

Asevelvollisuuden kansantaloudelliset vaikutukset

Juha Honkatukia

Yksikönjohtaja

Valtion taloudellinen tutkimuslaitos

1. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan puolustuksen ja asevelvollisuusjärjestelmän kustannuksia kansantaloudellisesta näkökulmasta. Tarkastelu pyrkii tukemaan maanpuolustuksesta käytävän keskustelun vaihtoehtojen hahmottamista tuomalla esiin vaikutuksia maanpuolustuksen kustannuksiin, työllisyyteen ja kansalaisten hyvinvointiin. Tutkimus ei kuitenkaan esitä itsenäistä arviota vaihtoehtojen merkityksestä puolustuskyvylle, eivätkä tarkastellut vaihtoehdot ole tässä suhteessa yhteismitallisia.

Tutkimuksessa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoa puolustuksen kehittämiseksi, joista kaksi perustuu nykyjärjestelmän muuttamiseen asevelvollisten palveluksessaoloajan suhteen, kun taas kolmannessa vaihtoehdossa oletetaan siirtävän ammattiarmeijaan. Vaihtoehdot perustuvat asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia tutkineen työryhmän tarkastelemiin malleihin (Puolustusministeriö 2010).

Vertailuvaihtoehtona arvioidaan nykymuotoisen puolustuksen kansantaloudellisia kustannuksia sellaiseen vaihtoehtoon verrattuna, että puolustuskyvystä kokonaan luovuttaisiin.

Tutkimuksessa on käytetty kansantaloutta kuvaavaa kokonaistaloudellista mallia arvioiden laskemiseen. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa kehitetty VATTAGE-malli on dynaaminen yleisen tasapainon malli, jota on sovellettu ennen kaikkea veropolitiikan ja energia- ja ympäristöpolitiikan vaikutusten arviointiin sekä pitkän aikavälin talousskenaarioiden laadintaan. Mallilla voidaan tuottaa rahamääräisiä arvioita talouden reagoinnista erilaisiin politiikan tai ympäröivän maailman muutoksiin.

Malli pohjautuu laajalti käytettyyn MONASH-malliin (Dixon ja Rimmer 2002). Sitä on kuitenkin esikuvaansa verrattuna laajennettu useiden Suomen kansantalouden kannalta keskeisten piirteiden osalta. VATTAGE-malli ja sen taustalla oleva teoria on kuvattu aiemmin Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa 1/2009 (Honkatukia 2009b). Mallin yksityiskohtainen kuvaus on esitetty julkaisussa Honkatukia (2009a).

Tämän tutkimuksen kannalta mallissa ja sen tietokannassa on keskeistä julkisen sektorin

kattava kuvaus. VATTAGE-mallissa on mahdollista tarkastella julkista kysyntää valtion, kuntasektorin ja sosiaaliturvarahastojen osalta erikseen, minkä lisäksi jokaisen sektorin keräämät verot ja maksut sekä verotuksen kautta maksetut tuet on mallinnettu erikseen. Julkishallinnon palvelujen tuotannon osalta mallinnus perustuu kansantalouden tilinpitoon ja sen lähdeaineistoihin.

Tässä tarkastelussa puolustuslaitos asettuu osaksi julkishallintoa, jonka työvoimaan lukeutuvat sekä ammattisotilaat että varusmiehet. Puolustuslaitoksen kokoa käsittelevät tarkastellut kiteytyvät siksi yhtäältä julkisen sektorin vaatiman työpanoksen ja sen vaihtoehtoisten käyttöjen, toisaalta puolustushallinnon rahoittamiseksi vaadittavan verotulon keräämisen vaikutusten arvioimiseksi.

Lähtökohtaisesti on odotettavissa, että jos hyvin työvoimaintensiivisistä julkishallinnosta vapautuisi työpanosta talouden suhteellisesti pääomaintensiivisemmille sektoreille, nousisi tuotanto muualla taloudessa lyhyelläkin tähtämellä. Tämä kasvattaisi pääoman tuottoastetta, mikä lisäisi investointeja, jolloin pitemmällä tähtämellä myös investointien voisi odottaa kasvavan. Se, kuinka nopeasti talouden muut sektorit kykenisivät julkiselta sektorilta vapautuvan työpanoksen hyödyntämään, vaikuttaisi lyhyellä tähtämellä saataviin hyötyihin. Vaikutukset riippuvat myös vaikutuksesta valtion veronkantotarpeeseen; verojen kannolla on tunnetusti kerättyä kertymää suurempia hyvinvointivaikutuksia. Lisäksi kansantaloudellisille vaikutuksille on merkitystä sillä, millaisia tehokkuusvaikutuksia julkishallinnon ja maanpuolustuksen toimialalla voidaan olettaa tapahtuvan.

2. Kolme skenaariota puolustuksen kehittämistä

Tutkimuksessa on arvioitu kolme eri vaihtoehtoa, joissa kehitetään nykyistä asevelvollisuusjärjestelmää tai siirrytään ammattiarmeijaan. Lisäksi on arvioitu vertailuvaihtoehtoa, jossa puolustuskyvystä luovutaan kokonaan.

Vaihtoehtoja ja niiden keskeisiä oletuksia voidaan kuvata seuraavasti:

Vertailuskenaario: Puolustusvoimista luovutaan vaiheittain 2015–2018

- Julkishallinnon ja maanpuolustuksen toimialalta vapautuu yhteensä 34 000 henkilötyövuotta (19000 varusmiesten + kantahenkilökunnan)
- Välitön verovaikutus 2,7 mrd euroa
- Hyvinvointivaikutus pitkällä aikavälillä 4,8 mrd euroa

Ammattiarmeijaskenaario: Siirrytään 60 000 vahvuiseen ammattiarmeijaan vaiheittain 2015–2018

- Varusmiesten työpanos vapautuu muuhun talouteen, kantahenkilökunnan määrää lisätään 45 000; nettovaikutus 26 000 henkilötyövuoden lisäys julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen toimialalla
- Verotusta kiristettävä 2,2 mrd euroa lisäkulojen kattamiseksi
- Lisähyvinvointikustannus pitkällä aikavälillä noin 3,8 mrd euroa

Valikoiva skenaario: Valikoivan asevelvollisuuden käyttöönotto vaiheittain 2015–2018

- Otetaan käyttöön valikoiva asevelvollisuus, jossa 50 % miespuolisesta ikäluokasta suorittaa varusmiespalveluksen;

nettovaikutus 7 000 henkilötyövuoden vapautuminen muuhun talouteen

- Säästöt jäävät PLM hallinnonalalle (noin 120 miljoonaa euroa vuosittain)
- Verovaikutus pitkällä aikavälillä neutraali
- Hyvinvointivaikutus pitkällä aikavälillä noin 890 miljoonaa euroa

4 kuukauden skenaario: 4 kuukauden palvelusajan käyttöönotto vaihteittain 2015–2018

- Otetaan käyttöön 4 kk palveluaika; nettovaikutus 7 000 henkilötyövuoden vapautuminen muuhun talouteen
- Säästöt jäävät PLM hallinnonalalle (noin 57 miljoonaa euroa vuosittain)
- Verovaikutus pitkällä aikavälillä neutraali
- Hyvinvointivaikutus pitkällä aikavälillä noin 900 miljoonaa euroa

Valikoiva skenaario ja 4 kuukauden skenaario ovat kustannuksiltaan pitkällä aikavälillä neutraalit, kun taas ammattiarmeijaskenaario merkitsisi puolustusmenojen merkittävää kasvua. Arviot välittömistä kustannusvaikutuksista on laskettu puolustusvoimien nykyisen kustannusrakenteen perusteella. Valikoivassa ja 4 kuukauden skenaariossa oletetaan lisäksi, että vähentyneestä työpanoksesta huolimatta julkishallinnon ja maanpuolustuksen toimialan taloudellinen tuotos säilyisi ennallaan. Taloudellisessa mielessä tämä tarkoittaa työn tuottavuuden kasvua julkishallinnon ja maanpuolustuksen toimialalla.

Verotuksen osalta laskelmissa oletetaan, että sekä luopumisskenaariossa ja ammattiarmeijaskenaariossa tuloverotusta sopeutettaisiin siten, että valtion budjettitasapaino säilyisi; luopumisskenaariossa verotuloa tarvittaisiin siis 2,7 mrd euroa nykyistä vähemmän, kun

taas ammattiarmeijaskenaariossa verotusta olisi kiristettävä.

3. Laskelmien tulokset

Puolustusvoimien palveluksessa oleva kanta-henkilökunta ja asevelvolliset kuuluvat määritelmällisesti työvoimaan. Niinpä armeijan koko ei suoraan vaikuta työn tarjontaan, mutta se vaikuttaa kylläkin talouden muiden sektorien käytettävissä olevaan työvoimaan.

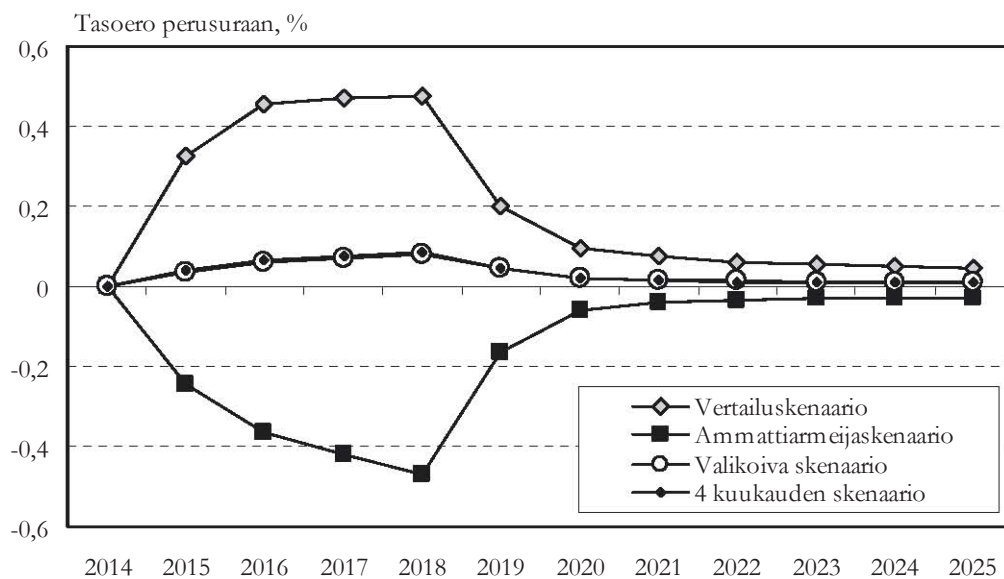
Valikoivassa skenaariossa ja 4 kuukauden skenaariossa asevelvollisten työpanosta vapautuu muun talouden käyttöön. Luopumisskenaariossa muille sektoreille vapautuisi huomattava työpanos, kun taas ammattiarmeijaskenaariossa julkisen sektorin työllisten määrä kasvaisi merkittävästi.

Vaikutusta työllisyyteen on kuvattu kuviossa 1. Laskelmissa oletetaan, että lyhyellä aikavälillä reaali-palkat joustavat vain hitaasti, mistä johtuen vaikutuksien läpimenoon kuluu joitakin vuosia. Pitkällä aikavälillä työmarkkinat palautuvat tasapainoon kaikissa vaihtoehdoissa eikä suuria eroja enää synny. Lyhyen tähtäimen vaikutukset ovat kuitenkin merkittäviä ja kuvaavat vaihtoehtojen kerrannaisvaikutusten työllistävyttä koko kansantaloudessa.

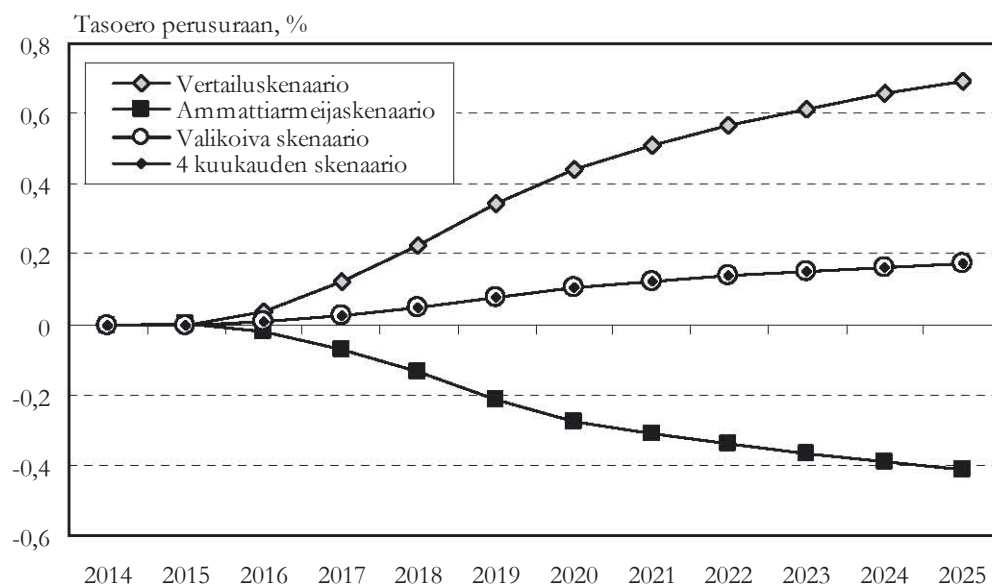
Kuviossa 2 tarkastellaan vaikutuksia pääomakantaan. Kun talouden muut sektorit ovat julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen hallinnonala huomattavasti pääomaintensiivisiä, parantaa suurempi työpanos pääoman tuottavuutta, mikä lisää investointeja.

Luopumisskenaariossa vaikutus olisi suuri, pitkällä aikavälillä noin 0,7 prosenttia perusuraan verrattuna. Ammattiarmeijan vaikutus olisi päinvastainen, se pyrkisi laskemaan investointeja muualla taloudessa työvoimaintensiivisen julkishallinnon ja maanpuolustuksen toimi-

Kuvio 1. Vaikutukset työllisyyteen



Kuvio 2. Vaikutukset pääomakantaan



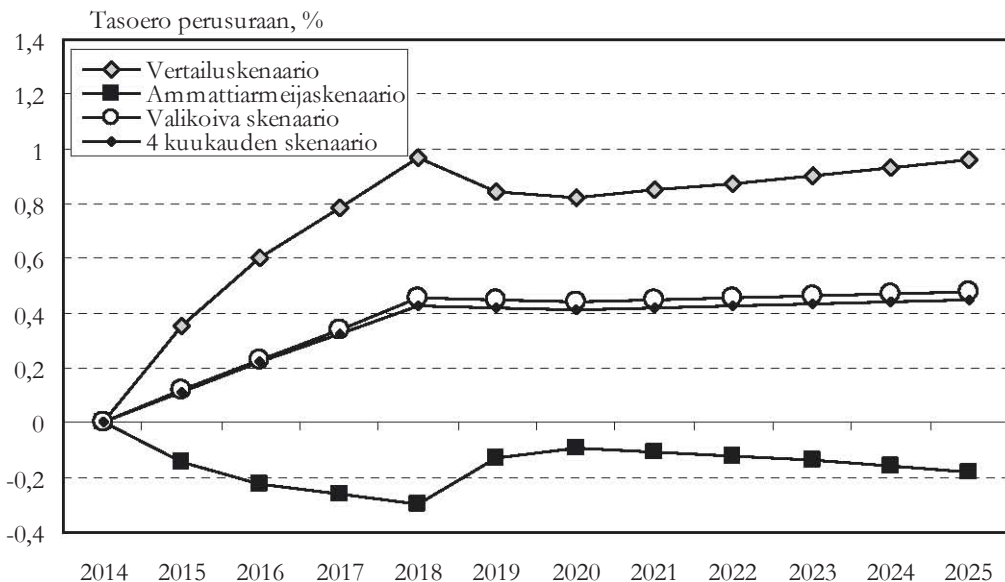
alan vaatiessa lisätyövoimaa. Valikoivassa skenaariossa ja 4 kuukauden skenaariossa vapautuisi noin 7 000 henkilötyövuoden lisäpanos muiden talouden sektorien käyttöön, mikä lisäisi investointeja noin 0,2 prosentilla perusuraan verrattuna.

Vaikutus työllisyyteen ja pääomakantaan selittää suuren osan skenaarioiden kansantuotevaikutusten eroista varsinkin kahdessa ensimmäisessä skenaariossa. Kuviossa 3 maanpuolustuksesta luopuminen kasvattaisi kansantuotetta vajaalla prosentilla, kun taas ammattiarmeijaan siirtyminen laskisi sitä lyhyellä tähtämellä noin 0,3 prosentilla ja pidemmälläkin noin 0,2 prosentilla. Kahdessa muussa skenaariossa työvoiman vapautuminen muuhun talouteen ja julkishallinnon ja maanpuolustuksen toimialan tehostuminen lisäisivät kansantuotetta noin 0,4 prosentilla perusuraan verrattuna.

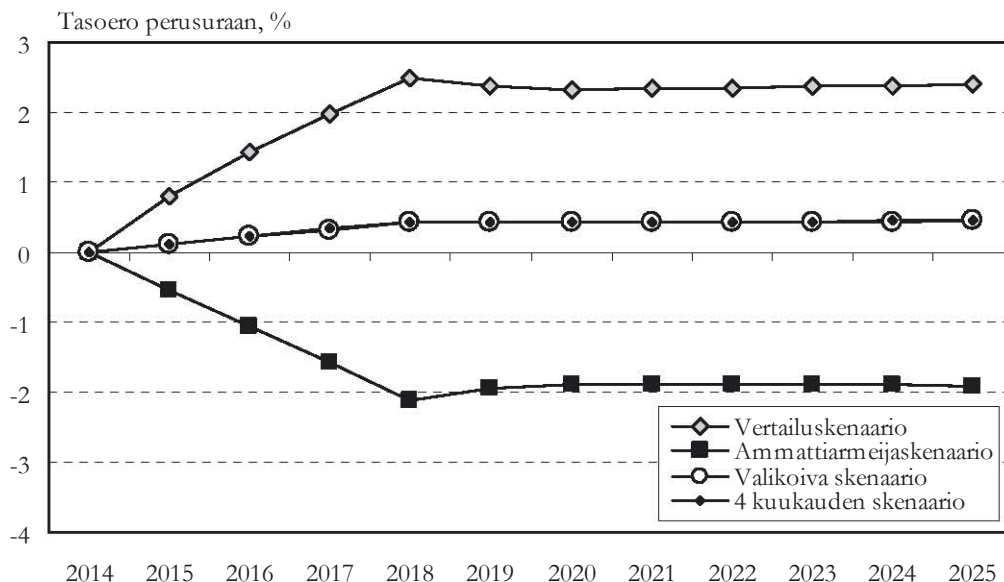
Merkittävä ero skenaarioiden välille syntyy niiden implikaatioista verotukselle. Armeijasta luopuminen merkitsisi merkittävää veronkevennyksen varaa, kun taas ammattiarmeijaan siirryttäessä verotusta olisi kiristettävä. Kahdessa muussa skenaariossa vaikutukset ovat lähes neutraaleja pitkällä aikavälillä. Verotauksessa tapahtuvat muutokset näkyvät puolestaan selvästi kuluttajien ostovoimassa ja hyvinvoinnissa, kuten kuviosta 4 käy ilmi.

Kulutustaikutusten takana ovat toisaalta palkansaajakorvauksissa tapahtuvat muutokset, toisaalta verotuksen kautta tulevat tulovaiikutukset. Luopumisskenaario antaisi yksityiselle kulutuskysynnälle noin 2,4 prosentin kasvusäyksen nykyverotukseen verrattuna, kun taas ammattiarmeijaskenaariossa kulutus laskisi noin 1,9 prosentilla pidemmällä aikavälillä. Kahdessa muussa skenaariossa kulutuskysyntä jäisi vajaat puoli prosenttia perusuraa kor-

Kuvio 3. Vaikutukset kansantuotteeseen



Kuvio 4. Vaikutukset yksityiseen kulutuskeksyntään



keammalle, minkä tuloksen takana on ennen kaikkea maanpuolustuksen tehostuminen ja muiden toimialojen kasvun luoma tulo.

Vaikutuksia kuluttajien hyvinvointiin voidaan kuvata myös rahamääräisesti. Kuviossa 5 on kuvattu kuluttajien hyvinvoinnin muutos ekvivalenttina variaationa kuluttajien tuloihin. Se ilmaisee politiikan vaikutukset sellaisena tulotason muutoksena, jonka vaikutukset olisivat samat kuin politiikan. Kuvion perusteella armeijasta luopumisen vaikutus hyvinvointiin olisi noin 4,8 miljardia vuonna 2024. Kääntäen tämä voidaan tulkita – ja on aiemmissa tutkimuksissa tulkittukin – puolustusvoimien kansantaloudelliseksi kustannukseksi. Se, että kustannus on kerättyä verokertymää huomattavasti suurempi, heijastaa verotuksen vääristäviä vaikutuksia talouteen, verojärjestelmäkustannuksia. Samasta syystä ammattiarmeijaskenaario

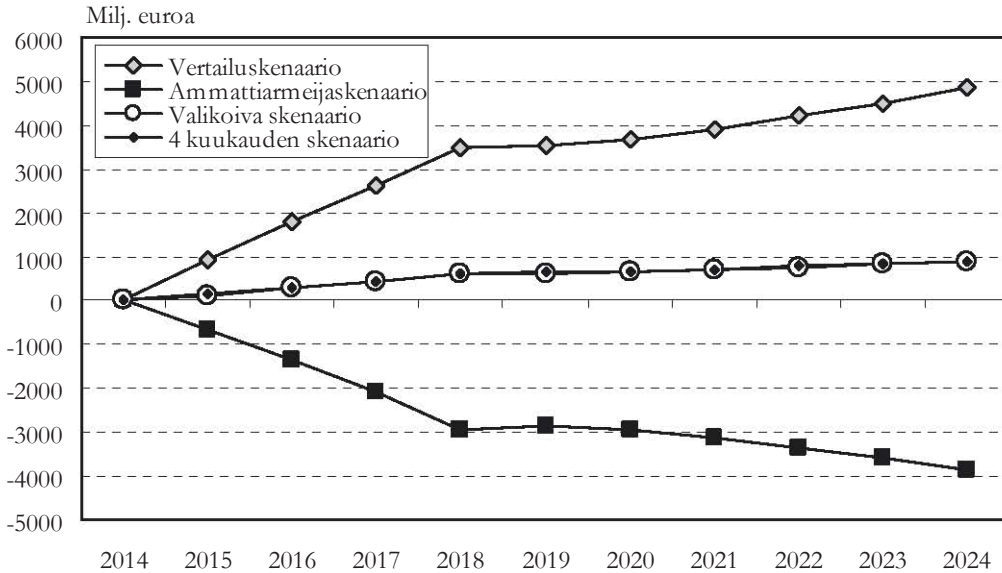
aiheuttama ylimääräinen hyvinvointikustannus on yli 3,8 miljardia, vaikka sen lisärahoituksen tarpeeksi on arvioitu vain reilut kaksi miljardia.

Asevelvollisuusjärjestelmän kehittämiseen perustuvat vaihtoehdot tuovat laskelmien perusteella lieviä positiivisia hyvinvointivaikutuksia, joiden suuruus on noin 900 miljoonaa euroa. Tämä vaikutus aiheutuu suurelta osin maanpuolustuksen tehostumisesta (taloudellisessa mielessä) sekä siitä vaikutuksesta, joka muuhun talouteen syntyy 7 000 henkilötyövuoden vapautumisesta muiden toimialojen käyttöön.

4. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on esitetty arvio maanpuolustuksen, asevelvollisuusjärjestelmän ja niiden

Kuvio 5. Vaikutukset kuluttajien hyvinvointiin (ekvivalentti variaatio)



kehittämävaihtoehtojen kustannuksista kansantalouden näkökulmasta dynaamisen, yleisen tasapainon mallin avulla. Tarkastelun perusteella puolustuskyvyn ylläpitämisestä aiheutuu merkittäviä kansantaloudellisia kustannuksia, jotka riippuvat ennen kaikkea puolustusvoimien vaatimasta työpanoksesta ja sen rahoittamisesta vääristävän verojärjestelmän kautta. Puolustuskyvystä luopuminen säästäisi siksi merkittävän summan kansantaloudelle, kun taas ammattiarmeijaan siirtyminen nostaisi kustannuksia selvästi nykyisestä. Valikoivaan asevelvollisuuteen tai lyhyempiin palvelusaikoihin siirtymällä kustannuksia voitaisiin puolestaan laskea nykyisestä.

On korostettava, että tutkimuksessa tarkastellut vaihtoehdot eivät ole puolustuskyvyn suhteen yhteismitallisia, eikä tutkimuksen perusteella voida vielä esittää kustannustehok-

kainta tapaa esimerkiksi nykytasaisen puolustuskyvyn ylläpitämiseksi. Lienee realistista odottaa, että mikäli puolustusvoimien päätehtävänä säilyy oman alueen puolustaminen, kehittämistä joudutaan tekemään konkreettisten ehdotusten pohjalta, joiden osalta myös alueelliset vaikutukset nousevat huomionarvoisiksi. □

Kirjallisuus

- Dixon, P. ja Rimmer, M. (2002), *Dynamic General Equilibrium Modelling for Forecasting and Policy*, Contributions to Economic Analysis 256, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Honkatukia, J. (2009a), *VATTAGE – A Dynamic, Applied General Equilibrium Model of the Finnish Economy*, Research reports 150, VATT, Helsinki.

Honkatukia, J. (2009b), "VATTAGE – yleisen tasapainon malli Suomen taloudesta", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 6–20.

Puolustusministeriö (2010), *Suomalainen asevelvollisuus*, http://www.defmin.fi/files/1648/Suomalainen_asevelvollisuus_plmv2_2010.pdf.