

Rakenneuudistuksia arvioidaan tässä artikkelissa julkisen talouden kestävyysvajeen kannalta.<sup>2</sup> Samalla tuodaan esiin, mitä muutoksia tavoitteiden toteutuminen edellyttäisi mm. työmarkkinoilla ja muussa talouskehityksessä. Lisäksi havainnollistetaan julkisen talouden kehitystä pari

vuosikymmentä eteenpäin. Rakenneuudistusten vaikutusten välittyminen kokonaistalouteen ja julkiseen talouteen kestää useita vuosikymmeniä. Keskeinen kysymys on, kuinka korkeaksi julkisen talouden velka-aste voi nousta ennen kuin rakenneuudistukset alkavat vaikuttaa siihen. Laskelmat osoittavat, että vaikka kuntien sopeutustoimet toteutuvat aikataulun mukaisesti ja työurat pitenevät tavoitteen mukaan, ehtii velka-aste nousta 90 prosentin tuntumaan 2030-luvulla. Jos lisäksi julkisten palvelujen tuottavuus paranee ja tuotantopotentiaali kasvaa, velka-aste jää 70 prosentin tuntumaan.

Rakenneuudistusten tarkastelua laajennetaan analyysillä, jossa otetaan huomioon taloudenpitäjien reaktiot sekä rakenneuudistuksiin että niiden myötä muuttuneeseen julkisen talouden sopeutustarpeeseen. Suomen Pankin kokonaistaloudellisissa mallissa julkinen talous on mallinnettu siten, että eläkeiän noston, tuotantopotentiaalın kasvun ja myös kuntatalouden säästöjen kokonaistaloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida.<sup>3</sup> Mallisimuloinnit näyttävät, että uudistukset, joilla työhön kohdistuvia maksuja ja veroja voidaan vähentää, kohentavat sekä kasvua että työllisyyttä.

## Arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta ilman rakennepoliittisen ohjelman toimia

Julkisen talouden kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkisen talouden rahoitusjäämää olisi heti kohennettava, jotta



*Helvi Kinnunen  
neuvonantaja  
rahapolitiikka- ja  
tutkimusosasto*



*Petri Mäki-Fränti  
ekonomisti  
rahapolitiikka- ja  
tutkimusosasto*



*Jukka Railavo  
ekonomisti  
rahapolitiikka- ja  
tutkimusosasto*

<sup>1</sup> Torstaina 29. elokuuta 2013 sovittu ohjelma, ks. valtioneuvoston kanslian tiedote 351/2013.

<sup>2</sup> Kestävyyslaskelmat perustuvat tarkasteluun, jossa työmarkkinoiden muutokset on otettu johdonmukaisesti huomioon eläkkeensaajien määrässä ja koko talouden työpanoksessa. Kestävyyslaskelmasta tarkemmin, ks. Kinnunen – Mäki-Fränti – Viertola (2012).

<sup>3</sup> Suomen Pankin Aino-mallin kuvauksesta tarkemmin, ks. Kinnunen – Railavo (2011) tai Kilponen – Kinnunen – Ripatti (2006).

*Julkisen talouden sopeutustarve on 4,6 %.*

julkiset tulot riittäisivät kattamaan tulevat menot ilman, että velka-aste ylittäisi 60 %.<sup>4</sup> Kestävyysslaskelma perustuu Suomen Pankin joulukuussa 2013 julkistaman ennusteen mukaiseen lähivuosien ja keskipitkän aikavälin talouskehitykseen. Keskeisiltä oletuksiltaan se vastaa joulukuun 2012 ennusteen yhteydessä tehtyä kestävyysvajearviota.<sup>5</sup> Oletukset eläkeläisten määrästä sekä korvaussuhteiden kehityksestä on kuitenkin päivitetty Eläketurvakeskuksen (ETK) uusien pitkän aikavälin laskelmien mukaisiksi.<sup>6</sup>

Näiden oletusten mukaisesti julkisen talouden sopeutustarve on 4,6 %. Joulukuun 2012 ennusteen yhteydessä arvioitu kestävyysvaje oli 4,2 %. Arvio rakenteellisesta perusalijäämästä on syventynyt noin yhden prosenttiyksikön vuodentakaiseen tilanteeseen nähden<sup>7</sup>. Lisäksi velka-aste on korkeampi kuin vuosi sitten arvioitiin. Aikaisempaa synkempää kuvaa alijäämän kehityksestä ja velkaantuneisuudesta kuitenkin kompensoi Eläketurvakeskuksen entistä myönteisempi ennuste eläkeläisten määrän kehityksestä sekä eläkkeiden korvaussuhteesta vuoden 2020 jälkeen. Tämä kohentaa työeläkerahastojen tasapainoa ja pienentää siten kestävyysvajearviota.

<sup>4</sup> Tämä vastaa Euroopan komission ns. S2-indikaattoria, jota yleisimmin käytetään kestävyyttä mittaavana indikaattorina.

<sup>5</sup> Ks. Kinnunen – Mäki-Fränti – Viertola (2012).

<sup>6</sup> Ks. Risku ym. (2013).

<sup>7</sup> Rakenteellisen alijäämän syvenemiseen vaikuttaa erityisesti eläkemenojen kasvu kuluvaan vuosikymmeneen lopulla. Vuosina 2016–2019 nämä menot lisäävät alijäämää yhteensä 0,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

## Rakenneuudistusten vaikutus kestävyysvajeeseen

### *Kuntatalouden sopeutus*

Rakennepoliittisen ohjelman toistaiseksi konkreettisimmat toimenpide-ehdotukset liittyvät kuntatalouden sopeutukseen sekä työurien pidentämiseen.<sup>8</sup> Kuntatalouden tasapainottamisessa rakenneuudistusten vaikutukset tuntuivat monella eri tapaa.

Selkeimmin uudistukset vaikuttavat kuntien menosäästöihin. Niiden toteuttamiselle on myös asetettu selkeä aikataulu. Säästöt, joita täydentävät kuntien omat tasapainoa kohentavat toimet, on suunniteltu vietävän läpi vuosina 2014–2017. Velkaantumisen taittamiseksi kuntien edellytetään säästävän ja kiristävän verotusta tai tehostavan toimintaansa tänä aikana 2 mrd. eurolla. Tässä laskelmassa oletetaan, kuten rakenneohjelmassa on linjattu, että 1 mrd. euroa on suoria säästötoimia, joilla kuntien palveluvelvoitteita vähennetään. Ohjelmassa kuntien vastuulle jäävän 1 mrd. euron lisävahvistuksen oletetaan tässä toteutuvan kokonaan kunnallisverotusta kiristämällä.

Toteutuessaan menosäästöt supistaisivat kuntien kokonaismenoja noin 2 % vuonna 2017. Kuntien menojen tasoon nähden säästötavoite ei siten vaikuta ylivoimaisen suurelta. Jos sen sijaan kuntien vastuulla oleva 1 mrd. euron säästötavoite kohdentuisi kokonaan kunnallisverotukseen, olisi se merkittävä kiristystoimi. Kunnallisveroäyri nousisi keskimäärin 2 prosenttiyksikön verran (kuviot 1). Se muuttaisi tulovero-

<sup>8</sup> Artikkelin perustuu 9.11.2013 käytettävissä olleisiin tietoihin.

tuksen rakennetta jo melko voimakkaasti tasaveron suuntaan.

Kuntien alijäämä peruslaskelmassa on 1 % suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Säästöt yhdessä verotuksen kiristämisen kanssa jotakuinkin tasapainottaisivat kuntien talouden siihen mennessä. Jos siis kuntataloutta sopeutettaisiin esitetyn aikataulun mukaisesti ja vero- ja menoperusteiden muutokset olisivat pysyviä, kestävyysvaje pienenis 3,7 prosenttiin eli 0,9 prosenttiyksikköä (kuvio 4). Arvio on melko lähellä valtiovarainministeriön laskelmia.

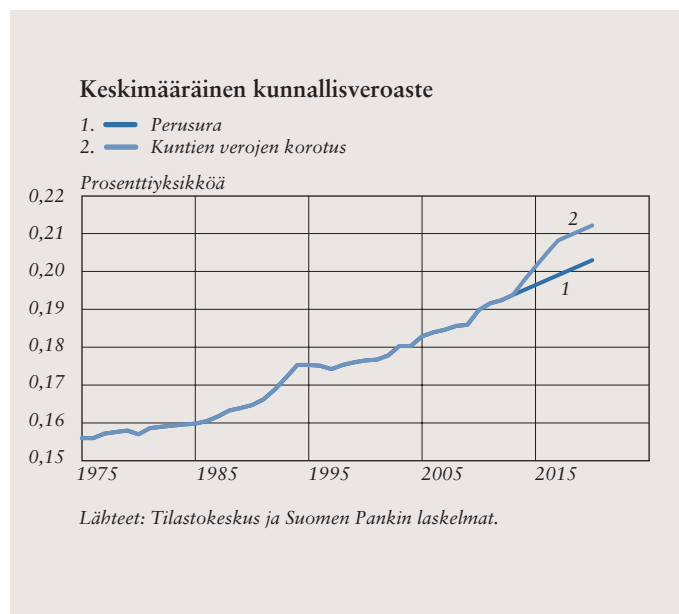
### Työurien piteneminen

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman merkittävin yksittäinen tavoite on työurien pidentäminen kahdella vuodella. Pidennyksen hahmotellaan ohjelmassa jakautuvan siten, että puoli vuotta olisi seurausta aiempaa nopeammasta siirtymisestä työmarkkinoille ja puolitoista vuotta myöhemmästä siirtymisestä eläkkeelle. Tavoitteena on, että työurat olisivat pidentyneet 2020-luvun puoliväliin mennessä.

Käytännön toimet tämän tavoitteen saavuttamiseksi täsmentyvät vasta lähivuosien aikana, kun eläkeuudistuksen sisältö alkaa hahmottua. Näissä laskelmissa työurien pitenemistä tarkastellaan olettamalla, että nuorten todennäköisyys siirtyä työelämään ja ikääntyneiden todennäköisyys jatkaa työelämässä kasvavat. Tätä todennäköisyyttä arvioidaan käyttämällä iän vaikutusta mittaavia kertoimia, jotka on estimoitu työvoimatutkimuksen kohorttiaineistosta.<sup>9</sup> Nuorissa ikäluokissa eli

<sup>9</sup> Menetelmästä tarkemmin, ks. Kinnunen – Mäki-Fränti (2013).

Kuvin 1.



20–24-vuotiaiden ikäryhmässä iän oletetaan vaikuttavan samalla tavalla todennäköisyyteen osallistua työmarkkinoille kuin viisi vuotta vanhempien ikäluokissa. Vanhemmissa ikäluokissa eli 63- ja 64-vuotiaissa ikävaikutuksen oletetaan puolestaan olevan sama kuin 55–59-vuotiaiden ikäluokissa.

Rakennepoliittisen ohjelman vaikutukset alkavat vaikuttaa laskelmassa asteittain vuodesta 2018 lähtien, ja täysimääräisesti uudistusten vaikutukset näkyvät työllisyysasteissa vuonna 2030.

Kohorttikohtaisesti tarkasteltuna ikävaikutuksen muutos tarkoittaisi esimerkiksi vuonna 1960 syntyneiden ikäluokassa sitä, että kun siinä keskimääräinen osallistumisaste olisi historiasta estimoitujen riippuvuussuhteiden mukaan 25 % kohortin edustajien ollessa 63–64-vuotiaita, nousisi osallistumisaste uudistuksen myötä 40 prosenttiin. Vastaavasti esimerkiksi vuonna

*Osallistumisasteen kannalta työurien piteneminen olisi merkittävä muutos.*

2002 syntyneistä osallistuisi työmarkkinoille vuosina 2020–2025 noin 5 prosenttiyksikköä suurempi osuus kuin ennen uudistusta.

Koko talouden osallistumisasteen kannalta työurien piteneminen tässä arvioidulla tavalla olisi merkittävä muutos. Rakennepoliittisessa ohjelmassa on lisäksi tavoitteena vähentää rakenteellista työttömyyttä yhden prosenttiyksikön verran. Mikäli tässä onnistutaan, lisääntyisi työllisten määrä edelleen. Rakennetyöttömyyden supistumisen oletetaan vähentävän myös pitkäaikaistyöttömyyttä, mikä lisää myös työvoimaosuutta, sillä riski jäädä työmarkkinoiden ulkopuolelle pienenee. Kun myös tämä vaikutus otetaan huomioon, nousee osallistumisaste selvästi.

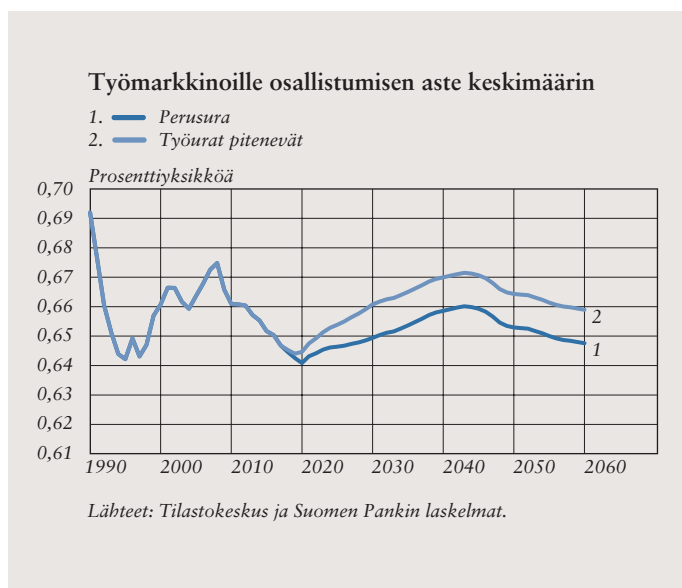
Perusuraan nähden työurien piteneminen ajoittuu voimakkaimmin 2030-luvulle, ja vuonna 2040 keskimääräinen työvoimaosuus olisi noin 1 prosenttiyksikköä suurempi kuin perus-

laskelmassa. Työhön osallistuminen kasvaisi jo tasolle, jolla se on parin viime vuosikymmenen aikana käynyt vain hetkittäin (kuvio 2). Työurien piteneminen tarkoittaisi näin käytännössä suurta muutosta työvoimaresurssien määrässä ja rakenteessa.

Toimet, joilla edistetään työurien pitenemistä sekä alku- että loppupäästä, olisivat toteutuessaan tehokas keino korjata julkisen talouden kestävyyttä. Jos sekä nuorimpien että vanhimpien työkäisten osallistumisaste kohoaisi oletusten mukaisesti, kestävyysvajae supistuisi noin 0,8 prosenttiyksikköä eli 3,8 prosenttiin BKT:stä. Rakennetyöttömyyden väheneminen 1 prosenttiyksikön verran supistaisi kestävyysvajetta edelleen 0,6 prosenttiyksikköä.

Työurien pitenemisen ja pitkäaikaistyöttömyyden pienenemisen yhteisvaikutus kestävyysvajeeseen on laskelmissa jonkin verran pienempi kuin valtiovarainministeriön vastaavat arviot.

Kuvio 2.



## Talouden tuotantopotentiaali kasvaa

Työurien pidentämisen lisäksi rakenneohjelmassa asetetaan erillinen tavoite talouden tuotantopotentiaalin kasvattamiseksi kertaluonteisesti 1,5 prosentin verran. Lyhyellä aikavälillä talouden tuotantopotentiaalia kasvattaa jo syksyllä 2013 saavutettu maltillinen palkkaratkaisu. Pitemmän ajan kuluessa vaikuttavia keinoja ovat yritysten rahoituksen saatavuuden parantaminen, kilpailun edistäminen ja sääntelyn purkaminen. Toimia ei kuitenkaan vielä ole täsmennetty.

Tuotantopotentiaalia kasvattavia toimia on käsitelty laskelmassa pää-

omakannan sekä kokonaistuottavuuden kasvuvauhdin väliaikaisena kiihtymisenä. Investointien arvioidaan vuosina 2014–2020 kasvavan noin 0,1 prosenttiyksikköä ja kokonaistuottavuuden noin 0,2 prosenttiyksikköä perusuraa nopeammin.<sup>10</sup> Koska investointien ja kokonaistuotannon kasvun kiihtyminen on väliaikaista, sillä on pysyvää vaikutusta vain BKT:n tason, mutta ei talouden pitkän aikavälin kasvun kannalta. Talouskasvun väliaikainen kiihtyminen supistaisi kestävyysvajetta 0,2 prosenttiyksikköä, eli vaikutus jäisi melko vähäiseksi.

Vaikka rakenneohjelmassa tavoitellaan vain tuotantopotentiaalin kerta-luonteista kasvua, osa esitetyistä toimita saattaa vauhdittaa tuottavuuden ja talouden kasvua pysyvästi. Ns. schumpeterilaisen ajattelun mukaan toimialan kilpailun lisääntyminen voi kasvattaa yritysten halua innovoida, jos yritykset voivat näin välttää kilpailua tekniikaltaan tasavertaisten kilpailijoiden kanssa ja tällä tavoin kasvattaa voittojaan. Näitä rakenneohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia tuottavuuskasvuun on kuitenkin vaikea kvantifioida, joten ne jätettiin laskelman ulkopuolelle. Laskelma saattaaakin aliarvioida tuotantopotentiaalia kasvattavien toimien vaikutuksia.

### Julkkisten palveluiden tuotannon tuottavuus kasvaa

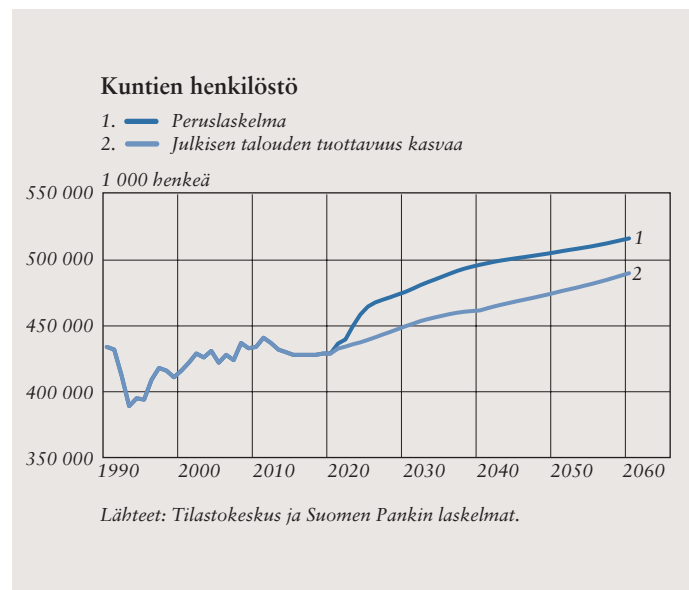
Rakenneohjelmassa tavoitellaan julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvuvauhdin nopeutumista 0,5 pro-

<sup>10</sup> Investointien ja kokonaistuotannon kasvuvauhdin kiihtymistä arvioidaessa käytettiin hyväksi talouden pitkän aikavälin laskentakehikkoa. Ks. Kinnunen – Mäki-Fränti – Newby – Orjasniemi – Railavo (2012).

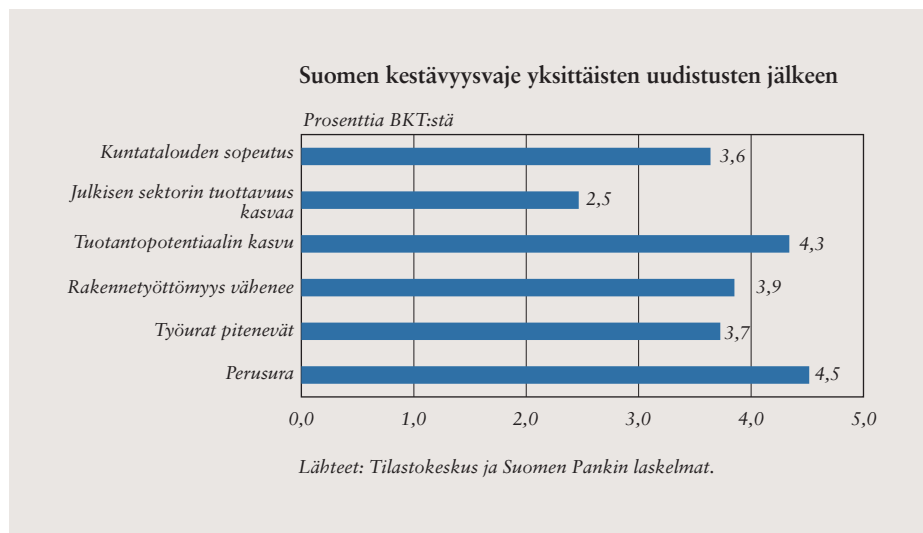
senttiin vuodessa. Julkkisen sektorin tuottavuuskasvun vauhdittuminen vähentäisi kuntien työvoiman tarvetta selvästi. Jos tavoitteeseen päästään ja siinä pysytään 2040-luvun lopulle saakka, henkilöstön lisäämistarve puolittuisi 100 000 hengestä vajaaseen 50 000 henkeen (kuvio 3). Vaikutukset henkilöstötarpeeseen kumuloituvat kuitenkin hitaasti, joten ne näkyvät kunnolla vasta kaukana tulevaisuudessa.

Julkkisen sektorin aiempaa nopeamalla tuottavuuskasvulla olisi heijastusvaikutuksia myös muualle talouteen. Kunnista vapautuisi lisää työvoimaa julkisia palveluita korvaavaan yksityiseen palvelutuotantoon sekä muuhun yksityiseen tuotantoon, jossa keskimääräinen tuottavuus on parempi kuin julkisella sektorilla. Näiden epäsuorien vaikutusten suuruutta on kuitenkin hankala arvioida, joten ne jätettiin laskelman ulkopuolelle.

Kuvio 3.



Kuvio 4.



Laskelmassa oletetaan niin ikään, että julkisen sektorin palkat eivät reagoi julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kohenemiseen. Jos tuottavuuskasvun nopeutuminen kuitenkin näkyy palkka-vaatimuksissa, vaikutus julkisen talouden kestävyteen heikkenee. Kaiken kaikkiaan julkisen palvelutuotannon tuottavuuden tavoitteen mukainen kasvu vähentäisi kestävyysvajetta 2 prosenttiyksikköä (kuvio 4).

### Sopeutusurat

Julkisen talouden pitkän aikavälin skenaario, jossa veroasteet ja menoperusteet pidetään muuttumattomina, johtaisi nopeasti liiallisiin alijäämiin ja kestämatömaan velkaantumiseen. Valtion ja kuntien perusjäämä asettuu kuluvan vuosikymmenen loppupuolella noin -2 prosenttiin ja koko julkisen talouden perusjäämä vajaan -1 prosenttiin. Ikääntymiseen liittyvien menojen kasvu lisää alijäämää, ja valtion ja kuntien yhteenlaskettu perusjäämä olisi 2030-luvun alussa

jo -4 % suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden velkasuhde ylittäisi 2020-luvun lopulla BKT:n arvon (kuvio 5).

Mikään ehdotetuista rakenneuudistuksista ei yksinään riitä pysäyttämään velkaantumista, vaan julkisen talouden kestävyys edellyttää useampien tavoitteiden saavuttamista samanaikaisesti.

Rakennepaketin toistaiseksi konkreettisimpia ehdotuksia ovat kuntien menojen ja tulojen sopeutus, työurien pidentäminen sekä rakennetyöttömyyden vähentäminen. Jos kaikki tavoitteista saavutetaan, ne riittäisivät yhdessä painamaan velka-asteen noin 80 prosentin tuntumaan 2020-luvun lopulla. Jos lisäksi saadaan kasvatetuksi yksityisen sektorin tuotantopotentiaalia ja nopeutetuksi julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvua, velka-aste alenisi 70 prosentin tuntumaan ensi vuosikymmenen lopulla (kuvio 5).

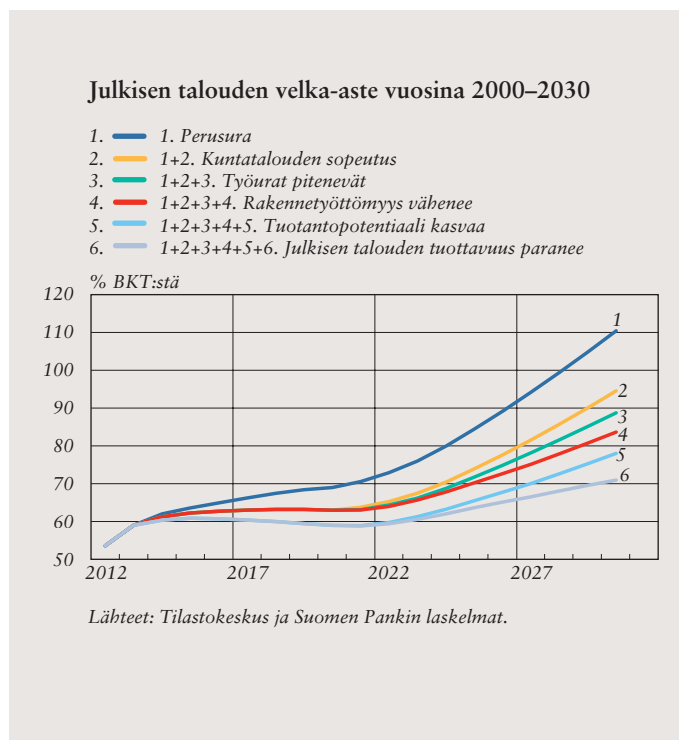
Yksityisen sektorin tuotantopotentiaalin ja julkisen talouden tuottavuuu-

den kasvun vaikutusten aikaurat poikkeavat toisistaan. Yksityisen sektorin tuotantopotentiaalın kasvu korjaisi julkista taloutta nopeasti, kun BKT:n koheneminen alentaısi velka-astetta ja lisäisi verotuloja. Nopeampi tuottavuuskehitys yksityisellä sektorilla nostaa kuitenkin myös julkisen sektorin palkkoja, jolloin vaikutus velka-asteseen jää pitkällä aikavälillä vähäiseksi. Julkisen sektorin aiempaa nopeampi tuottavuuskasvu sen sijaan vaikuttaa velkaan pitemmän ajan kuluttua sitä mukaa kuin säästöt henkilöstötarpeessa alkavat kumuloidua.

Rakenneuudistusten vaikutuksia voidaan velkaurien sijaan tarkastella julkisen talouden sopeuttamistarpeen näkökulmasta. Sopeutustarvetta mitataan tässä veroasteella. Lähtökohtana on vuoteen 2019 saakka ulottuva keskipitkän aikavälin ennusteura. Tällöin talouskehitys on vakiintunut tuotantopotentiaalın määrittämälle kasvu-uralle ja julkisen talouden alijäämä on rakenteellista. Perusurassa finanssipolitiikka on pysynyt muuttumattomana ja julkisen talouden velka-aste on noussut 70 prosentin tuntumaan.

Laskelmassa tavoitteeksi asetetaan julkisen talouden velka-asteen vakiinnuttaminen 60 prosenttiin suhteessa BKT:hen pidemmän aikavälin kuluessa eli 2030-luvun alkuun mennessä. Lisäksi oletetaan, että eläkerahastojen BKT-osuus säilyy muuttumattomana. Vaikka sopeutusaika on pitkä, kokonaisveroastetta pitää perusurassa nostaa voimakkaasti jo 2020-luvun alkupuolella. Verotuksen kiristäminen koskee valtiota ja kuntia, sillä eläkemaksuissa nostopaine on vähäinen (kuvio 6).

Kuvio 5.

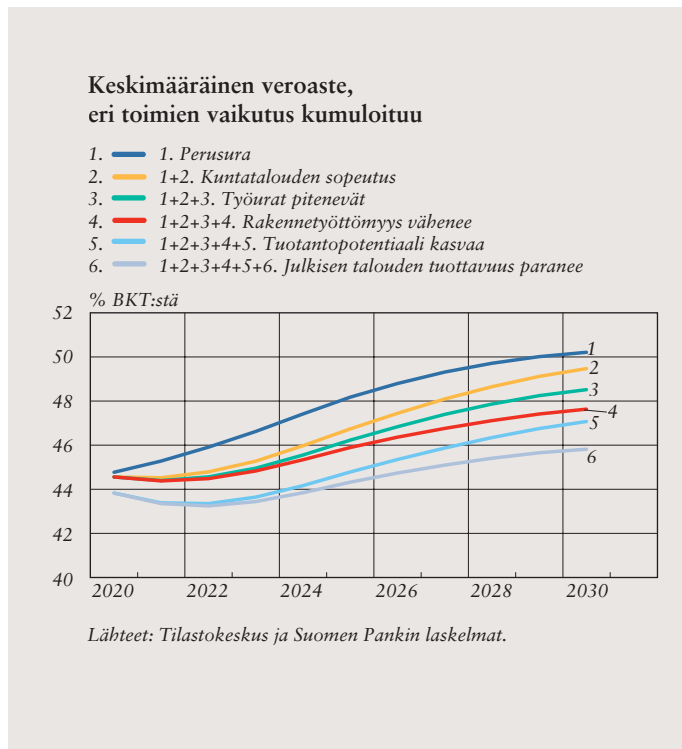


Kuntatalouden sopeutus riittäisi pienentämään verotuksen kiristystarvetta noin 0,7 prosenttiyksikön verran vuoteen 2030 mennessä. Työvoiman tarjontaan vaikuttavilla toimenpiteillä olisi jo tuntuvampia vaikutuksia. Työurien piteneminen yhdessä rakennetyöttömyyden vähenemisen kanssa pienentäisi verotuksen kiristystarvetta vuoteen 2030 mennessä noin 2 prosenttiyksikköä. Tuotantopotentiaalın kasvu ja julkisen sektorin tuottavuuskasvun nopeutuminen hillitsisivät tarvetta kiristää verotusta edelleen yhteensä vajaat 2 prosenttiyksikköä.

Kokonaisveroasteen kehitys osoittaa, että rakenneuudistukset on edullisempaa toteuttaa etupainotteisesti, sillä tällöin verotuksen kiristymisestä aiheu-



Kuvio 6.



tuva rasitus jakautuu ajallisesti tasaisemmin. Sopeutusurat osoittavat myös, että 60 prosentin velka-asteen saavuttaminen edellyttää finanssipolitiikassa kiristystoimia jo selvästi ennen kuin rakenneuudistukset alkavat vaikuttaa.

*Kokonaisveroasteen kehitys osoittaa, että rakenneuudistukset on edullisempaa toteuttaa etupainotteisesti.*

### Toimien vaikutusten arviointi yleisen tasapainon mallilla

Kestävyyslaskelmien avulla tehdyt arviot talousuudistusten vaikutuksista eivät kerro, mitä vaikutuksia talouteen aiheutuu hintojen ja palkkojen muutoksista, joita uudistuksista väistämättä seuraa. Mekaanisilla kestävyyslaskelmilla ei myöskään saada arvioitua, miten talouteen vaikuttaa se, että rakenneuudistusten myötä taloudenpitäjien ei ole välttämätöntä ottaa

omissa kulutus- ja investointipäätöksissään julkisen talouden tulevaa sopeutustarvetta siinä määrin huomioon kuin aiemmin.

Työurien jatkumisesta aiheutuva työvoiman tarjonnan lisäys voi merkitä alemmaa palkkatasoa ja sitä kautta työvoiman kysynnän kasvua. Lisäksi julkiset tulonsiirrot ja verotus vaikuttavat kotitalouksien budjettirajoitteeseen ja sitä kautta työnteon kannustimiin. Jos esimerkiksi tarve kiristää verotusta pienenee, se tyypillisesti lisää työvoiman tarjontaa. Työnteon kannattavuutta lisää myös se, että eläkkeensaajien määrän vähentyessä suhteessa työllisiin eläkevakuutusmaksut alenevat. Kun mallissa toisaalta julkinen kulutus on jaettu julkisen sektorin tuotantoon ja ostopalveluihin, kuntien menojen pienentämisen vaikutukset riippuvat siitä, miten säästöt kanavoidaan.

Suomen Pankin yleisen tasapainon mallin<sup>11</sup> avulla tarkasteltiin kolmea rakennepoliittista uudistusta: kuntien säästöt, työvoiman tarjonnan lisäys ja tuotantopotentiaalinen kasvu. Kuntien säästövaihtoehdossa julkisen kulutuksen oletettiin 1 mrd. euron pysyvän säästön myötä pienenevän määrällä, joka vastaa noin yhtä prosenttia julkisesta kulutuksesta. Työvoiman tarjontavaihtoehdossa puolestaan oletettiin työllisten määrän kasvavan lähes 3 % siten, että niin työikäisen väestön määrä kuin eläkkeensaajien työvoiman tarjonta mallissa kasvavat. Tuotantopotentiaalinen kasvu 1½ prosentin verran on puolestaan seurausta siitä, että tuotta-

<sup>11</sup> Mallin kuvaus, ks. Kilponen ym. (2006). Väestön ikääntymisen vaikutusten kuvaus, ks. Kinnunen – Railavo (2011).



vuus kohenee nopeammin kuin perus-  
uran mukaisessa vaihtoehdossa. Kes-  
keistä mallitarkasteluissa on kuitenkin,  
että työvoiman tarjonnan oletettiin  
kohentuvan ilman, että esim. eläkepara-  
metreihin tehtäisiin olennaisia muutok-  
sia. Aiemmat mallitarkastelut osoitta-  
vat, että erityisesti eläke-etuisuuksien  
heikentäminen on työvoiman tarjonnan  
kannalta varsin tehokas väline.

Mallisimuloinneissa julkinen  
talous tasapainotetaan työhön kohdis-  
tuvan verotuksen avulla eli palkka-  
veroilla ja eläkevakuutusmaksuilla.  
Mallissa on taseyhtälöt erikseen työ-  
eläkerahastoille ja muulle julkiselle  
taloudelle. Eri toimien merkitystä pit-  
kän aikavälin sopeutustarpeelle mita-  
taan näin ollen veroasteen muutoksella.

Simuloinnit nostavat esiin joitakin  
makrotaloudellisia näkökohtia. Ensiksi-  
kin kuntien palvelujen vähentäminen  
johtaa mallissa yksityisten palvelujen  
käytön lisääntymiseen (taulukko 1).  
Työllisyys ja tuotanto ovat siten uudis-  
tuksen myötä paremmat kuin perus-  
uran mukaisessa kehityksessä. Näin  
sopeutustarve pienenee jonkin verran  
enemmän kuin staattisten arvioiden  
mukaan.

Työurien eksogeenisluonteinen  
pidentyminen vähentää tarvetta kiristää  
verotusta yhtä paljon kuin aiemmissa  
laskelmissa arvioitiin. Tuloksista nousee  
esiin se, että työvoiman tarjonnan kas-  
vu pienentää myös reaaliensioita. Se  
näkyi yksityisen kulutuksen BKT-osuu-  
den pienenemisenä. Eläkkeensaajien

Taulukko 1.

Työvoiman tarjonnan, kuntien menosopeutuksen ja tuotantopotentiaalin kasvun vaikutukset julkisen talouden sopeutustarpeeseen yleisen tasapainon mallilla

<i>BKT, pros.yks., %</i>	<i>Kuntien menoleikkaus</i>	<i>Työurat ja työn tarjonta</i>	<i>Tuotantopotentiaalin kasvu</i>
<i>Palkkaveroste, pros.yks.</i>	-1,0	-1,7	-1,6
<i>Työeläkevakuutusmaksu</i>	-0,2	-1,8	-0,1
<i>Kokonaisveroaste</i>	-0,7	-1,3	-0,2
<i>Julkinen kulutus / BKT, pros.yks.</i>	-0,5*	-0,6	-0,1
<i>Eläkemenot / BKT, pros.yks.</i>	-0,1	-1,0	0,0
<i>Yksityinen kulutus / BKT, pros.yks.</i>	0,3	-0,2	0,8
<i>Työllisyysaste, pros.yks.</i>	0,1	1,5	0,1
<i>Työllisyys, %</i>	0,2	2,9*	0,1
<i>Julkisen työllisyyden osuus, pros.yks.</i>	-0,8	-0,7	0,0
<i>Reaalipalkka, %</i>	-0,1	-0,6	1,7
<i>Julkisen sektorin velka / BKT, pros.yks.</i>	0,3	-0,1	0,0
<i>Bruttokansantuote, %</i>	0,5	2,8	1,5
<i>Työn tuottavuus, %</i>	0,4	0,2	1,4*

% = tason prosenttimuutos

\* = toimenpide

Lähde: Suomen Pankki.

työmarkkinoille osallistumisen lisääntyminen vähentää yli 1 prosenttiyksikön verran tarvetta korottaa työeläkevakuutusmaksuja.

Tuotantopotentiaalin lisääntyminen 1½ prosentin verran nopeuttamalla tuottavuuden kasvua kohentaa tulomuodostusta. Vaikka julkisen kulutuksen BKT-osuus ei sen myötä juuri muutu, kilpailukyvyyn koheneminen näkyy myös parempana työllisyytenä.

Mallisimulointien tulokset ovat voimakkaasti ehdollisia sen suhteen, millä finanssipolitiikan parametrilla julkinen talous tasapainotetaan. Tässä esitetyt tulokset kuvaavat tilannetta, jossa sopeutus hoidetaan työhön kohdistuvia veroja ja maksuja korottamalla. Lisäksi mallissa työvoiman tarjonta ja siten palkat reagoivat kohtalaisen voimakkaasti odotetun varallisuuden muutoksiin.

### **Rakennemuutokset vievät aikaa ja ovat poliittisesti haastavia**

Tässä artikkelissa on eri laskentamallien avulla arvioitu hallituksen rakennepaketin vaikutuksia kestävyysvajeeseen sekä julkisen talouden tasapainon ja velkaasteen aikauriin. Jos kaikki toimenpiteet saadaan toteutetuiksi suunnitellusti ja etupainotteisesti ja vaikutukset ovat odotetun kaltaisia, ne riittävät ratkaisemaan julkisen talouden kestävyysongelman. Koska velka on lähtötilanteessa suuri, talousnäkyvät ovat epävarmat ja uudistusten toteutuminen vie aikansa, hallitsemattoman velkaantumisen riski on kuitenkin merkittävä, vaikka isoista rakennetoimista voitaisiinkin sopia.

Uudistusten toteutuminen tarkoittaa merkittäviä muutoksia talouden rakenteissa. Kuntien palvelutarjonta

tulisi tuottaa huomattavasti pienemmän henkilöstömäärän turvin kuin tulevia palvelutarpeita tarkastelevissa arvioissa yleensä on nähty. Samaan aikaan kunnallisveroa pitäisi korottaa yhtä paljon kuin 1990-luvun alun lamavuosina eli noin 2 prosentilla. Talouden tuotantopotentiaalin pitäisi niin ikään kehittyä suotuisasti. Julkisen talouden tasapainottuminen edellyttää myös riittävän nopeaa talouskasvua. Erityisen tärkeää on, että työn tuottavuus alkaa kasvaa myös julkisissa palveluissa. Mahdollisuudet nopeuttaa yleistä tuottavuuskehitystä talouspolitiikan toimin ovat kuitenkin rajalliset.

Verotuksen, sosiaaliturvan ja eläkejärjestelmän parametrien muutoksilla on vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia työn tarjontaan. Se, mitkä parametrien muutokset työvoiman tarjontaan erityisesti vaikuttavat, jää näiden tarkastelujen ulkopuolella. Yleisen tasapainon mallilla tehdyt laskelmat viittaavat kuitenkin siihen, että työhön kohdistuvilla veroilla ja maksuilla on työvoiman tarjonnan kannalta keskeinen merkitys. Jos uudistuksilla voidaan estää työn verotuksen kiristyminen, niiden merkitys koko talouskehityksen kannalta voi muodostua arvioitua suotuisammaksi.

*Asiasanat: talouden rakennemuutokset, julkisen talouden kestävyys, julkisen talouden sopeutus*

## Lähteet:

Kilponen, J. – Kinnunen, H. – Ripatti, A. (2006) Population ageing in a small open economy – some policy experiments with a tractable general equilibrium model. Bank of Finland Research Discussion Papers 28/2006. Suomen Pankki.

Kinnunen, H. – Mäki-Fränäti, P. – Viertola, H. (2012) Suomen julkisen talouden kestävyys-tarkasteluja. Euro & talous 5/2012. Suomen Pankki.

Kinnunen, H. – Mäki-Fränäti, P. (2013) Työvoiman tarjonta ja kohortit: Suhdanteiden vaikutus työmarkkinoille kiinnittymiseen. Euro & talous 3/2013. Suomen Pankki.

Kinnunen, H. – Mäki-Fränäti, P. – Newby, E. – Orjasniemi, S. – Railavo, J. (2012) Suomen talouden pitkän aikavälin kasvuennuste. Euro & talous 3/2012. Suomen Pankki

Kinnunen, H. – Railavo, J. (2011) Väestön ikääntymisen taloudellisten kokonaisvaikutusten tarkastelu yleisen tasapainon mallilla. Euro & talous 5/2011. Suomen Pankki.

Risku, I. – Appelqvist, J. – Sankala, M. – Sihvonen, H. – Tikanmäki, H. – Vaittinen, R. (2013) Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2013. Eläketurvakeskus.

