



Lehdistötiedote 21.4.1997

Julkinen ala erityistapaus Emu-sopeutumisessa

Lisätietoja: Tuovi Allén

Julkisen sektorin sopeutuminen erilaiseen toimintaympäristöön EMU-oloissa on ratkaisevaa koko alueen kansantalouksien kehityksen kannalta. Sen keskeinen merkitys korostuu jo sen vuoksi, että julkisen sektorin rahoitusasemaa koskevat lähentymiskriteerit ja vakaussopimus ovat kriittisiä EMUn toteutumisen kannalta. Julkisten alojen osuus tuotannosta ja työllisyydestä on useimmissa EU-maissa suurempi kuin yksityisen palvelusektorin tai teollisuuden, jolloin muutokset julkisen sektorin laajuudessa vaikuttavat merkittävästi myös koko kansantalouden kasvuun ja työllisyyteen.

EMUn toteutuminen merkitsee peruuttamattomia muutoksia koko EU-alueen kehityksessä. Jääminen EMUn ulkopuolelle ei auta välttämään näitä vaikutuksia vaan EMU tulee vaikuttamaan myös ulkopuolelle jäävien maiden taloudelliseen kehitykseen: 1) EMU-alueen taloudellinen kehitys heijastuu monin tavoin myös EMUn ulkopuolisiin maihin, ja 2) lähentymiskriteerit koskevat tulevaisuudessa yhtä lailla EMU-maita kuin ulkopuolisiakin EU-maita.

Tärkeintä sekä EMU-jäsenyyden että ulkopuolelle jäämisen kannalta on kuitenkin erottaa toisistaan ne talouden kehityssuunnat, jotka ovat EMUsta riippuvaisia ja ne, jotka ovat EMUsta kokonaan riippumattomia. Julkisen sektorin kannalta tämä on erityisen ongelmallista, koska EU-maissa on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut käynnissä muutos julkisen sektorin rakenteessa. 1990-luvun taantuma ja julkisen sektorin velkaantuminen ovat kaikissa EU-maissa lisänneet paineita julkisten menojen karsimiseen ja toimintojen tehostamiseen myös riippumatta talous- ja rahaliitosta. Jatkossakaan ei voida välttämättä erottaa EMUn vaikutuksia muista julkisen sektorin kehitykseen vaikuttavista tekijöistä.

Julkisen sektorin kehitys EU-maissa on pitkällä ajalla ollut hyvin erilaista. 1990-luvulla julkisten menojen bkt-osuuden kasvu on hidastunut ja julkisen kulutuksen bkt-osuus on joissain EU-maissa jopa supistunut. Samanaikaisesti julkisten menojen rakenteessa on tapahtunut siirtymää palvelutuotannosta kohti tulonsiirtoja - eli palveluvaltiosta kohti jakovaltiota. Tämän taustalla on ollut ennen kaikkea julkisten alijäämien kasvu ja rahoitusaseman kiristyminen.

Pohjoismaat ovat edelleenkin hyvinvointivaltioina EU-alueen kärjessä. Myös Itävallassa ja Saksassa valtaosa julkisesta kulutuksesta kohdistuu hyvinvointipalvelujen

tuotantoon eikä siirtymää "hyvinvointivaltiosta" kohti "yö-vartijavaltiota" ole havaittavissa EU-alueella. Pitkällä aikavälillä sosiaalisten tulonsiirtojen bkt-osuus on kasvanut kaikissa EU-maissa, mikä johtuu paitsi väestön ikääntymisestä ja työttömyyden kasvusta myös kansallisesti valituista hyvinvointistrategioista.

Kansalliset erot julkisten palvelujen rakenteessa, tuotantotavoissa sekä rahoituksessa EU-maiden kesken ovat suuria. Myös keskushallinnon (eli valtion) ja alue/paikkallishallinnon (eli kuntasektorin ja maakuntien) välinen työnjako sekä palvelutuotannonjärjestämisessä, verotuksessa että työllisyydessä vaihtelee EU-maiden kesken suuresti. Tämän taustalla on erilaisia kansallisia ja historiallisia kehityspiirteitä eikä mitään "eurooppalaista" mallia voida tunnistaa.

Julkinen sektori työllistää suhteellisesti suuremman osan koko kansantalouden työllisistä Ruotsissa ja Tanskassa (yli 30 prosenttia) sekä Suomessa (25 prosenttia), vähiten Hollannissa ja Saksassa (noin 15 prosenttia). Koko EU-alueella julkinen sektori onkin suurin työnantaja-sektori ja sen arvioidaan työllistävän vajaat 40 miljoonaa henkilöä. Näistä noin kaksi kolmasosaa on paikallishallinnon ja vajaa kolmasosa valtion palveluksessa. Naisten osuus julkisen sektorin työllisistä on suurin Pohjoismaissa, ja näissä maissa naiset toimivat enemmän kuntien palvelutuotannossa. Naiset ovat myös selvänä enemmistönä julkisen sektorin osa-aikatyöllisistä.

Neuvottelujärjestelmien koordinoitua vahvistettava

Lyhyellä ajalla yhteiseen valuuttaan siirtymisestä aiheutuu kertaluonteisia hyötyjä ja kustannuksia, jotka koskevat yhtä lailla julkista ja yksityistä sektoria. Näiden vaikutusten on kuitenkin arvioitu olevan suhteellisen vähäisiä. Sen sijaan talous- ja rahaliitolla tavoiteltavat, pitkän aikavälin vaikutukset ilmenevät makrotasolla talouden vakauden ja tehokkuuden lisääntymisenä, hinta- ja korkotason alenemisella sekä talouskasvun nopeutumisena. Mikäli tämä kehitys johtaa myös investointien kasvuun ja työllisyyden paranemiseen, on sillä myönteinen vaikutus myös julkisen sektorin rahoitustasapainoon. Tämä puolestaan lisäisi julkisen sektorin liikkumavaraa sekä lyhyellä ajalla suh-



dannetilanteisiin sopeuduttaessa että pitkällä ajalla hyvinvointivaltiota ja palvelutuotantoa kehitettäessä.

Palkanmuodostuksen asettuminen koko kansantalouden tasolla työn tuottavuuden kasvuun ja inflaatiotavoitteen asettamaan normiin on EMU-oloissa välttämätöntä. Tämä puolestaan edellyttää neuvottelujärjestelmän vahvaa koordinaatiota ja sitä, että eri sektoreiden palkanmuodostuksessa otetaan huomioon paitsi kunkin sektorin tuottavuuskehitys myös muiden sektoreiden käyttäytyminen ja reaktiot. Keskitetysti koordinoitu sopiminen, korkeat järjestäytymisasteet sekä kollektiivisten sopimusten laaja kantavuus edesauttavat työmarkkinoiden sopeutumista Etuun.

Palkkam muodostuksen joustavuutta voidaan julkisella sektorilla lisätä liittämällä keskitettyyn sopimiseen paikallisesti sovittavia eriä, jotka voivat perustua esimerkiksi tuoksellisuuteen. Samalla on kuitenkin pidettävä huoli siitä, että julkisen sektorin palkanmuodostus noudattaa koko kansantalouden tasolla työn tuottavuuden ja inflaatiotavoitteen määrittämää normia. Palkanormin toteutuminen julkisen sektorin osalta edellyttää kuitenkin, että julkisen sektorin työn tuottavuus määritellään nykyistä paremmin sekä keskimäärin että paikallisesti.

Julkisen sektorin rahoitustasapainon saavuttaminen ja rakenteellisesti ylijäämäiset julkiset budjetit ovat omiaan vakauttamaan talouskehitystä EMU-oloissa pidemmällä ajalla. Kun julkisen sektorin yli/alijäämä jaetaan rakenteelliseen ja suhdanneautomatiikasta johtuvaan osaan havaitaan, että automatiikka on sitä voimakkaampaa ja yli/alijäämien vaihtelu on sitä suhdanneherkempää, mitä suurempi on julkisen sektorin suhteellinen koko. Tällaiset maat - ennen kaikkea Suomi ja Ruotsi - tarvitsevatkin suuremman puskurin julkiselle sektorille eli pienemmän alijäämän ja jopa ylijäämäisen julkisen sektorin EMU-oloissa.

Suomen julkisen sektorin tilanne on historian perusteella kuitenkin muita EU-maita valoisampi: ainoastaan poikkeuksellisen syvä taantuma ja bruttokansantuotteen merkittävä supistuminen johtaisivat tulevaisuudessa alijäämän paisumiseen sekä lähentymiskriteerien ja vakaussopimuksen asettamien rajojen ylittämiseen.

Talous- ja työllisyyspolitiikan koordinoitua lisättävä EU-tasolla

EMUn toteutuminen vuoden 1999 alusta lähtien näyttää todennäköiseltä mutta mukaan tulevien maiden joukko saattaa jäädä hyvinkin suppeaksi. EU-alueen kahtiajakautuminen EMUn ydinmaihin, jotka noudattavat tiukkaa finanssipolitiikkaa, ja maihin, jotka ovat pakotettuja karsimaan julkisia menojaan päästäkseen mukaan EMUN "toiseen aaltoon", muodostaa jo sinänsä uhkan koko rahaliiton onnistumiselle ja talouskasvun jatkumiselle vakaana. Julkisen sektorin rahoitusasemaa koskevat lähentymiskriteerit ja vakaussopimus saattavatkin tässä tilanteessa johtaa suhdannevaihteluita jyrkentävään finanssipolitiikkaan. Toisin sanoen, alijäämien kasvaessa taantumana aikana

useat EU-maat leikkaisivat julkisia menojaan ja kiristäisivät finanssipolitiikkaansa. Tämä olisi omiaan hidastamaan talouskasvua ja johtaisi entistä suurempiin alijäämiin.

Mikäli alijäämien supistaminen lähentymiskriteerien tavoittelun ja vakaussopimuksessa pysymisen varjolla johtaa useissa jäsenmaissa yhtä aikaa julkisten menojen tuntuvaan leikkaamiseen, on seurauksena väistämättä julkisen palvelutuotannon karsiminen ja julkisen sektorin työllisyyden heikkeneminen EU-alueella. Mikäli samanaikaisesti pyritään myös verotuksen harmonisointiin, aiheutuisi siitä lisäpainetta julkisten menojen karsimiseen monissa jäsenmaissa. Koska julkisen sektorin on useimmissa EU-maissa suurin työnantajasektori, voisi seurauksena olla työttömyyden merkittävä kasvu koko EU-alueella. Pohjoismaissa tällainen kehitys johtaisi myös naisten työttömyyden kasvuun sekä hyvinvointivaltion rakenteiden rapautumiseen. Historian perusteella voidaan olettaa, että vakaussopimuksen sallima finanssipolitiikan liikkumavara kattaa kyllä joidenkin EU-maiden osalta budjettiautomatiikan mutta ei välttämättä anna mahdollisuutta aktiiviseen, päätösperäiseen suhdanteiden tasaamiseen. Uhkana on silloin, että ensimmäisten vakavien suhdannehäiriöiden seurauksena useimpien maiden alijäämät lähenisivät nopeasti sallittua rajaa. Voidaankin siten esittää epäily, että julkisille alijäämille sovittu vaihteluväli on useimpien EU-maiden osalta liian kireä ja saattaa jopa edellyttää alijäämien leikkaamista taantumissa. Silloin vakaussopimus itse asiassa lisäisi epävakautta EMU-alueella. Sen vuoksi rahaliiton onnistuminen edellyttääkin myös muunlaista finanssipolitiikan yhteensovittamista sekä talous- ja työllisyyspolitiikan tiiviimpää koordinaatiota EU-maiden kesken.

Julkisen alan kehittäminen riippuvaista muiden EMU-valtioiden kehityksestä

Suomessa julkisen sektorin, myös valtiontalouden, on ollut aina 1990-luvun alun taantumasta asti ylijäämäinen. Nykyisin julkisen sektorin velka- ja alijäämäongelma kohdistuu valtaosin valtiontalouteen. Kunta- ja sosiaaliturvasectori ovat käytännössä rahoitusyliäämäisiä, ja sosiaaliturvasectori on miltei velaton. Valtiontalouden on kuitenkin tasa-painottumassa muutaman vuoden sisällä, jos talouskasvu jatkuu hyvänä.

Suomessa julkisen sektorin rahoitusasema onkin ongelmallinen johtuen juuri työeläkelaitosten erikoisasemasta, jotka lasketaan mukaan sosiaaliturvasectoriin. Julkisen sektorin velkaantumisen kasvu on viime vuosina hillinnyt työeläkerahastojen luototus. Pitemmällä ajalla työeläkelaitosten ylijäämä ja luotonanto valtiolle saattaa kuitenkin vähentyä sekä rahastojen purkamisen että rahoitusmarkkinoiden kilpailun lisääntymisen vuoksi. Mikäli työeläkevarojen sijoittaminen valtion velkapapereihin alkaa nopeasti vähentyä, saattaa Etu-velka kasvaa myös lyhyellä ajalla. Tässä tapauksessa paineet valtion menojen leikkaamiseen ja henkilöstön vähentämiseen lisääntyvät, jotta valtion velkaantumisen ja alijäämän kasvu voitaisiin estää.



Suomen julkisen sektorin ominaispiirteisiin kuuluu laaja kuntasektori, joka vastaa suurimmasta osasta palvelujen tuotantoa. EMUn voidaan olettaa vaikuttavan myös kuntien toimintamahdollisuuksiin. Hyötyjen ja haittojen voidaan myös olettaa keskittyvän samoihin kuntiin. Ensi vaiheessa EMUn myönteiset aluetaloudelliset vaikutukset näkyvät selvemmin niissä kunnissa, joissa on paljon vientiin suuntautuvaa yritystoimintaa. Nämä kunnat ovat myös riskiherkempiä suhdannehäiriöille. EMUn voidaan odottaa myös vahvistavan entisestään sitä aluetaloudellisen kehityksen piirrettä, mikä on ollut käynnissä jo pitkään EMUsta riippumatta: tuotannon ja työllisyyden keskittymistä suuriin aluekeskuksiin ja takamaiden tyhjenemistä.

Aluetaloudellisten ongelmien käynnistymiseen olisi kuntasektorilla varauduttava luomalla talouteen riittävästi liikkumavaraa esimerkiksi omavaraisuutta vahvistamalla. Kuntien palvelutuotannon hoitaminen EMU-oloissa edellyttää sekä kuntien talouden tasapainottamista että palvelutehtävien entistä tarkempaa määrittelyä ja priorisointia. Kuntien ja valtion välisessä työnjaossa on tapahtunut muutoksia viime vuosina myös täysin EMUsta riippumatta, ja tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa.

Euroopan talous- ja rahaliitto tuo julkiselle sektorille lukuisia haasteita ja ongelmia mutta onnistuessaan myös uusia mahdollisuuksia. Ongelmien tiedostaminen ja lähentymiskriteereihin sopeutuminen jo etukäteen antaa enemmän mahdollisuuksia julkisen sektorin kehittämiseksi tulevaisuudessa. Integraation tiivistyessä julkisen sektorin

liikkumavara tulee joka tapauksessa olemaan kapeampi kuin aikaisemmin, ja riippuvuus muun EU-alueen kehityksestä tiiviimpää. Julkisen sektorin rakennetta ja kehittämistarpeita, valtion ja kuntien sekä julkisen ja yksityisen sektorin välistä suhdetta tulisikin jatkossa arvioida juuri tästä näkökulmasta käsin.

Koko kansantalouden kannalta julkisen sektorin merkitys tulee EMUN toteuduttua korostumaan. Julkisen sektorin hyvä rahoitusasema on tulevaisuudessa edellytys paitsi EMUN onnistumiselle myös julkisen palvelutuotannon kehittämiseksi. EMU-oloissa tehokas ja laadukkaita palveluja tarjoava julkinen sektori tulee olemaan myös tärkeä kansallinen kilpailutekijä. ■

Julkaisu

Tuovi Allén:

EMU ja julkinen sektori

Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 67, Helsinki 1997.

ISBN 952-5071-09-X

ISSN 1236-71716

Tilaukset

Irmeli Honka

puh. (09) 2535 7338, fax (09) 2535 7332

e-mail: Irmeli.Honka@labour.fi

Tilauhinta: 80 mk