

2006



Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia | 71

Robert Hagfors ja Juho Saari

Sosiaalipolitiikka talous- ja rahaliitossa

Sosiaalimenot ja julkinen velkaantuminen 15 EU-maassa



Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 71

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2006

Robert Hagfors ja Juho Saari

Sosiaalipolitiikka talous- ja rahaliitossa

Sosiaalimenot ja julkinen velkaantuminen 15 EU-maassa

Kirjoittajat

Robert Hagfors, VTT, johtava taloustutkija
Kela, tutkimusosasto
robert.hagfors@kela.fi

Juho Saari, VTT, dosentti, neuvotteleva virkamies
Sosiaali- ja terveysministeriö, talous- ja suunnitteluosasto
juho.saari@stm.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 951-669-690-2 (nid.)
ISBN 951-669-691-0 (pdf)
ISSN 1238-5069

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2006

Tiivistelmä

Hagfors R, Saari J. **Sosiaalipolitiikka talous- ja rahaliitossa – Sosiaalimenot ja julkinen velkaantuminen 15 EU-maassa**. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 71, 2006. 90 s. ISBN 961-669-690-2 (nid.), 951-669-691-0 (pdf).

Tämän tutkimuksen kohteena ovat talous- ja rahaliiton välilliset vaikutukset harjoitettavaan sosiaalipolitiikkaan, erityisesti jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien liikkumavaraan ja julkisten menojen rakenteeseen. Syrjäyttävätkö sosiaalimenot muita julkisia menoja vai syrjäyttävätkö muut julkiset menot sosiaalimenoja? Tätä voidaan tutkia vakaus- ja kasvusopimuksen sisältämien julkista velkaa ja budjettialijäämää koskevien kriteereiden näkökulmasta, kun julkisesta velasta aiheutuvat korkokustannukset otetaan huomioon julkisten menojen ryhmittelyssä. Tutkimuksessa on analysoitu 15 EU-maan muodostamaa paneeliaineistoa 1990-luvun alusta lähtien. Tarkastelua on täsmennetty sekä eri ajanjaksoihin että erilaisiin velkaantumisen ja alijäämäisyyden mukaan muodostettuihin valtioryhmiin. Tutkimuksessa on lisäksi tehty tilastollisia mallitarkasteluja, joissa on tutkittu julkisten kokonaismenojen rakenteen muutoksia. Selittävinä muuttujina on käytetty useita sosiaalimenoihin vaikuttavia tekijöitä. Tulosten mukaan julkinen velkaantuminen on yksi merkittävä julkisten menojen rakenteen muutokseen vaikuttava tekijä. Sosiaalimenojen suhteellisen aseman heikentymistä voidaan havaita erityisesti nopeasti velkaa pienentäneissä maissa ja niissä, joissa julkinen talous on ylijäämäinen. Näissä maissa on vastaavasti kasvua tukevien julkisten menojen osuus suhteellisesti kasvanut. Tutkimuksen lopuksi käydään keskustelua talous- ja rahaliiton välillisistä vaikutuksista eri politiikkalohkoihin julkisen talouden sisällä.

Avainsanat: Lissabonin strategia, syrjäytys (crowding out), talous- ja rahaliitto EMU, vakaus- ja kasvusopimus, julkinen talous

Sammandrag

Hagfors, R., Saari J. **Socialpolitik inom den ekonomiska och monetära unionen – Socialutgifter och offentlig skuldsättning i 15 EU-länder.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: rapporter 71, 2006. 90 s. ISBN 951-669-690-2 (inh.), 951-669-691-0 (pdf).

Föremålet för studien är den ekonomiska och monetära unionens indirekta verkningar på den socialpolitik som bedrivs, i synnerhet rörelsefriheten inom medlemsstaternas socialpolitiska system och de offentliga utgifternas struktur. Tränger socialutgifterna undan andra offentliga utgifter eller tränger andra offentliga utgifter undan de sociala utgifterna? Detta kan undersökas utgående från tillväxt- och stabilitetspaktens kriterier för offentlig skuldsättning och budgetunderskott, då man tar räntekostnaderna i anslutning till den offentliga skuldsättningen i betraktande vid grupperingen av de offentliga utgifterna. I studien har material som härrör från en panel bestående av 15 EU-länder och som gäller tiden från början av 1990-talet analyserats. Studien har fokuserats både på olika tidsavsnitt och på olika grupper av stater, indelade enligt graden av skuldsättning och underskott. Granskningen har också omfattat statistiska modeller, genom vilka man har studerat förändringar i de totala offentliga utgifternas struktur. Ett flertal faktorer som inverkar på socialutgifterna har använts som förklarande variabler. Resultaten visar att den offentliga skuldsättningen är en faktor med betydande inverkan på förändringar i de offentliga utgifternas struktur. En försvagning av de sociala utgifternas relativa ställning kan observeras speciellt i länder som snabbt minskat sin skuldsättning och i länder med ett överskott i de offentliga finanserna. I dessa länder har på motsvarande sätt de offentliga utgifter som stöder tillväxt proportionellt sett ökat. I studien diskuteras avslutningsvis den ekonomiska och monetära unionens indirekta verkningar på olika politikområden inom de offentliga finanserna.

Nyckelord: Lissabonstrategin, undanträngning (crowding out), ekonomiska och monetära unionen EMU, tillväxt- och stabilitetspakten, offentlig ekonomi

Abstract

Hagfors R, Saari J. **Social Policy in the Economic and Monetary Union – Social Expenditures and Public Indebtedness in 15 EU Countries**. Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland, Social security and health reports 71, 2006. 90 pp. ISBN 951-669-690-2 (print), 951-669-691-0 (pdf).

The study focuses on the indirect effects of the Economic and Monetary Union on social policy choices, especially on the structure of public expenditure and the room for manoeuvre within national social policy. Do social expenditures crowd out other public spending or vice versa? This question can be examined by reference to the budget deficit and indebtedness criteria laid down in the Stability and Growth Pact, when we incorporate the interest payable on public debt into the structure of public expenditure. Based on panel data for 15 EU countries starting in the early 1990's, the analysis focuses separately on discrete time periods and sets of countries defined according to differing patterns of public indebtedness and deficits. The study also contains analyses based on statistical models exploring changes in the structure of public expenditure. As explanatory variables, we have used a variety of factors influencing social expenditures. The results show that the level of public indebtedness has a significant impact on changes in the structure of public expenditure. The share of social expenditure is seen to have declined especially in those countries which have rapidly paid down their public debt or which are running a budget surplus. At the same time, these countries show a relative increase in growth-promoting public expenditures. The study concludes with a discussion of the effects of the Economic and Monetary Union on different sectors of public economic policy.

Key words: The Lisbon Strategy; crowding out; the Economic and Monetary Union EMU; the Stability and Growth Pact, public economics

ALKUSANAT

Sosiaalipolitiikan näkökulmasta tapahtuva talous- ja rahaliiton tutkimus on viime vuosina ollut vähäistä. Tärkeimmät tutkimukset tehtiin talous- ja rahaliittoon liittymisen yhteydessä 1990-luvun jälkipuoliskolla. Jo tämän vuoksi on tärkeää, että linjaukset ja näkemykset ajantasaistetaan. Samalla tutkijoiden huomio kiinnitetään jälleen tähän sosiaalipolitiikan kannalta keskeiseen teemaan.

Tämänkaltaista tutkimusta ei käytännössä voi tehdä tukeutumatta niiden virkamiesten asiantuntemukseen, jotka osallistuvat jatkuvasti aihetta koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Tämän vuoksi kiitämme lämpimästi apulaisosastopäällikkö Ilkka Kajastetta (valtiovarainministeriö), jonka laaja-alainen asiantuntemus ja selkeät näkemykset auttoivat meitä olennaisesti argumentaatiomme terävöittämisessä ja tarkentamisessa. Kiitämme myös kahta toimituksen käyttämää anonyymää asiantuntijaa, joiden esittämien näkökohtien pohjalta olemme voineet parantaa erityisesti alkuperäisen käsikirjoituksen empiiristä osaa. Esitetyt näkemykset ovat yksinomaan kirjoittajien vastuulla eivätkä välttämättä vastaa taustaorganisaatioiden näkemyksiä.

Kelan tutkimusosastossa kirjan julkaisukuntoon saattoivat Tarja Hyvärinen, Eeva-Kaisa Keinänen, Petra Niilola ja Ritva Salavirta. Julkaisun suomen kielen tarkisti Tarja Hyvärinen. Englanninkielisen abstraktin on kääntänyt Harri Lipiäinen ja ruotsinkielisen sammandragin Annika Cavonius Kelasta.

Helsingissä kevään kynnyksellä 2006

Robert Hagfors

Juho Saari

SISÄLLYS

1	KOLMAS NÄKÖKULMA EUROOPPALAISTUMISEEN	9
2	TALOUS- JA RAHALIITTO SEKÄ VAKAUS- JA KASVUSOPIMUS	12
2.1	EMU ja sosiaalipolitiikka	13
2.2	Vakaus- ja kasvusopimus	17
2.3	Suomi, talous- ja rahaliitto sekä sosiaalipolitiikka – poliittiset linjaukset	20
2.4	Aikaisemmasta tutkimuksesta	23
3	MONIULOTTEINEN SYRJÄYTTÄMISKÄSITTE	26
4	MUUTTUJAT JA MENETELMÄT	32
4.1	Vakaussopimuksen rajoitusten kohteet ja sosiaalimenojen osuus	32
4.2	Muuttajat mallitarkastelussa	38
5	MALLIT	43
6	YLEISET TULOKSET	48
6.1	Meno-osuusmallien estimointitulokset	48
6.2	Julkisten menojen rakenteen kehitys ja julkinen velkaantuminen	53
7	MAARYHMITÄINEN TARKASTELU	59
7.1	Maaryhmät	59
7.2	Syrjäytysvaikutus eri maaryhmissä	66
8	YHTENVELO JA KESKUSTELU	69
8.1	Empiiriset tulokset	69
8.2	Talous- ja rahaliiton viime vuosien haasteet	70
8.3	Uudistettu vakaus- ja kasvusopimus	73
8.4	Perustuslakiehdotus ja talous- ja rahaliitto	76
8.5	Jatkotutkimuksen aiheita	78
	KIRJALLISUUS	80
	Liitekuvat	84
	Liite: Maalyhenneluettelo	90

1 KOLMAS NÄKÖKULMA EUROOPPALAISTUMISEEN

Euroopan integraation vaikutukset jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiin ovat olleet laajan keskustelun kohteena viime vuosina. Yhtäältä on enenevässä määrin kiinnitetty huomiota sisämarkkinoiden ja sosiaaliturvan väliseen vuorovaikutukseen. Kiinnostuksen kohteena ovat olleet sisämarkkinoiden neljän vapauden (työvoiman, pääomien, tavaroiden ja palvelujen liikkuvuuden) ja niiden toimintaa rajaavan ja rajoittavan ”yleishyödyllisyyden” tai ”solidaarisuuden” rajapintoihin liittyvät moniulotteiset kysymykset. Toisaalta lukuisissa julkaisuissa on myös analysoitu Lissabonin strategian eli vuosiksi 2000–2010 sovitun unionin kasvustrategian vaikutuksia jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiin ja Euroopan unionin sosiaalipoliittisiin linjauksiin. Näistä näkökulmista sisämarkkinat kytkeytyvät perinteiseen yhteisömetodiin ja Lissabonin strategia ns. uuteen hallitsemistapaan. (Ks. esim. Szyszczak 2001; Kari ja Saari 2005.) Yhdessä ne muodostavat keskustelun sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisesta, jossa jäsenvaltiot ja unionitaso kytkeytyvät enenevässä määrin yhteen tiivistyvän vuorovaikutuksen ja yhteisten tavoitteiden – kuten työllisyyssasteen nostamisen – avulla.

Kummallakin edellä esitellyllä alueella on tehty hedelmällistä tutkimusta, jota on voitu monin eri tavoin hyödyntää sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Samalla ne kuitenkin peittävät alleen kolmannen näkökulman sosiaalipolitiikan eurooppalaistumiseen. Tämä kolmas näkökulma analysoi Euroopan talous- ja rahaliiton (EMUn) ja siihen kytkeytyvän vakaus- ja kasvusopimuksen vaikutuksia jäsenvaltioiden harjoittamaan sosiaalipolitiikkaan. Periaatteessa eurooppalaistumisen analysointiin kuuluu myös se, kuinka jäsenvaltioiden toimenpiteet vaikuttavat unionitasolla harjoitettavaan politiikkaan. Tämä yhteys jäsenvaltioista talous- ja rahaliittoon päin on ollut korostetusti esillä keväällä 2005, kun kesäkuussa 1997 alun perin hyväksyttyä vakaus- ja kasvusopimusta uudistettiin muuttuneisiin olosuhteisiin soveltuvaiksi.

Päältä päin katsoen vakaus- ja kasvusopimuksessa kyse on yksinomaan finanssipolitiikan reunaehdoista. Sosiaalimenojen ollessa varteenotettava osa julkisia menoja – Suomessa sosiaalimenojen osuus on reilut puolet kaikista julkisista menoista – on kuitenkin selvää, että kyse on myös sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisesta, sen reunaehtojen määrittelystä Euroopan unionin tasolla. Vakaus- ja kasvusopimuksen asettamat reunaehdot vaikuttavat merkittävästi muun muassa siihen, kuinka kestäväksi sosiaali- ja terveysturvan rahoitus muodostuu pitkällä aikavälillä. Yhdessä Lissabonin strategian kasvua ja työllisyyttä korostavien linjausten kanssa sillä on vahva välillinen vaikutus myös siihen, miten sosiaalipolitiikkaa muokataan mm. työllisyyttä ja työllistävyyttä edistävään suuntaan.

Tässä tutkimuksessa analysoidaan julkisen velan ja alijäämäisyyden vaikutuksia jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien taloudelliseen liikkumavaraan vakaus- ja kasvusopimuksen sääntelevän julkisen talouden osana. Selitettävänä muuttujana on sosiaalimenojen suhteellinen osuus julkisista menoista. Selitettäväksi muuttujaksi valit-

tu mittari kytkee yhteen sosiaalimenot ja julkisiin menoihin (tarkkaan ottaen julkiseen velkaan ja alijäämään) kohdistuvan talous- ja rahaliiton.

Periaatteessa talous- ja rahaliitto voi vaikuttaa julkisen talouden liikkumavaraan edellyttämällä jäsenvaltioiden sopeuttavan julkiset menonsa aikaisempaa tiiviimmin käytettävissä oleviin tuloihin. Tämän puolestaan katsotaan johtavan julkisten menojen sisäiseen rakennemuutokseen. Vaihtoehtoisesti EMUn katsotaan lisäävän talouskasvua, alentavan korkotasoa, vähentävän velanhoitokustannuksia sekä absoluuttisesti että suhteessa kansantuotteeseen ja lisäävän siten julkisen talouden ja viime kädessä sosiaalipolitiikan liikkumavaraa. (Ks. esim. Kari ja Pakaslahti 2003.)

Nämä teoreettiset päättelyketjut eivät vie analyysia hypoteeseja pidemmälle. Eräänä analyysin haasteena niissä on myös se, että EMUn merkitystä tullaan ylikorostaneeksi, kun esimerkiksi ikääntymisen tai globalisaation vaikutukset sosiaalipolitiikan rahoitusmalleihin ja rahoituksen kestävyYTEEN sekä menojen kohdentumiseen jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Ainakin pidemmän aikavälin tarkasteluissa nämä ovat tietenkin keskeisiä tekijöitä sosiaalimenojen kehitystä arvioitaessa. Vaikka tässä yhteydessä ei puututa sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuvia paineita aiheuttaviin tekijöihin pidemmällä aikavälillä, on selvää, että talous- ja rahaliiton sosiaalipoliittisia vaikutuksia tulee tutkia sellaisten empiiristen aineistojen ja monimuuttujamenetelmien avulla, jotka ottavat mahdollisuuksien mukaan huomioon myös muut menojen kehitykseen ja kohdentumiseen vaikuttavat tekijät.

Tarkastelu on rajattu Euroopan unionin viiteentoista vanhaan jäsenmaahan, jotka olivat unionin jäseniä huhtikuussa 2004. Sen jälkeen unioniin liittyneiden Keski- ja Itä-Euroopan alueelle sijoittuvien siirtymätalouksien sekä Välimeren alueen maista Maltan ja Kyproksen julkisesta taloudesta ja sosiaalimenoista ei ole riittävän luotettavia aikasarjoja. (Itse asiassa on hivenen hämmäntävää, että nämä maat kykenevät laskeamaan julkisten menojensa ja velkansa määrän myös jäsenyyttä edeltäneiltä vuosilta mutta eivät tuon käsitteen sisään sijoittuvien sosiaalimenojen määrää.)

Tutkimuksen kohteena on se, kuinka sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on muuttunut julkisen talouden vakauden suhteen eri asemissa olevissa maissa. Näin voidaan tarkastella, missä määrin julkiselle velkaantumiselle asetetut reunaehdot johtavat julkisten menojen sisäisen rakenteen muutokseen; onko niin, että sosiaalimenot syrjäyttävät muita julkisia menoja vai syrjäyttävätkö muut julkiset menot sosiaalimenoja. Näkökulma painottuu tätä kautta vahvasti julkisen talouden rakenteeseen ja sosiaalipoliittisesti tärkeisiin kysymyksiin.

Lähestymistapa tässä tutkimuksessa on ensisijaisesti funktionaalinen eikä institutionaalinen.¹ Tästä seuraa kaksi rajausta. Ensinnäkin joudumme supistamaan sosiaali-

¹ Sosiaaliturvajärjestelmien kansainvälisessä vertailussa ei toistaiseksi ole kyetty yhdistämään järjestelmien funktionaalisia ja institutionaalisia ominaisuuksia analyttisesti tyydyttävällä tavalla. Uusien tutkimusmenetelmien käyttöönotto saattaa olla yksi ratkaisu ongelmaan. (Ks. Hagfors ja Kangas 2004.)

politiikan sosiaalimenojen käsitteeseen. Myönnämme toki, että sosiaalimenoihin kohdistuva lähestymistapa sosiaalipolitiikkaan on varsin kapea eikä ota huomioon sosiaalisten oikeuksien jakautumista eri riskeissä ja väestöryhmissä. Samat menot voidaan kohdentaa monilla eri tavoilla saman riskin – esimerkiksi ikääntymisen – sisällä. Aggregaattitason sosiaalimenoihin perustuvat mittarit, olivatpa ne sitten tasoja, muutoksia tai etuuksien saajien määrällä sopeutettuja tunnuslukuja, voivat välittää erilaisen kuvan sosiaaliturvan asemasta kuin järjestelmien kattavuutta tai anteliaisuutta kuvaavat disaggregoidut mittarit.² Talous- ja rahaliitolla voi olla myös organisatorisia tai rakenteellisia vaikutuksia, koska sen asettamien reunaehtojen täyttäminen voi edellyttää ”rakenteellisia uudistuksia”: näitä ovat esimerkiksi etuuksien ja palvelujen tarkempi kohdentaminen, kannustinloukkujen purkaminen tai kannustavuuden lisääminen sekä menojen kohdentaminen investointiluonteisiin kohteisiin. Näitä vaikutuksia ei tässä tutkimuksessa voida tarkastella. Toisaalta valittua näkökulmaa kuitenkin puoltaa se, että talous- ja rahaliitto lähestyy nimensä mukaisesti sosiaalipolitiikkaa nimenomaisesti taloudellisesta, euroihin ja prosentteihin supistetusta näkökulmasta.

Toiseksi, tässä sosiaalimenojen julkistaloulosuutta analysoivassa tutkimuksessamme ei taloudellista liikkumavaraa tarkastella ns. automaattisten vakauttajien näkökulmasta. Nämä automaattiset vakauttajat eli sosiaalisten tulonsiirtojen ja ensisijaisesti verotuksen progressiivisuuden kautta tapahtuvat julkisen vallan suorista toimenpiteistä riippumattomat muutokset julkisissa menoissa ja tuloissa vaikuttavat suhdannevaihteluja tasoittavasti.³ Tuloissa vakauttavia eriä ovat tulo- ja varallisuusverot sekä välilliset verot (Kajaste 2002, 151). Sosiaalivakuutusmaksuilla ei ole samankaltaista automaattisen vakauttajan roolia, vaan ne ovat päätösperäisiä. Suomessa sosiaalimenoista automaattisina vakauttajina toimivat noin 30 prosentin osuutta vastaavat menoerät. Sosiaaliturvajärjestelmän sisällä ns. EMU-puskurirahastojen on katsottu toimivan eräänlaisina rajattuina suhdannepuskureina. (Alho ja Kaseva 1999, 131–148.) Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta on tärkeää, että sosiaalimenojen rakenteelliset muutokset ovat suurelta osin päätösperäisiä eivätkä suhdanneluonteisia ilmiöitä.⁴

Tutkimuksen aluksi esitellään talous- ja rahaliiton sekä siihen kytkeytyvän vakaus- ja kasvusopimuksen keskeiset institutionaaliset piirteet. Sitten esitellään käytetyt aineistot ja menetelmät. Tutkimuksen empiirisessä osassa arvioidaan julkisten menojen osuuksissa tapahtuneita muutoksia sekä niihin mahdollisesti vaikuttaneita tekijöitä. Lopuksi tiivistetään keskeiset tulokset sekä pohdiskellaan talous- ja rahaliiton viime aikoina kohtaamia vaikeuksia sekä niihin kytkeytyviä uudistuksia. Samalla arvioidaan uudistusten sosiaalipoliittista merkitystä.

² Tämä on vertailevassa hyvinvointivaltiotutkimuksessa keskeinen ”*dependent variable problem*” (ks. Kühner 2005).

³ On selvää, että koska julkisen sektorin rahoitus koostuu pääasiallisesti verotuloista ja velanotosta, on kysymys verotuksen rakenteesta ja sen kansainvälisistä muutospaineista tärkeä, kun kyseessä on julkinen velkaantuminen. Se, että tässä tutkimuksessa ei tarkastella verotuksen suoraa vaikutusta sosiaalimenoihin, johtuu ensisijaisesti asettamastamme suhteellisen kapeasta tutkimusongelmasta. Näkökulman laajentaminen rahoituskysymyksiin veisi sen tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

⁴ Kysymys siitä, mitkä tekijät ovat suhdanneluonteisia ja mitkä päätösperäisiä, on vaikea ja määrittelyä edellyttää usein empiiristä tutkimusta. Kun yhtenä tavoitteena on erilaisten joustojen laskeminen, julkisten menojen luokittelu – sillä karkeustasolla kuin se tässä tutkimuksessa on tehty – ei anna edellytyksiä edetä tässä kysymyksessä pidemmälle. (Suhdannejoustojen laskemisesta ks. Alho ja Kaseva 1999.)

2 TALOUS- JA RAHALIITTO SEKÄ VAKAUS- JA KASVUSOPIMUS

Euroopan talous- ja rahaliitto toimeenpantiin kolmessa vaiheessa. Pääomamarkkinat vapautettiin EMU-prosessin ensimmäisessä vaiheessa vuonna 1990. Maastrichtin sopimuksessa (1992/3) tehtiin tarvittavat päätökset prosessin jatkosta. Tuohon sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa todetaan tulevaisuudessa tapahtuvasta siirtymästä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen seuraavasti:

KORKEAT SOPIMUSPUOLET

vahvistavat yhteisön talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymisen peruuttamattomuuden allekirjoittamalla talous- ja rahaliittoa koskevat uudet sopimusmääräykset.

Siten kaikki jäsenvaltiot, riippumatta siitä, täyttävätkö ne yhteisvaluutan vahvistamiseksi vaadittavat edellytykset, noudattavat yhteisön tahtoa siirtyä nopeasti kolmanteen vaiheeseen; yksikään jäsenvaltio ei saa estää siirtymistä kolmanteen vaiheeseen.

Jollei kolmannen vaiheen alkamispäivää ole vahvistettu vuoden 1997 loppuun mennessä, ne jäsenvaltiot, joita asia koskee, yhteisön toimielimet ja muut elimet, joita asia koskee, suorittavat huolellisesti kaikki valmistavat tehtävät vuoden 1998 aikana, jotta yhteisö voisi peruuttamattomasti siirtyä kolmanteen vaiheeseen 1. päivänä tammikuuta 1999 ja jotta EKP ja EKPJ voisivat hoitaa tehtäviään täysimääräisesti kyseisestä päivästä.

Toinen vaihe, jonka aikana valmisteltiin yhteiseen valuuttaan siirtymistä, alkoi vuonna 1994. Kolmas vaihe alkoi vuoden 1999 alussa. Sen aikana Euroopan keskuspankki aloitti toimintansa ja siirryttiin yhteiseen rahapolitiikkaan sekä vaiheittain yhteiseen eurovaluuttaan ensin pörssiessä ja sähköisessä rahaliikenteessä. Myöhemmin myös palkat, hinnat ja setelit muuttuivat euroiksi. Siirtymäprosessi päättyi vuoden 2002 kesäkuun lopussa, jolloin eurosta tuli ainoa talous- ja rahaliiton hyväksyneissä jäsenmaissa käytetty yhteinen valuutta. Siirtymäajasta huolimatta useimmissa maissa euroon voitiin siirtyä jo vuoden 2002 alkuviikkoina.

Unionin silloisista jäsenmaista jäivät tässä vaiheessa talous- ja rahaliiton ulkopuolelle sopimuksen mukaisesti Iso-Britannia⁵ ja Tanska⁶ sekä omasta valinnastaan Ruotsi,

⁵ Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella on tapana rahoittaa luottotarpeensa myymällä velkakirjoja yksityiselle sektorille, mikä aiheuttaa tiettyjä rajoituksia. Tämän vuoksi erillisessä pöytäkirjassa säädetään, että ”Ennen kuin neuvosto suorittaa tämän sopimuksen 121 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun arvioinnin, Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittaa neuvostolle, aikooko se siirtyä kolmanteen vaiheeseen.” Toisaalta ”Yhdistynyt kuningaskunta on velvollinen siirtymään kolmanteen vaiheeseen ainoastaan, jos se ilmoittaa neuvostolle aikomuksestaan siirtyä kolmanteen vaiheeseen.”

⁶ Tanskan valtiosäännössä on sellaisia määräyksiä, jotka saattavat merkitä, että Tanskassa on tarpeen järjestää kansanäänestys ennen kuin tämä maa sitoutuu talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen. Tämän vuoksi pöytäkirjan toisen kohdan mukaan ”Siinä tapauksessa, että Tanska ilmoittaa, ettei se osallistu kolmanteen vaiheeseen, sitä koskee poikkeus. Poikkeuksen vaikutuksesta Tanskaan sovelletaan kaikkia niitä tämän sopimuksen ja EKPJ:n perussäännön artikloja ja määräyksiä, joissa viitataan poikkeukseen.”

joilla oli talous- ja sisäpoliittisia syitä pitäytyä sopimuksen ulkopuolella.⁷ Näiden keskuspankit kuitenkin kuuluvat Euroopan keskuspankkijärjestelmään (EKPJ). Tässä luvussa analysoidaan EMUn rakenteita sosiaalipolitiikan näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat EMU ja vakaus- ja kasvusopimukset sekä Suomessa vuosina 1997–1998 tehdyt poliittiset EMUn ja sosiaalipolitiikan välisiä mekanismeja koskevat linjaukset.

2.1 EMU ja sosiaalipolitiikka

Euroopan talous- ja rahaliitto on eräs niistä sosiaalipolitiikan toimintaympäristön muutoksista, jonka vaikutusta sosiaalipoliittiseen järjestelmään oli ja on vaikea ennakoita. Eräs syy tähän on se, että talous- ja rahaliiton vaikutuksia on vaikea erottaa muista sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaaliseen rakenteeseen vaikuttavista ulkoisista tekijöistä. Sosiaalipolitiikan suurimmat haasteet eivät aiheudu talous- ja rahaliitosta tai muista Suomeen nähden ulkoisista tekijöistä. Suurimmat ongelmat yhdisty(ne)vät kansallisella tasolla työmarkkinoiden ja kotitalouksien epätyypillistymiseen, elatus- ja huoltosuhteen muutoksiin sekä tuottavuuden ja talouskasvun kehitykseen. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että talous- ja rahaliitolla voi olla välillisiä vaikutuksia sosiaalipoliittisiin instituutioihin.

Mahdollisia vaikutuksia sosiaalimenoihin arvioitaessa on otettava huomioon sosiaalimenokäsitteen määrittelyyn liittyvät ongelmat. Sosiaalimenokäsitettä käytettäessä joudutaan arvioimaan, kuinka hyvin käytetty määritelmä kattaa kyseisen jäsenmaan sosiaalimenot. Ideaalittyyppisesti kaikki menot olisivat veronalaisia ja kuuluvat sosiaalimenokäsitteen piiriin. Eri maiden välillä on näissä suhteissa kuitenkin huomattavia eroja. Jäsenmaat ovat organisoineet sosiaali- ja terveyspalvelut eri tavoilla. Monissa maissa palvelut on rahoitettu vakuutusmaksujen ja verovähennysten avulla. Toisissa jäsenmaissa palvelut rahoitetaan ja organisoidaan kuntien avulla, jolloin palvelut tuotava henkilökunta on kuntien palveluksessa. Kolmansissa maissa esimerkiksi sairausvakuutus tai merkittävä osa työeläkevakuutuksesta on organisoitu lainsäädäntöön läheisesti verrattavissa olevalla tavalla, mutta joka kuitenkin sijoittuu sosiaalimenokäsitteen ulkopuolelle. Näiden tekijöiden suhteen uudelleenarvioituja sosiaalimenokäsitteitä on kuitenkin olemassa vain muutamalta vuodelta ja vain osasta tässä yhteydessä tarkasteltavista maista. (Adema 2001.)

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen jälkeen voidaan jo arvioida prosessin tärkeimpiä sosiaalipoliittisia vaikutuksia Euroopan talous- ja rahaliiton alueella. Vaikutukset voidaan jakaa siirtymäkauden (1990–1997) aikana ja sen jälkeen (1998–2003) tapahtuneisiin muutoksiin. Rajakohtana on tässä yhteydessä pidetty Amsterdamissa kesäkuussa 1997 annettua päätöslauselmaa ja sen jälkeen heinäkuussa 1997 annettua

⁷ Näiden lisäksi Portugalilla oli siirtymäkauden oikeus säilyttää Azoreiden ja Madeiran autonomisille alueille annettu oikeus hyötyä korottomasta luottojärjestelystä.

kahta asetusta,⁸ jotka loivat pysyvän institutionaalisen kehyksen talous- ja rahapolitiikalle sekä osin myös sosiaalipolitiikalle. Periaatteessa rajakohdan voisi siirtää myös talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkuun vuoteen 1999; ja tietyssä määrin olisi perusteltua myös sijoittaa se siihen vielä tulevaisuudessa olevaan hetkeen, jolloin kaikki EMU-valtiot tosiasiallisesti toimeenpanevat vuonna 1997 tekemänsä poliittiset sitoumukset, jotka koskevat julkisen talouden vakautta ja ylijäämää.

Siirtymävaiheen tärkein vaikutus välittyi talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerin kautta. EMUn lähentymisehdot johdettiin näkemyksestä, jonka mukaan talous- ja rahaliitto tulisi toteuttaa vain niiden jäsenvaltioiden kesken, joilla on samanlainen talouden rakenne. Nämä Maastrichtin (1993) lähentymiskriteerit (109j ja 104c artikkelit) olivat seuraavat⁹:

- Vakaa hintataso, eli inflaatio saa ylittää tarkasteluajankohtaa edeltävän vuoden aikana korkeintaan 1,5 prosentilla kolmen alimman inflaation jäsenmaan keskiarvon.
- Julkisen talouden alijäämä saa olla enintään kolme prosenttia bruttokansantuotteesta¹⁰.
- Julkinen velka saa olla enintään 60 prosenttia bruttokansantuotteesta¹¹.
- Vakaa valuuttakurssi, eli jäsenvaltion valuutan tulee noudattaa Euroopan valuuttajärjestelmän vaihtokurssien tavanomaisia vaihteluvälejä kahden tarkasteluajankohtaa edeltävän vuoden aikana. (ERM-järjestelmä.)
- Alhainen korkotaso, eli jäsenvaltion pitkät lainakorot saavat olla korkeintaan kaksi prosenttia korkeammat kuin kolmen alimman inflaation maassa keskimäärin.

Lähentymiskriteerien arviointiperusteet ja ajanjaksot täsmennettiin Maastrichtin sopimukseen (11/1993) liitettyssä pöytäkirjassa. Varsinaisessa sopimuksessa määriteltiin vain yleisimmät suuntaviivat. Näiden kriteerien lisäksi arvioitiin myös ecun (silloin käytössä olleen laskennallisen valuutan), vaihtotaseiden tasapainon ja työvoiman yksikkökustannusten muutosta. Näillä täydentävillä kriteereillä ei kuitenkaan ollut samaa statusta ja sitovuutta kuin edellä mainituilla lähentymiskriteereillä.

⁸ Vakaus- ja kasvusopimus rakentuu siis poliittisesta julistuksesta (Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta, joka tehtiin 17. kesäkuuta 1997) ja kahdesta sen toimeenpanevista asetuksesta, numeroista 1466/97 ja 1467/97.

⁹ Pöytäkirja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 121 artiklassa (ent. 109 j artikla) tarkoitetuista lähentymisperusteista.

¹⁰ ”3 prosenttia ennakoitun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuudesta markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta”.

¹¹ Yleensä tässä yhteydessä todetaan lisäksi, että ”tai sen tulee lähentyä tätä arvoa”. Tämä johtuu siitä, että kuten myöhemmin tarkemmin kuvataan, useassa jäsenmaassa julkisen velan määrä ylittää tämän arvon.

Käsite julkinen talous määriteltiin tässä yhteydessä laajasti. Asetuksen 3605/93 mukaan julkisella taloudella tarkoitetaan keskushallintoa, valtionhallintoa, paikallishallintoa sekä sosiaaliturvarahastoja. Määrittely oli käännteinen eli julkiseksi taloudeksi katsottiin ESA95 tilinpitomääritelmän ei-kaupalliset lohkot. Näin esimerkiksi Suomen työeläkevarat, jotka ovat joidenkin arvioiden mukaan yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnassa, määrittyivät julkisen talouden osaksi. Tämä määrittely oli tärkeä senkin vuoksi, että sen avulla Suomi täytti lähentymiskriteerit laman pohjan jälkeen nimenomaan julkisen talouden laajan, sosiaaliturvarahaston kattavan määritelmän vuoksi.

Valtiontalouden alijäämä oli 1990-luvun alkupuolella syvimmillään noin 11–12 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomi pääsi EMU-kriteerin mukaiseen julkisen talouden alijäämään vuonna 1995 paitsi valtiontalouden alijäämän supistumisen (vuonna 1996 enää 7,4 prosenttia) myös sosiaaliturvarahastojen (käytännössä työeläkerahastojen) ylijäämän avulla. Kuntatalous oli näinä vuosina keskimäärin tasapainossa, jos kohta kuntien välillä oli suuria eroja. (Valtion velan määrittelyn yhteydessä ei otettu huomioon valtion eläkerahastolta valtion budjettitalouteen otettuja lainoja.) Samalla työeläkejärjestelmän yhteydessä olevien sosiaaliturvarahastojen rooli julkisen talouden osana tuli selkeästi määriteltyä. Laajasta julkisen talouden määritelmästä seurasi sekin myönteinen vaikutus, että Suomessa alettiin julkista taloutta analysoida ja arvioida yhtenä kokonaisuutena, sen sijaan että tarkastelu olisi entiseen tapaan tehty sektoraalisesti.

Lähentymiskriteerien toteutumista seurattiin vuosina 1993–2000 lähentymisraportin (konvergenssiraportin) avulla. Niissä erityinen huomio kohdistui ”rajatapauksiin” ja/tai raha- ja talousliiton ulkopuolelle jääneisiin jäsenmaihiin. Jälkimmäisessä ryhmässä Tanska ja Iso-Britannia olivat edellä todetusti poikkeustapauksia, koska niillä oli ja on sopimukseen perustuva oikeus pysyä talous- ja rahaliiton ulkopuolella määrittömän ajan. Viime vaiheissa, vuonna 2000, tarkastelu rajoittui Ruotsiin ja Kreikkaan. Ruotsin kruunu ei täyttänyt rahanarvon vakautta koskevaa ehtoa ja jäsenmaan keskuspankkia koskeva lainsäädäntö ei ole talous- ja rahaliiton ehtojen mukainen. Ruotsi olisi kuitenkin hyväksytty talous- ja rahaliiton jäseneksi, jos se olisi itse sitä halunnut. Kreikan lähentymisprosessia seurattiin huolellisesti ja sen liittyminen talous- ja rahaliittoon oli myös tosiasiallisesti lähentymiskriteerien ehdollistama. Kuten myöhemmin käy tarkemmin ilmi, Kreikan pääsy EMUun perustui luovaan kirjanpitoon. Tämän luovuuden ansiosta Kreikka on kuitenkin nauttinut merkittävää EMUn tuomaa korkoetua.

EMU:n kolmannessa vaiheessa yhteisen rahan käyttöön ottaneet maat ryhtyivät laatimaan lähentymisohjelmien sijasta vakausohjelmia.¹² Tästä säädetään asetuksen 1466/93

¹² Vakausohjelmien ohella jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa pyritään koordinoimaan talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen avulla. Tämän toimintamallin oikeusperusta on yhteisösopimuksen 98–99 artiklassa. Sen lähtökohtana on ajatus talouspolitiikasta yhteistä etua koskevana asiana, mikä edellyttää jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen yhteensovittamista. Näiden ohella harjoitettuun talouspolitiikkaan ovat tässä tarkastellulla aikavälillä vaikuttaneet Euroopan työllisyysstrategia (1997–), joka tulee yhteensovittamaan talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa, sekä Euroopan rakenteellisiin haasteisiin paneutuva Cardiffin (1998–) prosessi. (Ks. tarkemmin Kajaste 1999.)

kolmannen artiklan ensimmäisessä alakohdassa, joka kuuluu seuraavasti: ”1. Kaikkien osallistuvien jäsenvaltioiden on toimitettava neuvostolle ja komissiolle säännöllisin väliajoin perustamissopimuksen 103 artiklan mukaista monenvälistä valvontaa varten tarvittavat tiedot vakausohjelman muodossa; ohjelma on olennainen perusta hintavakaudelle ja työpaikkoja luovalle voimakkaalle kestäväälle kasvulle.” Viitattu 103 artikla on puolestaan seuraava:

1. Yhteisö ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavaroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavaroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi.

2. Neuvosto voi 252 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen tarvittaessa täsmentää 101 artiklassa ja tässä artiklassa tarkoitettujen kieltojen soveltamiseksi tarvittavat määritelmät.

Tavoitteena on siis vahvistaa jäsenvaltioiden välistä valvontaa luomalla läpinäkyviä toimintamalleja.

Lähentymiskriteerien yksityiskohtaista toteutumista on tarkasteltu useissa tutkimuksissa, joten niihin ei tässä yhteydessä perehdytä sen tarkemmin. Vuoden 1997 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat lähentyneet sovittuja kriteerejä erityisesti rahapolitiikassa (korkotasossa ja rahanarvossa). Poikkeuksia olivat Iso-Britannia ja Kreikka. Vain harvat jäsenmaat (kuten Suomi, Iso-Britannia ja Luxemburg) olivat kiistatta saavuttaneet finanssipoliittiset (julkisen talouden alijäämää ja julkisen talouden velan vähentymistä koskevat) kriteerit. (Widgren 2001, 253.)

Näistä ongelmista huolimatta jäsenmaat päättivät vuonna 1998 edetä kohti kolmatta vaihetta. Alkuvaiheessa EU-maista jäivät EMUn kolmannen vaiheen toimeenpanon ulkopuolelle vastentahtoisesti Kreikka, oman poliittisen valintansa mukaisesti Ruotsi ja erioikeuden perusteella Tanska ja Iso-Britannia (erioikeuden perusteella sekä talouden suhdannetilanteeseen ja poliittisiin tekijöihin vedoten). Kreikka liittyi EMUun vuonna 2001. Ruotsissa kansanäänestys syyskuussa 2003 kaatoi hankkeen: 56,1 prosenttia äänesti EMUa vastaan ja 41,8 prosenttia sen puolesta. Äänestysprosentti oli 81,2, joten tulos oli selvä. Sen jälkeen Tanska ja Iso-Britannia siirsivät päätöksen tekemisen tulevaisuuteen. Kumpikin näistä maista on päättänyt järjestää EMUsta kansanäänestyksen.

Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkaessa(kaan) kaikki sen jäseniksi hyväksytyt yksitoista maata eivät yksiselitteisesti täyttäneet kaikkia lähentymiskriteerien ehtoja. Erityisen ongelmallinen oli julkisen velan kriteeri, jonka osalta riittäväksi kriteeriksi katsottiin ”lähentyminen kohti” asetettua 60 prosentin rajaa. Kriteerit ylittäneet maat kuitenkin lähentyivät kohti EMU-kriteereitä sekä alijäämien että julkisten velkojen osalta. Suomi täytti asetetut kriteerit 1990-luvun puolivälin jälkeen; tosin ERM-järjestelmään Suomen markka kytkettiin vasta lokakuussa 1996. Samoin kuin Italia, Suomi ei näin tarkkaan ottaen täyttänyt vaadittua kahden vuoden jaksoa, kun toukuussa 1998 tehtiin päätös EMUun hyväksyttävistä maista. Julkisessa taloudessa edellytettiin, että velan osuus bruttokansantuotteesta olisi alle 60 prosenttia tai vaihtoehtoisesti velka lähentyisi kyseistä rajaa. Jälkimmäinen pehmentävä raja oli välttämätön, koska EU:n eräiden tärkeiden jäsenmaiden, kuten Italian ja Belgian, julkinen velka ylitti ja ylittää reilusti 60 prosentin rajan.

2.2 Vakaus- ja kasvusopimus

Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimus, josta päätettiin Amsterdamin kokouksessa kesällä 1997, tarkensi näitä käsitteitä edelleen. Asetukset vakaus- ja kasvusopimuksesta ovat numeroiltaan 1466/97 ja 1467/97. EMUun liittyneeseen jäsenmaahan kohdistetaan sanktioita, jos julkisen talouden alijäämä on rakenteellinen (”liiallinen”), eikä asiaankuuluvia korjaavia toimenpiteitä aloiteta kymmenen kuukauden kuluessa. (Liiallinen alijäämä ei siis välttämättä ole rakenteellinen alijäämä. Hyväksyttävissä oleva liiallinen alijäämä voi syntyä satunnaisista menoja lisäävistä tekijöistä.) Näiden toimenpiteiden avulla julkinen talous tulee saattaa tasapainoon tai ylijäämäiseksi keskipitkällä aikavälillä.

Asetuksen mukaan asetettavat sanktiot ovat ensin ennen obligaatioiden liikkeellelaskua annettavia tietoja, Euroopan investointipankin lainaehtoihin liittyviä rajoituksia ja yhteisön ”kassaan” maksettavia pakollisia ja korottomia talletuksia. Koroton talletus on 0,2 prosenttia bruttokansantuotteesta ja yksi kymmenesosa 3 prosentin alijäämäkriteerin ja todellisen alijäämän erotuksesta. Talletuksen maksimimäärä on 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Mikäli jäsenvaltio ei toimeenpane julkisen talouden vakautta palauttavia toimenpiteitä, talletukset muuttuvat sakoiksi. Neuvosto kumoaa päätökset heti, kun liiallinen alijäämä on oikaistu. Näin pitkälle ei toistaiseksi ole toki menty. Taantumien oloissa noudatetaan poikkeusjärjestelyjä. Jos bruttokansantuote laskee 0,75 prosenttia, sanktiotoimenpiteet ovat harkinnanvaraisia. Mikäli bruttokansantuotteen supistuminen on 0,75:n ja 2,0 prosentin välillä, oikeus sopimuksesta poikkeamiseen myönnetään harkinnan jälkeen Euroopan unionin neuvostossa. Arvioon vaikuttaa tilanteen ”poikkeuksellisuus” arvioituna joko suhteessa muutoksen nopeuteen tai aikaisempaan kansalliseen ”kokemukseen”. Oikeus sanktiottoon sopimuksesta poikkeamiseen myönnetään automaattisesti, jos bruttokansantuotteen lasku on 2 prosenttia tai suurempi.

104 artikla

1. Jäsenvaltiot välttävät liiallisia julkistalouden alijäämiä.
2. Komissio valvoo jäsenvaltioiden talousarviotilanteen ja julkisen velan määrän kehitystä vakavien virheiden tunnistamiseksi. Se tarkastelee erityisesti talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamista seuraavilla kahdella arviointiperusteella:
 - a) ylittääkö ennakoitun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuus bruttokansantuotteesta viitearvon, paitsi
 - jos tämä osuus on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, taikka
 - jos viitearvon ylittäminen on vain poikkeuksellista ja väliaikaista ja osuus pysyy lähellä viitearvoa;
 - b) ylittääkö julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta viitearvon, ottamatta lukuun tapauksia, joissa tämä osuus pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa. Viitearvot täsmennetään tähän sopimukseen liitetyssä, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa.
3. Jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Komission kertomuksessa otetaan huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina.
4. Jäljempänä 114 artiklassa tarkoitettu komitea antaa lausunnon komission kertomuksesta.
5. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltiossa on tai siellä voi ilmetä liiallinen alijäämä, komissio antaa asiasta lausunnon neuvostolle.
6. Neuvosto päättää määränemmistöllä komission suosituksesta ja ottaen huomioon sen jäsenvaltion mahdolliset huomautukset, jota asia koskee, sekä kokonaistilanteen arviointuaan, onko liiallinen alijäämä olemassa.
7. Jos neuvosto 6 kohdan mukaisesti päättää, että on olemassa liiallinen alijäämä, se antaa jäsenvaltiolle, jota asia koskee, suosituksia tilanteen lopettamiseksi määräajassa. Jollei 8 kohdasta muuta johdu, näitä suosituksia ei julkisteta.
8. Jos neuvosto toteaa, että suositus ei asetetussa määräajassa ole johtanut tuloksellisiin toimiin, se voi julkistaa suosituksensa.
9. Jos jäsenvaltio ei edelleenkään noudata neuvoston suosituksia, neuvosto voi päättää vaatia jäsenvaltiota määräajassa toteuttamaan sellaisia alijäämää pienentäviä toimenpiteitä, joita neuvosto pitää tarpeellisina tilanteen korjaamiseksi. Neuvosto voi tällaisessa tilanteessa pyytää jäsenvaltiota, jota asia koskee, antamaan tietyn aikataulun mukaisesti kertomuksia voidakseen tarkastella tuon jäsenvaltion mukauttamispyrkimyksiä.

10. Sitä kanneoikeutta, josta määrätään 226 ja 227 artiklassa, ei voida käyttää tämän artiklan 1–9 kohdassa tarkoitetuissa asioissa.

11. Kunnes jäsenvaltio on alkanut noudattaa 9 kohdan nojalla tehtyä päätöstä, neuvosto voi päättää soveltaa tai tarvittaessa tehostaa jotakin tai joitakin seuraavista toimenpiteistä:

- kyseistä jäsenvaltiota vaaditaan julkistamaan neuvoston täsmentämät lisätiedot ennen kuin se laskee liikkeelle obligaatioita ja arvopapereita,
- Euroopan investointipankkia pyydetään tarkistamaan kyseiseen jäsenvaltioon sovelta- maansa lainituspolitiikkaa,
- kyseistä jäsenvaltiota vaaditaan tekemään yhteisölle aiheellisen suuruinen koroton tal- letus ajaksi, joka päättyy silloin, kun liiallinen alijäämä on neuvoston käsityksen mu- kaan oikaistu,
- määrätään aiheellisen suuruinen sakko.

Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdyistä päätöksistä.

12. Neuvosto kumoo 6–9 ja 11 kohdassa tarkoitettut päätöksensä tai jotkin niistä siltä osin kuin liiallinen alijäämä jäsenvaltiossa, jota asia koskee, on neuvoston käsityksen mukaan oikaistu. Jos neuvosto on ennen tätä julkistanut suosituksensa, se antaa heti, kun 8 kohdassa tarkoitettu päätös on kumottu, julkisuuteen lausuman siitä, että kyseisessä jäsenval- tiossa ei enää ole liiallista alijäämää.

13. Neuvosto tekee 7–9 sekä 11 ja 12 kohdassa tarkoitettut päätöksensä komission suosi- tuksesta kahden kolmasosan enemmistöllä jäsentensä 205 artiklan 2 kohdan mukaisesti painotetuista äänistä, ottamatta lukuun sen jäsenvaltion edustajan ääniä, jota asia koskee.

14. Täydentävät määräykset tässä artiklassa tarkoitettun menettelyn täytäntöönpanosta ovat tähän sopimukseen liitettyssä, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytä- kirjassa. Neuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlament- tia ja EKP:a kuultuaan aiheelliset säännökset, joilla mainittu pöytäkirja korvataan.

Jollei tämän kohdan muista määräyksistä muuta johdu, neuvosto vahvistaa 1. päivään tammikuuta 1994 mennessä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksityiskohtaiset säännöt ja määritelmät mainitun pöytäkirjan määräysten soveltamisesta.

Sittemmin EMUn toimivuutta on seurattu vakausohjelmien avulla vuodesta 1999 eteenpäin (Asetus 1466/97, 4 artikla). Tämänkaltaisen ohjelman tekevät kaikki euro- alueen jäsenmaat. Muut jäsenvaltiot tekevät lähentymisohjelman, joka pyrkii nimen- sä mukaisesti mahdollistamaan jäsenmaiden julkisen talouden vakaus- ja kasvusopi- muksen reunaehto- jen väliin. ”Jäsenvaltion, joka ottaa käyttöön yhteisen rahan myö- hemmässä vaiheessa, on toimitettava vakausohjelma kuuden kuukauden kuluessa sii- tä, kun neuvosto on tehnyt päätöksensä jäsenvaltion osallistumisesta yhteiseen ra- haan.”

EMUn vaikutukset ovat näkyneet rahamarkkinoilla pitkien korkojen nopeana lähentymisenä alaspäin. Vuodesta 1997 eteenpäin korot ovat laskeneet ja samalla lähentyneet historiallisesti varsin alhaiselle tasolle. Tämä on selvästi vähentänyt EMU-maiden julkisten talouksien velanhoidokustannusten osuutta bruttokansantuotteesta. Esimerkiksi Italian ja Belgian kannalta muutos on myönteisyydessään dramaattinen. Myös Suomen korkotason kannalta muutos oli myönteinen.

Tämä on todennäköisesti talous- ja rahaliiton tähänastisesti tärkein vaikutus velkaantuneiden julkistalouksien toimintaan. Sen suhteellista merkitystä kaikille EU-maille arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että korkotasot ovat laskeneet jyrkästi myös talous- ja rahaliiton ulkopuolella olevissa maissa, mukaan luettuna Japanissa ja Yhdysvalloissa. Korkotasojen lasku talous- ja rahaliiton jäsenmaissa voi kertoa myös laajemmasta raha- ja talouspolitiikan muutoksesta sekä muuttuneesta tilanteesta rahamarkkinoilla. Korkojen tarkastelu on kuitenkin relevanttia siksi, että kansantalouden kannalta olennaisia ovat reaalikorot, jotka ovat riippuvaisia maassa esiintyvistä inflaatiosta. Talous- ja rahaliiton tiukasta talouspolitiikasta lipsuminen tuottaa matalat reaalikorot ja velkaantumisen kasvun, joka ei ole reilua muita maita kohtaan. Tästä voi nimittäin olla seurauksena syrjäytysvaikutuksen kautta yleisen korkotason nousu. Tässä mielessä julkisen talouden hoitoon liittyvä inflaatiokriteeri on tärkeä. (Pitkät nimellis- ja reaalikorot, ks. liitekuviot 3 ja 4.)

Talous- ja rahaliiton välittömiä vaikutuksia sosiaalimenoihin on hankalampi arvioida. Lähentymiskriteerit eivät kohdistu sosiaalimenoihin vaan julkisiin menoihin, joista sosiaalimenot ovat toki tärkeä osa. Lisäksi kriteerit ovat luonteeltaan sellaisia, että rahaliiton ulkopuolisetkin maat pyrkivät noudattamaan niitä omassa talouspolitiikassaan, joten pitäisi ehkä tarkastella rahaliiton kriteereiden vaikutuksia EMU-alueen ulkopuolellakin. Tässä tutkimuksessa tuota kysymystä selvitetään arvioimalla, kuinka sosiaalimenojen ja muiden menoerien osuus julkisista menoista on muuttunut eriasusteisesti velkaantuneissa jäsenmaissa. Julkisen velan osaltahan jäsenmaiden tavoitteena on velan supistaminen 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tähän tavoitteeseen ei sisälly samanlaisia sanktioita kuin julkisen talouden alijäämään. Vaikka tutkimuksemme painotus on julkisten talouksien velkaantuneisuudessa ja siitä seuraavassa korkorasituksessa, tarkastellaan sosiaalimenojen syrjäytymiskysymystä myös julkisen talouden alijäämän näkökulmasta. Tämä lähestymistapa on yhteensopiva talous- ja rahaliiton sekä vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteenasettelujen kanssa.

2.3 Suomi, talous- ja rahaliitto sekä sosiaalipolitiikka – poliittiset linjaukset

Edellä on jo sivuttu talous- ja rahaliiton vaikutuksia Suomeen. Suomessa aiheutti 1990-luvun jälkipuolella hivenen epäselvyyttä se, kuinka vahvasti Suomi oli jo Euroopan unioniin vuonna 1995 liittyessään sitoutunut automaattisesti osallistumaan EMUn kolmanteen vaiheeseen. Lähtökohtaisesti asia oli sikäli selvä, että Suomi ei unioniin (1995) liittyessään tehnyt asiaa koskevaa varausta. Kuten edellä on todettu, tämänkal-

tainen varauma oli Isolla-Britannialla ja Tanskalla, jotka olivat osallistuneet Maastrichtin sopimuksesta käytyihin neuvotteluihin.

Tämän mukaisesti Suomessa muokattiin tai uudistettiin julkista taloutta talous- ja rahaliiton edellytysten mukaisesti jäsenyysneuvottelujen alusta eteenpäin. Asia tuli vuosien mittaan näkyvämmäksi. Vuoden 1995 valtion budjettiin oli sisällytetty jakso ”Suomen talous ja EU-jäsenyys”, jossa nämä reunaehdot oli kirjoitettu auki. Sama näkemys oli luettavissa Lipposen hallituksen (1995–1999) ohjelmasta. Sen EU-politiikkaa koskevassa luvussa todetaan seuraavasti (kursivointi Hagfors ja Saari):

Hallituksen talouspolitiikka tähtää siihen, että Suomi täyttää Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kriteerit, jotta Suomi voi niin päätettäessä liittyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sen käynnistyessä. *Liittymisestä päätetään eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella.*

Suomi myös teki kesällä 1995 ensimmäisen lähentymisohjelmansa.

Hallitusohjelman muotoilu johtuu siitä, että hyväksyessään Suomen liittymistä EU:n jäseneksi koskeneen lakiesityksen vuonna 1994 eduskunta edellytti, että Suomen mahdollisesta liittymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ”päätetään” aikanaan eduskunnassa hallituksen erillisen esityksen perusteella. Tätä ”päättämistä” koskevaa kohdtaa tulkittiin sitten eri tavoilla, myös perustuslakivaliokunnassa, joka piti mahdollisena sekä tiedonantoa että lakiehdotusta. (Päätöksentekoa varjosti myös tietoisuus siitä, että Ruotsi, joka ei myöskään ollut tehnyt EMU-varaamaa liittymisen yhteydessä, ei aikonut kiirehtiä EMU-jäsenyyttä.)

Valtioneuvosto päätyi antamaan talous- ja rahaliittoon liittyvän selonteon ja tiedonannon. Selonteko, jonka otsikko oli *Talous- ja rahaliitto – Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko*, annettiin toukokuun lopulla 1997. Se tukeutui sitä edeltäneen asiantuntijatyöryhmän näkemyksiin. Asian luonteen mukaisesti siinä käsiteltiin ensisijaisesti muita kuin sosiaalipoliittisia kysymyksiä. Selonteossa päädyttiin siihen, että EMUn myötä tapahtuva talouskasvun nopeutuminen on sosiaaliturvan kestävän rahoituksen kannalta myönteinen asia. Vaikutukset ovat lähinnä välillisiä. Sen peruslinjaus oli, että ”pidemmällä aikavälillä euroalueeseen osallistuminen voi onnistuessaan edistää kasvua ja tehdä tätä kautta mahdolliseksi sosiaalipoliittisten järjestelmien kehittämisen”. Päätösvallan katsottiin pysyvän entisessä määrin kansallisissa käsissä, joskin ”siirtyminen voi antaa sysäyksiä sosiaalipoliittisten järjestelmien lähenemiselle, yhteistyön lisääntymiselle sekä EU-tasoiselle sosiaalisten oikeuksien määrittelylle”. Aivan selonteon lopussa todettiin seuraavasti:

Sopeutuminen kansainvälisen talouden muutoksiin voi muuttaa välillisesti myös sosiaalipolitiikan ehtoja. Sosiaalipoliittisia ratkaisuja tehtäessä on taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset sovittava yhteen. Hallitus korostaa, että talous- ja rahaliiton kuten muiden

yhdentymisratkaisujen yhteydessä on tarpeen selvittää niiden sosiaaliset ja tasa-arvovaikutukset. Tähän tulee liittyä keinojen selvittäminen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi.

Näitä vaikutuksia selviteltiin eri näkökulmista syksyn 1997 aikana – useimmiten liitettävällä jo valmisteilla oleviin tutkimuksiin EMU-ulottuvuus. Lyhyt aikataulu ei käytännössä mahdollistanut systemaattisempaa tutkimusta.

Selvitysten tuloksia soveltamalla päädyttiin valtioneuvoston Suomen osallistumista euroalueeseen käsittelevässä EMU-tiedonannossa, joka annettiin helmikuun lopussa vuonna 1998, seuraavaan johtopäätökseen sosiaalipolitiikan ja talous- ja rahaliiton välisistä mekanismeista:

Oma talouspoliittinen tavoitteenasettelumme on jo pitempään ollut näiden sopimusten mukaista, joten Suomen kannalta ne eivät ole rajoite vaan takuu siitä, että kaikki euroalueen maat sitoutuvat meidän kanssamme samanlaisiin vakaustavoitteisiin. EMU ei merkitse uhkaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion tulevaisuudelle, sosiaaliturvajärjestelmälle eikä alueelliselle kehitykselle. Näihin aloihin liittyviä tavoitteita voidaan parhaiten saavuttaa suotuisan taloudellisen kehityksen olosuhteissa, joita osallistuminen euroalueeseen osaltaan edistää.

Viesti oli siis selkeä. Suomen sosiaalipolitiikan tulevaisuus kytkeytyy Euroopan integraation mahdollistamaan kasvuun, jonka eräänä reunaehtona on talous- ja rahaliiton tuoma vakaus.

Suurimmat haasteet liittyivät työmarkkinoiden työvoimakustannusten kehityksen hillintään ja ns. talous- ja rahaliiton sisällä eriaikaisesta ja -syklisestä taloudellisesta kehityksestä aiheutuviin epäsymmetrisiin shokkeihin. Tässä tilanteessa Euroopan rahapolitiikka viritetään esimerkiksi taantuvan Keski-Euroopan tarpeiden mukaiseksi, mikä voi johtaa samanaikaisesti taloussyklin nousuvaiheessa olevassa Suomessa talouden ylikuumenemiseen; tai päinvastoin, samanaikainen Keski-Euroopan nousukausi ja sitä hillitsevä korkopolitiikka voivat johtaa taantumien syvenemiseen Suomessa. Tähän liittyvät pohdinnat johtivat sittemmin vastasyklisen puskurirahastojen luomiseen työttömyysvakuutuksen ja työeläkejärjestelmien yhteyteen. Näitä rahastoja kerätään nousukausina ja niitä puretaan syvissä taantumissa. (Ks. Saari 2003.) Kokemukset 2000-luvun alkuvuosilta, jolloin Suomi koki pienehkön epäsymmetrisen shokin, osoittavat valitun strategian toimivan.

Laajemminkin EMU nähtiin myönteisesti. Valtionvarainministeriön talouspolitiikan yksikön päällikkö Ilkka Kajaste (2002, 168–169) tiivisti paria vuotta myöhemmin talous- ja rahaliiton sosiaalipoliittiset vaikutukset kolmeen teesiin (Hagfors ja Saari tiivistäneet laajemmasta materiaalista):

- Talous- ja rahaliiton tavoitteina olevat vakaa taloudellinen ympäristö ja kestävä talouskasvu sopivat hyvin yhteen sosiaalipoliittisten tavoitteiden kanssa, koska ne aikaistavat julkisen talouden tervehdyttämistä.
- Talous- ja rahaliitto suuntaa talouspolitiikan huomiota yhä enemmän rakenteellisiin ja pitkän aikavälin haasteisiin, joihin vastaamalla voidaan parantaa talouden suorituskykyä ja kasvumahdollisuuksia. Rakenteellisilla haasteilla viitataan pitkäaikaistyöttömyyteen ja pitkän aikavälin haasteilla ikääntymiseen.
- Talous- ja rahaliitto edellyttää talouspolitiikkojen koordinaatiota, koska rahapolitiikka on keskitettyä ja finanssipolitiikasta päätetään edelleen pääkaupungeissa.

Kajaste myös korostaa niiden pohjalta, että ”Koska EU:n tasolla ei koordinoita budjettipolitiikan sisältöä, ei ole mitään syytä laajentaa yhteisön toimivaltaa tai koordinaatiota sosiaalipolitiikan alueelle” (Kajaste 2002, 169). Toisaalta edellä olevat kolme linjausta kytkeytyvät välittömästi jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaan. Ensimmäinen kohta voi eräissä tapauksissa tarkoittaa sosiaalimenojen kasvun hillintää (ja eräissä tapauksissa niiden karsintaa) lyhyellä aikavälillä pitkän aikavälin kestävyuden takaamiseksi. Toinen kohta merkitsee sosiaalimenojen sisäisen rakenteen arviointia ikääntymisen huomioon ottavasti. Kolmas kohta merkitsee käytännössä myös sosiaalipolitiikan koordinaatiota, koska talouspolitiikka on finanssipolitiikan osalta väistämättä myös sosiaalipolitiikkaa sosiaalimenojen suuren julkistalousoisuuden takia. Näin sosiaalipolitiikan ja talous- ja rahaliiton väliset kytkennot tiivistyvät.

2.4 Aikaisemmasta tutkimuksesta

Talous- ja rahaliiton rakentamisen aikaan 1990-luvulla, erityisesti sen jälkipuoliskolla, sen sosiaalipoliittisia vaikutuksia analysoitiin laajalti. Tämä ei ole yllättävää, kun pidetään mielessä talous- ja rahaliiton tavoitteet. Eräs talous- ja rahaliiton tavoitteista oli luoda jäsenvaltioiden julkisille talouksille sellaiset reunaehdot, jotka ensinnäkin tukisivat hintavakauteen tähtäävää raha- ja talouspolitiikkaa, toiseksi loisivat talouspolitiikalle suhdannepolitiikassa tarvittavaa liikkumavaraa ja kolmanneksi vähentämällä julkisen talouden velkaa mahdollistaisivat julkisten talouksien sopeutumisen väestön ikääntymiseen 2000-luvulla. Näiden ohella EMUn tavoitteina oli mm. sen jäsenmaiden suojaaminen rahanarvoon kytkeytyvältä keinottelulta ja Euroopan integraation edistäminen erityisesti sisämarkkinoiden toimivuutta parantamalla.

Erityisesti vuonna 1997, jolloin useat jäsenvaltiot tekivät poliittisia päätöksiä ”peruuttamattomasta” EMUun siirtymisestä, talous- ja rahaliiton vaikutuksia valotettiin monista näkökulmista, mukaan luettuna työmarkkinajärjestelmän ja julkisen talouden tulevaisuus talous- ja rahaliitossa. Yleisen mielenkiinnon kohteena oli kysymys, kuinka euron tuleva käyttöönotto lisää sisämarkkinoiden neljän vapauden (pääomien, tavaroitten, palvelujen ja henkilöiden/työvoiman vapaata liikkuvuutta. Läpinäkyvyyden

lisääntymisen ja transaktiokustannusten (esimerkiksi valuutan vaihdosta aiheutuvien menojen) olennaisen vähentymisen nähtiin asettavan uusia reunaehtoja jäsenvaltioihin sidottujen julkisten talouksien veronkeräyskyvylle ja myös lisäävän sosiaaliturvan kysyntää sosiaaliturvaan perustuvan ja siten julkista taloutta rasittavan muuttoliikkeen takia. Samalla kannettiin huolta siitä, missä määrin jäsenvaltioiden väliset institutionaaliset ja julkisten menojen tasoihin kytkeytyvät erot voivat säilyä yhteisen rahapolitiikan aikana: kaiken kaikkiaan talous- ja rahaliitolla pelättiin (tai toivottiin) olevan jäsenvaltioita lähentävä vaikutus. (Sinn 1998; Pochet ja Vanhercke 1999.)

Sitten vuosien 1997 ja 1998 sosiaalipoliitikkojen keskustelu EMUn vaikutuksista sosiaalipoliitikkaan on hiipunut Suomessa. Näin myös muualla Euroopassa. Esimerkiksi Euroopan unionia käsittelevän sosiaalipoliittisen tutkimuksen lippulaivassa *Journal of European Social Policy*ssä ei ole ollut enää vuosiin asiaa käsitteleviä artikkeleita. Osaltaan tämä johtunee siitä, että edellä mainitut erilaiset sisämarkkinoiden toimeenpanoon ja Lissabonin strategiaan liittyvät kysymykset ovat vieneet tutkijoiden huomion. Toinen osaselitys on, että loppujen lopuksi talous- ja rahaliittoon siirryttiin varsin hitaasti ja sen vaikutukset sosiaalipoliitikkaan eivät ole olleet 1990-luvun puolivälissä hahmoteltujen pessimististen skenaarioiden mukaisia. Suomessa myös luotiin tarpeelliset puskurirahastot ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja työeläkkeiden yhteyteen, mikä vähensi EMUun liittyvää poliittista mielenkiintoa.

Tutkijoiden ja poliitikkojen kiinnostuksen laimentuminen on hivenen paradoksaalista sikäli, että talous- ja rahaliiton kasvuvaikutuksista ei ole saatu odotetun kaltaisia tuloksia. EMUn vaikutuksia kansantalouteen on eritelty mm. siten, että EMU kohottaa kansantalouden tuottavuutta poistaessaan kaupan esteet ja kiristäessään kilpailua. Lisäksi oletetaan EMUn alentavan reaalista korkotasoa ulkopuolelle jääneisiin maihin nähden. Myös verokilpailun on oletettu kiristyvän. Näiden tekijöiden nettoefekti on etumerkiltään epävarma ja empiirisesti hyvin vaikea arvioida. On tuotu esille mahdollinen lievä ekspansiivinen efekti ja positiivinen työllisyyskehitys. (Ks. Alho ja Kaseva 1999, 36–37.) Vaikutukset ovat jääneet epävarmoiksi.

Jäsenvaltioiden reaalisten pitkien korkojen konvergenssi eli niiden lähentyminen on myös ollut odottamattoman hidasta. Konvergenssia on odotusten mukaisesti tapahtunut kylläkin nimelliskoroissa, mutta joidenkin maiden mahdollisesti löysästä finanssipoliitikasta johtuen inflaatio vaihtelee maittain siten, että reaalisten pitkien korkojen hajonta ei ole sanottavasti pienentynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen. Sekä nimelliset että reaalikorot ovat keskimäärin myös selvästi laskeneet. (Ks. liitekuviot 4 ja 5.) Myöskään työmarkkinoilla ei ole tapahtunut odotettuja laajamittaisia siirtymiä keskitetympiin (tai hajautetumpiin) palkanmuodostusmalleihin. Kuvaavaa on myös se, että britit ja ruotsalaiset ovat suhtautuneet mahdolliseen EMU-jäsenyyteen varauksellisesti. Tämä on sikälikin ymmärrettävää, että ainakin aivan viime aikoihin saakka näiden maiden talouskasvu on ollut vertailevasti arvioiden kohtuullisella tasolla. Tiivistäen, talous- ja rahaliitto ei ole lunastanut siihen asetettuja lupauksia tai pelkoja

talous- ja työmarkkinapolitiikoissa. (European Commission 2004b; Hein ja Truger 2005.)

Tämänkaltaiset tulokset nostavat esiin tarpeen arvioida uudestaan talous- ja rahaliiton sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Kun vielä otetaan huomioon jäsenvaltioiden hankalat haasteet talous- ja rahaliitolle asetettujen finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa 2000-luvun alkuvuosina, voisi olettaa tutkijoiden olevan nykyistä kiinnostuneempia tästä institutionaalisesta rakenteesta. Tutkimuksen kannalta on myös huomionarvoista, että talous- ja rahaliiton sekä siihen kytkeytyvän vakaus- ja kasvusopimuksen mahdolliset sosiaalipoliittiset vaikutukset ovat empiirisesti arvioitavissa vasta nyt, kun vuosien 1993–1999 lähentymisprosessi on ohitse ja jäsenvaltiot noudattavat – tai ainakin niiden pitäisi noudattaa – yhteisiä eurooppalaisia reunaehtoja talouspolitiikassaan. Myös aikasarjat ovat kyllin pitkiä mahdollistaakseen EMU-vaikutuksen arvioinnin.

3 MONIULOTTEINEN SYRJÄYTTÄMISKÄSITE

Yksi tämän tutkimuksen keskeisiä teemoja on se, onko julkisen velan korkea taso aiheuttanut ns. syrjäyttämismiljöön, jossa velanhoitokustannusten muutokset ovat johtaneet käytettävissä olevien lisäresurssien kohdistumiseen muihin kuin sosiaalimenoeriin. Kyse on siis syrjäyttämistä julkisten menojen rakenteessa.¹³ Tämä hypoteesi pyritään myös testaamaan tilastollisesti. Aluksi on syytä luoda katsaus syrjäyttämiskäsitteeseen eri näkökulmista. Syrjäyttämällä on pitkä historia makrotaloustieteessä ja talouspoliittisessa keskustelussa. Nykyisin talouspoliittisessa keskustelussa syrjäyttämällä tarkoitetaan yleensäkin finanssipolitiikan vaikutusta kansantalouden kasvumahdollisuuksiin. Taloudellisissa tarkasteluissa syrjäyttämälle voidaan antaa kuitenkin useita eri merkityksiä riippuen tarkastelukulmasta, koska syrjäyttäminen on moniulotteinen käsite.¹⁴

Laajimmillaan syrjäyttämällä voidaan tarkoittaa kaikkia niitä kanavia, joiden kautta velanottoon perustuva ekspansiivinen finanssipolitiikka vaikuttaa vähän, ei ollenkaan tai jopa negatiivisesti talouden tuotantoon. Perusasetelma on sellainen, jossa julkisen kulutuksen kasvu lisää kokonaiskysyntää ja johtaa suurempiin tuloihin ja tuotokseen (Alho ja Kaseva 1999; Begg ym. 2000; Stiglitz 2000). Kun tulonmuodostus ja sen mukana rahan kysyntä kasvaa rahan tarjonnan ollessa ennallaan, on seurauksena kuitenkin korkotason nousu. Tällä on puolestaan investointeja ja kulutuskysyntää vaimentava vaikutus ja nämä yhdessä alentavat kokonaiskysyntää siten, että alkuperäistä kokonaiskysynnän kasvua vastaavaa tasapainotilaa ei saavuteta, vaan julkisen kulutuksen kasvun ekspansiivinen vaikutus eliminoituu osittain ja päädytään alemmalle tasapainotulon tasolle.

Syrjäyttämistä on tyypitelty erilaisilla kriteereillä. Usein tarkastellaan toisaalta lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia ja toisaalta suoria ja välillisiä vaikutuksia. Ns. neokenesiläinen kirjallisuus käsitteli pääasiallisesti vain lyhyen aikavälin vaikutuksia. Suorien syrjäytysvaikutusten tutkimisessa ovat olleet keskeisessä asemassa eräänlaiset kertoimet, joissa on osoittajassa yksityisen sektorin aktiviteetti ja nimittäjässä julkisen sektorin toimenpide. Kertoimet kuvaavat sitä, millaisen vaikutuksen julkisella sektorilla suoritettu toimenpide saa aikaan yksityisen sektorin aktiviteettiin. Taloustieteellinen syrjäyttämiskeskustelu onkin ollut pitkälle juuri arviointia finanssipolitiikan kertoimien etumerkistä ja suuruusluokasta. Kun kerroin on positiivinen mutta pienempi kuin yksi, on kyseessä lyhyen aikavälin osittainen syrjäytysvaikutus. Suorien syrjäytysvaikutusten tarkastelun ulottuvuuksia ovat olleet mm. tulot, varallisuus, kulutus, investoinnit ja lainanotto. (Buiter 1977.)

¹³ Syrjäyttämisen käsitettä (*crowding out*) ei tule sekoittaa syrjäytymisen käsitteeseen (*social exclusion*), joka viittaa varsin epämääräisesti elämänmahdollisuuksien epätasaisesta jakautumisesta syntyvään eriarvoisuuteen. Euroopan yhteisön lainsäädännössä käsite syrjäyttäminen viittaa yhteisö sopimuksen 137 artiklan perusteella toimeenpantaviin syrjäytymisen vastaisiin ohjelmiin. (Ks. Saari 2005.)

¹⁴ Yksi lähde, joka johdattelee lyhyesti taloustieteellisen syrjäyttämiskäsitteen sisältöön ja sen dynaamisiin vaikutuksiin täystyöllisyyden ja vajaatyöllisyyden tilanteissa sekä yhteydestä julkisen velan rahoitukseen ja julkiseen kulutukseen, on *The New Palgrave, A Dictionary of Economics*, 1998, 728–730. Kansainvälisen taloustieteen piiristä esimerkkinä julkisen velan ja alijäämän syrjäytysvaikutuksesta globaalissa kehikossa ks. Obstfeld ja Rogoff (1996, 169–171).

Suorasta syrjäytysvaikutuksesta voi olla esimerkkinä vaikka tilanne, jossa julkisen talouden ekspansiolla on syrjäytysvaikutus yksityisen sektorin työllisyyteen. Tämä on seurausta siitä, että julkisen sektorin työvoiman kysynnän kasvu kohottaa reaali-palkkoja, millä on yksityisen sektorin työvoiman kysyntää alentava vaikutus, ja siten työllisyyden kohoaminen ei välity samassa määrin koko kansantalouden työllisyyden lisääntymiseksi. Välilliset vaikutukset taas ovat seurausta siitä, että julkisen vallan käyttämän instrumentin muutokset saavat aikaan muutoksia hinnoissa ja koroissa, jotka puolestaan aiheuttavat substituutiota julkisen ja yksityisen sektorin välillä. (Ks. esim. Heidra ja Lighthart [1997], jossa välittömät syrjäytysvaikutukset on yhdistetty makrotaloudelliseen mallitarkasteluun sekä Ganelli [2003], jossa julkisen kulutuksen syrjäytysvaikutusta on tutkittu dynaamisen avotalouden malliympäristössä.)

Sosiaalitieteissä syrjäyttämisen käsitettä on käytetty vähemmän. Perinteisin tähän liittyvä tutkimusalue pohtii, missä määrin julkisen vallan tulonsiirrot ja palvelut syrjäyttävät yksityistä aktiviteettia ja vähentävät altruismia yhteiskunnissa. Tämä on laajalti väitely ideologisesti väritynyt kysymys, johon ei ole toistaiseksi saatu luotettavia empiirisiä vastauksia. Haasteena on, kuinka yhteismitallistetaan miljardien eurojen sosiaaliturvajärjestelmät ja muutamien miljoonien eurojen hyväntekeväisyyskampanjat (ks. esim. Kangas ja Saari 2000). Uudempi tutkimusalue, jossa syrjäyttämällä on keskeinen asema, on konkreettinen hyvinvointivaltiotutkimus. Tällöin tutkimuskohteena on hyvinvointivaltio instituutiona ja tutkittava kysymys on, syrjäyttääkö se ns. sosiaalista pääomaa, jota esiintyy verkostoitumisessa, luottamuksena ja normeina. (Ks. van Oorschot ja Arts 2004.)

Tässä tutkimuksessa syrjäytystarkastelu on luonteeltaan jonkin verran edellisistä poikkeava. Tarkastelun kohteena ei niinkään ole julkisen vallan toimenpiteiden heijastuminen yksityiselle sektorille eikä instituutioiden vaikutus vaan se, millä tavalla syrjäytystä ilmenee julkisten menojen sisällä, niiden rakenteessa. Useita valtioita vertaileva tutkimusote rajoittaa unionin jäsenvaltioiden kovin pitkälle yksityiskohtiin menevää tarkastelua. Julkisia menoja tutkitaan jäsenvaltioiden velkaantuneisuuden näkökulmasta. Kun talous- ja rahaliiton ja siihen liittyvän vakaus- ja kasvusopimuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on, julkisen alijäämäisyyden rajoittamisen lisäksi, velkaantuneisuuden vähentäminen, joudutaan tämän tutkimuksen julkisten menojen luokittelussa käyttämään menetelmää, joka tietystä mielessä antaa mahdollisuuden analysoida julkisten menojen rakenteen kehityksen ja velkaantumiskehityksen yhteyksiä. Kun velkaantumisen rajoittaminen on yleensäkin järkevän finanssipolitiikan yksi tavoite, ei talous- ja rahaliittoon kuulumisen sinällään välttämättä ole harjoitettavan talouspolitiikan taustalla, vaan tätä voidaan havaita luonnollisesti EMU-alueen ulkopuolellakin.

Julkisia menoja on tutkittu runsaasti ja aineistona on yleensä käytetty kansantalouden tilinpidon aikasarjoja. Viime aikoina onkin kiinnitetty enemmän huomiota julkisten menojen rakenteeseen sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Yksi syy tähän on ollut se, että julkisten menojen luokittelua ei ole voitu tehdä sosiaalipoliittisesta näkö-

kulmasta riittävän relevantilla tavalla. Uusia aineistoja, joissa julkisten menojen luokittelu perustuu ns. funktionaaliselle pohjalle, ei vielä ole yleisesti käytössä. Komission julkaisemassa katsauksessa julkisista talouksista EMUssa (European Commission 2004a) on esitetty julkisten menojen jako kymmeneen ryhmään tavoitteena selvittää julkisten menojen ns. laadullisia piirteitä. Tällä pyritään selvittämään tarkemmin julkisten menojen rakenteen tuottavien ja taloudellista kasvua edistävien osuuksien kehitystä. Tämä aineisto ei kuitenkaan kata kaikkia jäsenvaltioita ja osalle jäsenvaltioista tietoja on saatavilla vain vuodesta 1995 lähtien. Tilastollista analyysia varten aikasarjat ovat vielä melko lyhyet.

Julkiset menot on ryhmitelty ensinnäkin menoeriin, joilla katsotaan olevan myönteinen vaikutus taloudelliseen kasvuun sen kautta, että ne vaikuttavat positiivisesti pääoman ja työn rajatuottavuuteen. Tällaisia menoeriä ovat mm. julkiset infrastruktuuri-investoinnit, kuten liikenne- ja tietoliikenneinvestoinnit, koulutusmenot, tutkimus- ja kehitysmenot sekä terveydenhoitomenot. Näitä kutsutaan tuottaviksi menoiksi. Tuottamattomia menoeriä ovat vastaavasti ne, joiden vaikutuksen rajatuottavuuteen ei katsota olevan positiivinen, kuten sosiaalimenot ja korkomenot. Jako tuottaviin ja tuottamattomiin menoihin on osittain mielivaltainen, sillä esim. sosiaalimenot on tuottava menoerä silloin, kun tuotoksena on vakuutus, jota ei voi hankkia yksityiseltä sektorilta tunnettujen epätäydelliseen informaatioon liittyvien epäkohtien vuoksi.

Tässä tutkimuksessa asetetun tutkimustavoitteen kannalta ei soveltuvia riittävän yksityiskohtaisia tietoja EU:n jäsenmaiden julkisten menojen rakenteesta ole valmiina käytettävissä ja uusista jäsenmaista ei vielä lainkaan. EU:n jäsenmaiden ESA 95 -aineistossa luokitellaan julkiset kokonaismenot seitsemään pääluokkaan mutta ei enää alaluokkiin. Funktionaalisessa COFOG-luokittelussa on 10 pääryhmää, jotka voidaan jakaa alaluokkiin. Edellisessä ongelmana on se, että julkisen vallan tuottamia hyödykkeitä ei saada eriteltyä ja jälkimmäisessä se, että saatavilla oleva aineisto kattaa toistaiseksi vain noin puolet jäsenmaista 1990-luvun alusta asti ja muista maista vasta vuodesta 1995 lähtien.

Näiden rajoitteiden vuoksi tässä tutkimuksessa on päädytty käyttämään ns. residuaalimenettelyä menojen ryhmittelemiseksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että mikäli on käytettävissä tiedot kokonaismenoista sekä osasta sen komponentteja, saadaan jäljellä oleva menoerä ilmaistua näiden erotuksena, jäännöseränä. Tällaista menettelyä on käyttänyt mm. englantilainen sosiaalimenotutkija Francis Castles (2005b). Hän tarkastelee kolmea julkisten menojen pääaggregaattia: kokonaismenoja, sosiaalimenoja sekä residuaalierää, jota hän kutsuu core-eräksi eli julkisen vallan ydinmenoiksi. Core-erä on saatu vähentämällä sosiaalimenot kokonaismenoista. Tämä ryhmittely ei kuitenkaan mahdollista arviointia siitä, miten julkisen velkaantumisen kehitys on vaikuttanut sosiaalimenojen osuuden kehitykseen, sillä velanhoitokustannukset ovat osa core-menoja. Tämän johdosta menoluokittelu tehdään tässä tutkimuksessa seuraavasti:

Lähtökohtana ovat 15 EU-maan julkiset kokonaismenot (*General government total outlays*). Tässä on käytetty OECD:n tilastoja ja aikasarjat ovat julkisten kokonaismenojen kansantuoteosuuksia. Sosiaalimenot (*social expenditure*) on saatu Eurostatin ESSPROS-luokittelun mukaisista sosiaalimenoista, jotka on suhteutettu kansantuotteeseen.¹⁵ Kun muuttujat on suhteutettu kansantuotteeseen, on pidettävä mielessä, että suhdelukujen muutoksissa on mukana muutos sekä osoittajassa että nimittäjässä. (Bruttokansantuotteen muutokset on esitetty liitekuvassa 3.) Julkiset korkomenot (*general government net debt interest payments*) on saatu EU:n komission julkaisusta (European Commission 2003), jossa ne on suhteutettu kansantuotteeseen. Julkisten ydinmenojen (*core expenditure*) kansantuoteosuus on laskettu käyttämällä kokonaismenojen, sosiaalimenojen ja korkomenojen kansantuoteosuuksia. Kansantuoteosuuksien avulla saadaan laskettua kolmen menoerän osuudet julkisista kokonaismenoista.

Taulukko 1. Menoryhmät ja residuaalimenetelmä.

Julkiset kokonaismenot (General government total outlays)
Primäärimenot:
– Sosiaalimenot (Social expenditure)
– Julkiset ydinmenot (Core expenditure)
Korkomenot (General government net debt interest payments)
Julkiset kokonaismenot = sosiaalimenot + julkiset ydinmenot + korkomenot
Julkiset ydinmenot = julkiset kokonaismenot – sosiaalimenot – korkomenot

Muuttujien valinta ei ole yksinkertaista ja riippuu paljon siitä, mitä aiotaan tutkia. Tämä on hyvinvointivaltiotutkimuksessa keskeinen *dependent variable* -probleema. Sosiaalimenoja voidaan tarkastella esim. siltä kannalta, miten ne heijastavat yleensä hyvinvointivaltion kehitystä. Usein käytetty aggregaatti-indikaattori on sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen. Tässä voidaan käyttää indikaattorina tasoja tai kasvasteita. Haasteena on se, että usein on vaikea sanoa, johtuvatko muutokset toteuttavasta sosiaalipoliittisesta päätöksenteosta vai eksogeenisistä tekijöistä. Sosiaaliturvaa leikkaavat institutionaaliset muutokset näkyvät aggregaatti-indeksissä sosiaalimenojen kasvuna, mikäli saajien määrä kasvaa samanaikaisesti paljon. Sosiaaliturvajärjestelmän anteliaisuutta – palvelujen laatua ja tulonsiirtojen tasoa sekä järjestelmien kattavuutta – voidaan puolestaan tarkastella suhteuttamalla indikaattori väestön tai edunsaajien määrään. Empiiriset tulokset tämän ja edellisen lähestymistavan välillä poikkeavat. Kolmas menettely on esittää järjestelmien anteliaisuus alajärjestel-

¹⁵ Sosiaalimenot määritellään ESSPROS-luokittelussa (*European System of integrated Social Protection Statistics*) sosiaaliturvaksi, joka sisältää menot, jotka aiheutuvat kotitalouksille ja yksilöille seuraavien kahdeksan riskin perusteella: sairauden ja terveydenhoito, työkyvyttömyys, vanhuus, leskeys, perhe/lapset, työttömyys, asuminen ja muu sosiaalinen syrjäytyminen.

mien anteliaisuudesta muodostetuilla indekseillä. Neljäs tapa on esittää anteliaisuus järjestelmien kattavuuden ja korvausasteiden avulla.

Vielä voidaan mainita yksi sosiaalimenon käsitteen määrittämiseen liittyvä tekijä, joka on pidettävä mielessä tuloksia tulkittaessa. Tämä on se, että tässä tutkimuksessa taustalla on sosiaalimenojen bruttokäsite, jossa ei ole otettu huomioon vapaaehtoisia yksityisiä sosiaalimenoja eikä verojärjestelmän vaikutuksia sosiaalimenoihin. Joissakin maissa etuudet ovat veronalaista tuloa ja joissakin mahdollisesti eivät. On käytössä myös erilaisia vähennysjärjestelmiä, jotka vaikuttavat ns. nettososiaalimenojen suuruuteen eri maissa ja myös sosiaalipalvelujen yms. sisältämä välillinen vero voi vaihdella maitten välillä. On todettu, että kun käytetään tätä nettososiaalimenojen käsitettä, käsitys maittaisista eroista ja maitten asemasta sosiaalimenojen kansantuoteosuuden mukaan järjestettynä muuttuu. (Ks. Adema ja Ladaique 2005.) Tämän tutkimuksen kannalta nettososiaalimenojen käyttöä rajoittaa pääasiassa se, että niistä on tietoa vasta joiltakin poikkileikkausjaksoilta, joten soveltuvaa aikasarjaa ei ole toistaiseksi käytettävissä.

Millään edellä mainituista lähestymistavoista ei ole saatu vahvaa empiiristä evidenssiä ns. *race to the bottom* -hypoteesille, jonka mukaan kansainvälistyminen johtaisi hyvinvointivaltion supistumiseen. Tässä tutkimuksessa käytettävää sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista on kirjallisuudessa suositeltu käytettäväksi yhtenä vaihtoehtona edellä mainituille indikaattoreille (ks. Kühner 2005). Mittarimme ei siis ole täydellinen, mutta kuten usein aikaisemmin, se on eräs parhaista saatavissa olevista ja luotettavimmista tässä epätäydellisten tilastojen maailmassa.

Yksi valitulle tavalle vaihtoehtoinen lähestymistapa, jolla julkisen talouden rakennetta voidaan tutkia, on ryhmitellä julkisissa menoissa erilleen kulutusmenot ja toisaalta investointimenot. Tämä mahdollistaa julkisen velkaantuneisuuden vaikutuksen arvioinnin meno-osuuksiin, mikäli oletetaan, että noudatetaan ns. kultaista sääntöä, jonka mukaan julkinen velka käytetään kasvua edistävien investointien rahoittamiseen. Tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollista tehdä tätä menoryhmittelyä, jossa kulutusmenot ja julkiset investoinnit olisi saatu erilleen ja julkisen velan käyttö arvioitua siltä pohjalta. Tämä johtuu siitä, että sekä sosiaalimenot että muut menot tässä tutkimuksessa sisältävät kulutus- ja investointimenoja. Tästä johtuen keskittymällä pelkästään kulutus/investoinnit-ryhmittelyyn menetetään tässä tutkimuksessa keskeisessä asemassa oleva sosiaalipoliittinen näkökulma. Poissulkevuus- eli *trade-off*-valintoja ei voi välttää. Velanhoitokustannukset toimivat siten eräänlaisena *proxy*-muuttujana arvioitaessa julkisen velan alenemisen vaikutusta menorakenteeseen, kun sekä sosiaalimenot että muut julkiset menot sisältävät sekä kulutus- että investointimenoja. Tässä mielessä julkisen velan hoitokustannukset vaikuttavat sekä sosiaalimenojen että muiden menojen liikkumavaraan. Jako tässä tutkimuksessa on karkea ja tuo jatkotutkimuksen aiheena esille yksityiskohtaisemman budjettiryhmittelyn tarpeen.

Tässä tutkimuksessa käytetty julkisten menojen luokittelu kolmeen ryhmään ei ole tyydyttävä julkisen vallan päätöksenteon vaikutusarvioiden kannalta. Tämä edellyttäisi hienojakoisempaa ja tarkoituksenmukaisempaa luokittelua. Aineiston puutteesta johtuen emme tähän ole tässä vaiheessa kyenneet, joten tältä osin joudumme odottamaan tulevaisuudessa käyttöön saatavia yksityiskohtaisempia julkisten menojen kansainvälisiä aineistoja. Sama koskee tarkasteltavaa aikaväliä, joka ei salli kovin vahvoja tilastollisia johtopäätöksiä. Toisaalta järjestelmien muutokset heikentävät pitkien aikasarjojen käyttömahdollisuuksia ja toisaalta taas esim. talous- ja rahaliiton toiminnasta on vasta vähän vuosihavaintoja käytettävissä. Nämä ongelmat ovat haasteita jatkotutkimukselle.

4 MUUTTUJAT JA MENETELMÄT

Alussa mainitun syrjäyttämishypoteesin tarkastelu edellyttää empiiristä tutkimusotetta. Tässä ja kahdessa seuraavassa luvussa määritellään tutkimuksessa käytettävät muuttajat ja muodostetaan vaikutusten arvioimiseksi tilastollisia malleja. Yleisellä tasolla tehtävän analyysin jälkeen siirrytään tarkastelemaan eri ajanjaksoja ja lopuksi vakausta ja kasvusopimuksen sosiaalipoliittisesti keskeisten kriteereiden mukaan muodostettuja maaryhmiä. Aluksi esitellään maakohtaisesti sekä julkisen velan että julkisen alijäämän kehitys tarkastelujaksolla. Nämä luovat puitteet julkisten menojen rakenteiden kehitykselle, joka on tämän tutkimuksen ytimessä ja jota kuvataan myös maakohtaisesti. Tilastollista analyysia varten esitellään seuraavaksi muuttajat, joita käytetään julkisten meno-osuuksien kehityksen ja siinä tapahtuneiden muutosten selittämisessä. Tämä tiivistyy tilastollisten mallien esittelyyn luvussa 5. Tiiviin menetelmäkuvausten jälkeen esitellään saadut estimointitulokset. Tämän jälkeen jaetaan tarkastelujakso kolmeen periodiin ja loogisesti edeten tehdään tarkastelujaksolla muotoutuneita maaryhmiä käyttäen syrjäytysarviot maaryhmittäin. Empiirinen jakso päättyy yhteenvetoon ryhmittäisistä syrjäytyshavainnoista.

4.1 Vakaussopimuksen rajoitusten kohteet ja sosiaalimenojen osuus

Tässä tutkimuksessa keskeinen tarkasteltava tekijä on sosiaalimenojen osuus julkisista menoista siten kuin se on edellä määritelty. Tämän käyttäytymistä arvioidaan erityisesti jakson aikana tapahtuneen julkisen velan kansantuoteosuuden sekä julkisen talouden alijäämän kehityksen kannalta. Sekä velkaantuminen että budjettialijäämä ovat, kuten mainittiin, vakaus- ja kasvusopimuksen rajoittamia. Kuvassa 1 on esitetty 15 jäsenvaltion julkinen velka suhteessa kansantuotteeseen vuosina 1990–2005 ja kuvassa 2 julkisen talouden alijäämä vastaavana ajanjaksona.

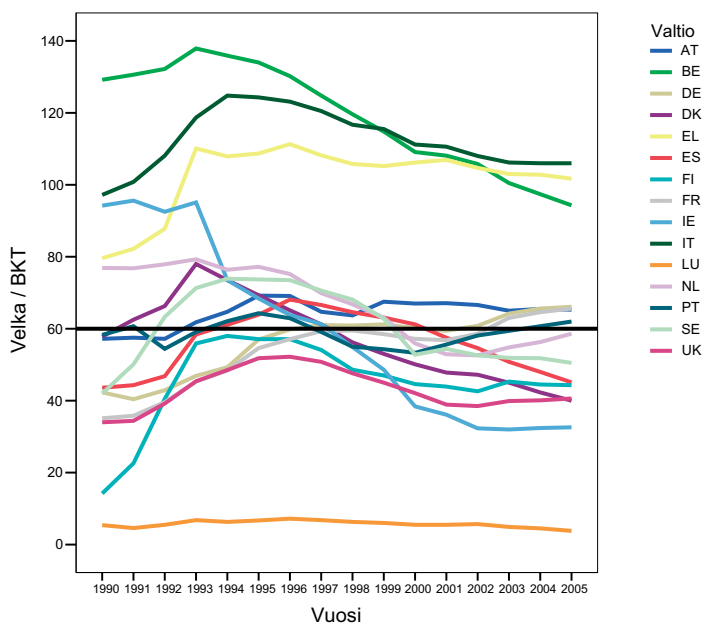
Kuvaan 1 on piirretty EMU-lähentymiskriteerin ja vakaus- ja kasvusopimuksen rajoite 60 prosenttia kansantuotteesta ja kuvaan 2 alijäämärajoite 3 prosenttia kansantuotteesta. Sen perusteella on vaikea sanoa, mikä vaikutus konvergenssikriteerillä on ollut julkisen velan kehitykseen. Kun 1990-luvun alun laman jälkeen velkaantumisesa on yleisesti tapahtunut käänne alenevaan suuntaan, voi se johtua myös taloudellisessa kasvussa tapahtuneesta kehityksestä (ks. liitekuva 3) tai korkotason kehityksestä.

Korot ovat laskeneet 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun. Näin on kuitenkin tapahtunut sekä EMU-maissa että EMUn ulkopuolisissa maissa, joten EMUn vaikutuksia on hankala arvioida. Kyse saattaa olla enemmänkin rahan tarjonnassa kuin kysynnässä tapahtuneista muutoksista. Hintatasojen muutokset ovat koko jakson ajan kuitenkin poikenneet maiden välillä, joten huolimatta nimelliskoron konvergoitumisesta on maidenvälinen reaalkorkojen hajonta pienentynyt yllättävän vähän. (Ks. liitekuvat 4 ja 5.) (Eri näkökulmista EU:n ja EMUn kriteereitä ja talouksien kehitystä ovat tarkastelleet mm. Kiander ja Lönnqvist [2002], Hagfors [2004], Romppanen [2004],

Kiander ja Romppanen [2005] ja Kiander [2005]. EMUn pitkän ajan vaikutusta sosiaaliturvaan ovat tutkineet Alho ja Kaseva [1999].)

Julkinen velkaantuminen jakaa EU-maat erilaisiin ryhmiin. Kuvasta 1 voidaan selvästi erottaa maat, joissa velkakriteeri ylittyy. Eniten velkaantuneet maat ovat Belgia, Italia ja Kreikka, joissa EMUn konvergenssikriteerit eivät toteutuneet vuoteen 1997 mennessä. Belgiassa ja Italiassa voidaan tulkita velkaantumisen aleneva suunta, mutta Kreikka ei selvästikään täyttänyt tätä ehtoa EMUun liittyessään. Kun Luxemburgia ei oteta huomioon, ovat muut EU-maat alentaneet julkista velkaansa joko alle tai lähelle velkakriteeriä. Erityisen nopeasti velkarajan yläpuolelta sen alle ovat velkaansa pienentäneet Irlanti, Espanja ja Tanska.

Kuva 1. Julkinen velka suhteessa kansantuotteeseen 15 EU-maassa vuosina 1990–2005, %. (General government consolidated gross debt.)

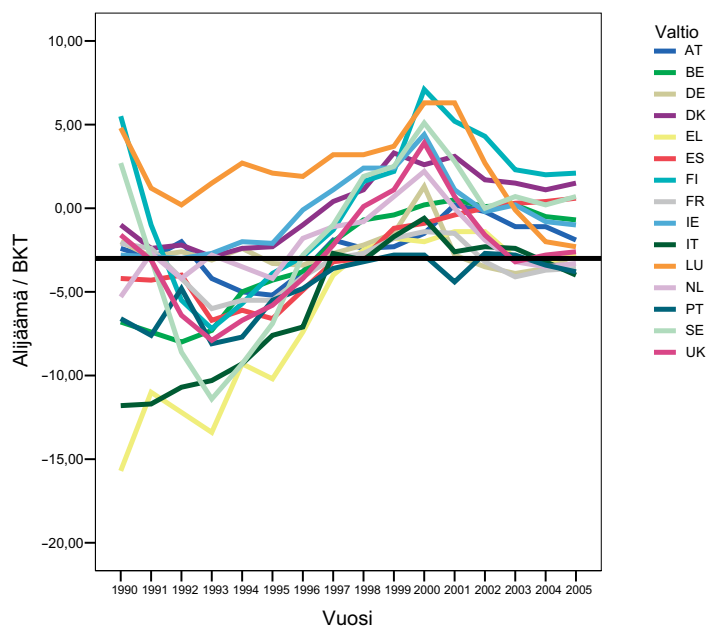


Lähde: European Commission 2004b, taulukko 77.

Kuvan 2 mukaan julkiset taloudet olivat yleisesti alijäämäisiä 1990-luvun alun lama-vuosien aikana. Nopean talouskasvun ja julkisiin menoihin kohdistuneiden leikkausten ja säästötoimien johdosta alijäämät alkoivat kuitenkin pienentyä. Vuonna 1997 valtaosa EU-maista täytti 3 prosentin alijäämäkriteerin. Tilanne on vuosituhannen vaihteen jälkeen stabiloitunut siten, että erityisesti suuret EU-maat, kuten Ranska,

Saksa ja Italia, ovat vaikeuksissa julkisen talouden tasapainottamisen kanssa. Samanlainen tilanne on Kreikassa ja Portugalissa. Suomessa budjettialijäämä oli vuonna 1993 selvästi alle lähentymiskriteerin, mutta kohosi 7 prosentista alle 3 prosentin vuoteen 1997 mennessä ja on 2000-luvulla ollut selvästi ylijäämäinen. Samankaltainen kehitys voidaan havaita Tanskassa. Vuoden 1993 jälkeen alijäämä pieneni erityisesti Ruotsissa ja Ison-Britanniassa. Tältäkin osin ei voida siten tehdä johtopäätöksiä EMU-kriteereiden vaikutuksesta julkisten talouksien tasapainottumiseen. Sitä on tapahtunut EMUn ulkopuolellakin ja tavoite on sinänsä hyvän taloudenhoidon mukainen. Voidaan kuitenkin ajatella, että Ison-Britannian ja Ruotsin hallitukset ovat tehneet EMUn kannalta mielekkäitä valintoja julkistaloudessa, koska kummassakin maassa hallitukset suhtautuvat lähtökohtaisen myönteisesti talous- ja rahaliiton jäsenyyteen. Jatkossa sosiaalimenojen kehitystä tarkastellaan näiden kummankin kriteerin kannalta.

Kuva 2. Julkisen talouden alijäämä 15 EU-maassa vuosina 1990–2005, %.



Lähde: European Commission 2004b, taulukko 75.

Kun tarkoitus on tutkia, miten julkisten menojen rakenne on kehittynyt ja mikä on sosiaalimenojen asema tässä kehityksessä, joudutaan tarkastelemaan osuuksia.

Sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista ei ollut käytettävissä suoraan, joten tässä tutkimuksessa on käytetty lähtökohtana Eurostatin kahdeksaan sosiaaliseen riskiin ESSPROS-luokittelun mukaisesti käytettyjen menojen suhdetta kansantuotteeseen (ks.

alaviite 3). Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on sitten laskettu näiden ja julkisten menojen kansantuoteosuuksien avulla. Sosiaalimeno-osuudet on esitetty kuvassa 3. Siitä voidaan havaita, miten meno-osuuksien tasot ovat ensinnäkin hyvin erilaisia. Yleinen havainto on se, että osuudet ovat joko kasvaneet lievästi tai pysyneet jotakuinkin ennallaan. Poikkeuksena muista voi mainita Ison-Britannian, jossa sosiaalimenojen osuus on kasvanut ja ollut korkealla tasolla 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun, ja toisaalta Portugalin, jossa on matalasta lähtötasosta noustu EU-maiden keskiryhmään. Irlannissa on sosiaalimenojen osuus ollut matalalla tasolla, jopa jonkin verran alentunut tarkastelujakson aikana. Tästä ei vielä voida tehdä päätelmiä syrjäytysvaikutuksesta, vaan on tarkasteltava myös muiden meno-osuuksien kehitystä. Tämä on tehty kuvissa 4 ja 5, joissa on ensiksi julkisen velan korkomeno-osuudet ja sitten residuaalina lasketut julkiset ydinmenot.

Julkisten korkomenojen osuus julkisista menoista on kehittynyt vastaavalla tavalla kuin julkinen velka suhteessa kansantuotteeseen. Taustalla on korkotason aleneminen sekä konvergoituminen jakson aikana. Meno-osuudet julkisista menoista on laskettu käyttämällä julkisten korkomenojen kansantuoteosuuksia sekä kokonaismenojen kansantuoteosuuksia. Kuvasta 4 voidaan havaita 1990-luvun alun suuri vaihteluväli sekä korkomenojen laskeva trendi jakson loppua kohti. Kuten velkaantuneisuudessa, voidaan korkomenoissakin erottaa Belgian, Italian ja Kreikan ryhmä, jossa korkomenot ovat muita suuremmat, sekä Luxemburg jälleen omalla matalalla tasollaan. Kolmantena menoeränä on kuvassa 5 esitetty julkisten ydinmenojen (tuottavien menojen) osuudet julkisista kokonaismenoista.

Menoerien laskentamenettely on esitetty taulukossa 1. Lähtökohtana on julkisten menojen kansantuoteosuudet, joista on vähennetty sosiaalimenojen kansantuoteosuudet sekä korkomenojen kansantuoteosuudet. Näin on saatu ydinmenot ilmaistua kansantuoteosuutena ja laskettua niiden osuudet julkisista menoista. Kuvan 5 mukaan osuudet vaihtelevat 0,3:n ja 0,5:n välillä hajonnan kasvaessa jonkin verran jakson loppua kohden. Yleinen trendi on lievästi aleneva, selvemmin Isossa-Britanniassa, kun taas ydinmenojen osuus on kasvanut selvästi Irlannissa, jossa kasvu peilaa korkomenojen selkeää alenemistä. Luxemburgin korkea taso selittyy sosiaalimenojen keskitason osuudella ja korkomenojen osuuden matalalla tasolla. Kuvien 3, 4 ja 5 meno-osuudet ovat jatkoanalyysin kohteina. Seuraavassa niiden kehitystä ja keskinäisiä suhteita tarkastellaan eri ajanjaksoina, erilaisissa maaryhmissä sekä muodostetaan malleja, joiden avulla selitetään erilaisten taustatekijöiden vaikutusta julkisten menojen osuuksien muutoksiin.

Tilastollisten tarkastelujen kannalta osuuksien käyttö selitettävänä muuttujana on kuitenkin ongelmallinen. Tämä johtuu siitä, että julkisten menojen osuudet voivat vaihdella vain välillä $[0,1]$.¹⁶ Lisäksi osuuksien summautuvuusehto ($= 1$) rajoittaa tilastollista päättelyä. Tämän johdosta tilastollisissa analyyseissa käytetään selitettävi-

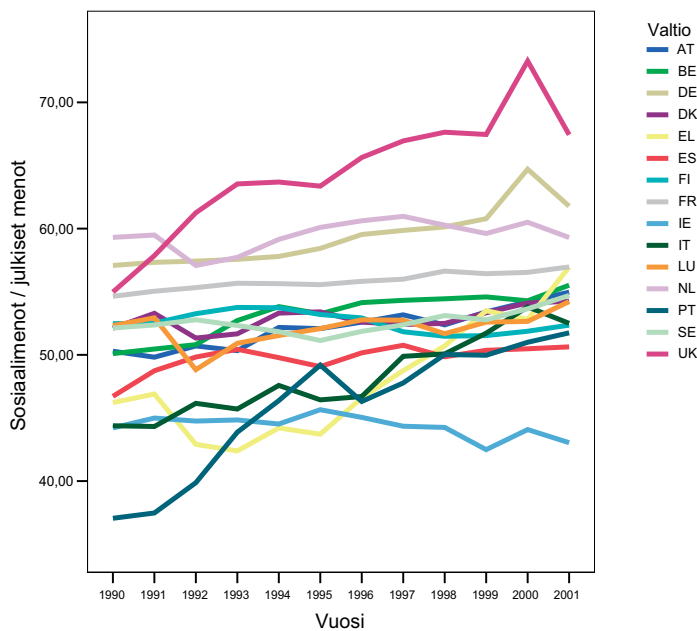
¹⁶ Tämän rajoituksen merkityksen toi esille toimituksen käyttämä anonymi asiantuntija, joka myös ehdotti suhteellisten osuuksien käyttämistä tilastollisissa analyyseissa.

nä muuttujina sosiaalimenojen ja ydinmenojen suhteellisia osuuksia, jotka on esitetty graafisesti maittain liitekuvassa 2. Suhteellisille osuuksille mainitut vaihtelua ja summautuvuutta koskevat rajoitukset eivät päde. Osuuksien ja suhteellisten osuuksien muodostaminen määritellään taulukossa 2.

Taulukko 2. Sosiaalimenojen ja ydinmenojen suhteellisten osuuksien määrittely.

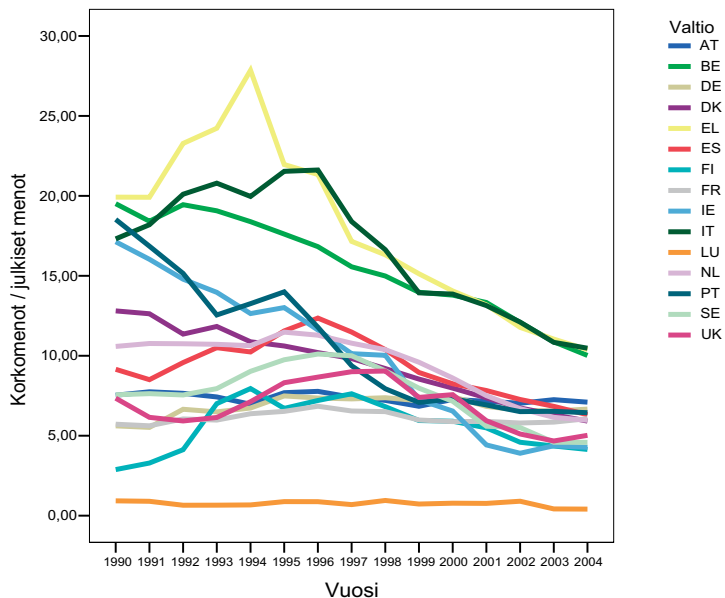
Sosiaalimenojen osuus	= sosiaalimenot / julkiset kokonaismenot
Ydinmenojen osuus	= ydinmenot / julkiset kokonaismenot
Sosiaalimenojen suhteellinen osuus	= sosiaalimenojen osuus / (1 – sosiaalimenojen osuus)
Ydinmenojen suhteellinen osuus	= ydinmenojen osuus / (1 – ydinmenojen osuus)

Kuva 3. Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista 15 EU-maassa vuosina 1990–2001, %.



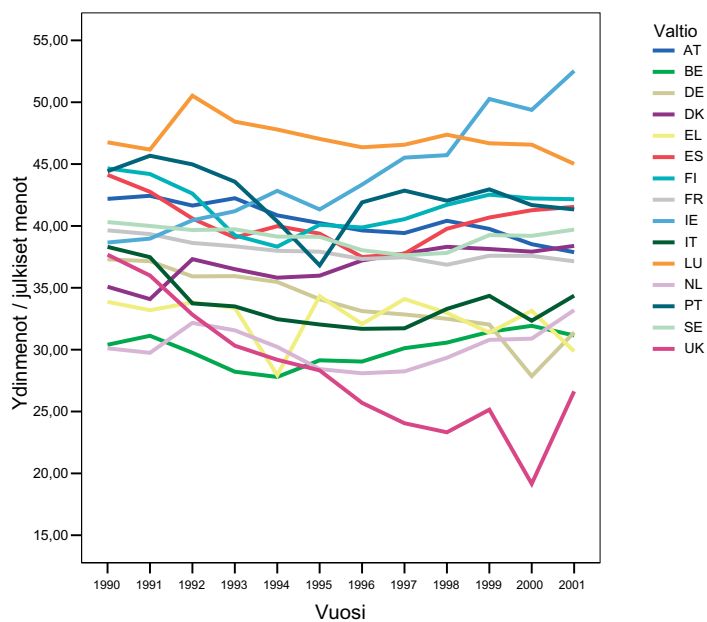
Lähde: Eurostat 2000, taulukko B 1.1 ja Eurostat 2004, taulukko B 1.1 sekä omat laskelmat.

Kuva 4. Julkisten korkomenojen osuus julkisista menoista 15 EU-maassa vuosina 1990–2004, %.



Lähde: European Commission 2003, taulukko A.4.7, omat laskelmat.

Kuva 5. Julkisten ydinmenojen (core expenditure) osuus julkisista menoista 15 EU-maassa vuosina 1990–2001, %.



Lähde: OECD, Eurostat ja omat laskelmat.

4.2 Muuttajat mallitarkastelussa

Julkinen velka ja julkisen talouden tasapaino ovat potentiaalisia tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta edellä kuvattujen kolmen julkisen meno-osuuden kehitykseen. Menojen rakenteeseen ja erityisesti sosiaalimenojen osuuden painottumiseen ja tapahtuneisiin muutoksiin voivat vaikuttaa muutkin tekijät. Velkaantumisen vaikutuksen arvioimiseksi tulee näiden muiden tekijöiden vaikutus saada kontrolloitua. Tässä käytetään lähtökohtana EU:n komission ECOFIN-neuvoston julkisen talouden yksikössä tehtyä tutkimusta (European Commission 2004a, 192–197). Siinä on ollut tavoitteena selittää tilastollisesti julkisten menojen rakenteen muutoksia periodilla 1991–2002. Julkiset menot jaoteltiin funktionaalisen luokittelun mukaisesti kuuteen menokategoriaan ja tällaista aineistoa oli saatavissa vain kahdeksasta maasta. Peruslähtökohtana oli muodostaa regressiomalli, jossa julkisten menojen rakenteellisia muutoksia selitettiin taloudellisilla, demografisilla ja poliittisilla taustamuuttujilla. Taustamuuttajat vaihtelivat jonkin verran eri menokategorioissa, mutta potentiaalinen tuotanto, tuotantokuilu ja julkinen velka olivat selittäjinä kaikissa yhtälöissä.¹⁷ Muita selittäviä muuttujia olivat työttömyysaste, yli 65-vuotiaiden ja alle 25-vuotiaiden väestöosuudet sekä EMUun liittymistä edeltävän vuoden dummy-muuttuja.

Potentiaaliselle tuotannolle annettiin hyvinvointitulokinta siten, että sen kertoimen oletettiin olevan positiivinen niissä menokategorioissa, joissa menojen oletetaan lisääntyvän hyvinvoinnin kasvaessa. Tulosten mukaan tällaisia olivat erityisesti terveys- ja koulutusmenot. Tuotantokuilu oli merkitsevä selittäjä lähinnä terveysmenojen muutokselle, kun taas sosiaaliturvamenojen muutosta selitti tuotantokuilua paremmin sille vaihtoehtoisena taustamuuttujana käytetty työttömyysaste. Julkinen velka sai pääsääntöisesti negatiivisen kertoimen useissa menokategorioissa, mikä tukee raportin mukaan näkemystä, että tiukka budjettikuri, joka johtaa velkaantumisen alenemiseen ja sitä kautta korkomenojen pienenemiseen, luo tilaa tuottavuuspainotteisille menoille. Huolimatta lyhyehköstä aikaperiodista oli ikärakennemuuttujienkin vaikutus havaittavissa etenkin sosiaali- ja terveysmenokategorioiden muutosten selittäjinä. Nämä havainnot ovat yksi tekijä valittaessa taustamuuttujia tässä tutkimuksessa. Selitettävänä muuttujina käytettävät suhteelliset julkisten menojen osuudet vaikuttavat osaltaan myös käytettävien estimointimenetelmien valintaan.

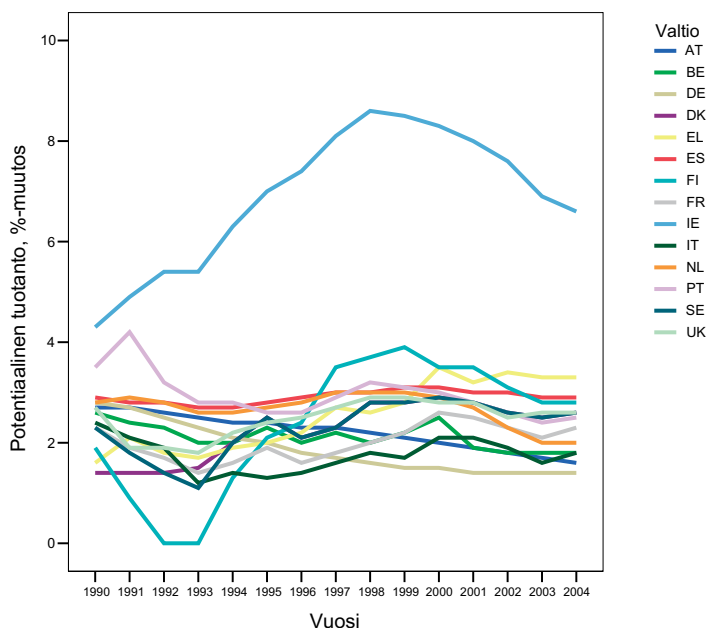
Seuraavassa esitellään tässä tutkimuksessa käytettäviä taustatekijöitä, joiden voidaan katsoa vaikuttavan julkisen menotalouden rakenteeseen ja joiden vaikutusta voidaan

¹⁷ Estimointi tehtiin kuudelle menokategorialle sekä julkisille menoille yhteensä. Menokategorioita olivat sosiaaliturvamenot, julkiset palvelut, terveysmenot, koulutusmenot, taloudelliset tuet ja infrastruktuurimeno sekä muut menot. Muuttujista oli otettu 1. differenssit ja julkinen velka oli viivästetty endogeenisuuden perusteella. Menokategorioiden pienuuden perusteella instrumenttimenetelmän käyttöä ei pidetty tarpeellisena. Estimointimenetelmänä käytettiin kiinteiden vaikutusten paneeliestimointia ja keskivirheet oli sopeutettu autokorreloituuneisuuteen ja heteroskedastisuuteen. Tulosten raportoinnissa esitettiin parametristimaattien lisäksi keskivirheet ja kokonaiskorrelaatio-kertoimet. Vaikka tekstissä todetaan regressiot tehdyn kaikille EU:n jäsenmaille, tämä tarkoittaa havaintojen lukumäärän perusteella vain julkiselle kokonaiskulutukselle tehtyä estimointia. Tekijät toteavat tehneensä tulosten robustisuuden arvioinnin uudistamalla regressiot uusilla skaalatuilla muuttujilla ja niissä keskeisten muuttujien etumerkit säilyivät ennallaan. Näitä tuloksia ei tarkemmin raportoitu.

myös yrittää tilastollisesti mitata.¹⁸ Ensimmäinen näistä on potentiaalinen tuotanto, jonka vuosimuutokset maittain on esitetty kuvassa 6. Potentiaalisen tuotannon käyttö sosiaalimenojen osuuden arvioinnissa on perusteltua sikäli, että sitä voidaan pitää eräänlaisena taloudellisen hyvinvoinnin *proxy*-muuttujana. Potentiaalisen tuotannon arvioinnissa käytetään yleisesti ns. tuotantofunktio-menetttelyä. Siinä estimoidaan tilastollinen riippuvuus tuotannon ja tuotannontekijöiden, kuten pääoman ja työpanoksen tarjonnan, välille. Potentiaalinen tuotanto lasketaan sitten panostuottavuuksien avulla olettaen, että tuotantopanoksissa ei esiinny vajaakäyttöä. Kuvassa 6 Portugalille on laskettu potentiaalinen tuotanto eri menetelmällä (European Commission 2003).

Lähtöoletuksena on, että potentiaalisen tuotannon mukana tarve sosiaalimenojen lisäämiseen vähenee. Taustalla on potentiaalisen tuotannon hyvinvointitulokinta, eikä se siten ole suhdanneriippuvainen. Kuvan 6 mukaan Irlanti poikkeaa muista EU-maista selvästi koko jakson ajan. Vahva kasvitrendi on taittunut vuoden 1998 jälkeen. 1990-luvun alun lama näkyy etenkin Suomen, mutta myös joidenkin muiden maiden potentiaalisessa tuotannossa, joissa se on vakiintunut vuoden 1997 jälkeen.

Kuva 6. Potentiaalinen tuotanto 15 EU-maassa vuosina 1990–2004. Vuosimuutos, %.

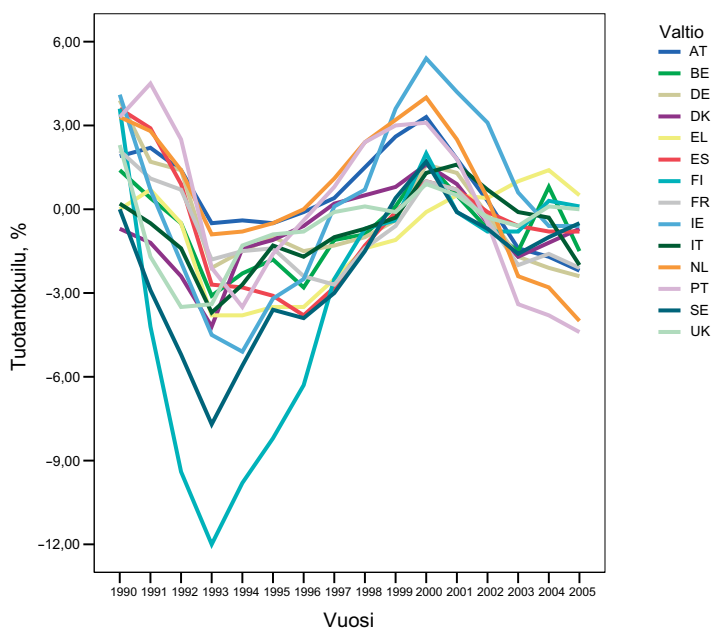


Lähde: European Commission 2003, taulukko A.5.3.

¹⁸ Tässä tutkimuksessa käytettävien taustamuuttujien joukkoa on mahdollista täydentää. Erityisen mielenkiintoinen on talouksien avoimuutta kuvaava indikaattori, joka luonteavasti liittyy kansantalouksien integroitumiseen. Tähän joudumme palaamaan jatkotutkimuksessa.

Toinen taustamuuttuja, joka toisin kuin potentiaalinen tuotanto heijastaa taloudellisia suhdannevaihteluja ja sitä kautta syntyvää sosiaalimenojen tarvetta, on tuotantokuilu, joka on esitetty kuvassa 7. Tuotantokuilu lasketaan potentiaalisen tuotannon ja aktuaalisen tuotannon prosentuaalisena erotuksena. Tuotantokuilun oletetaan käyttäytyvän vastasyklisesti, siis kasvavan taantumissa ja vähenevän noususuhdanteissa ja vastaavasti lisäävän tai vähentävän sosiaalimenojen käytön tarvetta. Kuvasta 7 voidaan nähdä 1990-luvun alun laman aiheuttaman kuilun kasvu kaikissa EU-maissa, erityisesti Suomessa ja Ruotsissa. 1990-luvun lopulla kaikissa maissa tuotantokuilut olivat supistuneet, mutta alkaneet kasvaa taas 2000-luvun alun pikkulaman jälkeen.

Kuva 7. Tuotantokuilu (output gap) 15 EU-maassa vuosina 1990–2005. Poikkeama potentiaalisesta tuotannosta, %.



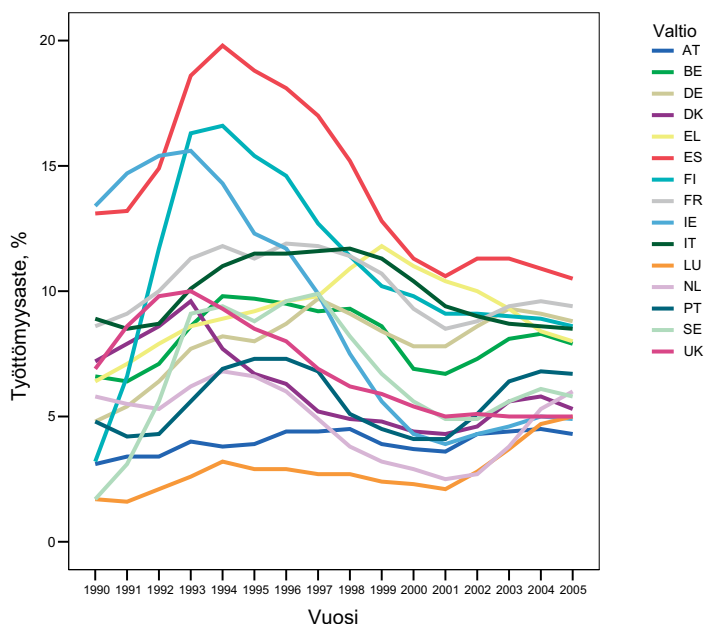
Lähde: OECD 2004a, Annex table 10.

Työttömyys on ymmärrettävästi taustatekijä, jonka voisi olettaa lisäävän sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista. Työttömyysasteet tarkasteltavissa maissa on esitetty kuvassa 8. Kuvasta on nähtävissä jälleen vuosikymmenen alun laman raju työttömyyden kasvu, vuonna 1994 alkanut aleneminen taloudellisen kasvun nopeutuessa sekä vuosituhannen vaihteessa uusi kasvu ja vakiintuminen jakson lopulla. Työttömyysaste kuitenkin korreloi voimakkaasti kansantuotteen kanssa, joten tuotantokuilun ja työttömyysasteen käyttäminen selittävinä muuttujina samassa mallissa tuottaa endogeenisuudesta johtuen tilastollisia päättelyongelmia. Tässä tutkimuksessa onkin päädytty siihen, että työttömyysastetta käytetään vain yhtenä instrumenttimuuttujana malleissa, joissa tuotantokuilu on yksi selittävistä muuttujista.

Tässä tutkimuksessa keskeiset muuttujat on yleisesti sopeutettu julkisiin menoihin, joten julkinen rahoituspuoli on tietoisesti rajattu tarkastelujen ulkopuolelle. Estimoinneissa on kuitenkin käytössä työttömyysasteen lisäksi myös toinen muuttuja, joka ei varsinaisesti esiinny selittävänä tai kontrollimuuttujana mutta soveltuu käytettäväksi instrumenttina estimoinneissa, nimittäin bruttoveroaste. Maakohtaiset bruttoveroasteet on esitetty liitekuvasa 8. Siitä voidaan havaita, miten bruttoveroaste on vaihdellut tarkastelujakson aikana ja miten pohjoismaat ovat painottuneet jakauman yläpäähän, kun taas Välimeren maat, kuten Kreikka, Espanja ja Portugali, sekä lisäksi erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen veroastettaan alentanut Irlanti edustavat matalan bruttoveroasteen maita.

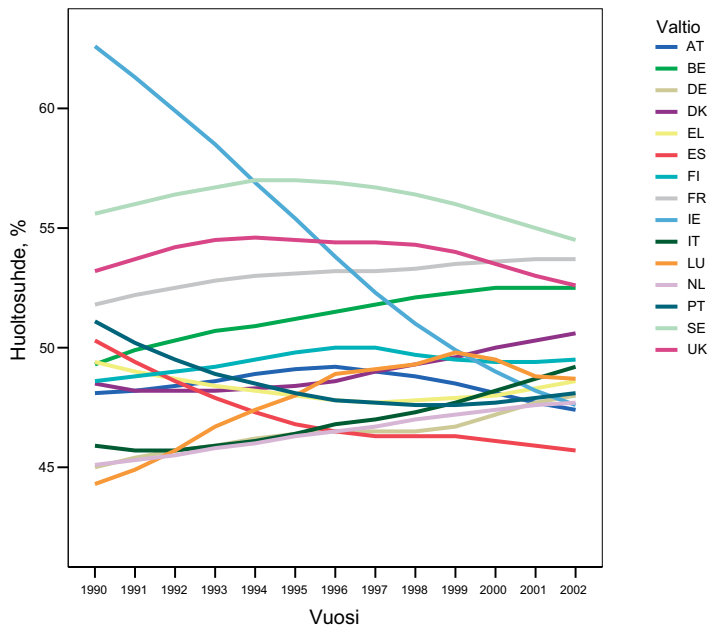
Viimeisenä taustamuuttujana otetaan mukaan huoltosuhte. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä alle 15-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden suhdetta 15–65-vuotiaisiin. Kuvan 9 mukaan tarkastelujaksolla muutokset eivät ole suuria, vaikka tasoerot maiden välillä liikkuvat 10 prosenttiyksikön sisällä. Poikkeuksen muodostaa Irlanti, jossa huoltosuhte on alentunut parikymmentä prosenttiyksikköä. Tämä selittyy Irlannissa tehdyillä syntyvyyden säännöstelyä koskevilla muutoksilla. Voidaan luonnollisesti arvostella huoltosuhteen mukaanottoa näinkin lyhyellä tarkastelujaksolla. Muutoksia on kuitenkin tapahtunut ja eri maissa eri suuntiin. Huoltosuhte on yksi tärkeä julkisiin menoihin ja sosiaalimenojen osuuteen vaikuttava tekijä.

Kuva 8. Työttömyysaste 15 EU-maassa vuosina 1990–2005, %.



Lähde: European Commission 2004b, taulukko 3.

Kuva 9. Huoltosuhte (age dependency ratio) 15 EU-maassa vuosina 1990–2002. (0–14 & 65+)/15–64, %.



Lähde: OECD 2004b.

5 MALLIT

Edellä esitettyjä muuttujia käyttämällä muodostetaan seuraavaksi tilastollisia malleja, joilla selitetään julkisten menojen kahden päämenoerän muutoksia.¹⁹ Olennaista on se, että selitettävänä muuttujina ovat nimenomaan menojen suhteelliset osuudet. Suhteellisten meno-osuuksien muutoksia selittäviä muuttujia valittaessa ovat yhtenä lähtökohtana olleet edellä mainitussa talouskomission julkaisussa (European Commission 2004a, 197) esitetyt julkisten menojen funktionaalista rakennetta analysoivat mallit. Taloudellisina selittävinä muuttujina käytetään potentiaalista tuotantoa, joka vaikuttaa julkisten menojen rakenteeseen elintason tai taloudellisen hyvinvoinnin nousun kautta. Tuotantokuilu tuo mukaan suhdannevaihtelun vaikutuksen. Tämä on tavallaan samaan suuntaan vaikuttava muuttuja kuin työttömyysaste. Työttömyys- ja bruttoveroastetta käytetään kuitenkin estimoinneissa vain instrumenttimuuttujina. Julkisen velan kansantuoteosuus on selittävänä muuttujana siksi, että julkisen velan kasvu lisää julkisten korkomenojen osuutta sekä menojen tasapainottamistarvetta leikkauksilla ja mahdollisesti aiheuttaa sitä kautta syrjäyttämistä julkisessa menorakenteessa, jota juuri tutkimme. Huoltosuhde voi vaikuttaa menorakenteeseen joko sosiaalimenojen kautta tai sitten ydinmenoihin esim. koulutusmenojen muutoksen kautta. Edellä mainittujen muuttujien lisäksi on muodostettu luokitteluindikaattori, joka saa arvon 1 silloin, kun maa voidaan lukea ylijäämämaiden joukkoon tai kun se on alentanut julkista velkaantuneisuuttaan merkittävästi. Muulloin indikaattori saa arvon 0. Tällä haetaan taustaa jatkossa tehtäville maiden luokitteluille ja niistä tehtäville johtopäätöksille. Kummallekin suhteelliselle meno-osuudelle muodostetaan omat selitysmallinsa.

- Selitettävät muuttujat:
 - Sosiaalimenojen suhteellinen osuus julkisista kokonaismenoista
 - Ydinmenojen suhteellinen osuus julkisista kokonaismenoista

- Selittävät ja kontrollimuuttujat:
 - Potentiaalinen tuotanto
 - Tuotantokuilu
 - Julkinen velka
 - Huoltosuhde
 - Ylijäämäindikaattori, joka voi saada arvon 0 tai 1 julkisen talouden tasapainon mukaan

- Instrumenttimuuttujat:
 - Työttömyysaste
 - Bruttoveroaste

¹⁹ Julkisten menojen jakoa kolmeen ryhmään on edellä perusteltu käytettävissä olevan aineiston ja valitun Castlesin (2005b) käyttämän menetelyn pohjalta. Kolmas ryhmittelyyn vaikuttava tekijä on tutkimukselle asetettu sosiaalipoliittinen lähtökohta.

Aikaidentifioijana toimii vuosi (t) ja poikkileikkausidentifioijana valtio (i). Estimoinneissa käytettävässä aineistossa on 12 poikkileikkausta ja samat muuttujat kussakin poikkileikkauksessa 15 valtiosta, joten kyseessä on tasapainotettu (*balanced*) paneeliaineisto, jossa on 180 havaintoa.

Edellä lueteltuja muuttujia käyttäen on muodostettu regressioyhtälöitä kummallekin suhteelliselle meno-osuudelle ja ne on esitetty taulukossa 2. Mallit (1)–(5) koskevat sosiaalimenojen suhteellisen osuuden muutosta ja mallit (6)–(9) ydinmenojen suhteellisen osuuden muutosta. Malleissa muutosta edustavat muuttujien 1. differenssit tai logaritmien differenssit.²⁰

Keskeinen mielenkiinnon kohde on se, miten julkinen velkaantuminen on vaikuttanut suhteellisiin meno-osuuksiin. Ehkä yksinkertaisin menettely tämän selvittämiseksi on tehdä regressioanalyysi suhteellisen meno-osuuden muutoksen ja julkisen velan muutoksen välillä. Sosiaalimenojen suhteelliselle osuudelle tällaista edustaa malli (1) taulukossa 2. Siinä on sosiaalimenojen suhteellisen osuuden differenssiä selitetty julkisen velan logaritmin differenssillä sekä indikaattorimuuttujalla, joka saa arvoja 0 ja 1 ylijäämäisyyden mukaan. Estimointimenetelmä on paneeli-PNS ja siinä on sovellettu kiinteiden vaikutusten menetelmää (*fixed effect*, FE), joten estimoinnissa ovat mukana maakohtaiset dummy-muuttujat, jotka mahdollistavat maakohtaiset vakio-termit.²¹

Keskivirheiden laskemisessa on tässä, kuten muissakin estimoinneissa, käytetty Whiten periodimenetelmään perustuvaa sopeutusta autokorreloituneisuuteen, joten keskivirheet ovat siis ns. robusteja virheitä. Tällä menettelyllä voidaan yleensä tuottaa pienempiä keskivirheitä ja siten parantaa estimaattien t-arvoilla mitattua tilastollista merkitsevyyttä. (Ks. Wooldridge 2002, 274–276.)

On tunnettua, että mikäli jäännöstermit ovat autokorreloituneita, ei parametrien t-arvoja voi käyttää tilastollisen merkitsevyyden testaamiseksi. Tämän johdosta malli (1) estimointiin uudestaan lisäämällä siihen selittäjäksi endogeenisen muuttujan viivästetty arvo. Näin estimoidussa mallissa (2) selitettiin sosiaalimenojen suhteellisen osuuden muutosta siten julkisen velan logaritmin viivästetyllä muutoksella, ylijäämäindikaattorilla sekä 1. asteen autokorrelaatiokerrointermillä. Mallissa (2) ei Durbinin ja Watsonin testi ole enää pätevä autokorreloituneisuuden testaamiseksi.²² Esti-

²⁰ Differenssien käyttöä voidaan tässä perustella sillä, että kokeiltaessa mallien estimointia paneeli-PNS-menetelmällä tasamuodossa mallit olivat erittäin epästationaarisia. Estimointitarkkuus oli huono, tulokset eivät olleet tilastollisesti merkitseviä ja estimaatit olivat epävakaita. Durbinin ja Watsonin testisuureen perusteella hypoteesia jäännöstermin autokorreloituneisuudesta ei voitu hylätä.

²¹ Käyttämämme ekonometrinen ohjelmisto EViews versio 5, 2004 tulostaa vain vakiotermin keskiarvon. Kiinteiden vaikutusten menetelmän ja maakohtaisten dummy-muuttujien käyttöä suositteli toimituksen käyttämä referoija. Kiinteiden vaikutusten menetelmästä ks. Wooldridge 2002, Mátyás ja Sevestre 1996 ja estimointimenetelmistä paneeliaineistoille EViews User's Guide 2004.

²² Kaikille 9 mallille tehtiin ns. Waldin kerrointesti 1. asteen autokorreloituneisuuden testaamiseksi. Tämä tapahtuu siten, että estimoidun mallin virhetermien ja niiden viivästettyjen arvojen kesken tehdään PNS-regressio. Saatua autokorrelaatiokerrointia voidaan testata F- ja χ^2 -testillä sitä vastaan, että kertoimella on arvo -0,5. 0-hypoteesi on, että 1. asteen autokorreloituneisuutta ei ole. Waldin kerrointestissä mallien (1)–(7) autokorrelaattomuus hylättiin ja mallien (8) ja (9) autokorrelaattomuutta ei voitu hylätä. Testit ovat kirjoittajilla.

mointimenetelmä oli paneeli-PNS ja parametrien keskivirheet robusteja autokorrelaatiolle.

Mallit (1) ja (2) edustavat yksinkertaisinta tapaa yrittää arvioida velkaantuneisuuden vaikutusta suhteellisiin osuuksiin. Taulukon 3 malleissa (3)–(5) on selittävien muuttujien joukkoon lisätty edellä esitetyssä EU:n komission julkisen talouden yksikön julkisten menojen rakenteen muutoksia selittävässä malleissa käytettyjä taustamuuttujia. Mallissa (3) selittävien muuttujien joukkoon on lisätty potentiaalisen tuotannon differenssi, huoltosuhteen differenssi sekä tuotantokuilun differenssi. Estimointimenetelmä on paneeli-PNS kiinteän vaikutuksen spesifioinnilla. Estimoinnissa on käytetty maakohtaisia dummy-muuttujia ja keskivirheet ovat White-robustit. Malliin on lisäksi yhdistetty 1. asteen autokorrelaatiotermin. Malli (4) on sama malli, mutta ilman maakohtaisia dummy-muuttujia.

Yksi regressioanalyysin keskeinen ongelma on muuttujien endogeenisuus. Edellä referoidussa komission julkaisemassa tutkimuksessa ei käytetty menetelmänä instrumenttimestimointia siksi, että julkisten menojen yksittäiset kategoriat olivat niin pieniä, että niillä ei katsottu olevan vaikutusta tuotantoon. Tässä tutkimuksessa julkiset menot on jaoteltu huomattavasti karkeammin ja muuttujien endogeenisuus ja sitä kautta selittävien muuttujien korrelaatio jäännöstermin kanssa on mahdollista. Koska muuttujien korreloimattomuus jäännöstermin kanssa on yksi regressioanalyysin perusperiaate, niin mikäli näin ei ole, ovat PNS-estimaattorit harhaisia eivätkä ne ole konsistentteja. Ongelman ratkaisemiseksi malli (5) on estimoitu käyttäen paneelianeistolle kaksivaiheista PNS-menetelmää, 2PNS.

Kaksivaiheinen PNS-estimointi suoritetaan siten, että valitaan ensiksi joukko instrumenttimuuttujia. Näitä tulee olla identifioituvuuden vuoksi vähintään yhtä monta kuin on estimoitavia parametreja. Instrumenttimuuttujien tulisi olla korreloituneita selittävän muuttujan kanssa ja korreloimattomia jäännöstermin kanssa. Tehdään ensimmäisessä vaiheessa PNS-regressio, jossa on selitettävänä muuttujana yksi alkuperäisen yhtälön selittävästä muuttujista ja selittävinä muuttujina lisätyt instrumenttimuuttujat. Tämä toistetaan jokaiselle alkuperäisen mallin selittävälle muuttujalle. Näin estimoitujen regressiomallien parametrien ja instrumenttimuuttujien avulla lasketaan alkuperäisen yhtälön selittäville muuttujille uudet estimaatit. Toisessa vaiheessa tehdään PNS-estimointi uudelleen. Nyt alkuperäiseen yhtälöön lisätään selittäviksi muuttujiksi ensimmäisessä vaiheessa lasketut estimaatit. Toisen vaiheen PNS-estimaattorit ovat harhattomia ja konsistentteja. Keskeiseksi kysymykseksi nousee instrumenttimuuttujien valinta. Valinnalle on asetettu kaksi edellytystä: korreloimattomuus jäännöstermin kanssa ja korreloituneisuus (osittaiskorrelaatio) selittävän muuttujan kanssa. Ensimmäinen näistä voidaan olettaa, mutta sitä ei voida testata. Toinen edellytys voidaan testata tavanomaisella PNS-regressiolla ja t-testillä. Mallissa (5) instrumenttimuuttujiksi on valittu ensiksikin viivästetyt endogeeniset ja eksogeeniset muuttujat. Tämä johtuu estimointipaketin ominaisuudesta, joka valitsee mainitut muuttujat instrumentteiksi automaattisesti, kun mallissa on mukana autoregressiivinen termi, ku-

ten mallissa (5) on. Lisäksi instrumenttimuuttujina on käytetty työttömyysastetta sekä bruttoveroastetta. Oletuksena on, että nämä täyttävät instrumenttimuuttujalle asetetut edellytykset. Käytännössä kaksivaiheinen estimointi tapahtuu ekonometrisissa ohjelmissa automaattisesti (kuten tässä EViews-ohjelmassa, jossa ensimmäisen vaiheen instrumenttiestimointeja ei tulostu). Wooldridge suosittelee, että kaksivaiheista estimointiprosessia ei tehtäisi eksplisiittisesti siihen liittyvien ongelmien johdosta vaan käytettäisiin valmiita 2PNS-estimointipaketteja. (Ks. Wooldridge 2002, 91.)²³

Taulukko 3. Sosiaali- ja ydinmenojen suhteellisten meno-osuuksien yhtälöt.

Malli	Estimointimenetelmä	Muuttujat	Sopeutus	Kiinteä vaikutus
Sosiaalimenojen suhteellinen osuus, 1. differenssit				
(1)	Paneeli PNS (FE) White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), ylijäämäindikaattori		Poikkileikkauskiinnitys, maakohtaiset dummy- muuttujat
(2)	Paneeli PNS White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), ylijäämäindikaattori	AR(1)-prosessi	
(3)	Paneeli PNS (FE) White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), poten- tiaalinen tuotanto, huol- tosuhde, tuotantokuilu, ylijäämäindikaattori	AR(1)-prosessi	Poikkileikkauskiinnitys, maakohtaiset dummy- muuttujat
(4)	Paneeli PNS White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), poten- tiaalinen tuotanto, huol- tosuhde, tuotantokuilu, ylijäämäindikaattori	AR(1)-prosessi	
(5)	Paneeli 2PNS White-robustit keskivirheet Instrumenttimuuttujat: selitettävä ja selittävät muuttujat viivästettynä, työttömyysaste, brutto- veroaste	Julkinen velka (-1), poten- tiaalinen tuotanto, huol- tosuhde, tuotantokuilu, ylijäämäindikaattori	AR(1)-prosessi	
Ydinmenojen suhteellinen osuus, 1. differenssit				
(6)	Paneeli PNS (FE) White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), yli- jäämäindikaattori		Poikkileikkauskiinnitys, maakohtaiset dummy- muuttujat
(7)	Paneeli PNS White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), yli- jäämäindikaattori	AR(1)-prosessi	
(8)	Paneeli PNS (FE) White-robustit keskivirheet	Julkinen velka (-1), poten- tiaalinen tuotanto, huol- tosuhde, ylijäämäindi- kaattori		Poikkileikkauskiinnitys, maakohtaiset dummy- muuttujat
(9)	Paneeli 2PNS White-robustit keskivirheet Instrumenttimuuttujat: selitettävä ja selittävät muuttujat viivästettynä, työttömyysaste, brutto- veroaste	Julkinen velka (-1), poten- tiaalinen tuotanto, huol- tosuhde, ylijäämäindi- kaattori	AR(1)-prosessi	

²³ Olemme testanneet instrumenttimuuttujat suorittamalla PNS-estimoinnin kullekin selitettävälle muuttujalle alkuperäisessä mallissa (5). Osittaiskorrelaatiota koskevien t-testien perusteella instrumenttimuuttujat ovat tilastollisesti merkitseviä ja soveltuvat siltä osin instrumentteiksi. Kuten on todettu, instrumenttimuuttujien ja jäännöstermin korreloimattomuutta ei voida testata, vaan se on oletuksena. Testituloksia emme liitä tähän yhteyteen, mutta ne ovat saatavissa kirjoittajilta.

Taulukon 3 mallit (6)–(9) koskevat ydinmenojen suhteellista osuutta. Selitettävä muuttuja on ydinmenojen suhteellisen osuuden muutos ja tässä mallit (6) ja (7) edustavat yksinkertaisinta vaihtoehtoa ja ne vastaavat muodoltaan malleja (1) ja (2). Mallissa (8) on selittäviksi muuttujiksi lisätty potentiaalisen tuotannon muutos ja huoltosuhteen muutos. Estimointimenetelmä on paneeli-PNS robusteihin White-keskivirheihin ja lisäksi kiinteiden vaikutusten spesifioinnissa on lisätty maakohtaiset dummy-muuttujat. Mallissa (9) on jälleen tehty kaksivaiheinen PNS-estimointi. Muuttujat ovat samat kuin mallissa (8), paitsi että malliin (9) on lisätty 1. asteen autokorrelaatiotermin. Instrumenttimuuttujat ovat samat kuin mallissa (5). Seuraavaksi esitellään taulukon 3 mallien estimointitulokset.

6 YLEISET TULOKSET

Käsillä olevan tutkimuksen alussa on korostettu, että EMUn ja sosiaalipolitiikan väliset kytkennät tulee arvioida viime kädessä empiiristen aineistojen avulla. Tuon korostuksen mukaisesti tässä luvussa esitetään empiirisen osan tuloksia. Edellisessä luvussa esiteltyjen suhteellisten meno-osuuksien regressiomallit on estimoitu ja tulokset esitetään taulukoissa 4 ja 5. Tulosten kommentoinnin jälkeen tarkastellaan julkisten menojen rakenteen kehitystä ja julkista velkaantumista. Tämä tehdään esittämällä sekä suhteellisten meno-osuuksien ja julkisen velan että suhteellisten meno-osuuksien ja budjettialijäämän hajontadiagrammat koko tarkastelujakson ajalta. Näistä tehtyjen johtopäätösten jälkeen on muodostettu hajontadiagrammat mainituille meno-osuuskille ja julkiselle velalle kolmella eri periodilla, ennen talous- ja rahaliittoa, siihen valmistauduttaessa sekä talous- ja rahaliiton toimiessa. Näistä tehtävät havainnot luovat pohjaa seuraavan luvun maaryhmittäiselle tarkastelulle.

6.1 Meno-osuusmallien estimointitulokset

Taulukon 4 sarakkeilla on esitetty sosiaalimenojen suhteellista julkismeno-osuutta selittävät mallit (1)–(5). Ensimmäisellä sarakkeella on mallien selittävät muuttujat ja kunkin mallin osalta esitetään parametriestimaatit ja niiden robustit keskivirheet. Lisäksi esitetään autokorrelaatiokerroin, silloin kun se on laskettu, sekä diagnostista statistiikkaa, kuten kokonaiskorrelaatiot, Durbinin ja Watsonin testisuureet ja F-arvot. Mallissa (1) on selittäjänä käytetty logaritmoidun velan muutos viivästettynä saanut 5 prosentin tasolla tilastollisesti merkitsevän positiivisen kertoimen. Luokitte luindikaattori ei estimoidu tarkasti ja mallin selitysaste jää alhaiseksi. Durbinin ja Watsonin testisuure viittaa negatiiviseen 1. asteen autokorreloituneisuuteen ja Waldin kerrointestissä hypoteesi jäännöstermin autokorreloimattomuudesta hylätään selvästi. Kaiken kaikkiaan parametrit ovat epätarkasti estimoituja eikä mallin (1) perusteella voida tehdä johtopäätöstä julkisen velan muutoksen vaikutuksesta suhteellisten sosiaalimenojen osuuden muutokseen. Samalla perusteella ylijäämäisyyskään ei näytä olevan relevantti maiden luokittelukriteeri. Tämäkin havainto tehdään siis ilman tilastollista perustelua. Toisessa yksinkertaisessa mallissa (2) edellä havaittu 1. asteen autokorrelaatio on otettu huomioon liittämällä autokorrelaatiotermi estimoitavien parametrien joukkoon. Merkittävä muutos estimointituloksissa on se, että julkisen velan parametrin kerroin muuttuu negatiiviseksi, mutta se ei enää ole tilastollisesti merkitsevä. Sen sijaan luokitteluindikaattori on nyt merkitsevä 1 prosentin merkitsevyydellä. Mallin selitysaste on noussut selvästi, mutta vaikka Durbinin ja Watsonin testisuure osoittaisi autokorreloimattomuutta (lähellä arvoa 2), tämä voi johtua siitä, että malliin on lisätty 1. asteen autokorrelaatiotermi. Waldin kerrointestissä jäännöstermeillä laskettu autokorrelaatiokerroin ei läpäissyt hypoteesia autokorreloimattomuudesta. Tämä viittaa siihen, että myös mallissa (2) estimoitujen parametrien tarkkuus on epävarma eikä myöskään mallin (2) tulosten perusteella voida tehdä pitviä johtopäätöksiä velkaantuneisuuden muutoksen vaikutuksesta.

Mallissa (3) on mukana selittäjinä potentiaalisen tuotannon muutos, huoltosuhteen muutos ja tuotantokuilun muutos aikaisempien lisäksi. Ainoastaan tuotantokuilun muutoksen negatiivinen kerroin on tilastollisesti merkitsevä. Mallin muut selittävät muuttujat eivät saa tilastollisesti merkitsevää kerrointa, ja Waldin kerrointestin perusteella autokorrelaatiomattomuus hylätään, vaikkakaan ei niin selvästi kuin kahdessa edellisessä mallissa. Tulokset ovat tässäkin siten epävarmoja, ja vaikka julkinen velka- muuttuja saakin negatiivisen kertoimen, ei tälle saada vakuuttavaa tilastollista näyttöä. Mallissa (4) potentiaalinen tuotanto ja luokitteluindikaattori saavat tilastollisesti merkitsevät kertoimet. Julkisen velan muutoksen kerroin on negatiivinen, mutta ei tilastollisesti merkitsevä. Durbinin ja Watsonin testisuuretta koskee sama rajoitus kuin edellisissä malleissa ja Waldin kerrointestissä 0-hypoteesi jäännöstermin autokorrelaatiomattomuudesta tulee hylätyksi. Tulokset viittaavat siihen, että 1. asteen autokorrelaatiotuneisuuden huomioon ottamisen jälkeen jää vielä muuta aineiston luonteesta joh- tuvaa harhaista kohinaa.

Viimeisessä sosiaalimenojen suhteellisen osuuden muutosta selittävässä mallissa (5) on käytetty kaksivaiheista estimointia, jossa selittäjät ovat samat kuin malleissa (3) ja (4). Lisäksi mukana ovat edellä esitellyt instrumenttimuuttujat. Parametrit ovat nyt täsmällisemmin estimoituja. Julkisen velan muutos, tuotantokuilun muutos ja luokitteluindikaattori saavat tilastollisesti merkitsevän kertoimen ja huoltosuhteen muutos on melkein merkitsevä. Julkisen velan muutoksen kerroin on negatiivinen, mikä tarkoittaisi sitä, että julkisen velan kasvuun liittyy sosiaalimenojen suhteellisen osuuden heikentyminen. Huoltosuhteen positiivinen kerroin on odotustenmukainen, kun taas tuotantokuilun kerroin vaikuttaa vääränsuuntaiselta. Komission tutkimuksessa (European Commission 2004a, 197) viitataan tämän selittämiseksi mahdollisuuteen, että laskusuhdanteissa vältetään esim. ilmoittautumista sairaaksi työpaikan menetyksen pelossa. Mallissa (5) Waldin 1. asteen autokorrelaatiota koskevassa testissä hypoteesi autokorrelaatiomattomuudesta tuli hylätyksi, joten myöskään tässä ei voida vakuuttavasti osoittaa julkisen velkaantuneisuuden vaikutusta sosiaalimenojen suhteellisen osuuden muutokseen, vaikkakin siirryttäessä mallista (1) malliin (5) estimointitarkkuus jonkin verran parani. Kaiken kaikkiaan taulukon 4 estimoinneista jää se kuva, että julkisen velkaantuneisuuden ja sosiaalimenojen suhteellisen osuuden keskinäisen vaikutuksen arviointi on epävarmaa ja negatiivinen yhteys ei ole vahvasti tilastollisesti perusteltavissa. Tosin mallissa (4) julkisen velan parametrin luottamusväli jää marginaalisesti ja mallissa (5) selvästi kokonaan negatiiviselle puolelle, kun käytetään estimoituja keskivirheitä. Vastaavanlainen epävarmuus koskee tietysti myös toista havaintoa, jonka mukaan maiden luokittelu julkisen talouden ylijäämäisyyden mukaan on relevantti tarkasteltaessa suhteellisten sosiaalimenojen osuuden muutosta EU-maissa.

Taulukossa 5 on esitetty ydinmenojen suhteellisen muutoksen selitysmallien (6)–(9) estimointitulokset vastaavalla tavalla kuin taulukossa 4. Mallit (7) ja (8) edustavat yksinkertaista selitysmallia ja malleihin (8) ja (9) on lisätty selittäviä muuttujia kuten edellä. Mallissa 6 julkisen velan yhdellä periodilla viivästetty muutos saa tilastollisesti

Taulukko 4. Sosiaalimenojen suhteellisen osuuden muutosta selittävät mallit.

Selittävä muuttuja	Malli (1) Paneeli PNS Maa-dummyt (FE)		Malli (2) Paneeli PNS Autokorrelaatiokorjaus		Malli (3) Paneeli PNS Autokorrelaatiokorjaus Maa-dummyt (FE)		Malli (4) Paneeli PNS Autokorrelaatiokorjaus		Malli (5) Paneeli 2PNS Autokorrelaatiokorjaus	
	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe
Vakio	0,007	0,010	0,034	0,007***	0,025	0,009***	0,034	0,008***	0,041	0,008***
Julkisen velan muutos viivästettynä	0,122	0,056**	-0,041	0,035	-0,066	0,071	-0,038	0,045	-0,183	0,081**
Potentiaalisen tuotan- non muutos					0,005	0,011	-0,028	0,017*	0,019	0,035
Huoltosuhteen muutos					-0,002	0,015	0,004	0,008	0,016	0,010
Tuotantokuilun muutos					-0,009	0,003***	0,003	0,005	-0,015	0,008**
Ylijäämämaiden luokit- teluin dikaattori	0,025	0,022	-0,021	0,008***	0,011	0,020	-0,020	0,009**	-0,029	0,014**
p-kerroin			-0,608	0,163***	-1,090	0,238***	-0,630	0,165***	-0,625	0,170***
R2	0,054		0,365		0,534		0,257		0,185	
Durbin-Watson	2,505		2,119		2,434		2,139		2,156	
F	0,480		22,228***		5,558***		6,870***		8,166***	

(***, **, *, tilastollisesti merkitsevä 1, 5 ja 10 prosentin tasolla.)

Taulukko 5. Ydinmenojen suhteellisen osuuden muutosta selittävät mallit.

Selittävä muuttuja	Malli (6) Paneeli PNS Maa-dummyt (FE)		Malli (7) Paneeli PNS Autokorrelaatiokorjaus		Malli (8) Paneeli PNS Maa-dummyt (FE)		Malli (9) Paneeli 2PNS Autokorrelaatiokorjaus	
	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe	Kerroin	Robusti keskivirhe
Vakio	0,008	0,007	-0,002	0,003	0,004	0,005	-0,008	0,004**
Julkisen velan viivästetty muutos	-0,174	0,062***	-0,158	0,027***	-0,166	0,037***	-0,106	0,035***
Potentiaalisen tuotannon muutos					0,008	0,008	0,028	0,016*
Huoltosuhteen muutos					0,007	0,017	-0,006	0,006
Ylijäämämaiden luokitteluindikaattori	-0,015	0,013	0,004	0,006	-0,009	0,011	0,014	0,006**
p-kerroin			-0,270	0,101***			-0,333	0,105***
R2	0,195		0,213		0,216		0,230	
Durbin-Watson	2,801		2,085		2,603		2,176	
F	1,559*		11,853***		1,980**		5,766***	

(***, **, *, tilastollisesti merkitsevä 1, 5, ja 10 prosentin tasolla.)

merkitsevän negatiivisen kertoimen. Durbinin ja Watsonin testisuureen perusteella voidaan havaita 1. asteen autokorreloituneisuutta jäännöstermissä. Myöskin Waldin kerrointesti autokorrelaatiomuutosta tulee hylätyksi. Seuraavaksi on estimoitu malli (7), johon on lisätty 1. asteen autokorrelaatiotermi, ja voidaan havaita, miten Durbinin ja Watsonin testisuure on lähestynyt arvoa 2. Kuten on todettu, tässä tapauksessa se ei kuitenkaan välttämättä merkitse autokorrelaatiomuutosta vaan johtuu juuri autokorrelaatiotermien liittämistä mukaan estimointiin. Julkisen velan parametriestimaatti säilyy jokseenkin ennallaan, mutta jäännöstermille tehty Waldin testi joudutaan jälleen hylkäämään, joten t-arvoihin perustuvat johtopäätökset jäävät tältä osin epävarmoiksi.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisimmat estimointitulokset koskevat malleja (8) ja (9). Näistä ensimmäiseen on lisätty selittäviksi muuttujiksi potentiaalisen tuotannon muutos sekä huoltosuhteen muutos. Estimointimenetelmänä on paneeli-PNS, jossa on mukana poikkileikkaus-dummit. Julkisen velan viivästetty muutos saa 1 prosentin merkitsevyytasolla tilastollisesti merkitsevän negatiivisen kertoimen. Muiden parametrien keskivirheet ovat suhteellisen suuret ja Durbinin ja Watsonin testisuure viittaa lievään negatiiviseen autokorreloituneisuuteen. Olennaista mallissa (8) on kuitenkin se, että Waldin kerrointestin 0-hypoteesia autokorreloituneisuudesta ei voida hylätä. Tämä merkitsee sitä, että parametrin tilastollinen merkitsevyys olisi arvioitavissa t-testillä ja että julkisen velan muutoksella on käänteinen vaikutus ydinmenojen suhteelliseen osuuden muutokseen. Tämä tulos saa vahvistusta mallista (9), jossa on samat muuttujat, mutta estimointimenetelmänä on käytetty kaksivaiheista paneeli-PNS-menetelmää. Malliin on lisäksi liitetty autokorrelaatiotermi. Instrumenttimuuttujina on käytetty samoja viivästettyjä muuttujia kuin mallissa (5) ja lisäksi bruttoveroastetta ja työttömyysastetta, joiden osittaiskorrelaatiot selittävien muuttujien kanssa on testattu erillisellä PNS-estimoinnilla. (Ks. alaviite 23.)

Tulosten mukaan julkisen velan muutoksella on mallissa (9) tilastollisesti 1 prosentin tasolla merkitsevä negatiivinen kerroin. 2PNS-menetelmän käyttö ei siten muuttanut edellisessä mallissa saatua tulosta. Kun julkinen velka alenee, kasvaa ydinmenojen suhteellinen osuus julkisista menoista. Myös ylijäämämaiden luokitteluindikaattori on tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla. Tämä viittaa siihen, että maat jakautuvat ylijäämäisyyden mukaan ryhmiin, joissa ydinmenojen osuuden muutokset poikkeavat. Potentiaalisen tuotannon muutos saa myös merkitsevän kertoimen. Hyvinvointitulokinnan mukaan tämä merkitsee sitä, että taloudellisen hyvinvoinnin kasvuun liittyy ydinmenojen suhteellisen osuuden kasvua. Huoltosuhteen muutos ei tässä estimoidu tarkasti mutta on etumerkiltään looginen. Kaiken kaikkiaan malli selittää julkisten ydinmenojen muutosta suhteellisen hyvin. Durbinin ja Watsonin testisuure on lähestynyt arvoa 2, ja ennen kaikkea Waldin kerrointestin 0-hypoteesia ei voida hylätä. Tämä antaa pohjaa mallin tilastolliselle näytölle ja parametriestimaattien luotettavuudelle.

Yleiset havainnot sosiaalimenojen ja ydinmenojen suhteellisen osuuden muutosta selittävästä malleista ovat kaksijakoisia. Julkisen velkaantumisen muutoksen vaikutusta sosiaalimenojen suhteelliseen osuuteen ei saada selkeästi esille. Tulokset näyttävät olevan riippuvaisia mallitasmennyksistä ja estimointimenetelmistä, joista mikään ei tuota erityisen vakuuttavaa näyttöä velkaantuneisuuden ja sosiaalimenojen välisestä riippuvuudesta silloin, kun parametri on kaikille maille yhteinen. Julkisen velan muutoksen ja sosiaalimenojen suhteellisen muutoksen välinen riippuvuus olisi mallien (4) ja (5) mukaan negatiivinen, mutta tulokseen liittyy epävarmuutta. Saattaa lisäksi olla, että maat ovat jakautuneet jonkin taustatekijän, esim. ylijäämäisyyden, mukaan ryhmiin, joissa riippuvuudet poikkeavat. Ydinmenojen suhteellisen osuuden muutokseen velkaantuneisuuden vaikutus voidaan havaita tarkemmin. Mallissa (9) julkisen velkaantuneisuuden ja ydinmenojen suhteellisen osuuden välillä on käänteinen riippuvuussuhde. Myös ylijäämäluokittelun merkitys saa tukea. Nämä havainnot yhdessä luovat pohjaa seuraavan luvun tarkasteluille, joissa suhteellisten osuuksien ja velkaantumisen yhteyksiä arvioidaan tarkemmin hajontakuvioiden avulla.

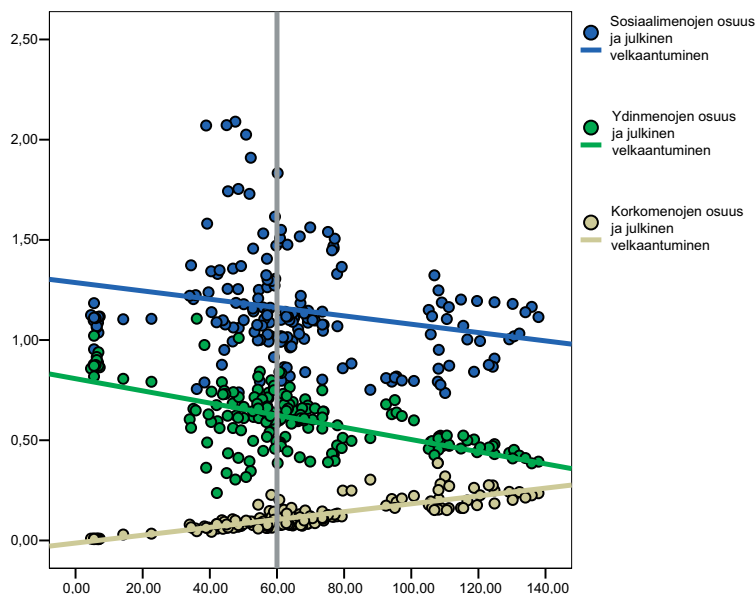
On tärkeää pitää mielessä, että estimointituloksissa on epätarkkuutta ja ne ovat suhteellisen herkkiä mallitasmennyksille. Taustalla saattaa olla käytettävän aineiston luonne, joka ei yksinkertaisesti anna mahdollisuutta selittävien muuttujien erillisvaikutusten arviointiin. Tarkastelujakson pituus sekä muuttujien suhteellisen samankaltaiset kehitysurat, joita viivästyksellä vielä lyhentävät, ovat tunnetusti vaikeita ongelmia tämäläntyyppisissä estimoinneissa.

6.2 Julkisten menojen rakenteen kehitys ja julkinen velkaantuminen

Edellä tehdyn tilastollisen analyysin tulokset viittaavat siihen, että julkisella velkaantumisen vaikutusta julkisten menojen rakenteeseen. Julkisen velan muutoksen kertoimet olivat estimoinneissa pääosin negatiivisia ja tilastollisesti merkitseviä sekä sosiaalimenojen että ydinmenojen suhteellisten osuuksien selitysmalleissa. Seuraavassa tehdään trenditarkastelun pohjalta arvio siitä, miten julkisten menojen osuudet ovat muuttuneet velkaantumisen mukaan ensiksi koko tarkastelujakson aikana ja sitten täsmennettynä tilastollisessa analyysissä määriteltyjen periodien aikana.

Kuvassa 10 on esitetty hajontakuvio, jossa vaaka-akselille on merkitty julkisen velan kansantuoteosuus ja pystyakselille kunkin kolmen julkisen suhteellisen meno-osuuden (sosiaalimenot, ydinmenot, korkomenot) vastaavat arvot. Kuvassa on lisäksi nähtävissä vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteeri 60 % kansantuotteesta sekä kunkin meno-osuuden ja velan lineaarista riippuvuutta kuvaava regressiosuora.

Kuva 10. Julkisten menojen suhteelliset osuudet ja julkinen velkaantuminen yhdistetyssä poikkileikkaus/aikasarja-aineistossa 15 EU-maassa vuosina 1990–2001.



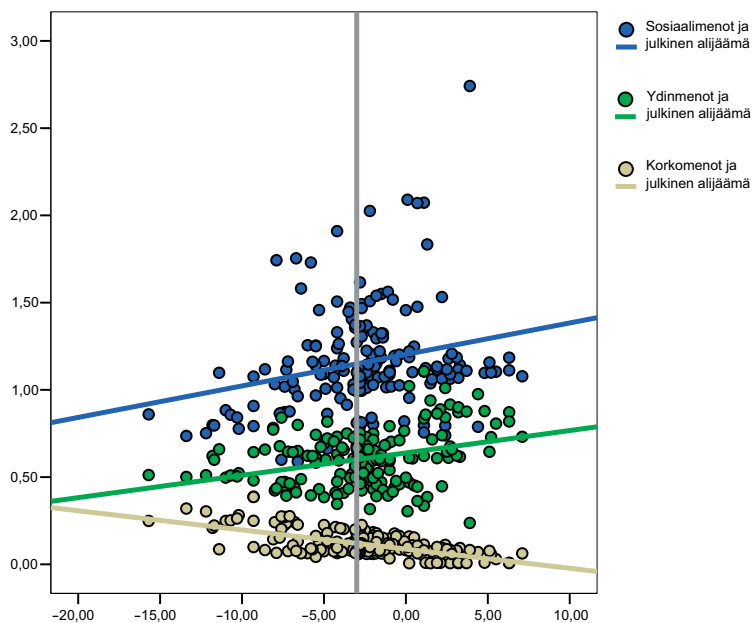
Riippuvuudet ovat kuvan 10 mukaan samankaltaiset kuin mitä tuli esille edeltävissä tilastollisissa analyyseissa. Sosiaalimenojen osuuden ja julkisen velkaantuneisuuden lineaarista riippuvuutta kuvaava regressiosuora on alaspäin laskeva. Samalla tavalla käyttäytyy ydinmenojen osuutta kuvaava suora. Korkomenojen osuutta kuvaava suora on nouseva, kuten sen tulee ollakin, koska kyseessä ovat suhteelliset osuudet. Olennaista on kahden laskevan suoran kulmakertoimien itseisarvo. Ydinmenojen havainnot näyttävät keskittyneen lähemmäksi trendisuoraa kuin sosiaalimenojen havainnot. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että ydinmenojen suhteellista osuutta selittävä malli tuli täsmällisemmin estimoiduksi. Näyttää siltä, että kun tarkastellaan koko ajanjaksoa, reagoivat ydinmenojen osuudet julkisen velan muutoksiin hieman voimakkaammin kuin sosiaalimenojen osuudet. Tämä viittaa siihen, että julkisen velan kasvaessa julkiset korkomenot syrjäyttävät sekä ydinmenoja että sosiaalimenoja. Syrjäytysvaikutus on voimakkaampi ydinmenojen osuudessa kuin sosiaalimenojen osuudessa.

Toisaalta asiaa voi lähestyä vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteerin kautta. Sen mukaan velkaantuneet maat lähentyvät 60 prosentin velkaantumisastetta siten, että korkomenojen alentuessa sekä sosiaalimenoille että ydinmenoihin vapautuu lisää resursseja. Nämä kuitenkin saattavat ohjautua enemmän ydinmenoihin kuin sosiaalimenoihin. Näin velkaantumisen alentuessa julkiset ydinmenot syrjäyttävät sosiaalimenoja suhteellisesti. Kun Castles (2005a) päättelee, että sosiaalimenojen osuuden

lievä muutos 1990-luvulla viittaa siihen, että ns. *race to the bottom* ei ole toteutunut, hänen johtopäätöksensä perustuu asetelmaan, jossa julkiset menot oli luokiteltu kahden ryhmään. Kun osuuksien kehitystä tarkastellaan kuvan 10 kolmen ryhmän pohjalta, näyttäisi perustellulta sanoa, että on tapahtunut *race to the bottom, relatively speaking*. Vaikka siis sosiaalimenot eivät ole supistuneet suhteutettuna kansantuotteen, vaan mahdollisesti jopa kasvaneet, ne ovat voineet menettää asemaansa ydinmenoille suhteellisesti tarkasteltuna.

Kuvassa 11 on esitetty toinen vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereistä, jonka mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia kansantuotteesta. Kuvassa on edelleen pystyakselilla kolmen meno-osuuden arvot, mutta vaaka-akselilla julkinen alijäämä. Myös alijäämäkriteeri on esitetty kuviossa. Regressiosuorat ovat lähes peilikuvia kuvaan 10 nähden. Sosiaalimenojen osuuksien ja ydinmenojen osuuksien suorat ovat lähes samansuuntaiset. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen alijäämän kasvaessa korkomenot ovat syrjäyttäneet sekä sosiaalimenoja että ydinmenoja samassa suhteessa. Kun alijäämät ovat EMU-kriteerin johdosta pienentyneet, ovat molemmat osuudet kasvaneet samalla tavalla.

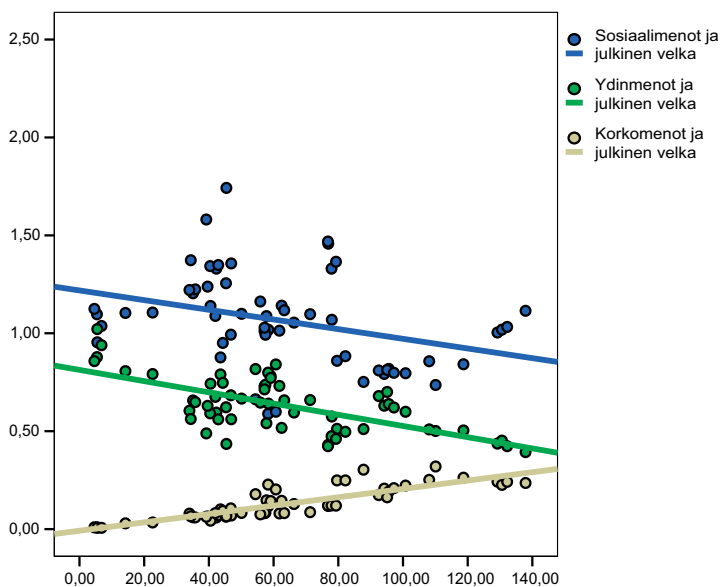
Kuva 11. Julkisten menojen suhteelliset osuudet ja julkinen alijäämä yhdistetyssä poikkileikkaus/aikasarja-aineistossa 15 EU-maassa vuosina 1990–2001.



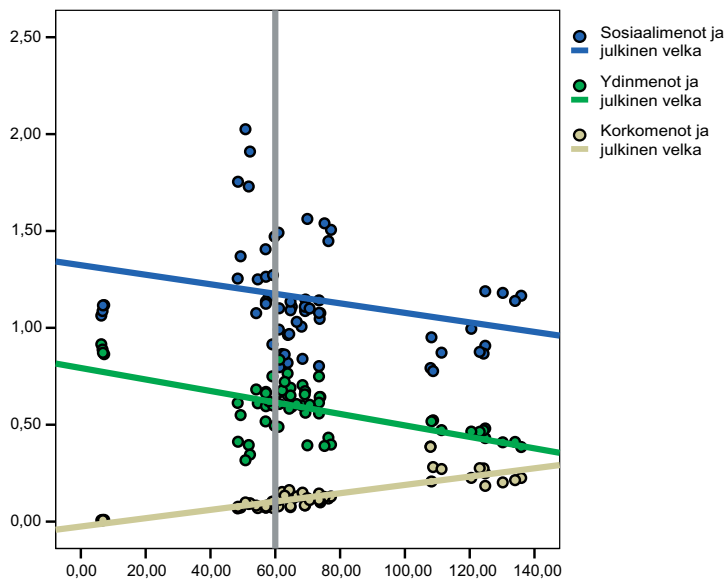
Seuraavaksi tehdään täsmennetty tarkastelu, jossa kuvataan edellä esitetyllä tavalla suhteellisten meno-osuuksien ja julkisen velkaantumisen yhteyksiä kolmen periodin aikana. Ensimmäinen jakso kattaa vuodet 1990–1993, jota voidaan pitää aikana ennen Maastrichtin konvergenssikriteereitä. Toisella jaksolla vuosina 1994–1997 maat sopeuttivat kansantalouksiaan EMUun liittymistä varten ja vuosina 1998–2001 vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerit olivat voimassa. Ensimmäinen jakso on esitetty kuvassa 12a, toinen kuvassa 12b ja kolmas kuvassa 12c.

Kuvien vertailun perusteella voidaan sanoa, että julkisen velan kansantuoteosuuden ja julkisten menojen osuuksien suhteet näyttävät samankaltaisilta kullakin ajanjaksolla. Sosiaalimenojen ja ydinmenojen suhteelliset osuudet alenevat julkisen velan kansantuoteosuuden kasvaessa, kun taas korkomenojen osuus kasvaa velan mukana. Jaksojen aikana on tapahtunut kuitenkin muutoksia. Yksi tällainen on tapahtunut havaintojen ryhmittymisessä ja toinen riippuvuuksien käyttäytymisessä.

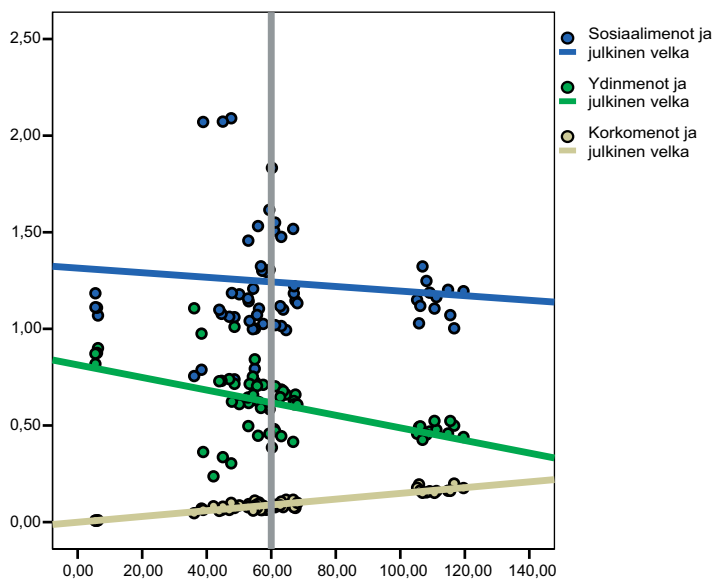
Kuva 12a. Julkinen velka ja menojen suhteelliset osuudet vuosina 1990–1993.



Kuva 12b. Julkinen velka ja menojen suhteelliset osuudet vuosina 1994–1997.



Kuva 12c. Julkinen velka ja menojen suhteelliset osuudet vuosina 1998–2001.



60 prosentin velkakriteeri on esitetty kuvissa 12b ja 12c, kahdella jälkimmäisellä periodilla. Kuvista nähdään, miten ensimmäisellä jaksolla havainnot ovat jakautuneet eri velkaantuneisuuden tasoille. Kun EMUun pyrkivät jäsenvaltiot alkoivat sopeuttaa kansantalouksiaan Maastrichtin konvergenssikriteereihin toisella periodilla, alkoivat havainnot kuvassa lähentyä velkakriteeriä kuvaavaa suoraa. Ryhmittymisen velkaantumistasteen mukaan näyttää jo kehittyneen jonkin verran.

Kolmannella periodilla ryhmittyminen on täsmentynyt siten, että sekä vähän velkaantuneet että paljon velkaantuneet tapaukset ovat selvästi erillään. Pääosa havainnoista on keskittynyt 60 prosentin kriteerin tuntumaan kuitenkin niin, että painopiste on siirtynyt velkakriteerin alapuolelle. Tämä viittaa siihen, että vakaus- ja kasvusopimus on yksi jäsenmaiden julkisen taloudenhoidon taustalla oleva tekijä. Paljon velkaantuneissa maissa ei velkaantumista ole saatu tavoitteiden mukaisesti kuriin.

Julkisten menojen rakenteen tarkastelu eri jaksoilla paljastaa sen, että kun velkaantuneisuuden suunta on ollut aleneva, on korkomenojen alenemiseen liittynyt sekä sosiaalimenojen suhteellisen osuuden että ydinmenojen suhteellisen osuuden samanaikainen kasvu. Toisella periodilla velkaantumisen edelleen alennuttua on ydinmenojen osuuden kasvu ollut sosiaalimenojen osuuden kasvua hieman nopeampaa. Selvimmin tapahtunut kehitys erottuu kolmannella periodilla kuvassa 12c, jossa velan muutos ei enää juurikaan vaikuta sosiaalimenojen suhteelliseen osuuteen julkisista menoista, vaan ydinmenojen suhteellinen osuus on kasvanut lähes vastaavasti kuin korkomenojen osuus on pienentynyt.

Tässä voi olla taustalla Lissabonin strategian periaate, jonka mukaan julkisten menojen tulee painottua sellaisiin kohteisiin, joilla on kansantalouden kasvua edistävä vaikutus. Kun koko tarkastelujakson aikana julkisen velan syrjäytysvaikutus on kohdistunut suhteellisen tasaisesti sosiaali- ja ydinmenoihin, on se jakson lopulla muuttunut selvästi ydinmenojen osuutta suosivaksi ja sitä kautta sosiaalimenojen osuutta suhteellisesti syrjäyttäväksi.

7 MAARYHMITTÄINEN TARKASTELU

Kuvassa 12 eri tarkastelujaksoilla voidaan havaita selkeitä jäsenvaltioiden muodostamia ryhmiä. Kuvasta ei kuitenkaan käy ilmi, millainen kehitys on ollut kunkin ryhmän sisällä. Tämän vuoksi on perusteltua jakaa aineisto ryhmiin talous- ja rahaliiton kannalta järkevien kriteerien avulla ja analysoida siten talous- ja rahaliiton vaikutuksia. Alkupuolella tarkastellaan maaryhmiä eri kriteerien valossa. Loppupuolella analysoidaan syrjäytymisvaikutusta eri maaryhmissä.

7.1 Maaryhmät

Seuraavassa muodostetaan neljä erilaista maaryhmää ja katsotaan, mitä niiden sisällä on tapahtunut. Velkaantuneisuuskulmasta erotetaan toisaalta paljon velkaantuneet maat ja toisaalta ne maat, jotka ovat tarkastelujakson aikana vähentäneet velkaantuneisuuttaan merkittävästi. Toinen ryhmittelykriteeri on julkisen talouden tasapaino. Tässä erotetaan maat, joilla on vaikeuksia budjettivajeiden kanssa, sekä ne maat, joilla julkisen talouden vaje ei ole ongelma. Maaryhmä ”ylijäämän maat” sisältää siten sekä maita, jotka ovat lyhentäneet velkaansa nopeasti (Irlanti, Espanja), että maita, joissa julkinen talous on ylijäämäinen (Ruotsi, Suomi, Tanska). Jäljelle jääneet maat muodostavat jonkin verran epäyhtenäisen residuaaliryhmän.

Ryhmät ja niihin lukeutuvat maat ovat seuraavat:

1. Ison velan maaryhmä:
Belgia, Italia, Kreikka
2. Alijäämän maat:
Portugali, Ranska, Saksa
3. Ylijäämän maat:
Irlanti, Ruotsi, Suomi, Tanska, Espanja
4. Muut maat:
Englanti, Hollanti, Itävalta, Luxemburg

Ryhmittely ei vastaa perinteisiä kolmea tai neljää ”hyvinvointikapitalismin maailmaa”, joita vertailevassa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa on tavallisesti hyödynnetty. Lähimmäksi perinteisiä regiimejä tulee ”ylijäämän maat”, jossa julkisen talouden ylijäämän näkökulmasta on selviä pohjoismaisia piirteitä. Tämä viittaa sinänsä mielenkiintoiseen anomaliaan perinteisesti etuuksiin ja palveluihin rajatussa mallitutkimuksessa: rahoituksen muutokset eivät ole regiimikohtaisia.

Maaryhmien vertailu tapahtuu kuvien 13–16 perusteella. Ensiksi esitetään kuvassa 13 julkisten kokonaismenojen kansantuoteosuuden kehitys vuosina 1990–2005 erikseen ryhmien sisältämistä maista. Toiseksi kuvassa 14 on vastaavalla tavalla sosiaalimenojen osuudet julkisista menoista ja kuvassa 15 ydinmenojen osuudet julkisista menoista 1990-luvun alusta vuoteen 2001. Kuvassa 16 on kunkin viiden maaryhmän keskimääräiset sosiaalimenojen ja ydinmenojen osuudet vuosilta 1990–2001. Tässä kuvassa ei keskiarvoja laskettaessa ole käytetty maakohtaisia painoja.

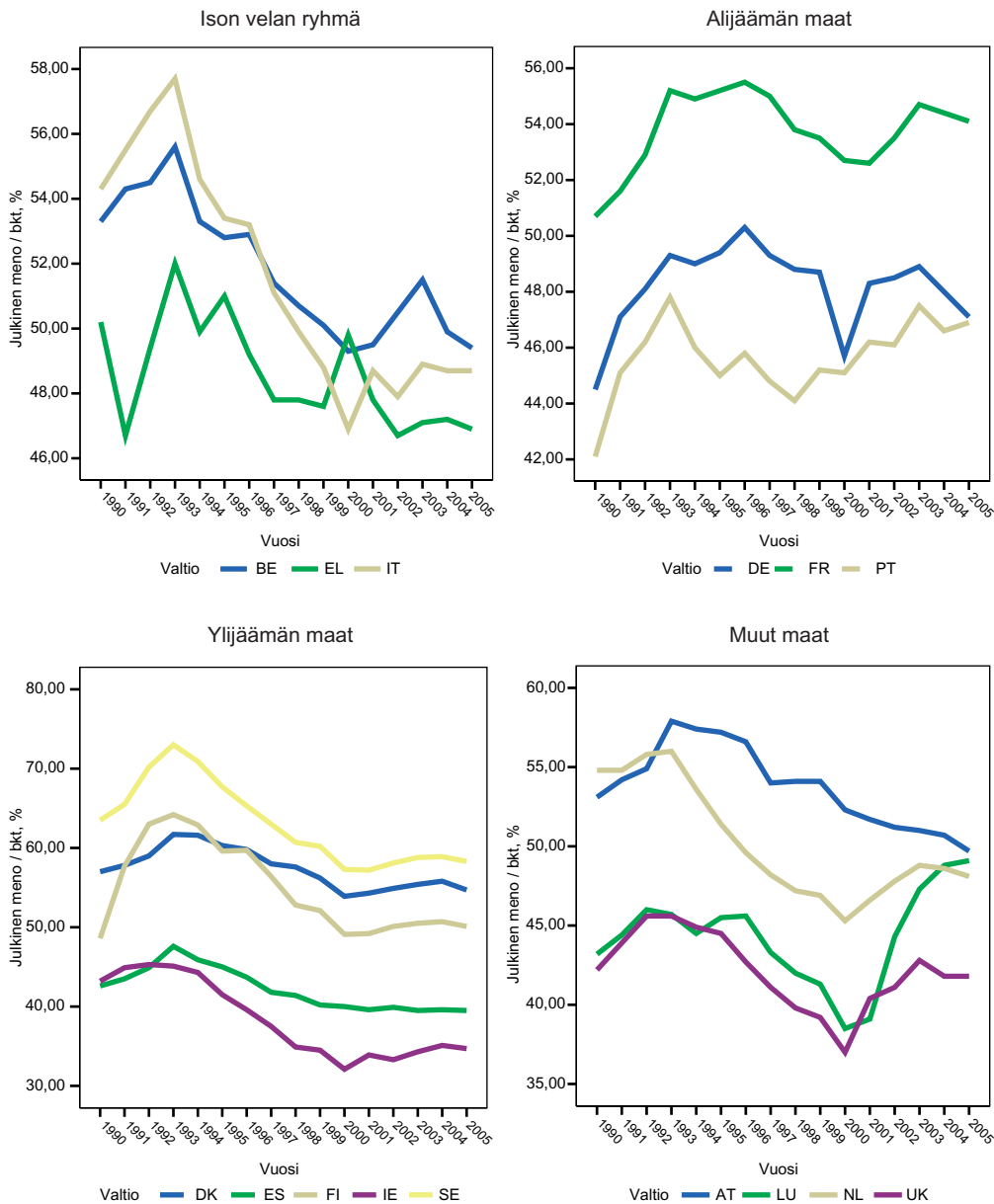
Kuvista 13 ja 14 nähdään, miten niissä on sekä yhdenmukaisia trendejä eri maaryhmissä että maiden välistä hajontaa. Kuvassa 13 on kaikissa ryhmissä nähtävissä samankaltainen julkisten menojen kansantuoteosuuden kehitysura. Meno-osuus kasvoi yleisesti 1990-luvun alun laman mukana, mutta vuoteen 1993 asti jatkunut meno-osuuden kasvu-ura kääntyi laskevaksi vuosituhannen vaihteeseen asti ja on sen jälkeen vakiintunut useimmissa maissa.

Muista poikkeava kehitys nähdään Italiassa, jossa meno-osuus laski 1993–2000 muita maita nopeammin. Portugalissa alijäämän maiden ryhmässä trendi on ollut lievästi kasvava. Tanskan ja Irlannin osalta kehitys on ollut samankaltainen mutta tapahtunut eri tasoilla. Meno-osuus on ollut lievästi kasvava myös Ranskassa, kun taas ylijäämän maaryhmässä Tanska ja Suomi ovat jääneet 1990-luvun alun huipun jälkeen korkealle tasolle. Ruotsin julkisten menojen kansantuoteosuuden vuosikymmenen alun nousu, sitä seurannut aleneminen sekä 2000-luvun alun tasaantuminen on tapahtunut muita korkeammalla tasolla. Kaiken kaikkiaan Pohjoismaissa kehitys on ollut sangen yhtenäistä. Muiden maiden ryhmässä on 2000-luvun alussa nousua ollut havaittavissa Isossa-Britanniassa ja Hollannissa, mutta erityisesti Luxemburgissa. Kuvan 13 kehityslinjat luovat ne reunaehdot, joiden puitteissa julkisten menojen rakenteen kehitystä jatkossa tarkastellaan.

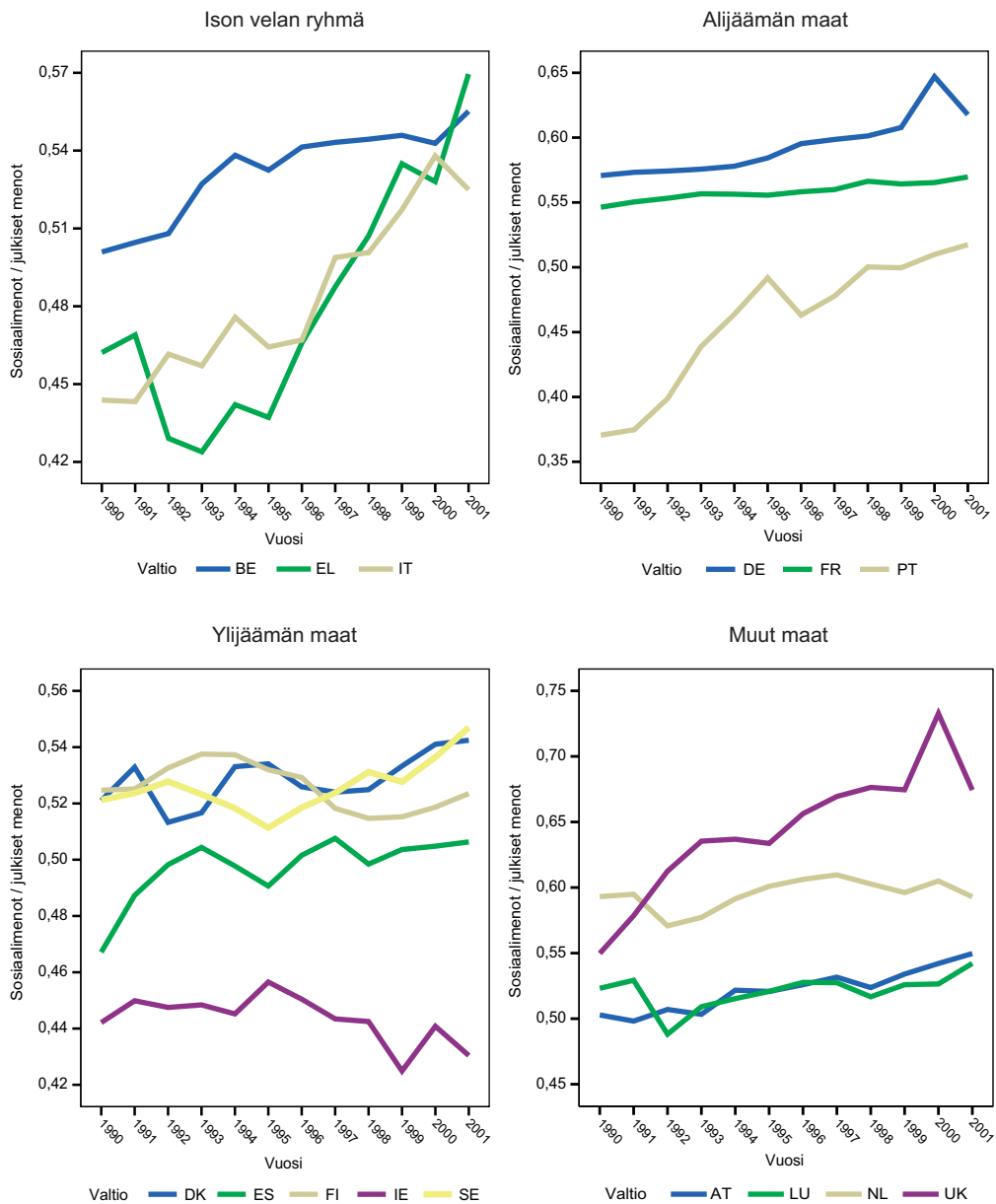
Kuvassa 14 on esitetty sosiaalimenojen osuus julkisista menoista tarkastelujakson aikana. Todetaan aluksi, että yhtenä vertailevan hyvinvointivaltiotutkimuksen kohteena olevaan ns. *race to the bottom* -keskusteluun (ks. Castles 2005b) eivät kuvan 14 maittaiset sosiaalimenojen osuudet julkisista menoista anna suoraa vastausta. Niitä tulisi tarkastella suhteutettuna kansantuotteeseen ja sen vaihteluihin. Sen sijaan niistä saa arvion siitä, miten sosiaalimenot ovat pitäneet suhteellisen asemansa julkisten menojen rakenteen muuttuessa. Eri maaryhmien kesken on nyt havaittavissa selkeitä eroja. Paljon velkaantuneiden maiden ryhmässä sosiaalimenojen osuus on kasvanut enemmän kuin muissa maaryhmissä. Kreikassa ja Italiassa kasvu on ollut jakson aikana yli 10 prosenttiyksikköä, joka on enemmän kuin Belgiassa, jossa lähtötaso oli korkeampi.

Nopeasti velkaansa lyhentäneiden maiden ryhmässä kehitys on ollut erilainen. Tanska ja Irlanti ovat olleet eri tasoilla ja niiden kehitysurat ovat olleet erilaiset. Kun Tanskassa on korkealta lähtötasolta päädytty lähtötasoa ylemmäs, on Irlannissa sosiaalimenojen osuus jonkin verran alentunut. Espanjasta on käytettävissä havaintoja vain

Kuva 13. Julkisten menojen kansantuoteosuudet 15 EU-maassa maaryhmittäin vuosina 1990–2005, %.



Kuva 14. Sosiaalimenojen osuudet julkisista menoista 15 EU-maassa ja maaryhmittäin vuosina 1990–2001.



1990-luvun puolivälistä lähtien, eikä osuudessa ole tapahtunut havaintojaksolla suuria muutoksia. Alijäämän maissa sosiaalimenojen osuuksien kehittyminen on ollut kahdentyyppistä. Saksassa ja Ranskassa osuuden korkea taso on säilynyt, jopa hieman noussut, kun taas muissa ryhmän maissa osuuden kasvu on ollut suhteellisen tasaista koko jakson ajan.

Budjettilyijäämän maaryhmässä erottuvat Pohjoismaat Irlannista suhteellisen vakaalla osuudella Irlannin lievästi alenevasta trendistä ja matalammasta tasosta. Näyttää siltä, että ison velan maaryhmässä ja alijäämän maiden ryhmässä sosiaalimenojen osuuden kehitys on pääasiassa kasvava, kun taas nopeasti velkaansa pienentäneessä ryhmässä sekä ylijäämän maissa osuudet ovat vakiintuneet jakson aikana.

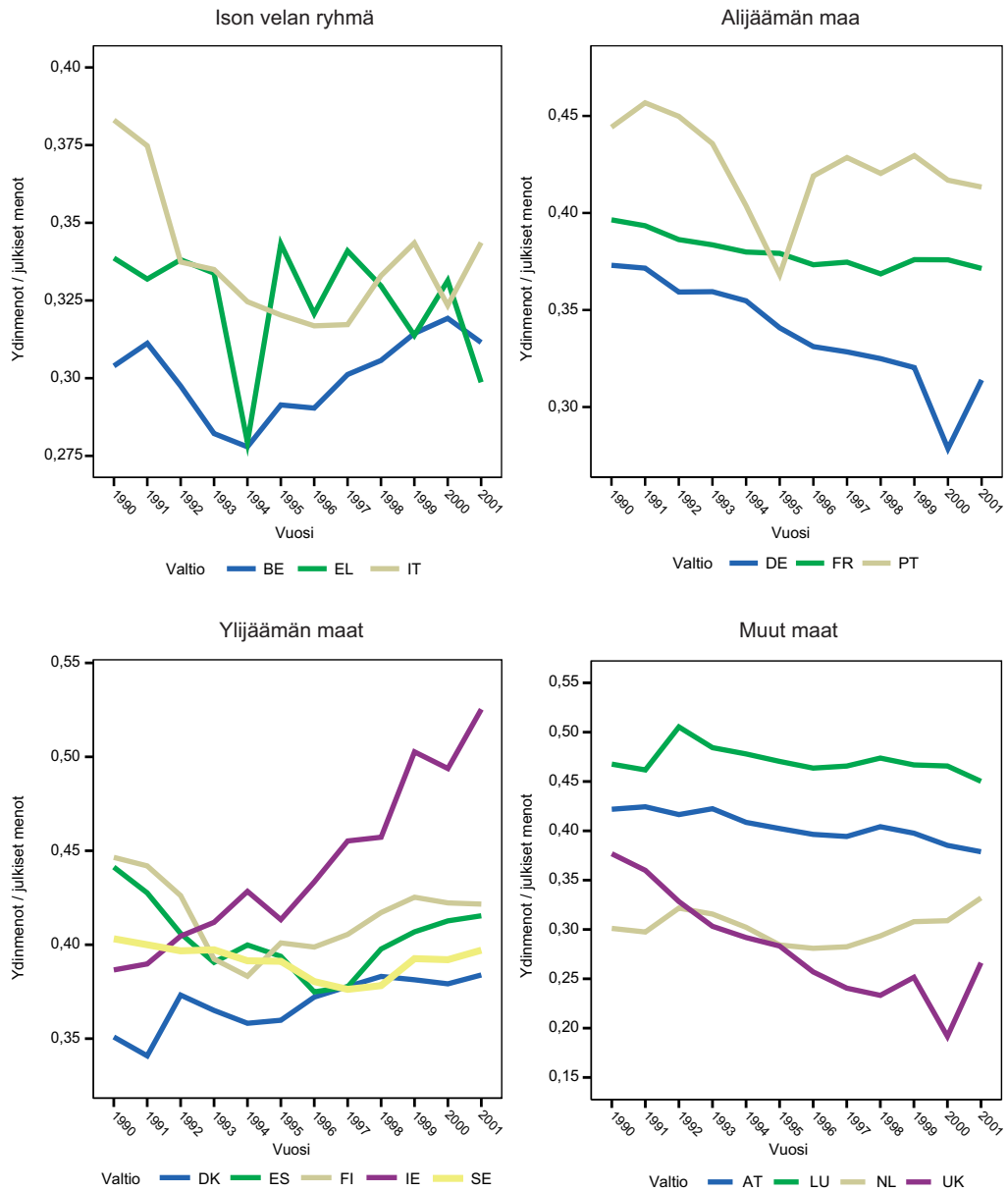
Muiden maiden ryhmässä on kehitys ollut suhteellisen maltillista etenkin Itävallassa ja Luxemburgissa. Hollannissa trendi on ollut samanlainen mutta jonkin verran korkeammalla tasolla. Ison-Britannian sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on kasvanut nopeasti jakson aikana aina 2000-luvun alkuun asti, jolloin on tapahtunut selkeä käänne alaspäin.

Kuvan 14 perusteella näyttää siltä, että sosiaalimenojen osuuden kehitys vaihtelee eri maaryhmien sisällä. Silti yleisesti kasvava trendi voidaan havaita ison velan ja alijäämän maiden ryhmässä. Trendi on lievästi kasvava myös muiden maiden ryhmässä, kun taas nopeasti velkaa pienentäneissä maissa sekä julkisen talouden ylijäämän maissa kehitys on ollut suhteellisen tasaista.

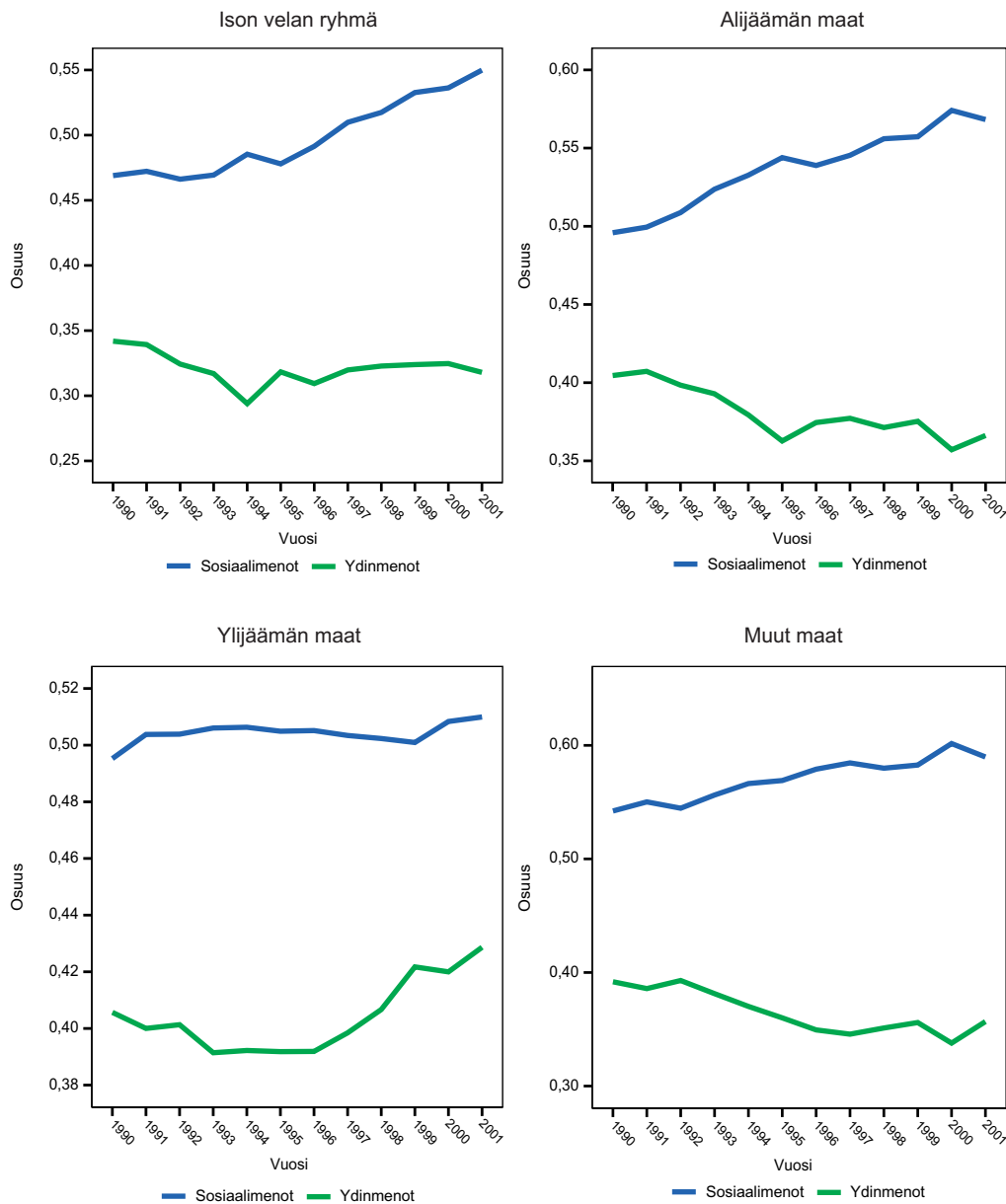
Vastaavanlainen tarkastelu voidaan tehdä kuvasta 15, jossa on esitetty ydinmenojen osuudet julkisista menoista kunkin maaryhmän sisällä. Paljon velkaantuneiden maiden ryhmässä vallitsevana on aleneva trendi jakson alussa ja osuuden tasaantuminen sen jälkeen. Kreikassa tämä on tapahtunut hypähdellen. Alijäämän maissa trendi on ollut aleneva koko jakson ajan Saksassa ja Ranskassa, kun taas Portugalissa on vuosikymmenen puoliväliin jatkunut voimakas aleneminen pysähtynyt reilun 40 prosentin tasolle. Ylijäämän maissa on osuuden kasvu ollut suhteellisen tasaista 1990-luvun puolivälin jälkeen muissa maissa paitsi Irlannissa, jossa se on ollut muita selvästi nopeampaa. Muiden maiden ryhmässä osuus on alentunut lievästi koko jakson ajan, Alankomaissa se on kuitenkin pysynyt jokseenkin ennallaan.

Kuvat 13–15 eivät kuitenkaan vielä riitä syrjäyttämiskysymyksen selvittämiseksi, jonka johdosta kuvassa 16 esitetään maaryhmien keskimääräiset sosiaalimenojen ja ydinmenojen osuudet julkisista menoista.

Kuva 15. Ydinmenojen osuudet julkisista menoista 15 EU-maassa ja maaryhmittäin vuosina 1990–2001.



Kuva 16. Sosiaalimenojen ja ydinmenojen osuudet julkisista menoista maaryhmittäin vuosina 1990–2001.



7.2 Syrjäytysvaikutus eri maaryhmissä

Tässä tutkimuksessa kohteena on julkisten menojen rakenne ja siinä havaittavat muutokset velkaantumis- ja alijäämäkriteereiden näkökulmasta. Mielenkiinnon kohteena olevaa rakenteellista syrjäyttämistä ei voi tässä mielessä selvittää tarkastelemalla pelkästään yhden osuuden kehitystä. Kuvassa 16 on esitetty kunkin neljän maaryhmän sekä sosiaalimenojen osuuden että ydinmenojen osuuden kehityslinjat tarkastelujakson aikana. Aikasarjat kuvaavat nyt ryhmän maiden keskiarvoja, joten maiden välinen hajonta, joka voitiin havaita aikaisemmin, on osuuksien sisällä. Joitakin selkeitä johtopäätöksiä voidaan kuitenkin tehdä.

Sosiaalimenojen osuudet julkisista menoista ovat selvästi kasvaneet ison velan maaryhmässä sekä maissa, joissa julkisen talouden tasapaino on alijäämäinen. Nopeasti velkaansa lyhentäneissä maissa sekä maissa, joissa julkinen talous on ylijäämäinen, on sosiaalimenojen osuus säilynyt jotakuinkin ennallaan. Toisaalta taas ydinmenojen osuudet ison velan ja alijäämän maaryhmissä ovat vain lievästi alentuneet. Muiden maiden ryhmässä sosiaalimenojen osuus on hieman kasvanut, kun taas ydinmenojen osuus on alentunut. Osa sosiaalimenojen kasvusta voidaan lukea Ison-Britannian aikaansaamaksi. Kehitys on ollut toisenlaista nopeasti velkaa vähentäneiden maiden sekä budjettiylijäämäisten maiden ryhmissä, joissa ydinmenojen osuudet ovat kasvaneet reippaasti. Kehitystä arvioitaessa on muistettava, että kokonaisuudessa julkisen velan ja alijäämän pienenemiseen on liittynyt korkomenojen osuuden aleneminen ja sitä kautta julkisten menojen kohdentuminen joko sosiaalimenojen osuuteen tai ydinmenojen osuuteen.

Kuvan 16 mukaan paljon velkaantuneissa maissa sekä maissa, joissa on alijäämäinen budjetti, on jakson aikana ilmennyt syrjäyttämistä, jossa sosiaalimenot ovat syrjäyttäneet muita menoja korkomenojen osuuden pienentyessä. Tässä tutkimuksessa muodostetussa maiden luokittelussa muiden maiden ryhmässä on havaittavissa samanlainen kehitys. Vastaavanlaisella päättelyllä nopeasti velkaansa alentaneiden maiden ryhmässä sekä ylijäämäisen budjetin maaryhmässä muut julkiset menot ovat syrjäyttäneet sosiaalimenoja korkomenojen osuuden pienentyessä. Kuvassa 16 on esitetty maaryhmittäin julkisten menojen osuudet. Aikaisemmin on tarkasteltu menojen suhteellisia osuuksia, ja kysymys kuuluu, onko niistä vedettävä johtopäätös erilainen kuin voidaan tehdä liitekuvasta 9, jossa on esitetty vastaavasti suhteelliset meno-osuudet. Vastaus on ei. Sosiaalimenojen suhteelliset osuudet ovat kasvaneet ison velan ryhmässä, alijäämän maissa sekä muissa maissa. Ne ovat pysyneet jokseenkin ennallaan ylijäämän maissa. Vastaavasti ydinmenojen suhteellisissa osuuksissa on alenemista muissa maaryhmissä kuin ylijäämän maissa, joissa ne ovat kasvaneet 1990-luvun puolivälistä lähtien. Nämä havainnot on koottu yhteen taulukkoon 6.

Taulukko 6. Yhteenveto julkisten menojen osuuksien syrjäytyksestä eri maaryhmissä.

Maaryhmä	Julkiset kokonaismenot/BKT	Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista	Ydinmenojen osuus julkisista menoista	Suhteellinen syrjäytysvaikutus
Ison velan ryhmä	Aleneva trendi	Osuus kasvanut	Osuus lievästi alentunut	Sosiaalimenot syrjäyttäneet ydinmenoja suhteellisesti
Alijäämän maat	Alun kasvun jälkeen ennallaan. Portugali matalalla tasolla, Ranska korkealla tasolla	Osuus kasvanut Portugalissa, muissa maissa lievemmin	Osuus alentunut	Sosiaalimenot syrjäyttäneet ydinmenoja suhteellisesti
Ylijäämän maat ja nopeasti velkaa pienentäneet maat	1990-luvun alussa kasvua, 1993 jälkeen laskeva trendi, joka 2000 jälkeen tasaantunut. Tasoerot ennallaan	Osuus josta-kuinkin ennallaan tai lievää kasvua	Osuus kasvanut	Ydinmenot syrjäyttäneet sosiaalimenoja suhteellisesti
Muut maat	1990-luvun alussa kasvua, isot tasoerot, laskeva trendi 1993–2000, jolloin käännekohta	Pääosin lievää kasvua	Osuus alentunut	Sosiaalimenot syrjäyttäneet ydinmenoja suhteellisesti

Kuten aikaisemmin on todettu, on talous- ja rahaliiton suora vaikutus sosiaalimenojen osuuteen hankalasti arvioitavissa, sillä sekä julkisen velan alentaminen että pyrkimys pitää budjettialijäämä alle 3 prosentissa kansantuotteesta on julkisen talouden tavoite muissakin kuin euroalueen maissa. Tämän johdosta edellinen graafinen arviointi toistettiin siten, että maat ryhmiteltiin talous- ja rahaliittoon kuuluviin ja siihen kuulumattomiin maihin.²⁴ Tulosten mukaan EMUun kuulumattomissa maissa julkisen velan ja sosiaalimenojen suhteellisen osuuden välillä oli negatiivinen riippuvuus. Itse asiassa velan kasvaessa sosiaalimenojen osuus pieneni kummassakin maaryhmässä, kuitenkin voimakkaammin rahaliiton ulkopuolisissa maissa. Ydinmenojen suhteen ryhmät poikkeavat myös. Julkisen velan alenemiseen liittyy rahaliittoon kuuluvissa maissa ydinmenojen suhteellisen osuuden kasvu, kun taas rahaliiton ulkopuolisissa maissa julkisen velan alentumiseen liittyy myös muiden menojen osuuden lievä aleneminen.

²⁴ Euroalueen maat: Itävalta, Belgia, Saksa, Kreikka, Espanja, Suomi, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat ja Portugali. Euroalueen ulkopuoliset maat: Tanska, Ruotsi ja Iso-Britannia.

Sosiaalimenojen suhteellinen osuus julkisista menoista on kasvanut jakson aikana molemmissa maaryhmissä, kuitenkin nopeammin talous- ja rahaliittoon kuulumattomissa maissa. Ydinmenojen suhteellinen osuus on alentunut lievästi kummassakin maaryhmässä. Kehitys ei ole kuitenkaan ollut yhtenäistä, vaan 1990-luvun puoliväliin asti jatkuneen alenemisen jälkeen rahaliiton maissa osuus kääntyi kasvuun, kun taas rahaliiton ulkopuolisissa maissa tällaista u:n muotoista kehitystä ei voitu havaita. Kun sosiaalimenojen suhteelliset osuudet ja muiden menojen suhteelliset osuudet julkisista menoista painotettiin yhteen kummassakin ryhmässä, ei keskimääräisessä kehityksessä voitu havaita suuria eroja. Sekä talous- ja rahaliiton maissa että siihen kuulumattomissa EU-maissa sosiaalimenojen suhteellinen osuus on lievästi kasvanut ja muiden (ydin)menojen suhteellinen osuus lievästi alentunut. Tämä osoittaa, että syrjäytysvaikutuksen arvioimiseksi edellä tehty maiden ryhmittely velkaantuneisuuden ja alijäämäisyyden perusteella on ollut informatiivinen.

8 YHTEENVETO JA KESKUSTELU

Tutkimuksen alussa esitettiin kysymys siitä, syrjäyttävätkö sosiaalimenot muita julkisia menoja vai muut julkiset menot sosiaalimenoja erilaisessa velkaantuneisuuden tai julkisen talouden tasapainon tilassa. Onko velkaantumiskriteerillä tai alijäämärajoitteella ollut tähän vaikutusta? Tässä luvussa esitellään joitakin tutkimuksemme perustuloksia. Sitten huomio siirretään viime vuosien tapahtumiin, joita koskevaa tilastoaaineistoa ei toistaiseksi ole käytössä. Luvun loppuksi pohditaan ajankohtaisia kysymyksiä ja avataan joitakin jatkotutkimuksen aiheita.

8.1 Empiiriset tulokset

Kun analysoitiin tilastollisesti EU-maista muodostettua paneeliaineistoa, havaittiin, että julkisen velan ja sosiaalimenojen suhteellisen osuuden muutoksen välinen riippuvuus saattaa olla negatiivinen. Tilastollisesti perustellumpi negatiivinen riippuvuus oli ydinmenojen suhteellisen osuuden muutoksen ja julkisen velan välillä. Tämä viittaa siihen, että julkisen velan hoitokustannukset syrjäyttävät sekä sosiaalimenoja että ydinmenoja. Kun koko ajanjaksolle tapahtunut kehitys ryhmiteltiin kolmeen periodiin, voitiin havaita, miten sosiaalimenojen osuuden ja velkaantuneisuuden välinen riippuvuus oli muuttunut niin, että kun kahdella ensimmäisellä periodilla sekä sosiaalimenojen osuudet että ydinmenojen osuudet olivat yhteydessä velkaantumiseen samalla tavalla, oli kolmannella periodilla tilanne muuttunut niin, että velkaantumisen muutos näkyi pääasiassa ydinmenojen osuuden muutoksena, kun taas sosiaalimenojen osuus oli vakiintunut tasolleen.

Tämä voi viitata siihen, että Lissabonin strategian tavoite julkisten menojen painottamisesta ns. tuottaviin meno-osuuksiin, kuten koulutukseen, tutkimukseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, olisi ollut julkisen talouden rakennetta muuttaneen päätöksenteon taustalla. Tämä havainto tuli lopulta esille, kun valtioita katsottiin maa-ryhmittäin. Keskimääräisen kehityskuvan alta paljastui kahtiajako, jossa paljon velkaantuneissa maissa sekä maissa, joissa esiintyi julkisen talouden alijäämää, sosiaalimenoja suosittiin muiden menojen kustannuksella, kun taas erilaisilla toimenpiteillä velkaansa alentaneet maat sekä ne maat, joiden taloudenpito erilaisilla talouspoliittisilla linjauksilla tuotti ylijäämäisen julkisen talouden, näyttivät syrjäyttävän sosiaalimenoja muiden julkisen talouden menojen kustannuksella.

Yksi tärkeä havainto on se, että edellä kuvattu velkaantuneisuuden ja meno-osuuksien riippuvuus ei johda tekemään johtopäätöksiä siitä, että talous- ja rahaliitto tai vakaus- ja kasvusopimus ja sen kriteerit olisivat yksin tapahtuneen taustalla, sillä mukana on myös EMUn ulkopuolisia jäsenmaita, joissa kehitys on linjautunut samalla tavalla. Tämä voitiin myös empiirisesti havaita. Johtopäätökset koskevat siten myös euroalueen ulkopuolisia jäsenmaita. Pohjoismaissa kehitys on ollut suhteellisen yhtenäistä.

Edellisen perusteella voidaan esittää kysymys, uhkaako talous- ja rahaliitto sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Julkisen talouden vakauttamisen yhteydessä sosiaalimenoja on julkisen talouden sisällä priorisoitu muiden menojen edelle useissa raskaasti velkaantuneissa maissa. Tähän viittaa myös se, että 1980-luvun aikana julkisten investointien osuus bruttokansantuotteesta laski useimmissa jäsenmaissa. Toisaalta 1990-luvulla lasku pysähtyi tai hidastui eräissä maissa. Komission käsityksen mukaan laajat julkiset investoinnit ovat yhteensopivia talous- ja rahaliiton ja vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien kanssa. Laajat julkiset menot eivät kuitenkaan ole ongelmitta yhteensovittavissa vakaus- ja kasvusopimuksen kanssa. Tämä selittyy osaltaan sillä, että käytettyjen ennustemallien mukaan julkisten talouksien vakauden saavuttaminen enemmänkin menoja vähentämällä kuin tuloja lisäämällä tuo toivotun kasvuvaikutuksen.

Erityisesti eniten velkaantuneissa maissa sosiaalimenoihin on puututtu selvästi hellemällä kädellä kuin muihin julkisiin menoihin. Vaihtoehtoisesti muiden sektoreiden toimintoja on siirretty julkisten menojen ulkopuolelle, mikä näkyy tässä tilastossa kyseisten politiikkalohkojen suhteellisen osuuden supistumisena. Tämä lienee osaselys Ison-Britannian poikkeuksellisen suurelle sosiaalimenojen julkismeno-osuudelle. Toinen selitys muiden kuin sosiaalimenojen osuuden vähentymiselle on korkotason laskusta seurannut velanhoitokustannusten supistuminen. Vähemmän velkaantuneissa maissa poliittiset vastaukset julkisen talouden velkaantumiseen ovat olleet monimuotoisempia. Useissa maissa julkisia menoja on itse asiassa kasvatettu suhteessa bruttokansantuotteeseen 1990-luvun aikana, mikä on puolestaan mahdollistanut sekä sosiaalimenojen että muiden julkisten menojen määrän kasvattamisen.

Portugali on puolestaan siirtynyt nopeasti hyvinvointivaltioiden joukkoon, kun muutosta arvioidaan sosiaalimenojen määrällä ja lainsäädännön kattavuudella. Samalla sen julkinen velka on pitäytynyt 60 prosentin haamurajan tuntumassa. Haasteeksi on nyttemmin noussut julkisen talouden mittava alijäämä. Hivenen kriittisesti arvioiden voi väittää, että Portugalin sinänsä tärkeitä sosiaalipoliittisia uudistuksia ja niistä aiheutuvia kustannuslisäyksiä ei 1990-luvulla mitoitettu keskimääräistä hitaamman kasvun olosuhteisiin, mikä aiheutti 2000-luvun alussa mittavia finanssipoliittisia haasteita.

8.2 Talous- ja rahaliiton viime vuosien haasteet

Aivan tämän julkaisun aluksi huomautettiin, että sosiaalipolitiikan eurooppalaistumista käsittelevä tutkimus on toistaiseksi kohdistunut Lissabonin strategiaan sekä sisämarkkinoiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen. Yhä useammin ja yhä useammilla tahoilla vaaditaan ”uutta tasapainoa”. Lissabonin strategiassa kasvu-, talous-, työllisyys- ja sosiaalipoliittiset näkökannat tulee ottaa huomioon tasapainoisesti. Sisämarkkinalainsäädännön toimeenpanossa tulee ottaa huomioon sosiaalipoliittiset linjaukset. Unionissa onkin jo jonkin verran edetty siinä, miten nämä yleiset linjaukset käännetään politiikan kielelle ja toimeenpanokelpoisiksi uudistuksiksi. Ratkaisuja

on haettu tasapainon takaavista valmistelumalleista ja sosiaali- ja terveystaloudellisten tekijöiden huomioonottamisesta kaikissa politiikoissa.

Mielenkiintoista on, että samankaltaisia vaatimuksia ei viime vuosina ole esitetty talous- ja rahaliiton yhteydessä. Koko EMU on vaipunut taka-alalle ikään kuin sen ja sosiaalipolitiikan välillä ei olisi merkittäviä mekanismeja – mikä yllä olevan valossa ei ole perusteltu näkemys. Tämä on hivenen hämmentävää, koska pitkällä aikavälillä talous- ja rahaliiton vaikutukset jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiin ovat mitä ilmeisimmin olennaisesti Lissabonin strategiaa tai sisämarkkinalainsäädäntöä suuremmat. Eräs selitys tälle lienee rahapolitiikan ”diffuusi” luonne. Se ei kytkeydy samalla tavalla eri ministeriöiden instituutioihin ja keskuspankkijärjestelmän riippumattomuus ”suojaa” sitä yhteiskunnalliselta keskustelulta.

Vakaus- ja kasvusopimus uudistettiin keväällä 2005. Tämä uudistus on ollut monipolvinen prosessi. Sille voidaan nimetä monta lähtöpistettä, jotka ovat nostaneet esiin nykyisen sopimuksen toimimattomuuteen kytkeytyviä haasteita. Ensimmäinen näistä on toistuva epäonnistuminen talous- ja rahapolitiikan yhteensovittamisessa. Jäsenvaltiot ovat eri yhteyksissä sitoutuneet tasapainottamaan julkistaloutensa pitkällä aikavälillä kestäväksi. Peruslauselma sisältyy aikaisemmin jo viitattuun Eurooppa-neuvoston eli valtionpäämiesten kokouksen päätöslauselmaan vakaus- ja kasvusopimuksesta. Se annettiin Amsterdamissa 17. päivänä kesäkuuta 1997. Sen ensimmäisen kohden mukaan

Jäsenvaltiot sitoutuvat noudattamaan vakaus- tai lähentymisohjelmissä asettamia keskipitkän aikavälin tavoitteita pitää julkisyhteisöjen rahoitusasema lähellä tasapainoa tai ylijäämäisenä sekä sitoutuvat toteuttamaan lähentymisohjelmiansa tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeelliseksi katsomiaan julkisen talouden rahoitusasemaa korjaavia toimia, aina kun niillä on tietoja, jotka osoittavat merkittävän toteutuneen tai ennakoitun poikkeaman näistä tavoitteista.

Asia ei kuitenkaan ole osoittautunut haasteettomaksi. Tämän vuoksi asiaan on säännöllisesti palattu. Esimerkiksi Barcelonan Eurooppa-neuvostossa (3/2002, kohta 6, kursivointi Hagfors ja Saari) todettiin seuraavaa:

Finanssipolitiikkojen koordinointi perustuu siihen, että on sitouduttu terveeseen julkistalouteen ja vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistettuihin toimintasääntöihin. *Jäsenvaltiot ovat edelleen sitoutuneet noudattamaan keskipitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan julkisen talouden rahoitusasema on lähes tasapainossa tai ylijäämäinen vuoteen 2004 mennessä.* Automaattisten vakauttajien olisi voitava toimia symmetrisesti edellyttäen, että kolmen prosentin rajaa suhteessa bruttokansantuotteeseen ei rikota laskukaudella. Tämä tarkoittaa erityisesti, että suotuisan suhdannevaiheen kasvuedut olisi hyö-

dynnettävä kokonaisuudessaan. Jäsenvaltiot voisivat toteuttaa harkinnanvaraista finanssipolitiikkaa vain, jos ne ovat luoneet tarvittavan liikkumavaran.

Vuonna 2004 useimmat EMU-maat eivät täyttäneet tätä sitoumustaan. Tämän ohella useilla jäsenmailla oli vaikeuksia myös alijäämäkriteerin täyttämässä. Käytännössä EMU oli menettänyt osan uskottavuudestaan.

EMUn uskottavuuden kannalta marraskuussa 2003 tehty Ranskan ja Saksan alijäämiä koskeva päätös oli myös haitallinen. Tässä tapauksessa valtiovarainministeriöiden neuvostokokoonpano (ECOFIN) jätti soveltamatta alijäämäkriteeristöön kytkeytyvää valvontamenettelyä Saksan ja Ranskan tapauksissa.²⁵ Tämä päätös oli hivenen hämmentävä, koska tuota menettelyä oli aikaisemmin sovellettu samankaltaisessa tilanteessa olleeseen pienempään jäsenmaahan. Tästä pääteltiin varsin laajasti, että EU:ssa on erilaiset pelisäännöt pieniä ja suuria EMU-maita varten. Euroopan yhteisöjen komissio vei asian Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen, joka antoi päätöksensä kesällä 2004 siitä, että jäsenmaat päättivät olla ottamatta Ranskan tasavallan ja Saksan liittotasavallan osalta käyttöön komission EY 104 artiklan 8 ja 9 kohdan nojalla antamissa suosituksissa mainittuja varsinaisia keinoja. Tuomioistuimen päätös oli, että Euroopan yhteisöjen komission kante jätetään tutkimatta siltä osin kuin siinä vaaditaan kumoamaan se, että Euroopan unionin neuvosto ei ole ottanut käyttöön komission EY 104 artiklan 8 ja 9 kohdan nojalla antamissa suosituksissa mainittuja varsinaisia keinoja. Toisaalta ”Neuvoston 25.11.2003 yhtäältä Ranskan tasavallan ja toisaalta Saksan liittotasavallan osalta antamat päätelmät kumotaan siltä osin kuin ne sisältävät päätöksen keskeyttää liiallisia alijäämiä koskeva menettely ja päätöksen, jolla muutetaan neuvoston aiemmin EY 104 artiklan 7 kohdan nojalla antamia suosituksia.” Tuo nahkapäätös, jonka mukaan komissio ei saa vaatia, mutta neuvostokaan ei saa toimia valitsemallaan tavalla, itse asiassa avasi enemmän tilaa tulkinnalle kuin sulki eri vaihtoehtoja.

Kolmas EMUn kannalta harmillinen toimintamalli oli luovan kirjanpidon varsin laajamittainen käyttö EMU-kriteerien täyttämässä. Luova kirjanpito ei sinänsä ole rikkollista, mikäli se tehdään laajasti ottaen yleisten pelisääntöjen puitteissa tai mikäli EMU-kriteerit täytetään tilapäisten tulolisäyksien, kuten valtion omaisuuden, myynnistä saatavien tulojen avulla. Muiden ohella Suomi on hyödyntänyt tämänkaltaisia järjestelyjä 1994, 1996–1997 ja 2000. Hankalampi tapaus on suoranainen tietojen vääristely, johon eräät jäsenmaat ovat syyllistyneet. Näissä jäsenmaissa tilastoviranomaisten riippumattomuutta rajoittaa riippuvuusuhde valtiovarainministeriöihin.

Toistaiseksi ilmeisimmät tapaukset ovat Kreikka ja Portugali. Kreikka toimitti maaliskuussa 2005 tarkistuksen omaan vakaus- ja kasvuohjelmaansa, jossa täsmennettiin edellisten vuosien tietoja. Tarkistuksessa esimerkiksi vuoden 2003 julkisen talouden

²⁵ Saksan ja Ranskan tilanne ei ole identtinen, sillä Saksa on selvästikin toiminut vakaus- ja kasvusopimuksen hengessä ja pyrkinyt vähentämään alijäämäänsä, kun taas Ranskalla on ollut sisäpoliittista syytä ja vallitsevan hallinnollisen kulttuurin takia vähemmän proaktiivinen ote alijäämän vähentämiseen.

alijäämä muuttui 5,2 prosenttiin bruttokansantuotteesta, mikä on 3,8 prosenttia aikaisempaa arvioitua korkeampi. Julkista velkaa löytyi 109,3 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä on 7,6 prosenttiyksikköä aikaisemmin ilmoitettua enemmän. Portugalin tapauksessa alijäämäkriteerit täyttyivät vain ”formaalisti”: tosiasiallinen alijäämä vaihteli 5–6 prosentin välillä. Nämä havainnot johtivat Eurostatin aseman selkeyttämiseen sekä tilastolaitosten riippumattomuutta alleviivaavaan lainsäädäntöön.

Kaikki nämä tekijät – sopimusten pitämättömyys, tuomioistuimen tilanteen selkeyttämisen kannalta haasteelliset päätökset sekä luova kirjanpito – ovat olleet EMUn ja vakaus- ja kasvusopimuksen kannalta varsin harmillisia. On syytä korostaa Ilkka Kajasteen ja Marja Paavosen tavoin²⁶, että vakaus- ja kasvusopimus on myös ollut menestys sikäli, että monet siihen liittyvät tavoitteet ovat toteutuneet. Heidän mukaansa sopimuksen seurauksena Euroopan talous on ollut vakaa, talouspolitiikka on tukenut kasvua, EMU ei ole muodostunut jäsenvaltioille pakkopaidaksi ja, mikä ehkä tärkeintä, kasvupolitiikan huomio on kohdistunut jäsenvaltioiden kasvua hidastaviin tai rajoittaviin rakenteellisiin tekijöihin. Erityisesti ylivelkaantuneet Italia ja Belgia ovat selvästi hyötynneet EMU-jäsenyydestä. Toisaalta edellä mainitut kielteiset tekijät ovat myös olleet niin merkittäviä, että jäsenvaltiot päätyivät syksyllä 2004 uudistamaan vakaus- ja kasvusopimuksen perustana olevat asetukset.

8.3 Uudistettu vakaus- ja kasvusopimus

Eurooppa-neuvosto päätti varsin pitkän valmisteluprosessin jälkeen maaliskuussa 2005 toimeenpanna talous- ja rahaliiton uskottavuutta vahvistavia toimenpiteitä. Tuota kokousta valmisteltaessa käytiin laajapohjaista pohdintaa siitä, voitaisiinko jotkut julkisen talouden menoerät määritellä investoinneiksi ja siten rajata alijäämäkriteerin ulkopuolelle. Tämän ohella pohdittiin kehitysyhteistyömäärärahojen rajaamista kriteerin ulkopuolelle. Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan päätenyt sulkemaan mitään eria EMU-kriteerien ulkopuolelle.

Näiden linjausten mukaisesti valtiovarainministerit pääsivät kesällä 2005 yhteisymmärrykseen vakaus- ja kasvusopimusta käsittelevien asetusten uudistamisesta. Asetus 1466/97 muutettiin asetuksella 1055/05 ja asetus 1467/97 asetuksella 1056/05. Tärkeimmät muutokset koskivat myönteistä suhtautumista pitkän aikavälin kestävyyttä lisäävien toimien lyhyen aikavälin kustannuksiin:

Neuvosto on yhtä mieltä siitä, että viitearvon lähellä olevaa ylitystä on tarkasteltava huolellisesti silloin, kun se johtuu eläkeuudistuksista, joissa käyttöön otetaan monipilarinen järjestelmä, johon kuuluu pakollinen täysin

²⁶ Talous- ja rahaliiton hyviä puolia arvioitaessa olemme tukeutuneet apulaisosastopäällikkö Ilkka Kajasteen ja finanssisihteeri Marja Paavosen tekemään powerpoint-esitykseen, joka on päivätty 24.8.2005 ja jonka Ilkka Kajaste on ystävällisesti antanut käyttöömmme. He analysoivat myös vakaus- ja kasvusopimuksen heikkouksia, mutta heidän lähestymistapansa on hivenen erilainen ja laaja-alaisempi kuin tässä sosiaalipolitiikkaan keskittyvässä tutkimuksessamme.

rahastoiva pilari. Vaikka tällaisten uudistusten toteuttaminen johtaa talousarviolanteen lyhytaikaiseen huononemiseen, julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys paranee selvästi.

Huomionarvoista on, että ensimmäisen pilarin rahastoiva eläkejärjestelmä näyttää olevan käsitteellinen mahdollisuus. Uudistuksen nettokustannukset otetaan huomioon viiden ensimmäisen vuoden aikana sen jälkeen, kun jäsenvaltio on ottanut käyttöön täysin rahastoivan pakollisen järjestelmän, tai viisi vuotta vuoden 2004 jälkeen niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat jo ottaneet käyttöön tällaisen järjestelmän. Nettokustannukset otetaan huomioon myös regressiivisesti, eli viiden vuoden jaksolla huomioon otetaan uudistuksen julkisesti hallinnoituun pilariin kohdistuvista nettokustannuksista 100, 80, 60, 40 ja 20 prosenttia. Samalla otettiin etäisyyttä luovan kirjanpidon piiriin lukeutuviin lyhytaikaisiin tulolisäyksiin, joita ei enää jatkossa pidetä sopeutustoimenpiteinä. Maiden, joiden alijäämä on liiallinen, edellytetään toteuttavan vuosittain julkisen talouden sopeuttamistoimia vähintään viitearvoksi asetetulla tasolla, joka on suhdannekorjattuna ”ja ilman kertaluonteisia toimenpiteitä” vähintään 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisia menoja tulee siis vähentää tai julkisia tuloja lisätä niin, että tämä rakenteellinen alijäämäkriteeri täyttyy. Samalla se antaa lisää liikkumatilaa suhdanneluonteisten alijäämien korjaamiselle.

Näiden ohella uusi asetus antaa enemmän harkintavaraa komissiolle arvioida alijäämään vaikuttavia tekijöitä. Arvioinnissa voidaan ensinnäkin ottaa huomioon Lissabonin strategian toimeenpanoon kytkeytyvät tekijät. Erityisesti investoinnit tutkimus- ja kehityspolitiikkaan ja innovaatioihin tulee ottaa huomioon myönteisinä asioina. Toiseksi voidaan ottaa huomioon aikaisemmat julkista taloutta vakauttavat toimenpiteet, joita on ”hyvinä aikoina” toimeenpantu. Ajatus on, että mikäli jäsenvaltio on osoittanut aikaisemmin sitoutumisensa yleisiin pelisääntöihin, se voidaan katsoa jäsenmaalle tässä yhteydessä eduksi. Lopuksi arviointiin tulee sisällyttää erilaiset kansainväliseen ja Euroopan sisäiseen solidaarisuuteen kytkeytyvät menot. Edellinen käsite viittaa kehitysapuun ja jälkimmäisellä viitataan mm. Saksan yhdentymisestä aiheutuviin kustannuksiin tai sisämarkkinoiden aiheuttamaan rakennemuutokseen, josta saattaa aiheutua julkistaloudellisia kustannuksia.

Tiivistäen uudistettu vakaus- ja kasvusopimus on sosiaali- ja terveystaloudellisesti edellistä parempi, mitä tulee sosiaalimenojen liikkumavaraan julkisen talouden sisällä. Se vahvistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, mikä puolestaan lisää sosiaalipolitiikan liikkumavaraa väestön ikääntyessä ja globalisaation muokatessa vero- ja sosiaaliturvamaksupohjia. Haasteena on, että se (entiseen tapaan) saattaa pakottaa poliittisesti hankaliin rakenneuudistuksiin, jotka käytännössä kytkeytyvät kannustinjärjestelmiin ja julkisten palvelujen organisoitintapoihin: siirtämällä rahoitusvastuuta julkisen talouden ulkopuolelle voidaan vähentää julkiseen talouteen kohdistuvia menopaineita. Samalla sosiaalipolitiikan sisään tulee uusia, sosiaalipoliittisesti usein varsin haasteellisia jakolinjoja. Erityisen haasteellisia nämä uudistukset ovat Suomen kaltaisille maille, joissa sosiaalipolitiikan käsite on asumisperustaisen sosiaaliturva-

mallin ja katottomien sosiaalivakuutusjärjestelmien vuoksi varsin laaja. Tämänkaltaisessa järjestelmässä julkisen talouden ulkopuolelle sijoittuvat rahastoivat eläkejärjestelmät luovat uuden, kolmannen jakolinjan perusturvan ja ansioturvan rinnalle.

Toukokuussa 2004 liittyneistä uusista EU:n jäsenmaista (ns. EU10) yksikään ei ole toistaiseksi liittynyt – tai voinut liittyä – talous- ja rahaliittoon, koska niiden julkiset taloudet ja rahamarkkinat eivät ole jäsenyyden edellyttämässä kunnossa. Talous- ja rahaliiton jäsenyys on kuitenkin kaikkien niiden tavoitteena: yhdelläkään niistä ei myöskään ole asiaan liittyvää varausta. Ensimmäisten joukossa uusista jäsenmaista talous- ja rahaliittoon tulevat Viro, Liettua ja Slovenia, jotka ovat edenneet nopeasti talous- ja rahaliiton jäsenyysehtojen täyttämässä; sen jälkeen EMUn ovea koputtelee moni pienehkö EU10-ryhmään kuuluva jäsenmaa, mutta niiden jäsenyyden aika on vasta vuosikymmenen vaihteessa.

Edelleen on selvää, että vakaus- ja kasvusopimukseen sitoutuneet ja sen ulkopuolella olevat, jäsenyyttä halajavat jäsenmaat eivät muodosta yhtä ryhmää, mitä tulee julkisen talouden vakauteen. Kajasteen ja Paasosen edellä siteeratun esityksen mukaan julkisen talouden kestävyteen kohdistuu riskejä seuraavasti:

- Kymmenessä maassa (Belgia, Tsekki, Saksa, Kreikka, Ranska, Italia, Kypros, Unkari, Malta ja Slovenia) pitkän ajan kestävyteen liittyy suuria riskejä.
- Seitsemässä maassa (Puola, Slovakia, Espanja, Alankomaat, Iso-Britannia, Liettua ja Latvia) esiintyy keskipitkän ajan kehitystä, eläkeuudistuksia tai ikääntymisen kustannuksia koskevia riskejä.
- Ainoastaan seitsemässä maassa (Irlanti, Tanska, Suomi, Itävalta, Luxemburg, Ruotsi ja Viro) kestävyysriskien katsotaan olevan vähäisiä, vaikka ikääntymisen kustannukset ovatkin haaste.

Suurin osa Euroopan unionin väestöstä asuu ensimmäiseen ja toiseen ryhmään kuuluvissa maissa. Tässä tilanteessa on ilmeistä, että Eurooppa tarvitsisi kaiken sen kasvun ja työllisyyden, mikä siitä voidaan heruttaa, ylläpitääkseen julkisia talouksia ja vakaus- ja kasvusopimusta. Tästä näkökulmasta arvioituna sosiaalipolitiikan ja talous- ja rahaliiton välillä ei ole jännitettä. Tulokset tekevät omalta osaltaan paremmin ymmärrettäväksi Lissabonin strategian rakenteen ja tavoitteiden uudistukset (2005), joissa sen painopisteeksi asetettiin kasvun ja työllisyyden edistäminen. Haasteeksi kuitenkin nousee se, että strategian edellyttämät rakenteelliset uudistukset eivät puhuttele samassa mitassa EU-maiden kansalaisia kuin ne turvallisuutta ja hyvinvointia edistävät etuudet ja palvelut, joihin ne ovat jo tällä hetkellä oikeutettuja.

8.4 Perustuslakiehdotus ja talous- ja rahaliitto

Kesäkuussa 2004 jäsenmaiden valtionpäämiehet hyväksyivät ehdotuksen uudeksi perustuslaiksi. Syksyllä 2005 perustuslain kohtalo oli epäselvä, koska Alankomaiden ja Ranskan kansalaiset hylkäsivät perustuslain toukokuussa 2005 pidetyissä kansanäänestyksissä, mikä käytännössä estänee perustuslain voimaansaattamisen eli ratifioinnin nykyisessä muodossaan. Tästä huolimatta on mielenkiintoista tarkastella, mitä perustuslaki olisi merkinnyt talous- ja rahapolitiikassa.

Perustuslaki ei muuta talous- ja rahaliiton toimintaperiaatteita, mutta se samalla tuo mielenkiintoisella tavalla esiin jännitteen unionin yleisten tavoitteiden ja rahapolitiikan tavoitteiden välillä. Muutos on tapahtunut unionin yleisessä tavoitteenasettelussa eikä rahapolitiikassa. Perustuslakiehdotukseen sisällytettyjen yleisten tavoitteiden mukaan unioni tavoittelee seuraavaa talous-, työllisyys ja sosiaalipolitiikoissaan (I-3 artikla) (kursivointi Hagfors ja Saari):

3. Unioni pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, *täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous* sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.

Unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastausta.

Unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.

Edellä olevassa artiklalainassa kursivoitu ilmaisu sosiaalisesta markkinataloudesta on herättänyt mielenkiintoa. Siihen sisältyy pitkä oppihistoriallinen keskustelu saksalaisperäisestä sosiaalisen markkinatalouden rakenteesta ja instituutioista sekä kapitalistisen yhteiskunnan toimintaperiaatteista. Näyttäisi myös siltä, että hyvinvointivaltion käsitteelle haluttiin löytää vaihtoehto, jonka kaikki intressiryhmät voisivat hyväksyä (Hellsten 2005, 202).

Joka tapauksessa, kuten EU-tutkijat Christian Joerges ja Florian Rödl (2004) ovat analysoineet, käsitteellä voi olla myös todellista poliittista merkitystä unionin tulevaa suuntaa pohdittaessa; se voidaan nähdä askeleeksi vahvemman sosiaalisen Euroopan suuntaan, jossa sosiaalipoliittiset kysymyksenasettelut asetetaan pykälän tai kaksi tähänastista korkeammalle. Samaan suuntaan viittaa myös uusi horisontaaliartikla, joka on numeroltaan III-117. Tuon artiklan mukaan

Unioni ottaa tässä osassa tarkoitetun politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyytason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset.

Artikla ei tarkoita sitä, että jäsenvaltioiden ”oikeudet” joihinkin politiikkalohkoihin suojattaisiin (ks. tarkemmin Saari 2003). Kyse on siitä, että unionin tulee ottaa kaikissa politiikoissa huomioon edellä mainitut asiakokonaisuudet. Tämä koskee myös rahapolitiikkaa. Menemättä tässä yhteydessä tuohon keskusteluun sen syvemmälle on mielenkiintoista verrata noita linjauksia rahapolitiikan tavoitteenasetteluun. Nämä on kirjattu paitsi I-3 artiklan hintavakaustavoitteeseen myös III-177 artiklaan. (Tuo artikla on siis samassa perustuslain osassa kuin edellä siteerattu III-117 artikla). Nämä III-177 artiklan tavoitteet tukeutuvat aikaisempiin sopimuksiin (kursivointi Hagfors ja Saari).

Edellä I-3 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisältyy tässä perustuslaissa määrätyn edellytyksin sellaisen talouspolitiikan käyttöön ottaminen, joka perustuu jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen tiiviiseen yhteensovittamiseen, sisämarkkinoihin ja yhteisten tavoitteiden määrittelemiseen ja jota harjoitetaan *vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti*.

Sen ohella tähän toimintaan sisältyy tässä perustuslaissa määrätyn edellytyksin ja siinä määrättyjä menettelyjä noudattaen yhteinen raha, euro, sekä sellaisen yhteisen rahapolitiikan ja valuuttakurssipolitiikan määrittelemisen ja harjoittamisen, joiden molempien ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintavakautta ja, mainittua tavoitetta kuitenkin rajoittamatta, tukea yleistä talouspolitiikkaa *unionissa vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti*.

Tämä jäsenvaltioiden ja unionin toiminta merkitsee, että seuraavia johtavia periaatteita noudatetaan: vakaat hinnat, terve julkinen talous ja rahatalous sekä kestävä maksutase.

Tässä yhteydessä ei enää käytetä ilmaisua sosiaalinen markkinatalous, vaan rahapolitiikkaa harjoitetaan ”vapaaseen kilpailuun perustuvassa avoimessa markkinataloudessa”.

Tulkintojen välillä on ilmeinen jännite. Kuten edellä on todettu, Alankomaiden ja Ranskan kielteisten kansanäänestystulosten jälkeen perustuslakiehdotus ei tulle voimaan ainakaan muutamaan vuoteen. Näin ollen jännite ei aktualisoidu unionin politiikoissa. Jos näin kuitenkin käy ja perustuslaki ratifioidaan tässä tarkasteltujen artiklojen osalta muuttamattomana, on mahdollista, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin joutuu punnitsemaan näiden kahden tulkinnan suhteelliset painoarvot. Tämä on mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa talous- ja rahaliiton sääntöjen noudattaminen

kyseenalaistaa joitakin sosiaalisen markkinatalouden pelisääntöjä, joihin olennaisena osana lukeutuvat laajamittaiset sosiaaliturvajärjestelmät.

8.5 Jatkotutkimuksen aiheita

Jatkotutkimuksen kohteeksi jää, missä määrin, jos mitenkään, sosiaalimenojen sisäinen rakenne tulee muuntumaan vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien asettamassa kehyksessä. Lähtökohtaisesti vakaus- ja kasvusopimus tarkastelee julkista taloutta yhtenä kokonaisuutena. Maastrichtin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaan (kursivointi Hagfors ja Saari)

Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tehokkuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden hallitukset vastaavat tämän menettelyn mukaisesti 2 artiklan ensimmäisessä luettelomakohdassa tarkoitetuista julkisen hallinnon alijäämistä. *Jäsenvaltiot varmistavat, että kansalliset menettelyt talousarvion alalla mahdollistavat sen, että ne voivat täyttää niille sopimuksesta täällä alalla johtuvat velvollisuudet.* Jäsenvaltiot antavat komissiolle nopeasti ja säännöllisesti tiedoksi ennakoitun tai toteutuneen alijäämänsä sekä velkatasonsa.

Eräänä vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteena on lisätä julkisen talouden kestävyyttä väestön ikääntyessä ja veropohjien kaventuessa. Viimekätinen vastuu julkisen talouden vakaudesta on kuitenkin valtiolla (eikä kunnilla tai sosiaaliturvarahastoilla), joka vastaa valtiosopimusten toimeenpanosta. Näin ollen valtiota ”lähimpänä” olevan valtiontalouden tulojen ja menojen tasapaino (tai ali/ylijäämä) on ratkaisevassa asemassa vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien täyttämässä.

Lähtökohtaisesti valtio voi eduskunnan päätöksellä ”vyöryttää” julkisen talouden vakauden saavuttamisen edellyttämät toimenpiteet kunnille ja sosiaaliturvarahastoille esimerkiksi muuttamalla verotuksen rakenteita tai erilaisten sosiaaliturvamaksujen määrää. Julkista taloutta on myös perusteltua tarkastella kokonaisuutena, kuten mm. Suomessa on yhä systemaattisemmin tehty 1990-luvun alun lamavuosista eteenpäin. Kuitenkin tämä kuntien ja sosiaaliturvarahastojen asemaa uudelleen arvioiva tie julkisen talouden vakauttamiseen on poliittisesti ratkaisevasti kivisempi ja kuoppaisempi kuin valtiontalouden rakenteen uudistamiseen tähtäävä lähestymistapa. Näin ollen ainakin lyhyellä aikavälillä pääosa julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävistä toimenpiteistä kohdentuu valtiontalouteen.

Mikäli julkinen talous muuntuu alijäämäisemmäksi vaikkapa ikääntymisen seurauksena eikä julkisen talouden tuloja voida olennaisesti lisätä vaikkapa verokilpailun tai veronkevennyspyrkimysten takia, avainkysymykseksi nousee siis valtiontalouden menojen (ja tulojen) uudelleenarviointi. Sosiaalipoliittisesti keskeinen kysymys on, minikälaisten etuuksien ja palvelujen rahoitukseen nämä toimenpiteet kohdistuvat. Tois-
taiseksi asiaa ei ole analysoitu. Käytettävissä olevat tilastot osoittavat, että valtion-

talouden osuus julkisista menoista vaihtelee merkittävästi eri maissa. Sama pätee pitkälti myös valtion menojen kohdentumiseen sosiaalimenojen sisällä. Suomen kaltaisessa maassa valtion sosiaalimenot ovat lapsilisiä ja muita tasamääräisiä etuuksia, kunnille maksettuja valtionosuuksia ja valtion työeläkkeitä. Toisissa maissa valtion rahoitusta käytetään enemmän vakuutusturvaan. Varsin ilmeistä on, että pyrkimykset valtiontalouden vakauttamiseen sen menojen kasvua hillitsemällä kohdentuvat eri jäsenmaissa eri tavoilla. Perusturvan ja palvelujen kannalta arvioituna Suomen kaltaiset jäsenvaltiot ovat uhanalaisemmassa asemassa kuin ne maat, joissa valtion osuus näissä etuuksissa ja palveluissa ovat vähäisemmät.

Palvelujen ja tulonsiirtojen rahoitusmallit julkisen talouden sisällä tul(l)evat olemaan ratkaisevassa asemassa, jos ja/tai kun tulevaisuudessa arvioidaan yksityiskohtaisemmin talous- ja rahaliiton välillisiä sosiaalipoliittisia vaikutuksia eri politiikkalohkoihin julkisen talouden sisällä. Toivottavaa on, että tuota arviointia ei jouduta tekemään tilanteessa, jossa julkisen talouden alijäämät edellyttävät julkisten menojen uudelleenarviointia. Tuolta tilanteelta vältytään, mikäli jäsenvaltiot pystyvät täyttämään uudistetun vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet tavalla, joka luo julkisille talouksille riittävää liikkumavaraa myös (potentiaalisen) talouskasvun hidastuessa ja kun väestö ikääntyy. Jos niin onnellisesti käy, myös sosiaalipoliitikot pääsevät muiden sidosryhmien tavoin kiittämään talous- ja rahaliiton kehittäjiä kaukonäköisyydestä sosiaalipolitiikan pitkän aikavälin rahoituksen turvaamisessa. Päinvastaisessa tapauksessa moitteet leviävät laajemmalle yhteiskuntaan. Huonoimmassa tapauksessa epäonnistuminen julkisten talouksien vakauttamisessa voi merkitä talous- ja rahaliiton loppua.

KIRJALLISUUS

Adema W. Net social expenditure. 2nd edition. OECD Labour Market and Social Policy, Occasional Paper 52, Paris, 2001. Saatavissa: <<http://www.oecd.org/olis>>.

Adema W, Ladaïque M. Net social expenditure. 2005 edition. More comprehensive measures of social support. [Vitattu 15.11.2005.] Saatavissa: <<http://www.oecd.org/els/workingpapers>>.

Alho K, Kaseva H. EMU, julkinen talous ja sosiaaliturvan rahoitus. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 50, 1999.

Begg D, Fisher S, Dornbush R. Economics. 6th edition. London: McGraw-Hill, 2000.

Buiter W. "Crowding out" and the effectiveness of fiscal policy. *Journal of Public Economics* 1977; 7: 309–328.

Castles F. Social expenditure in the 1990s – Data and determinants. *Policy and Politics* 2005a; 33: 3.

Castles F. The growth of the post-war public expenditure state: Long-term trajectories and recent trends. 2005b. (Unpublished manuscript.)

European Commission. Industrial relations in Europe 2004. Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit D.1, 2004.

European Commission. Public finances in EMU 2003. *European Economy* 3/2003.

European Commission. Public finances in EMU 2004. *European Economy* 3/2004a.

European Commission. The 2004 update of the broad economic guidelines. *European Economy* 4/2004b.

Eurostat 2000. Social protection expenditure and receipts. Data 1980–1997. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

Eurostat 2004. Social protection expenditure and receipts. Data 1992–2001. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

Ganelli G. Useful government spending, direct crowding-out and fiscal policy interdependence. *Journal of International Money and Finance* 2003; 22: 87–103.

Hagfors R. Essays on the structure of social protection financing. Helsinki: The Social Insurance Institution, Studies in social security and health 74, 2004.

Hagfors R, Kangas O. Neural computation as a clustering method for comparative welfare state research. Contributed paper to the second annual ESPANET conference, Comparative Methodology Stream, Oxford 9.–11.09.2004.

Heidra B, Lighthart J. Keynesian multipliers, direct crowding out, and the optimal provision of public goods. *Journal of Macroeconomics* 1997; 19: 803–826.

Hein E, Truger A. European Monetary Union – Nominal convergence, real divergence and slow growth. *Structural Change and Economic Dynamics* 2005; 16: 7–33.

Hellsten K. Sosiaalinen markkinatalous Euroopan sosiaalisena mallina. *Janus* 2005; 13 (2): 201–210.

Joerges C, Rödl F. Social market economy as Europe's social model. EUI working paper law 8/2004. [Viitattu 26.10.2005.] Saatavissa: <<http://www.iue.it/PUB/law04-8.pdf>>.

Kajaste I. Talouspolitiikan koordinaation kehittäminen EU-alueella. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1999; 95: 271–279.

Kajaste I. Euroopan sosiaalinen malli ja talous- ja rahaliitto. Julkaisussa: Saari J, toim. Euroopan sosiaalinen malli – Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki: STKL, 2002: 150–169.

Kangas O, Saari J. Yhteisvastuukeräys ja altruismi. Yhteisvastuukeräyksen tuoton kehitykseen vaikuttaneet tekijät vuosina 1950–1998. Julkaisussa: Malkavaara M, toim. Ei etsi omaansa. Tutkimuksia altruismista ja yhteisvastuusta. Helsinki: Kirkkopalvelujen julkaisuja 5, 2000: 231–264.

Kari M, Pakaslahti J. EU-Suomen sosialiturvajärjestelmä. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus, 2003.

Kari M, Saari J. Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Helsinki: Eurooppa-tiedotus, 2005.

Kiander J. Growth and employment in the "Nordic Welfare States" in the 1990s: a tale of crisis and revival. Julkaisussa: Kangas O, Palme J, eds. *Social policy and economic development in the Nordic Countries*. London: UNRISD, Palgrave, 2005.

Kiander J, Lönnqvist H. Hyvinvointivaltio ja talouskasvu. Porvoo: WSOY, 2002.

Kiander J, Romppanen A, toim. Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. Taloudelliset vaikutukset. Helsinki: Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 42, 2005.

Kühner S. A new facet of the "dependent variable problem". Simple comparisons of expenditure based "welfare reform" measures and its "not so straightforward" consequences for the comparative analysis of the welfare state. A paper presented at the 3rd ESPANET conference, Basel 2005.

Mátyás L, Sevestre P, eds. *The econometrics of panel data. A handbook of the theory with applications*. Second revised edition. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1996.

The New Palgrave: A dictionary of economics. (Eds. Eatwell J, Milgate M, Newman P.) London: Macmillan Press, 1998.

Obstfeld M, Rogoff K. Foundations of international macroeconomics. Massachusetts: MIT Press, 1996.

OECD. Economic outlook 76. Paris: OECD, 2004a/2.

OECD. Economic outlook 77. [Viitattu 15.3.2005.] Saatavissa: <<http://www.oecd.org>>.

OECD. Health data 2004. Version 06/07/2004b.

Oorschot W van, Arts W. The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited. *Journal of European Social Policy* 2004; 15 (1): 5–26.

Pochet P, Vanhercke B. The challenges of Economic and Monetary Union to social protection. Julkaisussa: Saari J, Välimäki K, eds. Financing social protection in Europe. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, Publications 21, 1999: 145–174.

Romppanen A. Vakaus- ja kasvusopimuksen ensimmäiset vuodet. Helsinki: Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksia 108, 2004.

Saari J. Eurooppalainen köyhyyspolitiikka. Julkaisussa: Saari J, toim. Köyhyyspolitiikka – Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: STKL, 2005: 121–186.

Saari J. Uusi aikakausi – Euroopan integraatio ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: STKL, 2003.

Sinn H-W. European integration and the future of the welfare state. *Swedish Economic Policy Review* 1998; 5: 113–132.

Stiglitz J. Economics of the public sector. 3rd edition. London: Norton, 2000.

Szysczak E. The new paradigm for social policy. A virtuous circle. *Common Market Law Review* 2001; 38: 1125–1170.

VN [Valtioneuvosto]: Talous- ja rahaliitto – Suomen vaihtoehdot ja kansallinen päätöksenteko. Helsinki: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.5.1997.

VN [Valtioneuvosto]: Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Suomen osallistumisesta euroalueeseen. Helsinki: Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.2.1998.

Widgrén M. Euroopan integraation talous ja politiikka. Helsinki: Taloustieto, 2001.

Wooldridge J. Econometric analysis of cross section and panel data. Cambridge: The MIT Press, 2002.

INTERNET-ASIAKIRJAT

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat, saatavissa: <<http://europa.eu.int/eur-lex/fi/treaties/selected/livre338.html>>.

Talous- ja rahaliittoa koskevat tiedot, saatavissa: <http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm>.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, saatavissa: <http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fi.htm>.

Maakohtaiset tiedot, saatavissa: <http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/>.

MUUT LÄHTEET

C-27/04 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO 13 päivänä heinäkuuta 2004.

Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta Amsterdam 17 päivänä kesäkuuta 1997, Virallinen lehti nro C 236 , 02/08/1997 s. 0001 – 0002.

COUNCIL REGULATION (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community.

COUNCIL REGULATION (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

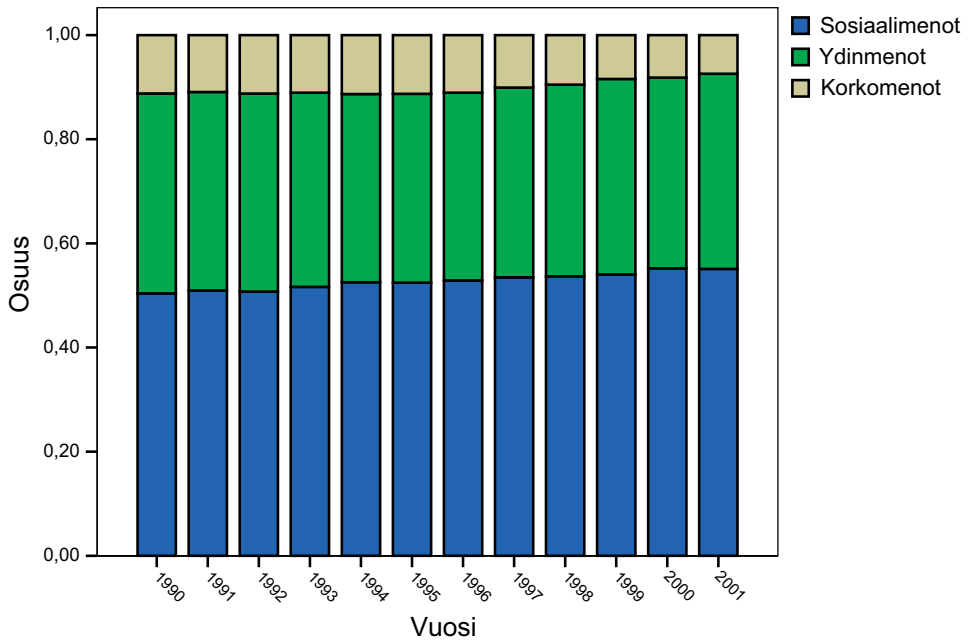
COUNCIL REGULATION (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.

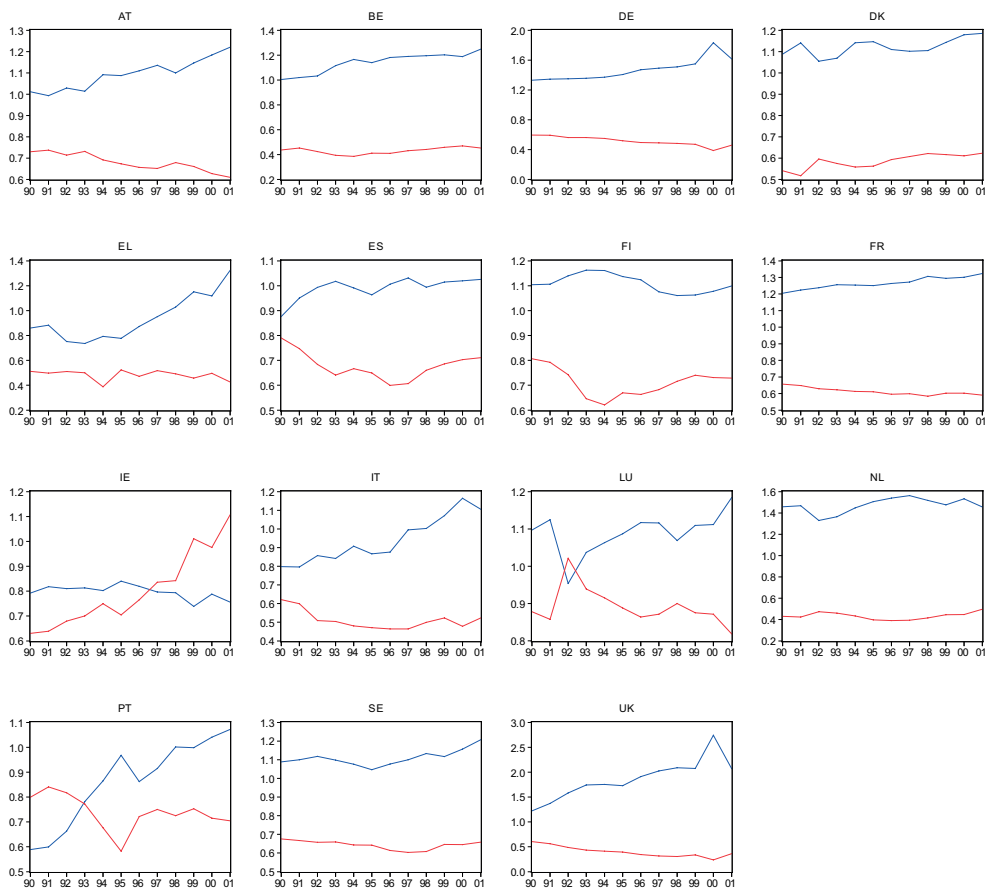
Liite kuvat

Liitekuva 1. Sosiaalimenojen, ydinmenojen sekä korkomenojen osuudet julkisista menoista 15 EU-maassa vuosina 1990–2001.

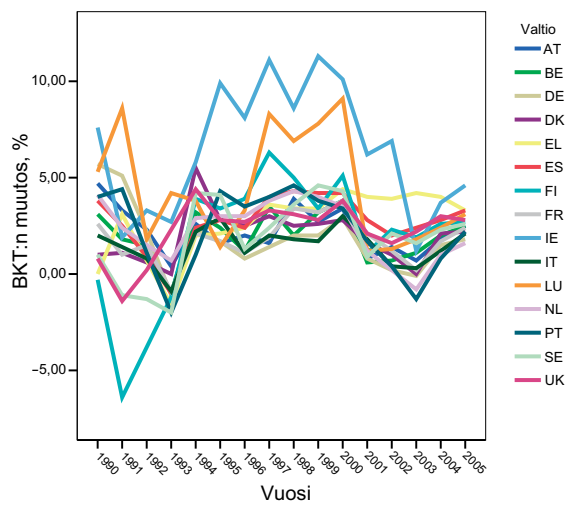


Lähde: OECD, Eurostat, omat laskelmat.

Liitekuva 2. Sosiaalimenojen (sininen viiva) ja ydinmenojen (punainen viiva) suhteelliset osuudet julkisista kokonaismenoista 15 EU-maassa vuosina 1990–2001.

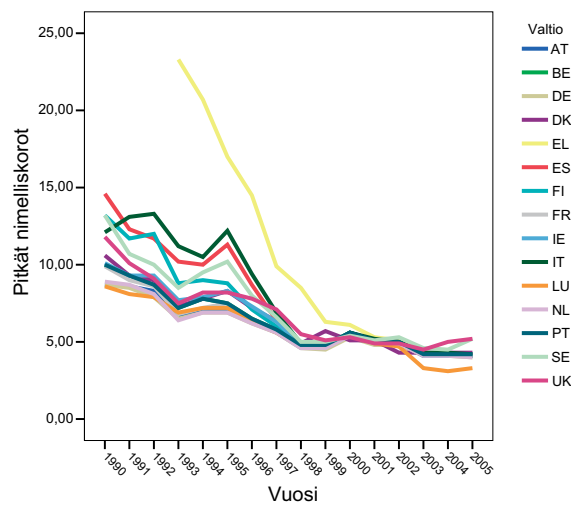


Liitekuva 3. Bruttokansantuotteen muutokset vuosina 1990–2005 vuoden 1995 hinnoin. Vuosimuutos, %.



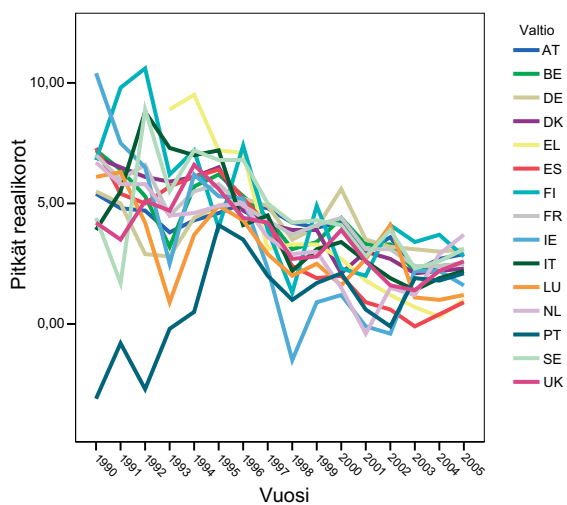
Lähde: European Commission 2004b, taulukko 10.

Liitekuva 4. Pitkät nimelliskorot vuosina 1990–2005, %.



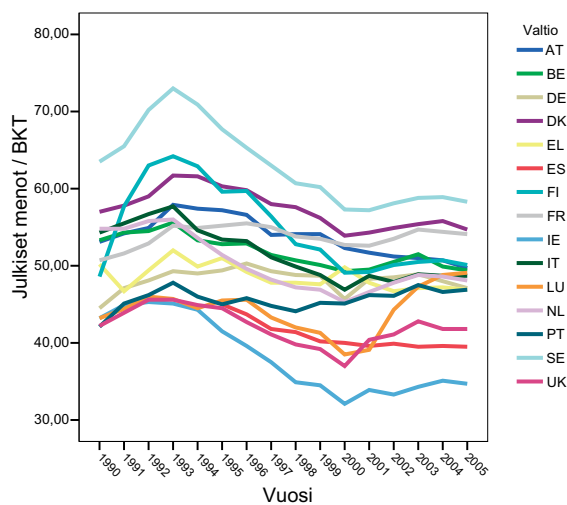
Lähde: European Commission 2004b, taulukko 50; OECD 2004a, liitetaulukko 35.

Liitekuva 5. Pitkät reaaliakorot vuosina 1990–2005 BKT:n hinnalla deflatoituna, %.



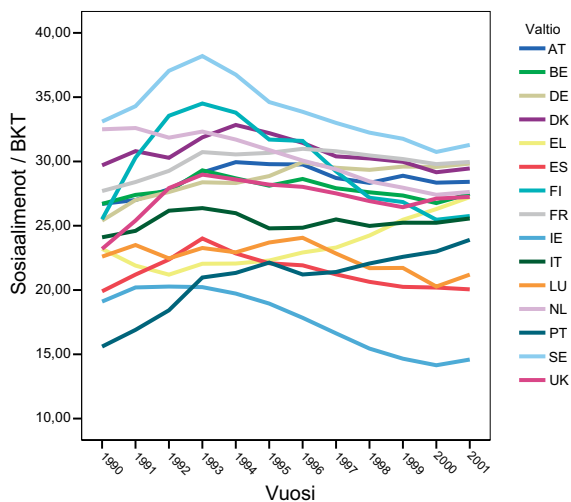
Lähde: European Commission 2004b, taulukko 24; OECD 2004a, liitetaulukko 35.

Liitekuva 6. Julkiset kokonaismenot bruttokansantuotteesta vuosina 1990–2005, %.



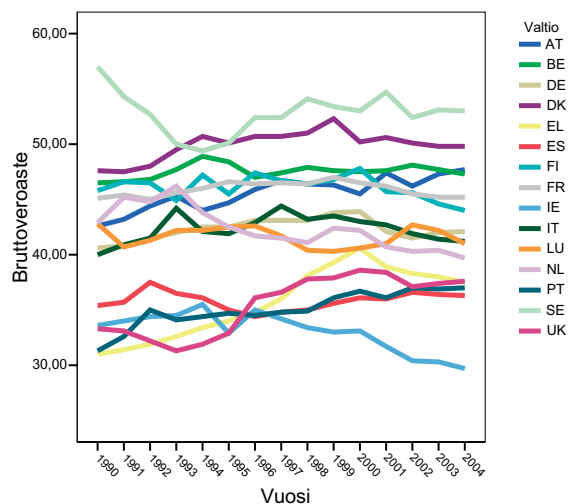
Lähde: European Commission 2004b, taulukko 74.

Liitekuva 7. Sosiaalimenot suhteutettuna bruttokansantuotteeseen vuosina 1990–2001, %.



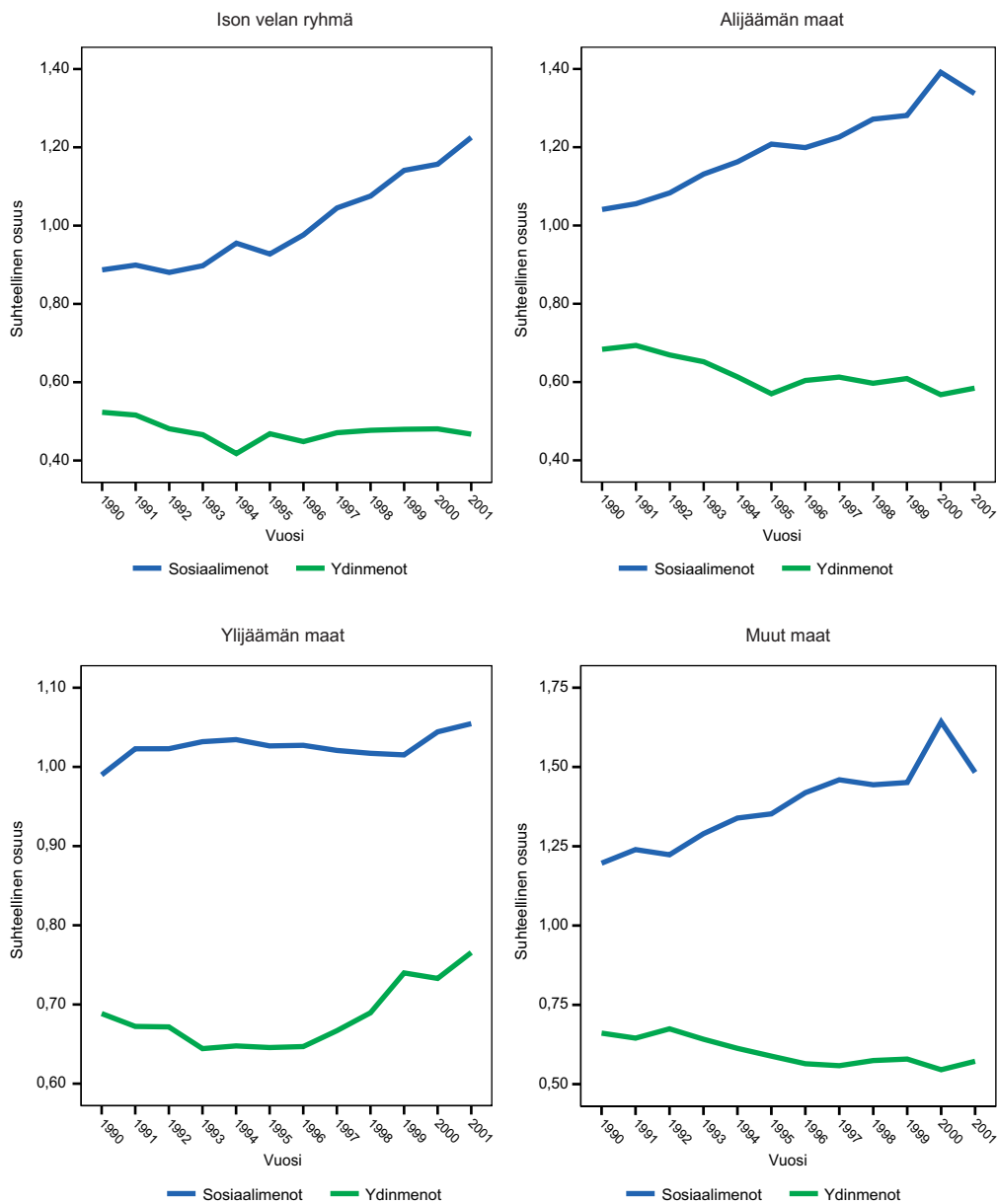
Lähde: Eurostat, Social protection expenditure and receipts, 1980–1997, 1992–2001.

Liitekuva 8. Bruttoveroaste 15 EU-maassa vuosina 1990–2004, %.



Lähde: European Commission 2003, taulukko A.4.1.

Liitekuva 9. Sosiaalimenojen ja ydinmenojen suhteelliset osuudet julkisista menoista maaryhmittäin vuosina 1990–2001.



Liite: Maalyhenneluettelo

Alankomaat	NL	AT	Itävalta
Belgia	BE	BE	Belgia
Espanja	ES	CY	Kypros
Irlanti	IE	CZ	Tsekki
Iso-Britannia	UK	DE	Saksa
Italia	IT	DK	Tanska
Itävalta	AT	EE	Viro
Kreikka	EL	EL	Kreikka
Kypros	CY	ES	Espanja
Latvia	LV	FI	Suomi
Liettua	LT	FR	Ranska
Luxemburg	LU	HU	Unkari
Malta	MT	IE	Irlanti
Portugali	PT	IT	Italia
Puola	PL	LT	Liettua
Ranska	FR	LU	Luxemburg
Ruotsi	SE	LV	Latvia
Saksa	DE	MT	Malta
Slovakia	SK	NL	Alankomaat
Slovenia	SI	PL	Puola
Suomi	FI	PT	Portugali
Tanska	DK	SE	Ruotsi
Tsekki	CZ	SI	Slovenia
Unkari	HU	SK	Slovakia
Viro	EE	UK	Iso-Britannia

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN KATSAUKSET

- 70 Nikkanen P.** Oon vahvempi kuin ennen. Pitkään työelämässä olleiden kuntoutumistarinat. 2006. ISBN 951-669-687-2 (nid.), 951-669-688-0 (pdf).
- 69 Rajavaara M.** Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. 2006. ISBN 951-669-685-6 (nid.), 951-669-686-4 (pdf).
- 68 Ahonen R, Martikainen J, toim.** Lääkevaihdon ensimmäinen vuosi. 2005. ISBN 951-669-671-6 (nid.), 951-669-675-9 (pdf).
- 67 Mattila Y, toim.** Yhdistelemällä parempaan palveluun. JATKE-hankkeen loppuraportti. 2005. ISBN 951-669-666-X.
- 66 Järvisalo J, Andersson B, Boedeker W, Houtman I, eds.** Mental disorders as a major challenge in prevention of work disability. Experiences in Finland, Germany, the Netherlands and Sweden. 2005. ISBN 951-669-658-9.
- 65 Berndtson T.** Opiskelijatutkimus 2003. Opiskelijoiden toimeentulo ja toimeentulon ongelmat. 2004. ISBN 951-669-655-4.
- 64 Mattila Henri.** Neuvontavelvollisuus Kelan asiakaspalvelussa. 2004. ISBN 951-669-646-5.
- 63 Kunttu K, toim.** Oireilevan opiskelijan viesti? Tutkimuksia Korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimus 2000 -aineistosta. 2004. ISBN 951-669-645-7.
- 62 Jokelainen M.** Eläkejärjestelmien muutoksista Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. 2004. ISBN 951-669-644-9.
- 61 Linnossuo O.** Syrjäytymisestä selviytymiseen? Arviointitutkimus työttömien nuorten palveluohjauksesta. 2004. ISBN 951-669-640-6.
- 60 Hinkka K, Karppi S-L, Ollonqvist K, Aaltonen T, Grönlund R, Puukka P, Saarikallio M, Salmelainen U, Vaara M.** Geriatrisen kuntoutuksen arviointi. IKÄ-hankkeen menetelmät ja aineisto. 2004. ISBN 951-669-636-8.
- 59 Karppi S-L, Pohjolainen T, Grönlund R, Aaltonen T, Ketala R, Poikkeus L, Puukka P.** Ikäihmisten verkostomallinen kuntoutus. Laitos- ja avopainotteisen kuntoutusmallin arviointi. 2003. ISBN 951-669-625-2
- 58 Repo E, Hukkamäki R, Melkas T, Alanko A, Eggert M, Häivä J, Pylkkänen K, Renlund C, Roine M.** Psykoterapia kuntoutuksena – Lääkärintlausuntojen laadun arviointi. 2003. ISBN 951-669-619-8.

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 82 Liukko J.** Hyvinvoinnin eetos ja henkivakuutus. Riskin, vastuun ja solidaarisuuden muodonmuutokset. 2005. ISBN 951-669-678-3 (nid.), 951-669-679-1 (pdf).
- 81 Linnala A.** Private specialists as consultants to general practitioners. 2005. ISBN 951-669-669-4.
- 80 Savioja H.** Suuret ikäluokat keski-ikässä – työssä vain eläkkeelle? 2005. ISBN 951-669-667-8.
- 79 Haapola I.** Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. 2004. ISBN 951-669-648-1.
- 78 Wallin M, Karppi S-L, Talvitie U.** Vanhusten liikunnallisen kuntoutuksen suunnittelu ja toteutus kuntoutuslaitoksissa. Ammattilaisten käsityksiä. 2004. ISBN 951-669-642-2.
- 77 Knekt P, Lindfors O, eds.** A randomized trial of the effect of four forms of psychotherapy on depressive and anxiety disorders. Design, methods, and results on the effectiveness of short-term psychodynamic psychotherapy and solution-focused therapy during a one-year follow-up. 2004. ISBN 951-669-639-2.
- 76 Ek E, Saari E, Viinamäki L, Sovio U, Järvelin M-L.** Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan käyttö. 2004. ISBN 951-669-637-6.
- 75 Kapanen M.** Hyvä kehä. Työyhteisön menestyminen Kelan paikallishallinnossa. 2004. ISBN 951-669-635-X.
- 74 Hagfors R.** Essays on the structure of social protection financing. 2004. ISBN 951-669-633-3.
- 73 Ruoppila I, Poutanen V-M, Laurinkari J, Vesala H.** Kelan etuudet kehitysvammaisille henkilöille 1962–1998. 2003. ISBN 951-669-631-7.
- 72 Kangas O, toim.** Laman varjo ja nousun huuma. 2003. ISBN 951-669-627-9.
- 71 Mäensivu V.** Ikääntyvien viestintävalmiudet ja digitaalinen epätasa-arvo. 2002. ISBN 951-669-610-4.
- 70 Lassila J, Rantala O, Valkonen T.** Varallisuus, verotus ja väestön ikääntyminen. 2002. ISBN 951-669-607-4.