ARTIKKELEITA

Sosiaalinen korporatismi ja talouden toimintakyky

Hannu Tanninen
Lehtori vv.
Kuopion yliopisto
Tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

1. Johdanto

Tuoreimmassa OECD:n ”Employment Outlook” -julkaisussa on laaja katsaus palkanmuodostusjärjestelmien vaikutuksista talouden tulemiin. Alkujaan OECD:n ns. Jobs Study -ohjelman keskeinen kysymys oli, rajoittavatko palkanmuodostusjärjestelmät markkinoiden toimintaa ja siten kantavat vastuuta ensimmäistä öljyshokkia seuranneesta työllisyyden heikkenemisestä (ks. OECD 1997; 2004). OECD:n kantavana ajatuksena näyttää olevan usko kilpailullisten markkinoiden tuottaman palkkajakauman tehokkuuteen niin kiihokejärjestelmänä kuin hintasignaalina, joita mm. palkkaerojen kaventamispyrkimykset heikentävät. Tällaisista lähtökohdista ei voine päätyä muunlaisiin politiikkasuosituksiin kuin minimipalkkajärjestelmän uudelleenarviointivaatimus, paikallisen sopimisen korostaminen, hallinnollisin toimin tapahtuvan sopimusten laajentamisen vähentäminen, muiden kuin palkkakustannusten vähentäminen verotusta uudelleen suuntaamalla sekä matalapalkkaisten työntekijöiden sovamaksuja keventämällä (ks. esim. OECD 2004, s. 131).

On mielenkiintoista havaita kuinka erilaisia näkemyksiä on esitetty työmarkkinoiden institutionaalisen rakenteen vaikutuksesta talouden toimintakykyyn. Edellä mainitulle OECD:n (2004) johtopäätöksille vastakkainen näkemys kulminoituu Pekkarisen et al. (1992) otsikossa esitettyyn kysymykseen: onko sosiaalinen korporatismi ylivertainen järjestelmä? Vaikka korporatismi käsitteenä on epämääräinen, 1980-luvun empiirinen evidenssi antoi tukea näkemykselle, jonka mukaan täystyöllisyyteen johtaa kaksi polkua: hajautetun sopimusjärjestelmän ja keskitetyn sopimusjärjestelmän polut. Hajautetun sopimusjärjestelmän maissa keskeistä roolia näytteli usko markkinamekanismiin, yksityiseen sektoriin ja kasvaviin tuloeroihin. Keskitetyn järjestelmän maille tyypillistä oli suuri julkinen sektori ja pienet tuloerot. Keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa 1990-luvun alkupuolella kehitys näytti kulkevan toi-

senlaisia latuja talouden taantuman, Euroopan integraation ja kansainvälisen kilpailun tuomien paineiden myötä.

On selvää, että vallitsevat sopimusjärjestelmät ovat historiallisen kehityksensä tuloksena hyvin moninaiset, eivätkä helposti irrotettavissa muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä. Siten myös palkansopimisjärjestelmät ovat olleet moninaisen yhteiskunnallisen tutkimuksen kohteena. Itse korporatismin käsite on peräisin valtio-opin ja sosiologian kysymyksenasetteluista ja alkujaan sitä käytettiin taloustieteissä lähinnä sopimusneuvotteluiden keskittymisen ja työntekijöiden korkean järjestäytymisen synonyyminä. Jo tuolloin korporatismin asteen mittaaminen oli hankalaa (ks. esim. Pekkarinen et al. 1992; Henley ja Tsakalotos 1993; Teulings ja Hartog 1998). OECD:n (2004) tuore artikkeli onkin tässä mielessä arvokas katsaus järjestäytymisasteen, keskittyneisyyden, koordinaation ja sopimusten kattavuuden viimeaikaiseen kehitykseen ja niitä tarkastelevaan kirjallisuuteen.

Tämän artikkelin näkökulma on huomattavasti vaatimattomampi. Tarkastelun kohteena on kysymys palkkamaltista keskitetyn sopimusjärjestelmän tai hieman laajemmin sosiaalisen korporatismin puitteissa. Sosiaalisella korporatismilla ymmärretään tässä yhteydessä työmarkkinaosapuolten ja valtiovallan välistä yhteistyötä, jonka pyrkimyksenä on konsensus maan kilpailukyvyn turvaavista palkkaratkaisuista. Siten sosiaalinen korporatismi voidaan nähdä luottamusta tai institutionaalista sosiaalista pääomaa synnyttävänä mekanismina.

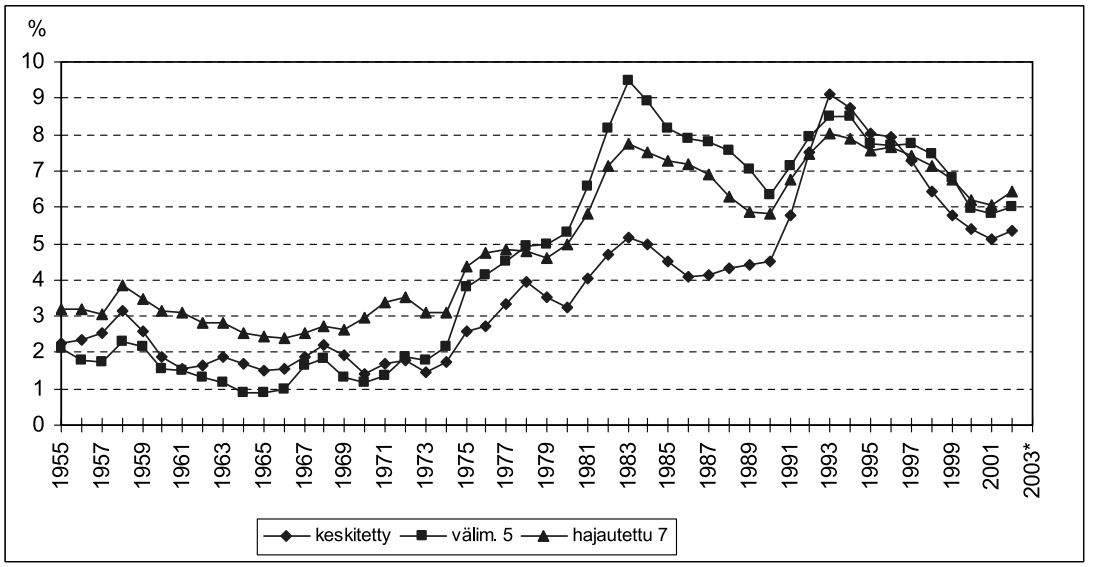
Aluksi tarkastellaan esitettyjä argumentteja sosiaalisen korporatismin vuorovaikutuksesta talouden toimintakykyyn. Kaksi keskeistä teemaa ovat: (i) miten keskitetyn sopimusjärjestelmän on katsottu edistävän palkkamalttia ja (ii) miten keskitettyyn sopimusjärjestelmään liittyvät työmarkkinainstituutiot vähentävät verojen aiheuttamia vääristymiä. Tämän jälkeen tarkastellaan julkisten menojen BKT-osuuksien kehitystä sosiaalisen korporatismin asteen suhteen. Lopuksi keskustellaan julkisten menojen ja kasvun välisestä suhteesta ja osoitetaan sosiaalisen korporatismin potentiaaliset mahdollisuudet tämän näkökulman puitteissa.

2. Sosiaalinen korporatismi, talouden toimintakyky ja valtiovalta

Sosiaalista korporatismia alettiin tarkastella kansantaloustieteen piirissä 1970-luvun öljyshokkien aiheuttaman stagflaation myötä (ks. esim. Bruno ja Sachs 1985; Tarantelli 1986). Miksi jotkut maat onnistuivat toisia paremmin öljyshokkeja seuranneen 'kurjuuden' eli yhtäaikaisen inflaation ja työttömyyden torjunnassa? Tarkastelu kohdistui usein ainoastaan työmarkkinoiden toimintaan. Jos sosiaalinen korporatismi pystyi hillitsemään palkkapaineita, niin samalla se edisti resurssien täyskäyttöä ja paransi talouden toimintakykyä (ks. esim. Layard et al. 1991; Pekkarinen et al. 1992; Henley ja Tsakalotos 1993; Teulings ja Hartog 1998).

Aggregaattitehokkuuden lisäksi sosiaaliseen korporatismiin liittyi tulonjaollisia näkökulmia. Keskitetyn sopimusjärjestelmän katsottiin tasoittavan palkkahajontaa (mm. Rowthorn 1992) sekä jakavan taloudellisia kustannuksia tasaisemmin yli väestön esimerkiksi kulutusta laajentamalla erilaisten suojaverkkojen avulla (Glyn 1992). Green et alian (1994) mukaan sosiaalisen korporatismin maat säilyttivät muita maita paremmin pienet tuloerot vielä 1990-luvulle tultaessa.

Kuvio 1. Keskimääräiset työttömyysasteet keskitetyn, välimuotoisen ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa, 1955–2003.



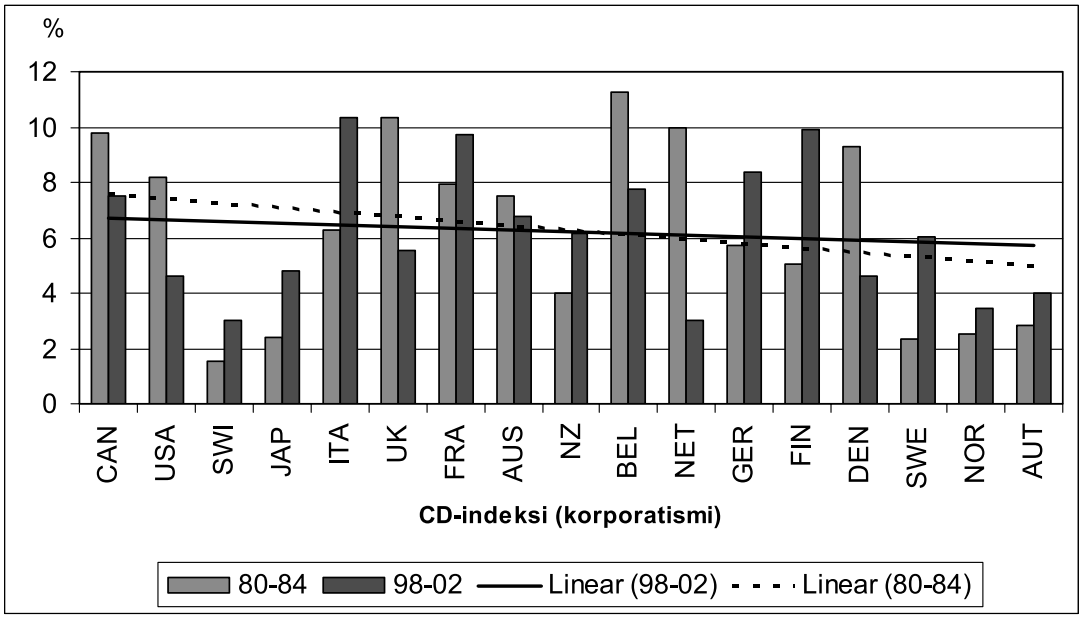
Tässä yhteydessä tyydymme tarkastelemaan makrotaloudellista kokonaishyvinvointia.[1] Hyvinvoinnin tai talouden toimintakyvyn mittareita korporatismikirjallisuudessa ovat tyypillisesti olleet täystyöllisyys (alhainen työttömyysaste), matala inflaatio, Okunin kurjuusindeksi ja korkea tuotannon taso. OECD (2004) tarkasteli instituutioiden vaikutusta talouden toimintaan työttömyyden, työllisyyden, inflaation ja reaalitulojen kehityksen näkökulmasta kiinnittäen huomiota myös tiettyjen ryhmien (nuoret, ikääntyneet ja naiset) palkkojen suhteelliseen kehitykseen.

Jos tavoitteena on ollut matala työttömyysaste, niin sosiaalisen korporatismin maat ovat pärjänneet hyvin. Kuviosta 1 käy selkeästi ilmi 1980-luku korporatismin kulta-aikana.[2] 1990-luvun alkupuolella keskitetyn sopimusjärjestelmän maat näyttävät kärsineen hetkellisesti mui-

[1] Makrotaloustieteessä arvioidaan hyvinvointivaikutuksia yhteiskunnan hyvinvointifunktion sijasta ns. makrohyvinvointifunktioilla, jotka määritellään muutaman makrotaloudellisen muuttujan avulla. Arvioitaessa finanssi- ja rahapolitiikan menestystä tällaisessa makrotaloudellisessa kehikossa on syytä pitää mielessä, että tulema ei perustu yksilöiden hyvinvoinnista laskettuihin yhteiskunnan hyvinvointifunktioihin (ks. Mirrlees 1994).

[2] Koska artikkelin yksi keskeinen tarkoitus on vastata kysymykseen, miten sosiaalisen korporatismin ja talouden toimintakyvyn suhde on muuttunut vajaassa kahdessakymmenessä vuodessa, on syytä pitäytyä aiemmissa mittareissa. Suosituin korporatismimittari on ns. Calmfors-Driffill indeksi (jatkossa CD-indeksi), joka varsinaisesti mittaa sopimusjärjestelmän keskittyneisyyttä (Calmfors ja Driffill 1988). CD-indeksin järjestyksen mukaisesti maat ovat jaettu keskitetyn (Itävalta, Norja, Ruotsi, Tanska ja Suomi), hajautetun (Kanada, USA, Sveitsi, Japani, Italia, Iso-Britannia ja Ranska) ja välimuotoisen (Australia, Uusi-Seelanti, Belgia, Hollanti ja Saksa) sopimusjärjestelmän omaaviin maihin. Vaihtoehtoisessa, joskaan ei raportoidussa, tarkastelussa on näiden alkuperäisten 17 maan lisäksi huomioitu Espanjan, Irlannin ja Portugalin tiedot havaintojen siitä erityisesti muuttumatta.

Kuvio 2. Keskimääräiset työttömyysasteet 1980-luvun alussa ja vuosituhannen vaihteessa.



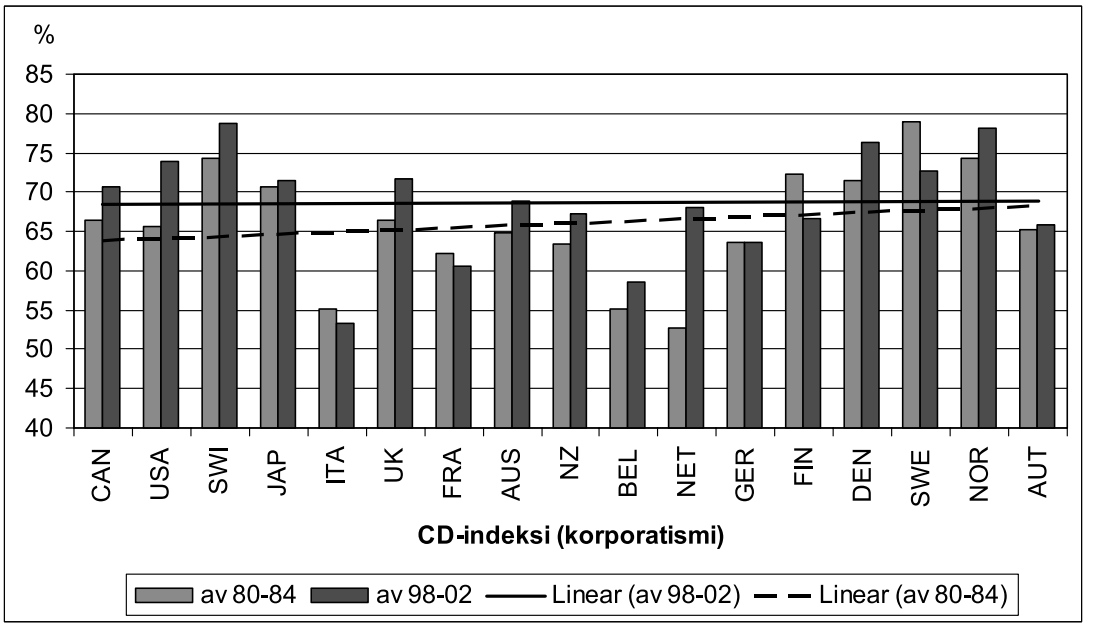
ta korkeammasta työttömyydestä, mutta 2000-luvun taitteeseen mennessä keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa on keskimäärin muita ryhmiä matalampi työttömyysaste.

Maiden välinen vertailu osoittaa, että ryhmien sisällä on kuitenkin suuria eroja (Kuvio 2). Siten ei ole yllättävää, että 2000-luvun vaihteessa CD-indeksin ja työttömyysasteen välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää korrelaatiota. Myös työttömyysasteen erilaiset kehityskulut ovat havaittavissa. 1980-luvun alusta työttömyys on noussut merkittävästi Italiassa, Ranskassa, Saksassa, Suomessa ja Ruotsissa ja vastaavasti laskenut Kanadassa, USA:ssa, Isossa Britanniassa, Belgiassa, Hollannissa ja Tanskassa (sekä kuvion ulkopuolisista maista Espanjassa, Portugalissa ja Irlannissa).

Työvoimaosuuksien tarkastelu muuttaa kuvaa varsinkin vuosituhannen vaihteen osalta (Kuvio 3). Suomen ja Ruotsin työvoimaosuuksien lasku ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa tapahtunut työvoimaosuuksien kasvu korostaa kyttyräkäyrähypoteesin mukaista tilannetta, jossa välimuotoisen sopimusjärjestelmän maiden toimintakyky olisi heikoin (ks. Calmfors ja Driffill 1988). Toisaalta Kuviosta 3 havaitaan Hollannissa tapahtunut merkittävä työvoimaosuuden kasvu.

Yksittäisten ammattiliittojen ja työnantajien näkökulmasta palkka- ja hintavakaus on julkishyödyke; jokainen voi nauttia sen tuomista eduista, mutta yksittäinen toimija ei voi saada sitä aikaiseksi. Yksittäisten toimijoiden ajamilla palkkavaatimuksilla on hinta- ja työllisyysvaikutuksia muualle talouteen. Tällaisten negatiivisten ulkoisvaikutusten osalta peruskysymys on, miten keskitetyn sopimusjärjestelmän puitteissa sisäistetään yksittäisten ryhmien palkan-

Kuvio 3. Keskimääräiset työvoimaosuudet 1980-luvun alussa ja vuosituhannen vaihteessa.



korotusten vaikutukset muuhun osaan taloutta. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että omien palkkavaatimusten vaikutusten sisäistäminen, ja siten palkkamaltti, on todennäköisempää keskitetyillä ja yhteistoiminnallisilla työmarkkinoilla. Tarantelli (1986) kuitenkin huomauttaa, että keskittyneisyyden lisäksi palkkamaltti vaatii yhteistä näkemystä soveliaasta tulonjaosta (palkkajakaumasta) sekä molempien työmarkkinaosapuolten ”luottamusta” hallituksen politiikkaan.

Calmfors (1993) mainitsee seitsemän negatiivista ulkoisvaikutusta, jotka voidaan sisäistää keskitetyn neuvottelujärjestelmän puitteissa. Negatiivisista ulkoisvaikutuksista vain ns. fiskaalinen ulkoisvaikutus kohdistuu Calmforsin mukaan julkisen sektorin toimenpiteisiin. Fiskaalinen ulkoisvaikutus syntyy, kun tietyn ryhmän reaalipalkkojen nousun seurauksena työttömyys nousee. Korkeampi työttömyys merkitsee sekä lisämenoja että kaventunutta veropohjaa. Fiskaalisen ulkoisvaikutuksen lisäksi Calmfors (1993) tuo esille julkisen sektorin työnantajarooliin liittyvän kykenemättömyyden harjoittaa fiskaalista kuria julkisen sektorin työllisten reaalipalkkavaateiden edessä.

Työnantajien rooli palkka- ja hintamaltin edistämisessä keskitetyn sopimusjärjestelmän järjestelmässä on ollut vähäisen huomion kohteena. Osin tämä johtuu siitä, että yhteistoiminnan ja siihen liittyvien neuvotteluiden tuottamien hyötyjen katsotaan jakautuvan symmetrisesti molemmille työmarkkinaosapuolille. Toisaalta hintatason katsotaan määräytyvän hajautetusti yksittäisten yritysten hinnoittelupäätösten perusteella, joihin työnantajien neuvottelijoilla ei ole juurikaan päätäntävaltaa. Siten kausaliteetti kulkee palkoista työn tuottavuuteen

ja hintoihin (ks. Tarantelli 1986). Sosiaalisen korporatismin näkökulma korostaa julkisen vallan ja ammattiliittojen välistä suhdetta.

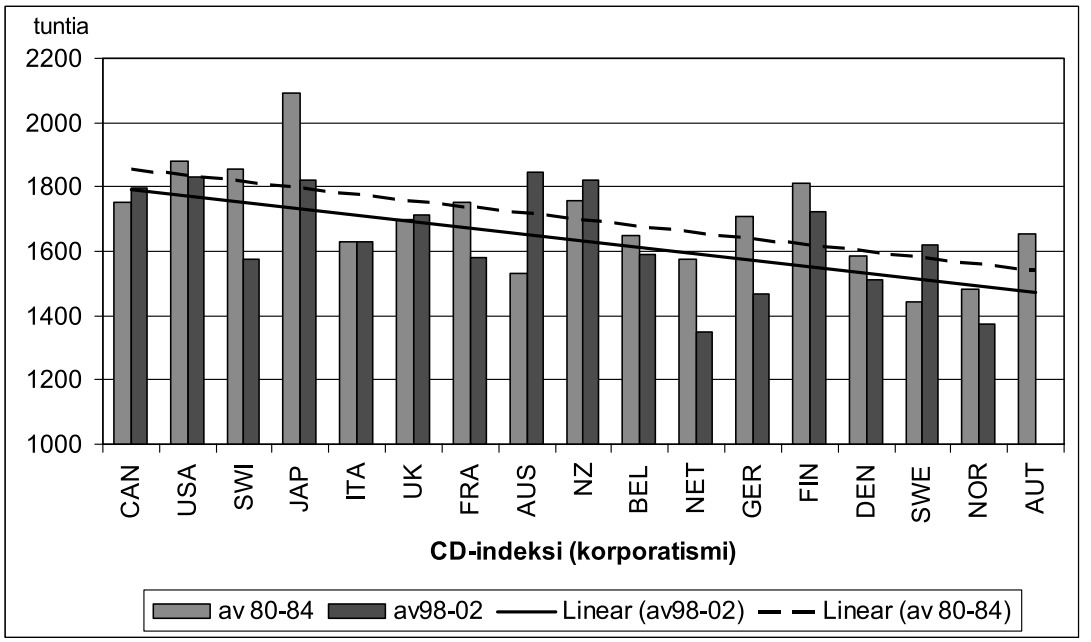
Ammattiliittojen näkökulmasta nimellispalkkamaltti voidaan nähdä muita tarkoituksia palvelevana uhrauksena. Castles (1987) mainitsee tällaisina muina tavoitteina taloudellisen vakauden, talouskasvun, täystyöllisyyden ja korkean sosiaalisen palkan. Tarantellin (1986, s. 5–6) mukaan ammattiliitot ovat kiinnostuneita palkka- ja hintavakauden sijaan ns. makrohyödykkeistä, jotka hyödyttävät niiden jäsenistöä. Tällaisia makrohyödykkeitä ovat julkinen työttömyysturva, eläke-etuudet, uudelleenkoulutusohjelmat, työntekijöiden sairausvakuutukset sekä monet julkisen vallan (potentiaaliset) toimenpiteet tulonjaon, sosiaalisen palkan, työmarkkinapolitiikan ja sosiaaliturvan alueilla. Siten tiettyjen olosuhteiden täyttyessä keskitetyt ammattiliitot pyrkivät käymään julkisen vallan kanssa vaihtokauppaa yhteiskunnan preferoiman palkka- ja hintavakauden ja näiden ammattiliittojen preferoimien makrohyödykkeiden välillä. Mielenkiintoista on, että vaikka Tarantellin (1986) argumentaatioon palkkamaltin osalta on useissa yhteyksissä viitattu (ks. esim. Layard et al. 1991 tai Pohjola 1992), niin argumentaation sisältämistä vaikutuksista julkisen sektorin kokoon ja rakenteeseen ei ole keskusteltu.

Summers et al. (1993) painottavat ammattiliittojen kattavuuden vaikutusta julkisen sektorin kokoon ja työntarjontaan erityisesti verorakenteen näkökulmasta. He osoittivat, että (i) verojen noston negatiivinen vaikutus työn tarjontaan on sitä pienempi mitä kattavampi ammattiliitto; (ii) verojen aiheuttama vääristymä sitä pienempi mitä kattavampi ammattiliitto ja (iii) julkisen sektorin koko kasvaa sosiaalisen korporatismin asteen myötä. Tanninen (1994) laajentaa Summersin et al. (1993) empiirisen tarkastelun kattamaan myös julkiset menot. Mekanismi keskitetystä sopimusjärjestelmästä korkeaan työllisyyteen on kuitenkin erilainen Summersin et al. (1993) korostaessa julkisen sektorin koon ja verotuksen vääristymisen välistä suhdetta ja Tarantellin (1986) korostaessa julkisten menojen avulla saavutettavan korkean sosiaalisen palkan merkitystä.

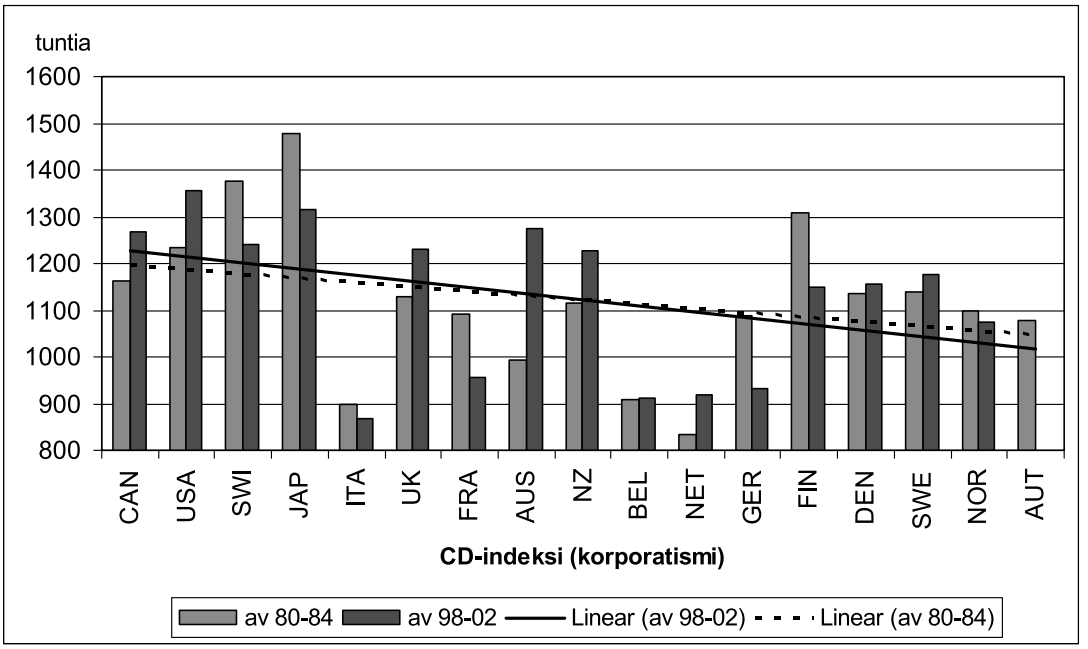
Tilastot viittaavat siihen, että niin keskitetyn kuin hajautetun sopimusjärjestelmän maissa työvoimaosuudet ovat korkeat kuitenkin niin, että keskitetyn sopimusmaiden ryhmän osalta työvoimaosuudet ovat tasaisemmin jakautuneet (ks. Kuvio 3 edellä). Sen sijaan todellisen vuosityöajan osalta käy selkeästi ilmi, että hajautetun sopimusjärjestelmän maista Japanissa, USA:ssa ja Kanadassa vuosityöaika on ollut pitkä ja vastaavasti keskitetyn sopimusjärjestelmän maista Ruotsissa ja Tanskassa se on ollut lyhyt (Kuvio 4).[3] Kerrottaessa keskimääräinen vuosityöaika työvoimaosuuksilla saadaan ns. sopeutettu vuosityöaika, joka kuvastaa työpanoksen kokonaiskäyttöä. Tältä osin korkeammalla kokonaistyöpanoksen määrällään hajautetun sopimusjärjestelmän maat Italiaa ja Ranskaa lukuun ottamatta ovat oma ryhmänsä muihin verrattuna. Eurooppalaisen keskustelun kannalta on mielenkiintoista havaita, että Italia, Ranska, Belgia, Hollanti ja Saksa muodostavat melko yhtenäisen ryhmän sopeutetun vuosityöajan ollessa vuosituhannen vaihteessa keskimäärin noin 900 tuntia (kuvio 5).

[3] *1980-luvun alun luvut ovat peräisin Tannisen (1998) laskelmista ja 2000-luvun OECD:n Employment Outlook -julkaisun tilastoliitteestä eivätkä ne ole vertailukelpoisia. Esimerkiksi ajankohtainen vertailu Saksan ja Suomen työaikojen välillä kannattaa perustaa esim. Eurostatin keräämiin tilastoihin. Tällöin voidaan kontrolloida mm. eroja eri toimialojen, sukupuolten sekä osa- ja kokopäiväisten työntekijöiden vuosityöajoissa.*

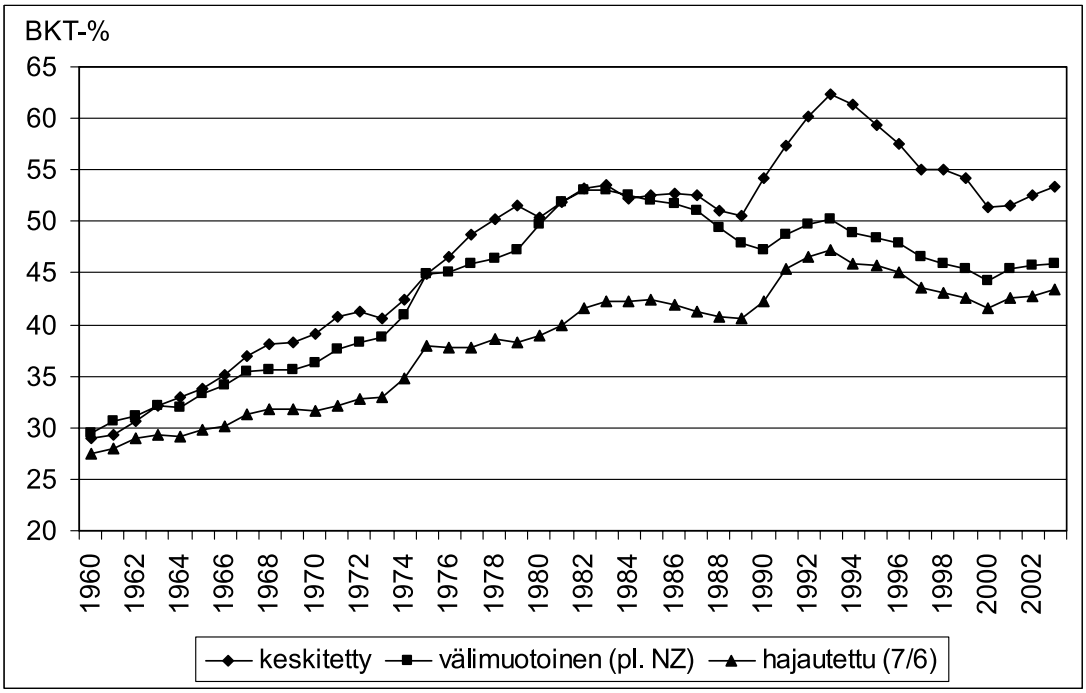
Kuvio 4. Keskimääräinen todellinen vuosityöaika 1980-luvun alussa ja vuosituhannen vaihteessa.



Kuvio 5. Sopeutettu vuosityöaika 1980-luvun alussa ja vuosituhannen vaihteessa.



Kuvio 6. Keskimääräiset julkiset kokonaismenot keskitetyn, välimuotoisen ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa vuosina 1960–2003.



Huom: Uuden-Seelannin tiedot puuttuvat. Sveitsin osalta tiedot puuttuvat vuodesta 1991 eteenpäin.

3. Sosiaalinen korporatismi ja julkinen sektori: havaitut tosiasiat 2000-luvun vaihteessa

Sosiaalisen korporatismin asteesta riippumatta huoli julkisten menojen bruttokansantuoteosuuksien kasvusta on lisääntynyt merkittävästi OECD-maissa viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana. Kuviosta 6 havaitaan, että kokonaismenojen BKT-osuuksien kasvu onkin osittain taittunut 1990-luvulla ja ne ovat 2000-luvun alun lievän nousun jälkeen selvästi alle korkeimpien lukuarvojen. Edelleen kuviosta käy ilmi, että keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa julkiset kokonaismenot ovat olleet muita maita korkeampia. Välimuotoisen sopimusjärjestelmän maissa julkisten kokonaismenojen BKT-osuudet ovat olleet lähes yhtä korkeita kuin keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa aina 1990-luvulle asti.

Tarantellin hypoteesin mukaan tietyt julkiset menot ovat suurempia sosiaalisen korporatismin maissa. Taulukossa 1 tarkastellaan CD-indeksin ja eri julkisten menoryhmien välisiä järjestyskorrelaatioita niin 1980-luvun alussa kuin vuosituhannen vaihteessa.[4] Siitä käy hy-

[4] *Tässä tarkastellaan julkisten menojen rakennetta OECD:n tilastojen valossa (Economic Outlook, Social Expenditure database). Julkisten menojen tehtäväluokittelun lisäksi kiin-*

Taulukko 1. CD-indeksin ja julkisten menojen korrelaatioita 1980-luvun alussa ja vuosituhannen vaihteessa.

Järjestyskorrelaatiot	**ka. 1998–02**	**ka. 1980–84**
CD-ind. & julkiset kokonaismenot*	0,69	0,59
CD-ind. & budjetin tasapaino*	0,55	0,31
CD-ind. & julkiset sosiaalimenot**	0,63	0,63
CD-ind. & julkiset vanhusmenot**	0,25	0,50
CD-ind. & julkiset terveydenhoitomenot**	0,58	0,20
	Brutto	**Netto**
CD-ind. & julkiset sosiaalimenot (1997)***	0,71	0,62
CD-ind. & yksit. sosiaalimenot (1997)***	–0,61	–0,62
CD-ind. & sosiaalimenot yht. (1997)***	0,64	0,42
	1999	
CD-ind. & meriittihyöd. menot (1999)****	0,78	
CD-ind. & sosiaaliset tulonsiirrot (1999)****	0,59	

Huom. * Julkisten kokonaismenojen ja julkisen sektorin tasapainon luvut ovat OECD:n Economic Outlook -julkaisun tilastoliitteestä. ** Sosiaalimenot, vanhusmenot ja terveydenhoitomenot ovat OECD:n Sosiaalimeno eli SOCX2004-tietokannasta viimeisimmän havainnon ollessa vuodelta 2001 (ka. 1998–2001). *** Brutto- ja nettososiaalimenot ovat laskettu vuodelle 1997 (ks. Adema 2001). **** Meriittihyödykemenot ja sosiaaliset tulonsiirrot ovat vuodelta 1999 (OECD 2002).

vin ilmi, että sosiaalisen korporatismin mailla on keskimäärin BKT-osuuksina mitattuna suuremmat julkiset menot, parempi julkisen sektorin tasapaino sekä korkeammat julkiset sosiaalimenot.

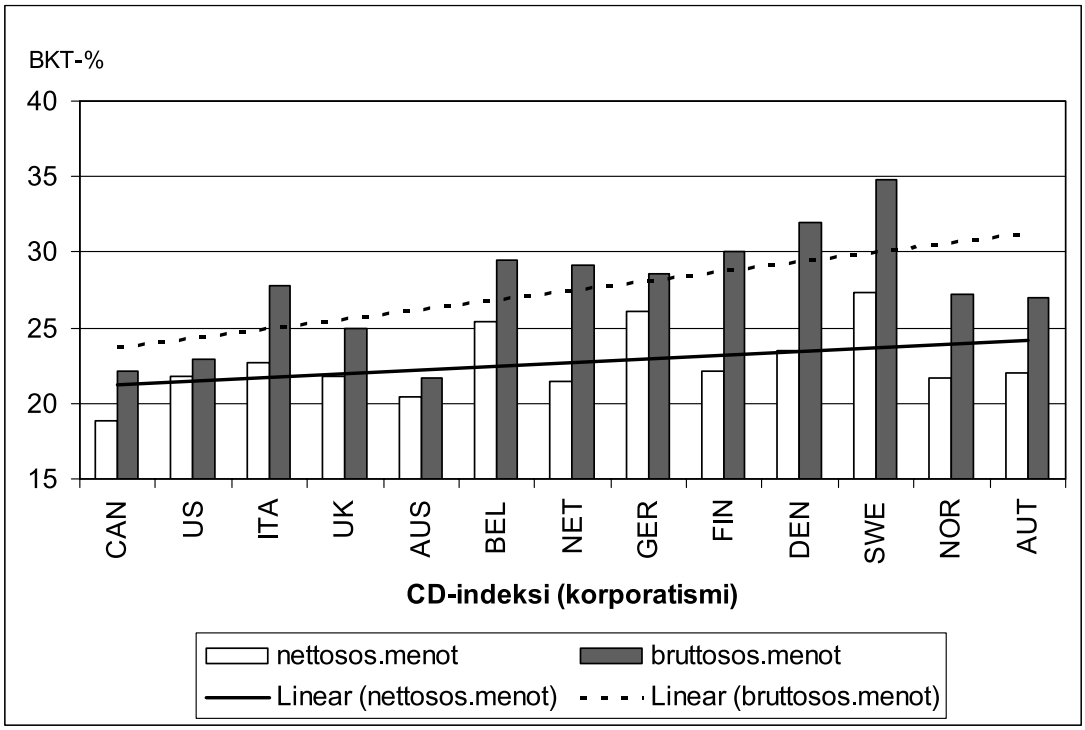
Tarkastellaan seuraavaksi sosiaalimenojen BKT-osuuksia. Taulukosta 1 havaitaan, että CD-indeksin sosiaalimenojen välillä vallitsee varsin voimakas positiivinen korrelaatio (r = 0,63). Sen sijaan julkisten sosiaalimenojen sisällä on tapahtunut muutoksia. Kun vielä 1980-luvulla julkisten vanhusmenojen ja CD-indeksin välinen korrelaatio oli 0,50, niin vuosien 1998–2001 osalta se oli keskimäärin enää 0,25. Päinvastainen kehityskulku on havaittavissa julkisten terveydenhuoltomenojen osalta.[5]

Yksi maiden välisiä vertailuja vaikeuttava tekijä on se, että julkisen sektorin tuki voidaan antaa palveluina, tulonsiirtoina ja/tai verotukena. Adema (2001) on tehnyt sosiaalimenojen osalta laskelmia kuinka paljon brutto- ja nettososiaalimenot eroavat maittain toisistaan vuonna 1997. Taulukosta 1 havaitaan, että sosiaalisen korporatismin ja julkisten niin brutto- kuin nettososiaalimenojen välillä vallitsee

nitetään huomiota sosiaalimenoihin, jotka liittyvät Tarantellin (1986) mainitsemiin makrohyödykkeisiin mm. vanhus- ja terveydenhuoltomenojen osalta.

[5] USA:ssa julkiset terveydenhuoltomenot ovat BKT-osuuksina mitattuna suuremmat kuin Suomessa, vaikka siellä järjestelmän keskeinen osa on työnantajien työntekijöille ja heidän perheilleen ottamat ryhmäsairasvakuutukset. Tällöin julkinen tuki tulee palkkasummaan kohdistuvina veronkevennyksinä. Ylipäätään näyttäisi siltä, että vakuutuspohjaiset järjestelmät tulevat julkista palvelutarjontaa kalliimmiksi.

Kuvio 7. Brutto- ja nettososiaalimenojen BKT-osuudet vuonna 1997, 13 OECD-maata.

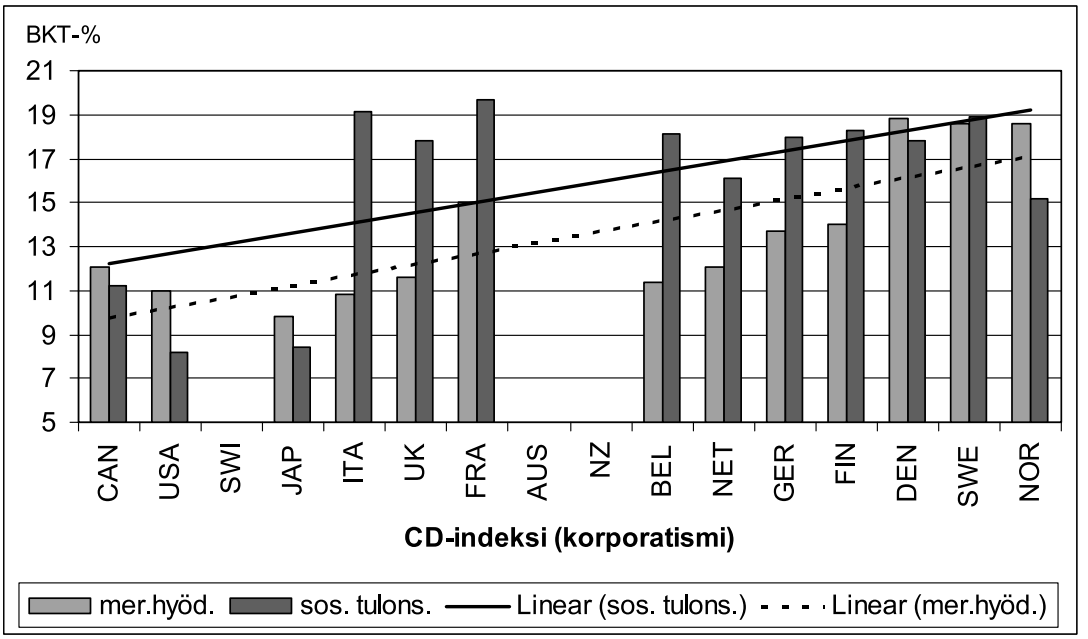


selkeä positiivinen korrelaatio. Havaittu korrelaatio pienenee kymmenyksen siirryttäessä bruttotarkastelusta nettotarkasteluun (ks. Kuvio 7). Kuvio 7 sisältää sekä yksityiset että julkiset sosiaalimenot. Taulukosta 1 havaitaan, että tarkasteltaessa pelkästään julkisia sosiaalimenoja korrelaatio on selkeästi korkeampaa. Lisäksi havaitaan yksityisten brutto- ja nettososiaalimenojen osalta korrelaatioiden olevan voimakkaasti negatiivisia.

Julkisten menojen ja sosiaalisen korporatismin välistä suhdetta on luontevaa lähestyä julkisten menojen tehtäväluokituksesta käsin (ks. Saunders ja Klau 1985). Yksittäisiltä vuosilta saatujen tietojen perusteella mitään selkeää kuvaa ei julkishyödykemenojen eikä taloudellisten palveluiden ja sosiaalisen korporatismin välillä ole havaittavissa, vaan menot vaihtelivat voimakkaasti maittain. Valitettavasti tehtäväluokittelun mukaisia tietoja ei ollut koko tarkasteluajanjaksolta käytettävissä.[6]

[6] *OECD ei enää raportoi tehtäväluokittelun mukaisia lukuja kansantalouden tilinpidon yhteydessä. Esitetyt yksittäiset havainnot ovat peräisin sekundaarisesta lähteestä (ks. OECD 2002). IMF puolestaan raportoi tehtäväluokittelun mukaiset tiedot vain keskushallinnon (central government) osalta, jolloin merkittävä osa paikallishallinnon tuottamista julkisista menoista jää huomioimatta. Eurostatin julkaiseman julkisyhteisöjen tehtäväluokituksen (GOFOC) osalta ongelmana on se, että tietoja ei ole kovin pitkältä ajanjaksolta ja se, että CD-indeksin kannalta mielenkiintoiset EU:n ulkopuoliset maat jäävät tarkastelun ulkopuolelle.*

Kuvio 8. Julkiset menot meriittihyödykkeisiin ja sosiaalisiin tulonsiirtoihin vuonna 1999, 13 OECD-maata.

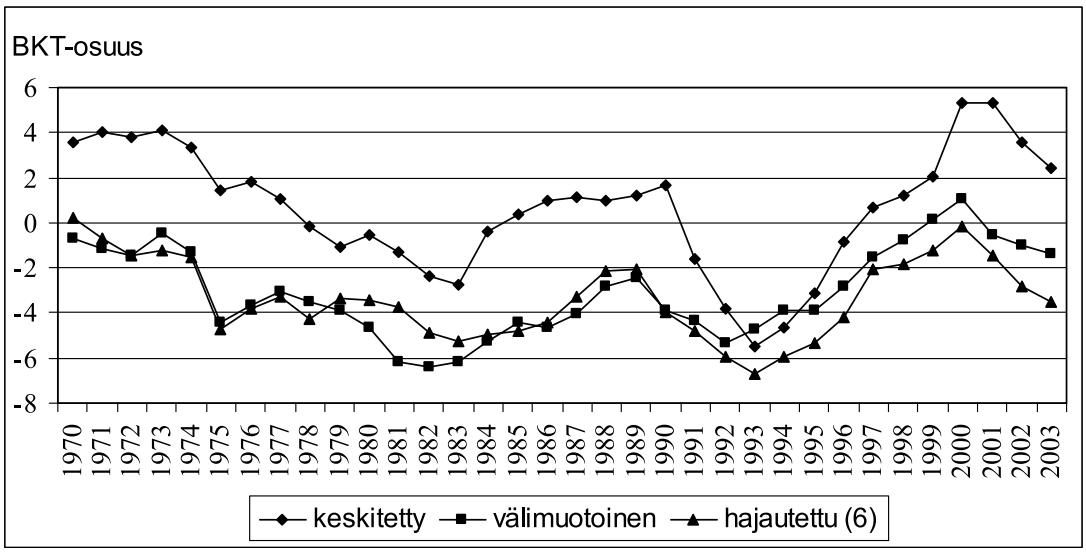


Meriittihyödykemenot ja sosiaaliset tulonsiirrot korreloivat voimakkaasti CD-indeksin kanssa vuoden 1999 aineistolla (Taulukko 1 ja Kuvio 8). Edelleen Kuviosta 8 havaitaan, että korporatistisissa maissa meriittihyödykemenojen painoarvo suhteessa sosiaalisiin tulonsiirtoihin on suurempi kuin muissa Euroopan maissa. Suomi poikkeaa tässä suhteessa muista korporatistisista maista. Myös Euroopan ulkopuolella meriittihyödykemenojen rooli korostuu vaikka niiden BKT-osuudet jäävät huomattavasti korporatististen maiden tasosta.

Edellä olemme tarkastelleet vain julkisen sektorin menopuolta. Menojen rahoittaminen tapahtuu pitkälti verotuksen avulla, joten lienee luontevaa olettaa kokonaisverorasituksen korreloivan sosiaalisen korporatismin mittarin kanssa. Tarkasteltaessa julkisen sektorin tulojen BKT-osuuksia vuosituhannen vaihteessa korrelaatio CD-indeksin kanssa on korkeampi ($r = 0{,}79$) kuin kokonaismenojen tapauksessa. Siten suuri julkisen sektorin koko ei tarkoita automaattisesti suurempaa julkisen sektorin budjetin epätasapainoa. Päinvastoin, vuodesta 1970 lähtien keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa julkisen sektorin budjetin alijäämät ovat olleet muutamaa 1990-luvun alun poikkeusvuotta lukuun ottamatta pienemmät kuin välimuotoisen ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa (Kuvio 9). Kuviosta 9 käy ilmi julkisen sektorin rahoitustasapainon parantuminen sitten 1990-luvulla. Vuosituhannen vaihteessa CD-indeksin ja julkisen sektorin budjetin tasapainon (ylijäämän) välillä on voimakas positiivinen korrelaatio (ks. Taulukko 1 edellä).

Rahoitustasapainon tarkastelua on syytä

Kuvio 9. Julkisen talouden keskimääräinen rahoitustasapaino keskitetyn, välimuotoisen ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa vuosina 1970–2003.



Huom: Sveitsin ja Uuden-Seelannin tiedot puuttuvat.

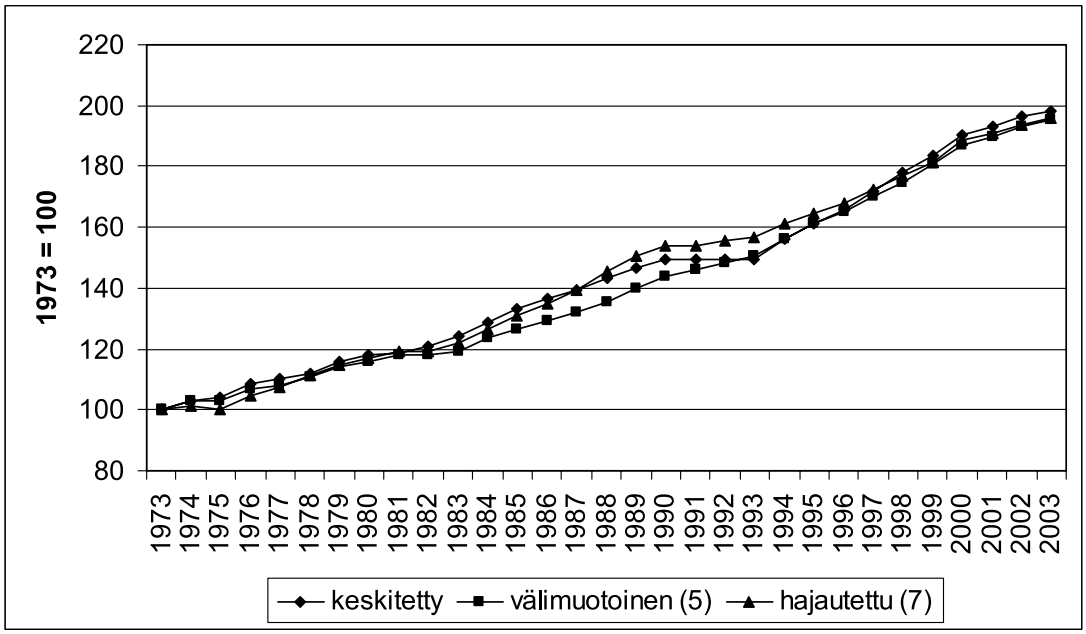
korostaa myös siksi, että talouspoliittisessa keskustelussa usein sotketaan julkisen sektorin budjetin tasapainon kestävyys ja eri menorakenteiden hyvinvointivaikutukset tasapainoisen budjetin vallitessa (ks. esim. Atkinson 2002). Erityisesti näiden näkökohtien erotteleminen on tärkeää ns. hyvinvointivaltiotehtävien kohdalla. Aivan liian usein talouspoliittiset suositukset tehdään pelkästään budjetin kestävyysnäkökulmasta.

4. Julkinen sektori, sosiaalinen korporatismi ja taloudellinen kasvu

Edellä tarkasteltiin julkisen sektorin koon ja rakenteen, sosiaalisen korporatismin ja talouden aktiviteetin välistä suhdetta. Talouden toimintakyvyn näkökulmasta on hyvä tehdä jako taloudellisen aktiviteetin eli resurssien täyskäytön ja taloudellisen kasvun välillä, sillä näitä tarkastellaan makrotaloustieteessä hyvinkin erilaisessa mallikehikossa (ks. esim. Atkinson 1999).

Erityisesti julkisia menoja tarkasteltaessa ns. taso- ja kasvuhypoteesien erottaminen on tarpeellista, sillä hypoteesien välillä on merkittävä ero politiikkasuositusten kannalta. Usein esitetään, että hyvinvointimenoilla olisi negatiivinen vaikutus talouden toimintakykyyn. Tasohypoteesin mukaan hyvinvointimenojen kasvattaminen aiheuttaa lyhyellä aikavälillä ”notkahduksen” BKT:n tasossa, mutta ei vaikuta pitkän aikavälin kasvuvauhtiin. Vastaavasti kasvuhypoteesin mukaan hyvinvointimenojen kasvattaminen heikentää talouden kasvuvauhtia pysyvästi (ks. Atkinson 1999). Kasvuhypoteesi lieneekin hyvinvointimenojen purkamisen

Kuvio 10. Reaalisen BKT:n kehitys keskitetyn, välimuotoisen ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa (1973 = 100).



taustalla. Ennen kuin pohditaan, miten sosiaalinen korporatismi ja hyvinvointimenot liittyvät talouskasvuun, silmäillään BKT:n kasvutilastoja.

Kuviossa 10 tarkastellaan BKT:n kasvua keskitetyn, välimuotoisen ja hajautetun sopimusjärjestelmän maissa vuodesta 1973 lähtien. Kuvio 10 indikoi, että kasvuvauhdeissa ei ole pysyvää eroa eri maaryhmien välillä. Välimuotoisten maiden talouden kasvu oli hitaampaa 1980-luvun alussa. Vastaavasti keskitetyn sopimusjärjestelmän maiden kasvu oli hidasta 1990-luvun alussa. On kuitenkin syytä havaita, että ensimmäistä öljyshokkia seuranneella kolmenkymmenen vuoden periodilla talouden reaalinen BKT on yksittäisissä maissa kasvanut hyvin eri tahtia: Norjassa reaalinen BKT oli kasvanut vuoteen 2001 mennessä lähes 2,6-kertaiseksi, kun vastaavasti Sveitsissä se oli vain 1,4-kertainen. Reaalisen BKT:n kasvu tarkastelujaksolla ei korreloi CD-indeksin kanssa. Norjan lisäksi suhteellisesti korkea reaalisen BKT:n kasvu on ollut Kanadassa, USA:ssa, Japanissa ja Australiassa.

Jos sekä keskitetyllä sopimusjärjestelmällä että julkisen sektorin suurella koolla on haitallinen vaikutus taloudelliseen kasvuun, niin miksi se on niin vaikea havaita maiden välisistä vertailuista? Yksi selitys on, että eri menoryhmillä on toisistaan poikkeavia kasvuvaikutuksia. Tämä ilmiö on tuttu Barro-tyyppisistä kasvuregressioista, vaikka Barro itse painottaa voimakkaasti suurten julkisten kulutusmenojen negatiivista vaikutusta (vrt. Barro 1991 ja Perotti 1996). Myös Euroopan komissio (2002) on argumentoinut erilaisten vaikutusten mahdol-

Taulukko 2. Kuinka julkisten menojen eri komponentit vaikuttavat kasvuun ja työllisyyteen.

Menokategoria	Tehokkuusvaikutukset
(i) Korkomenot	Aina haitaksi tehokkuudelle
(ii) Vanhuus, kompensaatiot työntekijöille, kollektiivinen kulutus	Hyväksi, mikäli menoja on rajoitettu, muutoin haitaksi
(iii) Työttömyysturvamenot, muut menot, sosiaaliturvamenot	Hyväksi, mikäli eivät ole liian alhaiset tai liian suuret
(iv) Koulutus, T&K, julkiset investoinnit, terveydenhuolto, aktiiviset työmarkkina-toimenpiteet	Aina hyväksi, edellyttäen kuitenkin ettei käytetä erittäin suuria summia

Lähde: Euroopan Komissio (2002, s. 85)

lisuuden puolesta. Laajan kirjallisuuskatsauksen pohjalta Euroopan komissio esittää, että eri menojen kasvu- tai tehokkuusvaikutukset voidaan luokitella neljään kategoriaan (Taulukko 2): (i) osalla julkisista menoista on pelkästään negatiivinen kasvuvaikutus (kategoria 1); (ii) osalla julkisista menoista on puolestaan matalilla meno-osuuksilla positiivisia vaikutuksia, mutta nämä kasvuvaikutukset alkavat vähetä tietyn rajan jälkeen ja kääntyvät lopulta kokonaan negatiivisiksi (kategoria 2); (iii) osalla julkisista menoista tehokkuusvaikutukset ovat pienillä määrillä negatiiviset, mutta muuten vaikutus on kategorian 2 kaltainen (kategoria 3); (iv) joidenkin julkisten menojen positiivinen vaikutus alkaa vähentyä vasta, kun saavutetaan suuri menojen BKT-osuus (kategoria 4).

Taulukon 2 avulla voidaan arvioida sosiaalisen korporatismin, julkisen sektorin ja taloudellisen kasvun mahdollista yhteyttä. Korporatistisissa maissa julkisen sektorin tasapaino on ollut keskimääräistä parempi, joten talouden kasvun näkökulmasta negatiivisimpaan kategoriaan 1 kuuluvien korkomenojenkin pitäisi olla vähäisempiä. Kategoriat 2 ja 4 sisältävät meriittihyödykkeiksi luokiteltavia menokomponentteja. Meriittihyödykemenojen BKT-osuudet ovat vaihdelleet 10–20 prosentin välillä. Kategoria 3 sisältää puolestaan sosiaalisia tulonsiirtoja. Keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa sosiaalisten tulonsiirtojen BKT-osuudet olivat keskimäärin samaa luokkaa kuin meriittihyödykemenojenkin. Välimuotoisen sopimusjärjestelmän maissa sosiaalisten tulonsiirtojen osuus on selkeästi suurempi kuin meriittihyödykemenojen osuus, mikä vastaa Taulukon 2 mukaista menorakennesuositusta. Luonnollisesti herää kysymys ovatko eri kategorioiden BKT-osuudet liian suuria optimaaliseen nähden? Vaikka Taulukon 2 esittämät hypoteesit perustuvat empiirisiin tutkimuksiin, niin meillä ei ole konkreettisia estimaatteja yksittäisen kategorian täsmällisestä muodosta.

Myös muita selityksiä sosiaalisen korporatismin maiden kyvystä ylläpitää taloudellista kasvua on esitetty. Henley ja Tsakalotos (1991) argumentoivat, että pitkällä aikavälillä sosiaalisen korporatismin maat tarjoavat vakaamman investointiympäristön. Tämä perustuu ajatukseen, että sosiaalisen korporatismin maissa lyhyen aikavälin tulonjakotaistelu ei kurista yritysten voittoja liian alhaiseksi suhdannesyklin aikana. Toisaalta on esitetty, että keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa kiihokkeet innovaa-

tioihin toimivat, varsinkin kun kotimarkkinat ovat suhteellisen pienet (ks. esim. Calabuig ja Conzalez-Maestre 2002; Haucap ja Wey 2004).

5. Lopuksi

OECD:n (2004) tuore katsaus osoittaa, että varsin erilaiset institutionaaliset järjestelmät kykenevät tuottamaan samankaltaisia makrotaloudellisia tulemia. Näin on, mitattiinpa niitä sitten työttömyydellä, työllisyydellä, inflaatiolla tai reaalisella ansiokehityksellä. Mielenkiintoista oli myös havaita, että katsauksessa nostettiin Irlannin tapauksessa vuodesta 1987 tehdyt keskitetyt kolmikantasopimukset yhdeksi maan 1990-luvun menestystarinan kulmakiveksi. Vaikka valtiovallan rooli palkkamaltin edistäjänä korostuu, ei katsaus keskustele, saati sitten analysoi, valtiovallan mahdollisuuksia keskitetyn sopimusjärjestelmän puitteissa edistää palkkamalttia ja/tai talouden toimintakykyä. Tämä on melko yleinen puute alan kirjallisuudessa.

Yksi tämän artikkelin tavoitteita oli tuoda esiin niitä mahdollisia mekanismeja, joiden kautta julkinen sektori voi edistää talouden toimintakykyä keskitetyn sopimusjärjestelmän tai hieman laajemmin ymmärrettynä sosiaalisen korporatismin maissa. Tarkastellun kirjallisuuden valossa kausaliteetti kulkee sosiaalisesta korporatismista julkisen sektorin kokoon ja sitä kautta talouden toimintakykyyn. Sosiaalisen korporatismin maissa on muita maita korkeammat julkiset menot. Lisäksi sosiaalisen korporatismin maat kohdistavat menonsa erityisesti meriittihyödykkeiden tarjontaan, joskin myös sosiaaliset tulonsiirrot ovat suuria. Tarkasteltaessa kokonaistyöpanosta talouden toimintakyvyn mittarina havaitsimme, että keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa on keskimäärin korkea työvoimaosuus, mutta työntekijöiden keskimääräinen todellinen vuosityöaika matalampi kuin hajautetun sopimusjärjestelmän maissa. Perinteisen työttömyysastemittarin osalta sosiaalisen korporatismin maiden toimintakyky on edelleen korkea huolimatta usein esitetystä väitteestä, että relaatio olisi kadonnut 1990-luvulla. □

Kirjallisuus

Adema, W. (2001): *Net Social Expenditure*. 2nd edition. OECD. Labour Market and Social Policy – Occassional Papers nro 52.

Atkinson, A.B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. MIT Press.

Atkinson, A.B. (2002): *Taxation and the Basis for the Welfare State*. Esitelmä Talousneuvoston veroseminaarissa. 10.06.2002.

Barro, R. (1991): "Economic growth in a cross section of countries". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, nro 2, s. 407–403.

Bruno, M. ja J. Sachs (1985): *The Economics of Worldwide Stagflation*. Harvard University Press.

Calabuig, V. ja M. Gonzalez-Maestre (1999): "Union structure and incentives for innovation." *European Journal of Political Economy*, vol. 18, nro 1, s. 177–192.

Calmfors, L. (1993): *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey*. OECD, Economics Department. Working Papers nro 131.

Calmfors, L. ja J. Driffill (1988): "Centralization of wage bargaining". *Economic Policy*, nro 6, s.13–61.

Castles, F.G. (1987): "Neocorporatism and the 'Happiness Index', or what the trade unions get for their cooperation". *European Journal of Political Research*, vol. 15, nro 3, s. 381–393.

Euroopan Komissio (2002): "Public finances in EMU – 2002". *European Economy*.

Glyn, A. (1992): "Corporatism, patterns of employment, and access to consumption". Teoksessa Pekkarinen J., M. Pohjola ja R. Rowthorn (toim.): *Social Corporatism: A Superior Economic System?* Clarendon Press.

Green, F., A. Henley ja E. Tsakalotos (1994): "Income inequality in corporatist and liberal economies: a comparison of trends within OECD countries". *International Review of Applied Economics*, vol. 8, nro 3, s. 303–331.

Haucap, J. ja C. Wey (2004): "Unionisation structures and innovation incentives". *Economic Journal*, vol. 114, s. C149–C165.

Henley, A. ja E. Tsakalotos (1991): "Corporatism, Profit Squeeze and Investment". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 15, nro 4, s. 425–450.

Henley, A. ja E. Tsakalotos (1993): *Corporatism and Economic Performance*. Edward Elgar.

Layard, R., S. Nickell ja R. Jackman (1991): *Unemployment*. Oxford University Press.

Mirrlees, J.A. (1994): "Optimal taxation and government finance". Teoksessa Quigley J. M. ja E. Smolensky (toim.): *Modern Public Finance*. Harvard University Press.

OECD (1997): *Employment Outlook*. OECD.

OECD (2002): *Economic Survey: Norway*. OECD.

OECD (2004): *Employment Outlook*. OECD.

Pekkarinen, J., M. Pohjola ja R. Rowthorn (1992): *Social Corporatism: A Superior Economic System?* Clarendon Press.

Perotti, R. (1996): "Growth, income distribution, and democracy: what the data say". *Journal of Economic Growth*, vol. 1 nro 2, s. 149–187.

Pohjola, M. (1992): "Corporatism and wage bargaining". Teoksessa Pekkarinen J., M. Pohjola ja R. Rowthorn (toim.): *Social Corporatism: A Superior Economic System?* Clarendon Press.

Rowthorn, R. (1992): "Centralisation, employment and wage dispersion. *Economic Journal*, vol. 102, nro 412, s. 506–523.

Saunders, P. ja F. Klau (1985): "The role of the public sector". OECD. *Economic Studies*. nro 4 (Special Issue).

Summers, L., J. Gruber ja R. Vergara (1993): "Taxation and the Structure of Labour Markets: The Case of Corporatism". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, nro 2, s. 385–411.

Tanninen, H. (1994): *Corporatism, the Role of Government, and Labour Supply*. University of Jyväskylä. Reports from the Department of Economics and Management nro. 18.

Tanninen, H. (1998): *Annual working time: A comparison Across 20 OECD Countries*. Proceedings of the University of Vaasa. Reports 29.

Tarantelli, E. (1986): "The regulation of inflation and unemployment". *Industrial Relations* vol. 25. nro 1, s. 1–15.

Teulings, C. ja J. Hartog (1998): *Corporatism or Competition?* Cambridge University Press.