

Anthony B. Atkinson

The Future of Social Protection
in a Unifying Europe

Sosiaaliturvan tulevaisuus
yhdyntävässä Euroopassa



44/2005
Social Security and Health
Research: Working Papers

Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela [®]

**KELA, RESEARCH DEPARTMENT
KELAN TUTKIMUSOSASTO**

ISBN 951-669-664-3 (nid.), 951-669-665-1 (pdf)
ISSN 1455-0113

Edita Prima Oy
Helsinki 2005

CONTENTS/SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| THE FUTURE OF SOCIAL PROTECTION IN A UNIFYING EUROPE | 3 |
| Introduction | 3 |
| 1 Origins of the Modern Welfare State | 3 |
| 2 The Economic Challenge to Social Protection | 5 |
| 3 Ways Forward | 9 |
| Conclusions | 11 |
| Figures | 12 |
| | |
| SOSIAALITURVAN TULEVAISUUS YHDEN- TYVÄSSÄ EUROOPASSA | 15 |
| Johdanto | 15 |
| 1 Nykyaikaisen hyvinvointivaltion syntyminen | 15 |
| 2 Sosiaaliturvaan kohdistuvat taloudelliset haasteet | 17 |
| 3 Miten tästä eteenpäin? | 21 |
| Johtopäätökset | 24 |
| Kuviot | 24 |
| | |
| References/Kirjallisuus | 27 |

Professor Anthony B. Atkinson
tony.atkinson@nuffield.oxford.ac.uk

© A.B. Atkinson and Kela, Research Department

© Translation/käännös: Harri Lipiäinen, Kela

www.kela.fi/research
www.kela.fi/tutkimus
tutkimus@kela.fi

THE FUTURE OF SOCIAL PROTECTION IN A UNIFYING EUROPE

Introduction

When I began studying economics in the early 1960s, very few economists were interested in the welfare state. This puzzled me, as it was my interest in social issues, indeed a period spent working on the front line of the welfare state, that led me to switch my university course from mathematics to economics. At that time, however, the subject of the welfare state rarely appeared in the economics literature; articles on social security were seldom to be found in the major academic journals; the study of poverty was regarded as largely a matter for sociologists or political scientists. The welfare state was about redistribution, and economists did not feel happy about discussing distributional issues.

This situation has changed greatly since then. Many economists are now studying the Welfare State, writing about such matters as unemployment insurance, invalidity benefit, and the funding of pensions. Policy towards income maintenance is seen to have implications for the labour market; policy towards retirement savings is seen to have consequences for the capital market. The Welfare State is taken as a critical element in explaining differences in economic performance.

Yet I remain puzzled. I am puzzled first by the strength of the views held by many economists regarding the welfare state, and secondly by the extent to which the pendulum appears to have swung. An institution that was previously ignored by economists is now held to be one of the major determinants of macro-economic outcomes; an institution that was felt to be largely redistributive is now being dismissed on efficiency grounds, without regard to the functions it was set up to perform. Many economists and policymakers agree with Buchanan that "the "social model" that many Europeans hold as superior to the somewhat more limited welfare states elsewhere is not economically viable for the twenty-first century" (1998, p 14). It is with the challenge to the European welfare state that I

am principally concerned in this lecture. Strong policy conclusions are being drawn, and we need to be clear about their basis. Is social protection so costly that we have to retreat to a residual welfare state? Do European governments retain any freedom of choice?

A natural reply to my puzzlement is that "times have changed". The welfare state of the 1960s was different in type and scale, and the world was very different. Economists allocate their time according to the seriousness of the issue, and they have turned their spotlight on the welfare state because it is now a serious problem. My own views are rather different, but I fully agree that a historical perspective is essential. I start therefore in Section 1 with the birth of the welfare state, before turning to the issues of today's Europe in Section 2, and exploring possible ways forward in Section 3.

1 Origins of the Modern Welfare State

When did the modern welfare state begin? In my view, the formative period for the modern welfare state was the latter half of the nineteenth century. This timing is of interest, since the later decades of the nineteenth century, like those of the twentieth, saw a marked phase of growth in the world economy. According to Williamson, the period 1870–1914 was one of "rapid globalization: capital and labour flowed across national frontiers in unprecedented quantities, and commodity trade boomed as transport costs declined sharply" (Williamson, 1996, p 277). Leaving aside the important difference with regard to labour mobility, the period had considerable similarity to the period from 1970 to today, with closer integration of commodity and capital markets, and reduced barriers to trade and capital movements.

It has however been argued that this earlier period of globalisation in the nineteenth century was one marked by the absence of the welfare state, and that modern social security systems only came later. On this view, social protection grew alongside economic protection: the retreat from an integrated world economy after 1918. In a recent paper, Tanzi argues that before that date "public spending for social protection was very small" (2004, p 5). He points to the "many activities undertaken by churches, civil societies, or extended families that provided considerable protection to individuals against various economic risks" (2004, p 5). In his

analysis, the welfare state came into being in the autarchic period after the First World War, when protection and barriers to mobility were erected.

In terms of public expenditure, it is clearly the case that spending in the nineteenth century was small. The scale on Figure 1 (based on the data of Lindert, 1994) would not accommodate current levels of spending: the largest figure in 1910 is less than 2% of national income. But spending was building up over the period from 1880 to 1914. There may have been an acceleration after 1918, but it was the development of a trend already in place.

Spending levels are only one index. Also important are the dates of first introduction of social protection measures, and the shift in public opinion that preceded the legislation. Figure 2 (taken from Atkinson, 2002) shows the date of first introduction of different welfare state programmes in 24 OECD countries from 1880 to 1939. Unemployment benefit and family allowances were mostly introduced after 1918, but many of the other schemes predated 1914. As it was put rather colourfully by an American commentator in 1913, "From the frozen shores of Norway down to the sunny clime of Italy, from the furthest East and up to Spain, all Europe, whether Germanic, Saxon, Latin or Slav, follows the same path. Some countries have made greater advance than others, but none have remained outside of the procession, unless it be a few of the more insignificant principalities of the Balkan peninsula. The movement for social insurance is one of the most important world movements of our times." (Rubinow, 1913, p 26).

Growth of Modern Employment Relation

I believe therefore that it is wrong to associate the birth of the welfare state with the protectionist interwar period. The pressures for its introduction predated this protectionist period, and, even if spending was slow to grow, an important part of the welfare state was in place before 1918. In my view, the creation of the modern welfare state was, at least in part, a response to the development of the world economy. It was concern about the distributional impact of expanding trade and factor mobility that contributed to the setting in place of social security.

At the same time, internationalisation of the economy was not the only, nor indeed the major,

reason for the emergence of the welfare state at the end of the nineteenth century. I would give priority to two other factors. The first is the role of social insurance in the light of the development of the modern employment relationship. This is most evident in the case of unemployment. We may note that unemployment is a relatively recent concept. According to the *Oxford English Dictionary*, the word came into common use in Britain around 1895. Its recent origins are well captured in the title of the book by Salais et al (1986) about unemployment in France called *L'invention du chômage*, in which they see the emergence of unemployment as associated with a particular form of labour market situation. As described by Piore in his review, "the modern concept of unemployment derives from one particular employment relationship, that of the large, permanent manufacturing establishment. Employment in such institutions involves a radical separation in time and space from family and leisure time activity ... When employment ties ... are severed, there is an empty space in the worker's life which is sharply defined and that space is what is meant by unemployment" (1987, p 1836). On this view, as the economy industrialised and became urbanised, employment became all-or-nothing. A depression could leave industrial workers totally without resources, unable to fall back on home production or on the mixture of part-time employment and self-employment that might be found in rural society. While the insecurity of wage employment was not confined to the industrialised, urbanised ("modern") sector, growth in this latter employment posed particular problems for the traditional forms of income support. According to Garraty, "methods of dealing with poverty and unemployment devised for pre-industrial societies broke down under the new conditions" (Garraty, 1978, p 86).

At the same time that Salais was writing on the invention of unemployment, Hannah produced his study of the development of occupational pensions entitled *Inventing Retirement* (1986). The parallel extends beyond the title. Hannah emphasises that "for a proper understanding of this largely new phenomenon, we have to look to the employment relationship" (Hannah, 1986, p 21). Retirement, like unemployment, became a discrete event, in contrast to the earlier more gradual diminution of productivity. In 1913, Rubinow described how "the economic conditions of the wage-contract accentuate the economic disability of old age. Under normal physiological conditions, old age,

unless preceded by a definite ailment, should lead to a gradual failing of the productive powers. As the medieval independent worker became old, he worked less and produced less, but he went on working as long as he could produce something” (1913, p 304). In this respect there is a close similarity with unemployment; there is however an important difference, which is that along with compulsory retirement came also the provision of occupational pensions. As has been described by Hannah, ”mandatory retirement, legitimised by more generous pensioning, conveniently allowed bureaucracies to buy themselves out of the expensive bias towards overpaying older workers implicit in their reward systems. In the twentieth century, such motives were commonly behind the expansion of existing pension schemes or the founding of new ones” (Hannah, 1986, pp 135–6).

Social Objectives

The historical origins bring out the relation between the welfare state and the working of the labour market, and this in turn will help our understanding of the impact of today’s welfare state and of the possibilities for reform. But I do not believe that the economic factors are the only ones. The second element in my interpretation of the birth of the welfare state is its role in achieving social and political objectives. The introduction of social insurance was a response to the perceived shortcomings of the industrialised market economy. In the UK, it had become increasingly clear that the traditional means of support – family, charity, and poor law assistance – were failing to achieve a national minimum. Mayhew in his *London Labour and the London Poor*, written in 1856, had evoked public disquiet; and statistical underpinnings were later provided by the researches of Booth and Rowntree. The degree of public concern was evidenced by successive Royal Commissions on the Housing of the Working Classes in 1884, on the Aged Poor in 1895, and on the Poor Laws and the Relief of Distress in 1909. We talk today of a ”crisis” in the welfare state, but, as it was put by Ashford, ”the true ’crisis’ of the welfare state ran from roughly 1850 to 1900 when liberal leaders in all countries were searching for new answers” (1986, page 34). The legitimacy of the free market economy was in question.

If legitimising the market economy was part of the project, so too was the building of national identity. It was no accident that the move in the UK from the Poor Law to National Insurance was a move from local, parish jurisdiction to national administration. It was no accident that the pioneer countries in the field of social security were relatively recently unified such as Bismarckian Germany or relatively recent states, such as New Zealand. The new schemes were building solidarity not just between the employed and the unemployed, or between workers and the elderly, but between the citizens of relatively new political units. This observation has obvious relevance to the EU of today.

Conclusions

The creation of the modern welfare state at the end of the nineteenth century was, at least in part, a response to the development of the world economy. At the same time, internationalisation of the economy was not the only reason for the emergence of the welfare state. The introduction of social insurance has to be seen in the light of the development of the modern employment relationship, with the associated risks of unemployment and retirement. Introduction of social insurance was a response to the perceived shortcomings of the industrialised market economy. It both served to legitimise the market economy and contributed to the building of national identity.

2 The Economic Challenge to Social Protection

One hundred years later, this positive view of the welfare state is being challenged. It is being seen as dysfunctional rather than functional. There are vocal demands for social protection to be scaled back. I turn now to these arguments. In my view, it is very important to be clear as to what exactly is being asserted. Economists are drawing strong policy conclusions, and we need to be sure how fully they are describing the menu of choice open to governments. This is essential, since their proposals threaten one of the most successful social innovations of recent centuries. To quote Ashford again, ”the transformation of the nineteenth century liberal state, and its diverse manifestations throughout Europe and North America, into the contemporary welfare state is perhaps the most re-

markable accomplishment of democratic governance” (1986, p 1). The retrenchment of the welfare state is a threat to the incomes of many people. While the existing social transfers may spill over to those not in need, and there may be abuse, it is hard to deny that for many of the recipients these transfers are essential to maintain a decent standard of living. We need therefore to have a clear view as to how far the conclusions are inevitable and how far we have a choice. The main theme of this section is – what choices are there?

The Tax Cost Argument

A clear statement of the economic challenge is that of Tanzi: ”high tax countries, and especially the so-called welfare states, will need to cope with their needs with progressively lower tax revenue. This scaling down of tax revenue would leave the countries with two options. First, to reduce the generosity of the benefits that individuals receive from the welfare states or to make these benefits less universal and thus better targeted. Second, to force citizens to buy at least parts of their insurances from the private sector” (Tanzi, 2004).

This is a valuable statement, because he is very clear about the nature of the cost. He is not talking about the excess burden of the welfare state, compared to private or other alternatives. He focuses on the total cost in terms of government financing. In the fanciful example that I have used elsewhere (Atkinson, 1999), in the unlikely event that a Martian offered to finance the welfare state, then Tanzi’s concern would disappear.

It is helpful to distinguish two versions of this argument. The first is a pure Laffer curve argument. It is posited that total revenue reaches a maximum at some tax rate less than 100%. The effect of globalisation is, according to Tanzi and others, to shift the Laffer curve downwards and move its peak to the left. If we were not already at the maximum of revenue, then we will soon be overtaken by events. As put by Tanzi, ”tax competition among jurisdictions, ballooning electronic commerce, and increased mobility of the factors of production will likely cause significant falls in tax revenue in future years” (2002, p 116). This is a real set of economic constraints, on which economists are well placed professionally to advise. We should though distinguish the argument from a second argument, which is that the tax rate is reaching the politically

acceptable maximum. This argument lies outside the sphere of competence of economists. Electoral constraints are not the same as economic constraints. Voters should be given the opportunity to make choices; their choices should not be prejudged.

So it is on the Laffer argument that we should focus. It is evidently an important argument. At the same time, as Tanzi recognises, it applies to all government spending. It is a threat not just to the welfare state but to all activities financed by tax revenue. Of course, the welfare state is a large element, and its significance has been greatly increased by demographic and macro-economic developments. In simple terms, the required tax rate is

$$\frac{\text{Replacement rate} \times \text{Dependency rate} + (\text{Other government spending} + \text{Cost of tax expenditures} + \text{Cost of debt interest})}{\text{Total income}}$$

Reducing the replacement rate can evidently have a large effect. With a dependency ratio of a half (i.e. 1 pensioner or unemployed for each 2 workers), a 5% cut in the replacement rate reduces the required tax rate by 2½ percentage points. At the same time, it is clear that, while the Welfare State may represent a particularly large item in the Budget, the tax cost is the same Euro for Euro as if the spending were on roads or military defence. By the same token, *tax expenditures* have an identical impact to that of direct spending. Allowances against income taxation play the same role as cash transfers, in that both increase the tax rate necessary. A higher tax exemption for the elderly reduces the overall tax receipts, as do child tax allowances. This is important since the option of private provision for retirement is often encouraged by tax concessions. The two – welfare state spending and tax expenditures – do not usually appear in the same equation, but they both raise the required tax rate.

But this is not all. The equation also brings out the tax burden of debt finance. When people talk about debt finance transferring the burden to future generations, they usually have in mind the real burden in terms of goods and services. As Samuelson and others pointed out many years ago, the resources used to fight the Second World War were produced during that war; the burden in this sense could not be transferred. The national debt is, in this sense, simply a re-arrangement of claims – we

owe it to ourselves. But the equation reminds us that there is a potential *financing* burden. To pay these claims, we have to raise taxes, and if we are at the taxable limit, then other government spending has to be displaced. Conversely, if the state has acquired income-yielding assets, then this reduces the need for taxation. It has always struck me as absurd that governments sound alarms about the future burden of state pensions while simultaneously divesting themselves of state assets. In the UK, the net worth of the state has fallen very considerably in recent decades. This is the legacy of privatisation. But the whole discussion of privatisation focused on the control of assets and ignored the benefits of ownership. It would be quite possible for the state to have retained a minority stake or to have used the proceeds to reduce debt, rather than to finance current deficits.

Retreat to a Residual Welfare State?

We have seen that there are alternative ways of reducing the overall tax burden. Suppose, however, that we are forced to reduce social protection expenditure. Does this imply moving to a residual welfare state? As far as retirement is concerned, should we rely on private savings, supported by some form of minimum income guarantee? Such a guarantee would provide a safety net. No modern government is going to leave old people totally destitute. Given that savings are risky, provision has to be made for those who invested their life savings in Enron. The minimum guarantee would taper benefit, either with a 100% marginal tax rate, or by a rate lower than 100% but still high by the standards of top income tax rate: e.g. 75% or 80%. Short-term benefits such as those for the unemployed would also be provided subject to an income and assets test.

Such a residual welfare state is not a hypothetical situation. In the UK, successive governments have taken significant steps towards such a situation. In the 1980s, for example, unemployment insurance was largely dismantled, through restrictions on coverage and benefit entitlement. Individual unemployment insurance, providing earnings-replacement on the basis of contribution record, is now limited to a flat rate benefit, payable for a maximum of 6 months, for which many people do not qualify. It has been replaced by a means-tested Jobseekers' Allowance. In the case of state pensions, we have again a largely flat rate system. The state

earnings related pension has been scaled back, leaving the basic flat-rate state pension as a crucial element. This was in the past indexed to average earnings, so that pensioners shared in rising national prosperity. However, in the early 1980s the UK government abandoned the link to earnings and guaranteed only price indexation. The obvious outcome was that the basic pension began to fall steadily as a proportion of average earnings. It is not therefore surprising that Figure 3 shows that the UK was already an outlier in the 2000 figures for public pension spending in EU15 countries and that the total pension spending is forecast to fall over the next half century.

Such fiscal prudence might be thought matter for self-congratulation. In my view, however, this retreat to a residual welfare state is flawed – for two important reasons. The first is that experience with means-tested benefits in the UK has demonstrated that a significant proportion of those entitled to these benefits do not claim their entitlement. The means tests implicit in income targeting deter claimants. The latest estimates suggest that at least a quarter of those entitled to Pension Credit in the UK do not claim. Incomplete take-up has been a persistent feature of social assistance. Unless take-up can be seriously increased, the means-tested route cannot deliver income security.

The second flaw in the residual welfare state is that the overall tax rate is reduced at the expense of very marginal high tax rates on those receiving or potentially receiving means-tested benefits. The replacement of individual-based unemployment insurance by family-based jobseekers' allowance means that the partners of the unemployed now face a strong disincentive to work. Under the insurance system, the unemployment of one member did not affect the work incentives of the other, but with joint income assessment there is little incentive to stay in work. This has led two earner couples to become no-earner couples. For pensioners, the implicit tax on savings and private pensions is a severe disincentive to make private provision: today, 40% of UK pensioners face tax and benefit withdrawal rates of over 50%, and this number is likely to rise.

The Distortion Argument

This brings me to incentives in general. I have concentrated on the tax cost argument, but we must

carefully distinguish this from a second challenge to the welfare state: the distortion argument. On this line of reasoning, social protection is different from other tax outlays because it not only costs money but also distorts key economic decisions. The welfare state is not only too expensive but also is the cause of Europe's economic malaise. To see that this argument is different, one has only to go back to my hypothetical Martian who offers to pay for the welfare state. On the distortion argument, we might well reject the offer on account of the economic damage caused.

This argument is sometimes made along the lines that any interference with the market economy will distort decisions; it will impose marginal tax rates different from zero; it will cause us to depart from a level playing field. The trouble with this position is that it assumes a world of perfectly competitive and perfectly clearing markets, but in such a theoretical framework we find none of the contingencies for which the welfare state exists. There is no involuntary unemployment. There are assumed to be a full set of capital and insurance markets. I can buy today personal care in the event that I need it in x years time. However, in order to examine the economics of social protection, we have to move away from an assumed world of perfectly competitive and perfectly clearing markets. We have to allow for at least some of the contingencies for which the welfare state was created.

To illustrate this point, I take the non-competitive model used in the influential article by Alesina and Perotti (1997) entitled "The Welfare State and Competitiveness". They study a two-country world where in the home country wages are bargained by trade unions, generating unemployment in that country. In the other (foreign) country, there is a competitive labour market with full employment. Homogeneous workers have an alternative use for their time, valued at R , which is assumed to be less than the full employment wage. If there is unemployment benefit B , then the resulting reservation wage is $(R+B)$. In a right to manage model where firms determine employment, unions bargain over wages as a mark-up $(1+m)$ over this reservation wage. The gross wage is increased by the payroll tax at rate t (assumed here to be the method by which social transfers are financed). The resulting total labour cost is $W \equiv (1+t)(1+m)(R+B)$. This means that, as shown in Figure 4, the welfare state affects employment via both the fiscal burden (t) and the behavioural effect (B).

In such a situation, it does indeed appear that, even if there were no tax cost, cutting the welfare state, reducing B , would indeed raise employment and improve economic performance. Two points should however be noted. The first is that we have to remember that unemployment insurance was introduced as a means of improving the functioning of the labour market. The creators of National Insurance were not unaware of the possible negative side, and designed the scheme to take these into account. We have therefore to take account of the institutional features of unemployment insurance. It is not just a benefit paid unconditionally to the unemployed. In Atkinson (1999), I formulate a model where in addition to the unionised sector there is a non-union sector in which labour is paid an efficiency wage to prevent 'shirking'. In this model, it is possible that unemployment insurance benefits (as distinct from the taxes necessary to finance them) raise employment. A key reason for the difference in prediction is that this alternative (second) model takes account of the institutional conditions under which benefits are paid. On the one hand, the contribution conditions of unemployment insurance (usually ignored in economic models) mean that benefits enter the compensation package negotiated by unions and that there is differential coverage of the two sectors. On the other hand, the provisions, found in most unemployment insurance schemes, which disqualify people who have been dismissed for industrial misconduct, mean that the benefit does not enter the non-shirking condition that determines wages in the non-union sector.

The second point to be stressed concerns the relation between labour market policy and retrenchment of the welfare state, represented in Figure 4 by m and B respectively. There is a view that these measures have to be used in conjunction. The OECD study by Elmeskov, Martin and Scarpetta of "Key lessons for labour market reforms" concluded that "comprehensiveness seems indeed to be a crucial feature of any successful strategy to reduce unemployment because reforms in different areas can reinforce each other's effects" (1998, p 223). The article by Coe and Snower in *IMF Staff Papers* called "Policy Complementarities", argued "an important group of labor market policies are complementary in the sense that the effect of each policy is greater when implemented in conjunction with the other policies than in isolation. [What is required] is deeper labor market reforms across a broader range of complementary policies" (1997,

p 1). These authors are careful in their definition of complementarity, which concerns the reinforcing effects of policies, but the statements have been interpreted as saying that countries cannot choose to concentrate on one arm of the strategy. They cannot, for example, succeed by making labour markets more flexible but retaining generous social protection. It is not however evident that governments have to *both* make labour markets more flexible *and* cut back on social protection. The model just described is one in which a reduction in *either* m or B reduces unemployment. Put differently, the more flexible the labour market, the less the cost in terms of benefit distortion.

Conclusion

In this section, I have suggested that the residual welfare state is not a promising route to follow. Fortunately, there is scope for choice. There is no inevitability about scaling back social protection. If our concern is with the total tax cost, then there are several other routes to tax reduction. If our concern is with disincentives, then there are ways in which social protection can be designed to offset the negative effects, and increased labour market flexibility offers an alternative to cutting social protection. This leads me to the final section, which deals with possible ways forward, with particular reference to the enlarged EU.

3 Ways Forward

My starting point in this section is that we are not going to abandon the social objectives of the welfare state. In the case of the EU, a commitment to social inclusion has been embodied in the Lisbon Agenda set in 2000. Attention has focused on the economic goals, but the social agenda has been taken forward in an impressive way.

Social Inclusion and the Lisbon Agenda

At the Nice Summit in December 2000, it was agreed to advance social policy on the basis of an open method of coordination, modelled on that already adopted for employment in the "Luxembourg process". The process of open co-ordination involves fixing guidelines for the Union, establishing quantitative and qualitative indicators to be applied in each Member State, and periodic

monitoring in a process of peer review. The open method of coordination has been controversial, not least in the debate about the European Constitution, but my own view is that it is a rather clever invention. It is tied to subsidiarity, under which social policy is the responsibility of Member States. At the Nice Summit it was agreed that each Member State should implement national action plans for combating poverty and social exclusion. These National Action Plans on Social Inclusion are like the National Action Plans on employment, and their purpose is to set out national strategies and detailed policies.

This process recognises that action is the responsibility of Member States under the principle of subsidiarity. But this does not mean that the objectives of social policy are set by Member States. The objectives are set at an EU level. Concretely, they are embodied in the set of social indicators agreed by Heads of State and Government at the Laeken European Council in December 2001. Member States – rather remarkably – have succeeded in defining an agreed set of European social indicators. The primary indicators encompass financial poverty, income inequality, regional variation in employment rates, long-term unemployment, joblessness, low educational qualifications, life expectancy and poor health. In each case there are breakdowns, showing for example poverty among men and women, or breakdowns by age groups.

The significance of this EU agreement about the dimensions along which social performance is to be measured may be seen if we return to the issue of the limits to taxation. Fiscal competition is often evoked as a source of such a limit. Where countries compete to attract capital, businesses and skilled labour by lowering tax rates, there may be downward pressure on social spending and hence reduced social performance. Insofar as the EU monitors social performance, and social performance is worsened by cuts in social protection, then this wing of the Lisbon Agenda provides a counterweight. The EU as an institution serves to internalise some of the costs of globalisation, and to moderate fiscal competition. It is important in this regard that the social inclusion process forms part of the *acquis communautaire* for new Member States.

The statement of social performance criteria is a step forward, but what does this mean in terms of policy choices?

Structural Reform by Member States

I begin with the actions of individual Member States. As I have indicated earlier I feel that a retreat to a residual welfare state is a flawed prescription. Instead, I believe that we should seek to reform social protection in a way that works with, rather than against the grain of economic policy.

To exemplify this point, I take one single, very salient policy area. It is widely argued that Europe needs to raise the age of retirement and to end mandatory retirement. Such steps have been justified on the tax cost argument; it is also frequently argued that the pension systems and early retirement programmes tilt the playing field against work. At the same time, it is important to be quite clear about the nature of the argument. A level playing field means that the decision whether to retire or to continue working for another year would be unaffected by pension considerations or the tax system. Public policy would be neutral. On the other hand, a tax cost perspective may lead us to want to actively encourage people to stay at work. In this case, the pension system can be biased in favour of postponing retirement by offering more than an actuarially fair increase in the postponed pension to those who stay on at work. There are two different policy stances: level playing field or reduce tax cost.

From the standpoint of the tax cost, the key variable is the ratio of retired to workers. The proportion of the latter, however, depends on both the age of retirement and the age of entry to the labour force. We talk a lot about the latter but the former has also been a significant cause of rising dependency. We have lost workers at both ends of the age spectrum – see Figure 5 (source: European Commission, 2004a, p 31). Of course, there are good reasons why people spend longer in education, but it is hard to believe that this is the only cause. People delay their studies; they take gap years; recruitment procedures are lengthy. There is a great deal that countries could do to raise the participation rate of those aged under 30. There are big differences across countries. From the standpoint of social protection, these considerations suggest that we should focus on the length of working life and not on the retirement age. A manual worker who started at 15 has worked for 45 years when he reaches the age of 60; the person starting at 25 has to continue to 70 to match that period of contributions. The pension system

should be constructed on the basis of the length of working life.

The argument to this juncture assumes that changes to the pension system will induce changes in retirement behaviour. However, we have seen in Section 1 that the pension system grew up as part of the employment relation. Rather surprisingly, the policy debate about postponing retirement and about abolishing mandatory retirement has taken place in virtual absence of any analysis of the reasons why retirement came into existence. As Lazear (1979) and others have shown, it may be optimal for firms and workers who are in a continuing employment relation to have a payment scheme such that the worker is initially paid less than their productivity and later more than their productivity. The deferment of payment induces the worker to perform at a higher level of effort but this incentive effect becomes weaker over time; and both parties may agree at the outset that there will be a limit to the loss-making period, enforced by mandatory retirement. If governments now intervene and ban mandatory retirement, this may mean that firms are required to continue to employ workers whose productivity is below the wage and declining over time. The abolition of mandatory retirement will affect the wage/employment policy. There will be repercussions, including a greater unwillingness of employers to offer jobs to older workers. One has to consider the demand side as well as at the supply side of the labour market. This is another reason for looking at the younger end of the life cycle.

EU-level Action

EU policy with regard to employment and pensions is pursued through the open method of coordination. An outside observer may well ask what reason there is to expect this to have any effect? Why should Member States agree voluntarily to be bound by a policy objective that departs from their own priorities? The social agenda is either irrelevant or powerless. However, one *can* imagine reasons why the EU Member States have adopted a set of common indicators to assess performance and contemplate setting EU targets, where these will cause them to behave differently. An important element is commitment. Governments, recognizing their limited tenure, are keen to commit their successors; governments, recognizing their own frailties, are disposed to committing themselves not

to deviate in the face of changed circumstances. Both Madame de Pompadour ("après nous le déluge") and Ulysses ("bound to the mast") come into play. Re-writing the Lisbon agreement would require the agreement of a substantial majority of EU Heads of State and Government. There are also issues of credibility. In Atkinson (1996), I have argued that, in electoral competition, it may be in the interests of the more conservative party to commit itself to a poverty target, since this will increase the credibility of a promise not to move too far away from policies of redistribution.

Ex ante there are therefore some reasons to explain why countries have entered into a binding policy framework. Nonetheless, the constraints are not tight; and we have seen with the Stability and Growth Pact that much more formal rules can be broken. Peer pressure on its own may be insufficient to ensure that Member States individually set in place policies that will reduce the EU poverty rate or reduce other dimensions of social exclusion. It may therefore be the case that we have to conclude that "the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the member states", to quote from the Maastricht Treaty, and therefore that EU action is justified.

What form, however, should this action take? In keeping with the spirit of subsidiarity, it seems reasonable to consider the least interventionist form of coordination, which is to

- Set only a minimum standard.
- For this standard to be defined relative to the circumstances of the Member State.
- For Member States to have, within these constraints, the maximum possible latitude in the design of the policy.

To be more concrete, let us address the issue of financial poverty among families with children. Child poverty is receiving increasing attention. As is noted in the 2004 Joint Report on Social Inclusion "in most countries children experience levels of income poverty that are higher than those among adults. Material deprivation among children must be matter of serious concern, as it is generally recognised to affect their development and future opportunities." (European Commission, 2004, pp 19 and 21). The EU could address this issue through setting a minimum income for children, defined as a percentage of the Member State median equivalised income for each child (and

possibly age-related). Implementation would be left to Member States, who could employ different instruments. The minimum could be provided via child benefit, via tax credits, via benefits in kind, or via employer-mandated benefits.

Such a policy would be an investment in the future of Europe's children; it would also be an investment in the future of Europe. In Section 1, I suggested that the origins of the modern welfare state were to be found, at least in part, in the ambition to build and unify new nations. The same applies today at the level of the EU. We are seeking to create a new supra-national polity. The identity of this polity has been established as a free trade area, a common market, and a common currency, but the social identity has yet to be firmly constructed. The creation of a common policy of guaranteeing a minimum income for children could be a significant building block.

Conclusions

My conclusions may be summarised as follows:

Looking Back, we have to remember the origins of the welfare state and the functions it was established to perform. It grew out of the needs of the modern employment relationship, and the invention of retirement and unemployment. It was created to meet the concerns about the social legitimacy of the liberal market economy.

Today, there are important economic challenges to the welfare state, but there are choices that we can make. There is nothing inevitable about a retreat to a residual welfare state.

Looking Forward, in a unifying Europe, the EU social agenda is a restraint on fiscal competition within the EU, now covering the new Member States. The welfare state needs to be reformed at the national level, and I have given the example of lengthening the working life, but action is also necessary at the EU-level. The introduction of a EU minimum income for children would address growing concerns about child poverty, and would be a powerful way of forging the social identity of the EU.

Figure 1 Government Social Spending 1880-1930

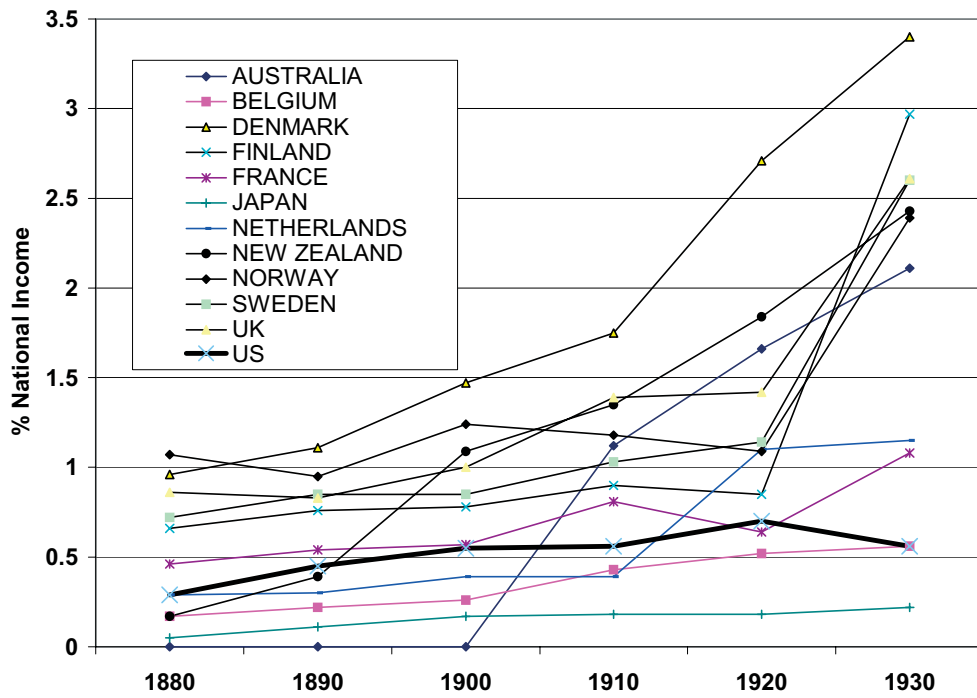


Figure 2 First introduction of welfare state programmes in 24 European countries 1880-1939

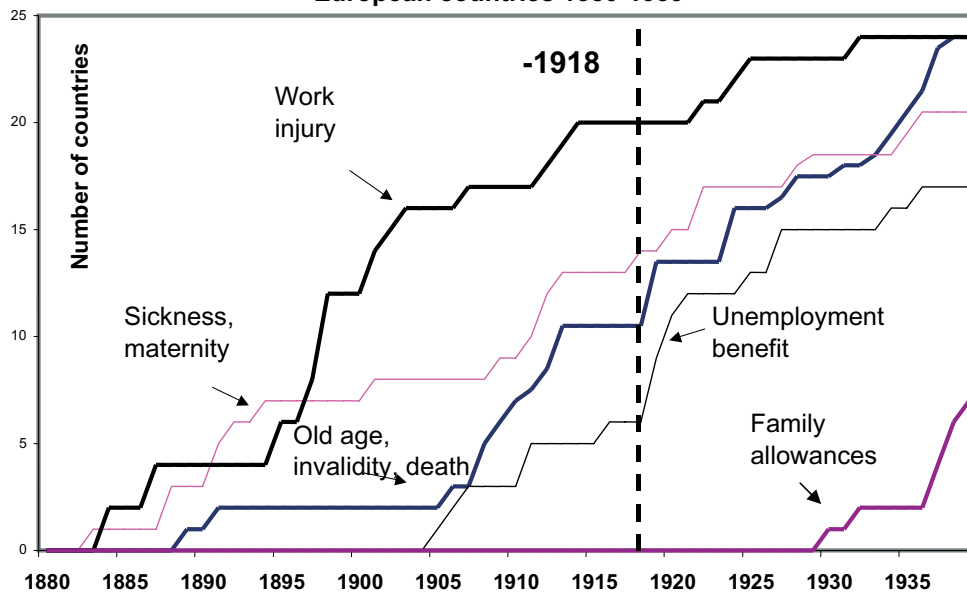


Figure 3 Public pension spending as % GDP

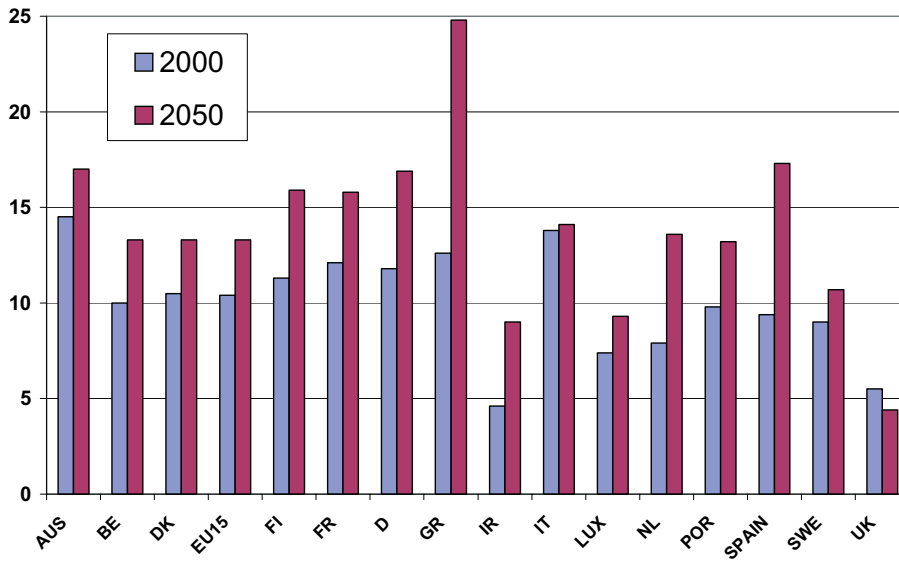


Figure 4 Effect of tax and benefits in a non-competitive model

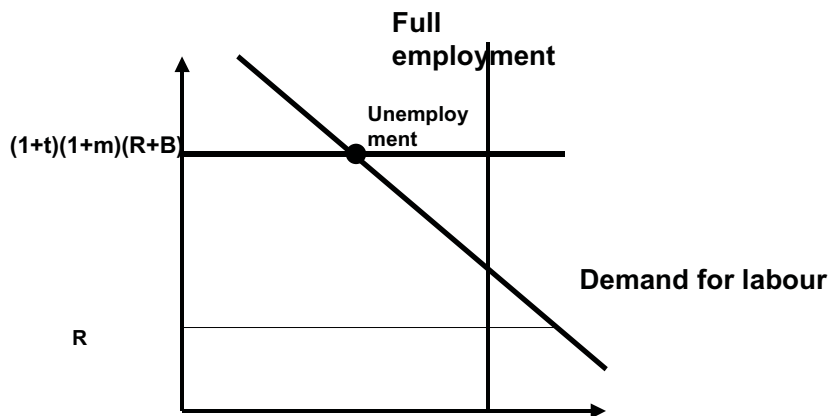
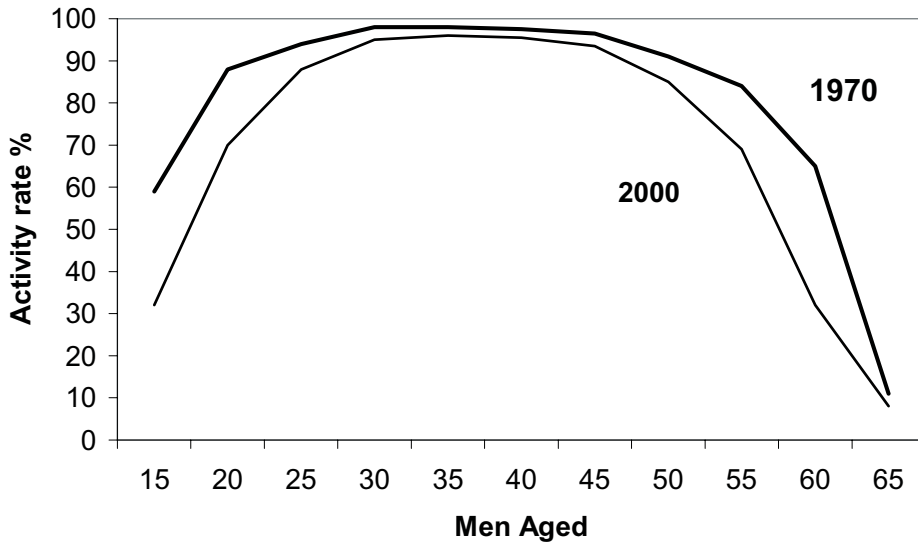


Figure 5 Activity Rates for men in EU15 in 1970 and 2000



SOSIAALITURVAN TULEVAISUUS YHDENTYVÄSSÄ EUROOPASSA

Johdanto

Kun 1960-luvun alussa aloitin taloustieteiden opiskelun, hyvinvointivaltio kiinnosti vain harvoja taloustieteilijöitä. Se ihmetytti minua, sillä itse olin kiinnostunut sosiaalisista kysymyksistä ja jopa jonkin aikaa töissä hyvinvointivaltion eturintamassa, minkä seurauksena vaihdoinkin pääaineeni matematiikasta taloustieteeseen. Siihen aikaan hyvinvointivaltiota käsiteltiin vähän taloustieteellisessä kirjallisuudessa, sosiaaliturvaa koskevia artikkeleja julkaistiin harvoin tärkeimmissä alan julkaisuissa ja köyhyystutkimusta pidettiin ensi sijassa sosiologien ja valtio-oppineiden asiana. Hyvinvointivaltiossa oli kysymys tulojen uudelleenjaosta, ja taloustieteilijät eivät mielellään käsitelleet uudelleenjakokysymyksiä.

Tilanne on niistä ajoista muuttunut paljon. Nykyisin monet taloustieteilijät tutkivat hyvinvointivaltiota ja kirjoittavat muun muassa työttömyysvakuutuksesta, vammaisuuksista ja eläkkeiden rahoituksesta. Toimeentuloturva koskevien poliittisten valintojen nähdään vaikuttavan työmarkkinoihin ja eläkerahoituskysymysten pääomamarkkinoihin. Hyvinvointivaltion katsotaan selittävän suuren osan maiden eroista talouskehityksessä.

Vieläkin minua silti ihmetyttää muutama asia: ensinnäkin se, miten vahvat mielipiteet monilla taloustieteilijöillä on hyvinvointivaltiota, ja toisaalta se, miten kauas heiluri on liikahtanut alkuasennostaan. Aikanaan taloustieteilijöiden huomiota vaille jäänyttä instituutiota pidetään nyt yhtenä kansantalouden tehokkuuden päävaikuttimena. Ensisijaisesti tulojen uudelleenjaon välineenä pidetyn instituution merkitystä vähätellään nyt tehokkuusargumentein ottamatta lainkaan huomioon sitä, millaisia tehtäviä varten se alun perin luotiin. Monet taloustieteilijät ja päättäjät ovat yhtä mieltä Buchananin kanssa siitä, että ”sillä sosiaalisella mallilla, jota monet eurooppalaiset pitävät muiden maiden rajallisempia hyvinvointivaltioita parempana, ei ole taloudellisia edellytyksiä menestyä 2000-luvulla” (1998, 14). Päähuomioni tä-

sä luennossa kohdistuu eurooppalaista hyvinvointivaltiota kohtaaviin haasteisiin. Koska niistä tehdään vahvoja poliittisia johtopäätöksiä, meidän pitää olla selvillä niiden perusteista. Onko sosiaaliturva niin kallista, että on pakko palata residuaalisen hyvinvointivaltion malliin? Onko Euroopan maiden hallituksilla valinnanvaraa?

Luonnollinen vastaus ihmetykseeni on todeta, että ”ajat ovat muuttuneet”. 1960-luvun hyvinvointivaltio oli erilainen ja erikokoinen, ja maailmakin oli kovin toisenlainen. Taloustieteilijät jakavat ajankäyttönsä tutkittavan asian vakavuuden mukaan ja kiinnittävät nyt huomiota hyvinvointivaltioon, koska siitä on tullut vakava ongelma. Itse olen aika lailla eri mieltä heidän kanssaan, mutta siitä olen samaa mieltä, että historiallinen näkökulma on välttämätön. Siksi tarkastelenkin ensimmäiseksi hyvinvointivaltion syntyä. Toiseksi siirryn tutkimaan Euroopan nykykysymyksiä ja kolmanneksi hahmottelen mahdollisia tulevaisuuden strategioita.

1 Nykyaikaisen hyvinvointivaltion syntyminen

Milloin nykyaikainen hyvinvointivaltio syntyi? Mielestäni sen alkukehitys osuu 1800-luvun loppupuoliskolle. Ajoitus on sikäli kiinnostava, että 1800-luvun lopussa, niin kuin 1900-luvunkin, maailmantalous kasvoi erityisen nopeasti. Williamsonin mukaan vuosien 1870 ja 1914 väliselle ajalle tyypillistä oli ”nopea globalisaatio: rajat ylittävä pääoman ja työvoiman liikkuminen kasvoi ennennäkemättömän suureksi, ja kauppa kukoisti kuljetuskustannusten laskiessa jyrkästi” (Williamson 1996, 277). Jos jätetään huomiotta työvoiman liikkuvuuteen liittyvä sinänsä merkittävä ero, tuo ajanjakso oli varsin samanlainen kuin vuoden 1970 ja meidän aikamme välinen kausi, jolle tyypillisiä piirteitä ovat tavara- ja pääomamarkkinoiden integroituminen sekä kaupan ja pääoman liikkumisen esteiden purkaminen.

Toisaalta on myös esitetty, että 1800-luvun globalisaatio tapahtui ennen hyvinvointivaltion ja nykyaikaisten sosiaaliturvajärjestelmien syntymistä. Tämän käsityksen mukaan sosiaalinen suojelu vahvistui samaan aikaan kuin taloudessa tuli vuodesta 1918 lähtien vallalle protektionistinen ja maailmantalouden integraatiota heikentävä suuntaus. Tanzi esittää tuoreessa tutkimuksessaan ajatuksen, että ennen tuota aikaa ”sosiaaliturvan osuus julki-

sista menoista oli hyvin pieni” (2004, 5). Hän viittaa ”monenlaiseen seurakuntien, kansalaisyhteisöjen ja sukulaisten antamaan turvaan taloudellisia riskejä vastaan” (2004, 5). Tanzin mielestä hyvinvointivaltio syntyi ensimmäistä maailmansotaa seuranneen taloudellisen sisäänpäinkääntyneisyyden aikana, jolloin luotiin taloudellisia suojarakenteita ja liikkuvuuden esteitä.

Julkiset sosiaaliturvamenot olivat 1800-luvulla tietysti matalalla tasolla. Nykymentot eivät edes mahdusi kuvion 1 mittakaavaan (kuvio perustuu Lindertin, 1994, tietoihin), sillä korkein kuviossa esitetty taso, vuodelta 1910, on alle 2 prosenttia kansantulosta. Sosiaalimenot kasvoivat kuitenkin koko ajan vuodesta 1880 vuoteen 1914. Kasvunopeus saattoi kyllä lisääntyä vuoden 1918 jälkeen, mutta suuntaus oli jo ehtinyt vakiintua.

Sosiaalimenojen taso on vain yksi indikaattori. Muita merkittäviä mittareita ovat se, miten varhain sosiaaliseen turvaan tähtäviin lainsäädännöllisiin toimiin ryhdyttiin, ja se, missä vaiheessa yleisen mielipiteen voidaan katsoa enteilleen lainsäädäntöä. Kuviossa 2 (alun perin julkaistu artikkelissa Atkinson 2002) esitetään hyvinvointivaltiojärjestelyjen käyttöönotto 24 OECD-maassa ajanjaksolla 1880–1939. Työttömyysetuus- ja lapsilisäjärjestelmät luotiin pääasiassa vasta vuoden 1918 jälkeen, mutta moni muu järjestelmä oli luotu jo ennen vuotta 1914. Eräs amerikkalainen kommentaattori ilmaisi asian varsin värikkäästi vuonna 1913: ”Koko Eurooppa – Norjan jäisiltä rannoilta Italian aurinkoon, kaukaisimmasta idästä Espanjaan – kulkee samaa polkua, kuului se sitten germaaniseen, englantilaiseen, romaaniseen tai slaavilaiseen kulttuuripiiriin. Jotkut maat ovat pidemmällä kuin toiset, mutta kaikki – paitsi erät vähemmän merkitykselliset Balkanin ruhtinaskunnat – ovat osa samaa kulkueta. Suuntaus kohti sosiaalivakuutusta on yksi nykymaailman tärkeimmistä kehitysuunnista.” (Rubinow 1913, 26).

Nykyaikaisen työsuhteen kehitys

Tämän vuoksi pidän virheellisenä ajatusta, että hyvinvointivaltio olisi syntynyt sotien välisenä protektionistisena ajanjaksona. Paineita sen synnyttämiseksi oli olemassa jo aiemmin, ja vaikka sosiaalimenot kasvoivatkin hitaasti, tärkeä osa hyvinvointivaltiosta oli jo olemassa ennen vuotta 1918. Käsitelmäni on, että nykyaikaisen hyvinvointivaltion synty oli ainakin osittain seurausta maail-

mantalouden kehittymisestä. Huoli kasvavan kaupan ja tuotantotekijöiden liikkumisen seurauksista tulonjakoon vaikutti sosiaaliturvan luomiseen.

Kansainvälistyminen ei kuitenkaan ollut ainoa eikä edes pääsyy hyvinvointivaltion syntymiseen 1800-luvun lopulla. Kahdella muulla tekijällä oli mielestäni tärkeämpi merkitys. Ensimmäinen niistä on sosiaalivakuutuksen rooli nykyaikaisen työsuhteen kehittymisessä. Selkeimmin tämä näkyy suhteessa työttömyyteen. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että työttömyys on verrattain tuore käsite. *Oxford English Dictionaryn* mukaan se tuli Englannissa yleiseen käyttöön vuoden 1895 tienoilla. Työttömyyskäsitteen suhteellinen tuoreus näkyy hyvin Salais’n ym. kirjassa *L’invention du chômage* [Työttömyyden keksiminen] (1986), jossa työttömyyden kehittymisellä nähdään olevan yhteys tietäntyyppiseen työmarkkinatilanteeseen. Kuten Piore kirja-arviossaan toteaa, ”työttömyyden nykykäsite on peräisin tietäntyyppisestä työsuhteesta; sellaisesta, jota esiintyy suurissa ja vakiintuneissa teollisuuslaitoksissa. Tyypillistä sellaiselle työsuhteelle on selkeä ajallinen ja paikallinen ero yhtäältä työn ja toisaalta perheen kanssa tai muuten vietetyn vapaa-ajan välillä – Työsuhteen päättyessä työntekijän elämään jää aukko, ja juuri tuo aukko on se, mitä tarkoitetaan työttömyydellä” (1987, 1836). Kun taloudellinen toiminta siis teollistui ja kaupungistui, työntekoon muodostui kaikki tai ei mitään -asetelma. Laman seurauksena teollisuustyöntekijät saattoivat jäädä täysin ilman toimeentulon edellytyksiä, ilman mahdollisuutta hankkia toimeentulo omavaraistuotannolla tai yhdistelemällä osa-aikatyötä ja ammatinharjoittamista, kuten agrariiyhteiskunnassa saattoi olla mahdollista. Vaikka palkkatyön epävarmuus oli tosiasia muuallakin kuin teollistuneilla ja kaupungistuneilla (eli ”moderneilla”) aloilla, teollisuustyön yleistyminen aiheutti erityisiä ongelmia perinteisille toimeentuloturvan muodoille. Garratyn mukaan ”esiteollisen yhteiskunnan keinot köyhyyden ja työttömyyden varalta eivät toimineet uusissa olosuhteissa” (Garraty 1978, 86).

Samoihin aikoihin kuin Salais kirjoitti työttömyyden keksimisestä, Hannah julkaisi tutkimuksen työeläkkeiden kehityksestä nimeltään *Inventing Retirement* [Eläkkeen keksiminen] (1986). Näissä teoksissa on muutakin samankaltaista kuin pelkkä nimi. Hannah painottaa, että ”ymmärtääksemme kunnolla tätä varsin uutta ilmiötä meidän tulee tarkastella työsuhdetta” (Hannah 1986, 21). Eläkkeel-

le jäämisestä yhtä lailla kuin työttömyydestäkin tuli erillinen tapahtuma eikä, kuten aiemmin, vähittäinen työkyvyn heikentyminen. Rubinow kuvasi vuonna 1913, miten ”palkkatyösuhteen taloudelliset ehdot korostavat vanhuuden ansiokyvyyttömyyttä. Normaalisti vanhuuden mukanaan tuoma fysiologinen rappeutuminen johtaa vähittäiseen työkyvyn heikkenemiseen (ellei sitä edellä selväpiirteinen sairaus). Kun keskiajan omillaan toimeen tuleva työntekijä ikääntyi, hän teki koko ajan vähemmän töitä, mutta jatkoi työntekoa niin kauan kuin pystyi jotain tuottamaan” (1913, 304). Tässä suhteessa eläkkeelle siirtymisellä on paljon yhteistä työttömyyden kanssa, mutta se tärkeä ero niillä kuitenkin on, että pakollista eläkkeelle jäämistä seurasi työeläke. Hannahin mukaan ”pakollinen eläkkeelle jääminen, jolle luotiin oikeutus tarjoamalla suurempia eläkkeitä, antoi byrokraatioille mahdollisuuden maksaa itsensä vapaaksi palkkausjärjestelmiin sisältyneestä ikääntyneiden työntekijöiden ylipalkkauksesta. Sellaiset motiivit olivat yleisesti eläkejärjestelmien laajennuksen tai perustamisen taustalla 1900-luvulla” (Hannah 1986, 135–136).

Sosiaaliset päämäärät

Historiallista kehitystä tarkastellessamme huomaamme hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden toiminnan välisen yhteyden, mikä taas puolestaan auttaa meitä ymmärtämään nykyisen hyvinvointivaltion vaikutuksia ja mahdollisuuksia sen uudistamiseksi. En kuitenkaan usko, että kaikki riippuu taloudellisista tekijöistä. Tulkintaani hyvinvointivaltion synnystä kuuluu myös ajatus sen roolista sosiaalisten ja poliittisten päämäärien saavuttamisessa. Sosiaalivakuutus oli vastaus teollistuneen markkinatalouden toiminnassa havaittuihin puutteisiin. Englannissa oli käynyt yhä selvemmäksi, että perinteiset avustuslähteet, kuten perhe, hyväntekeväisyys ja köyhänapu, eivät onnistuneet saavuttamaan kansallista minimiä. Mayhew ilmaisi vuonna 1856 julkaistussa kirjassaan *London Labour and the London Poor* yleistä huolestuneisuutta tästä asiasta, ja tilastollisia todisteita saatiin myöhemmin Boothin and Rowntreen tutkimuksista. Julkinen huoli tuli ilmi myös komiteamietinnöissä, jotka koskivat työväenluokan asumisoloja (1884), köyhää vanhusväestöä (1895) sekä köyhänapua ja ahdingon lieventämistä (1909). Tänäpäin puhutaan hyvinvointivaltion kriisistä, mutta kuten Ashford on sanonut, ”todellinen hyvinvointivaltion kriisi oli vuosien 1850 ja 1900 välillä, jolloin liberaalijohta-

jat kaikissa maissa hakivat uusia vastauksia” (1986, 34). Vapaan markkinatalouden legitimizeetti oli kyseenalaistettu.

Markkinatalouden legitimoinnin lisäksi pelissä oli myös kansallisen identiteetin luonti. Ei ollut pelkkää sattumaa, että siirtyminen köyhäinavusta (*Poor Law*) kansalliseen vakuutusjärjestelmään (*National Insurance*) merkitsi samalla siirtymistä paikallistason päätöksenteosta kansalliseen hallintoon. Sattumaa ei ollut sekään, että sosiaaliturvan edelläkävijöitä olivat valtiot, jotka olivat joko yhdistyneet suhteellisen äskettäin (kuten Bismarckin Saksa) tai jotka oli suhteellisen äskettäin perustettu (kuten Uusi-Seelanti). Sosiaaliturvajärjestelmät loivat solidaarisuutta työntekijöiden ja työttömien, työväestön ja vanhusten sekä melko uusien poliittisten yksiköiden kansalaisten välille. Tällä on ilmeistä merkitystä tämän päivän EU:llekin.

Johtopäätökset

Nykyaikaisen hyvinvointivaltion luominen 1800-luvun lopulla oli ainakin osittain vastaus maailmantalouden kehitykseen. Talouden kansainvälistyminen ei kuitenkaan ollut ainoa syy. Sosiaalivakuutuksen synty on nähtävä yhteydessä nykyaikaisen työsuhteen ja siihen liittyvien työttömyyden ja eläkkeelle siirtymisen riskien kehittymiseen. Sosiaalivakuutus oli vastaus teollistuneessa markkinataloudessa havaittuihin ongelmiin. Se yhtäältä legitimoisi markkinatalouden ja toisaalta auttoi luomaan kansallista identiteettiä.

2 Sosiaaliturvaan kohdistuvat taloudelliset haasteet

Nyt sata vuotta myöhemmin tämä positiivinen kuva hyvinvointivaltiosta on kyseenalaistettu, ja hyvinvointivaltion nähdään olevan pikemminkin dysfunktionaalinen kuin funktionaalinen. Jotkut vaativat äänekkäästi sosiaaliturvan tason alentamista. Siirryn nyt käsittelemään näitä argumentteja. Mielestäni on hyvin tärkeä tehdä selväksi, mitä eri väitteet tosiasiallisesti sisältävät. Taloustieteilijät ovat valmiita tekemään hyvinkin pitkälle meneviä johtopäätöksiä avoimena olevista poliittisista vaihtoehdoista, joten on tarkasteltava, miten laajalti ja täydellisesti he kuvaavat päättäjien vallinnanmahdollisuuksia. Tämä on välttämätöntä siksi, että taloustieteilijöiden ehdotukset uhkaavat

yhtä viime vuosisatojen menestyksekkäintä sosiaalista innovaatiota. Lainatakseni taas Ashfordia, ”1800-luvun liberalistisen valtion – ja sen eurooppalaisten ja pohjoisamerikkalaisten eri ilmentymien – muuttuminen nykyaikaiseksi hyvinvointivaltioksi saattaa olla yksi huomattavimmista demokraattisen vallankäytön saavutuksista” (1986, 1). Hyvinvointivaltion menojen supistukset vaarantavat monen ihmisen toimeentulon. Vaikka saat- taakin olla niin, että tulonsiirroista pääsevät hyö- tymään myös ne ihmiset, jotka eivät niitä tarvitse. Väärinkäyttöä saattaa esiintyä, on vaikea kiistää, etteivätkö ne samalla olisi monelle saajalleen vält- tämätön edellytys kohtuullisen elintason ylläpitä- miseksi. On selvítettävä, missä määrin esitetyt joh- topäätökset ovat väistämättömiä ja minkä verran meillä on valinnanvaraa. Tässä osassa tutkinkin, mitä vaihtoehtoja on olemassa.

Verokustannusargumentti

Tanzi ilmaisee selkeästi sen, mistä hyvinvointival- tion taloudellisessa haasteessa on kysymys: ”Kor- kean veroasteen maiden, ja etenkin niin sanottujen hyvinvointivaltioiden, on pärjättävä alati pienenevillä verotuloilla. Maille jää kaksi vaihto- ehtoa: ensiksi ne voivat pienentää etuuksia tai koh- dentaa ne tarkemmin, ja toiseksi ne voivat pakot- taa kansalaiset hankkimaan vakuutussuojansa ainakin osittain yksityissektorilta” (Tanzi 2004). Tämä on hyödyllinen kommentti, sillä siinä esite- tään selkeästi se, mitä kustannuksilla tarkoitetaan. Tanzi ei nimittäin puhu hyvinvointivaltion aiheut- tamasta ylimääräisestä rasitteesta verrattuna yksi- tyisiin tai muihin vaihtoehtoihin. Sen sijaan hän tarkoittaa julkisen sektorin kustannuksia yleensä. Kuten olen mielikuviusesimerkissä muualla (Atkinson 1999) esittänyt, siinä epätodennäköises- sä tapauksessa, että marsilainen tarjoutuisi kustan- tamaan hyvinvointivaltion, Tanzin esittämää on- gelmaa ei olisi olemassa.

On hyvä tehdä ero argumentin kahden version vä- lillä. Ensimmäisessä versiossa on kysymys puhdas- verisestä Lafferin käyrä -argumentista. Siinä esite- tään, että kokonaisverotulo saavuttaa tietyn enimmäistason jossain veroasteessa, joka on alle 100 %. Tanzin ja muiden mukaan globalisaatio vaikuttaa Lafferin käyrään siten, että käyrä siirtyy alemmas ja sen huippukohta vasemmalle. Verotu- lojen huippukohta on ehkä jo saavutettu, tai ainakin ne pian yleisen kehityksen myötä laskevat. Tan- zin mukaan: ”alueiden välinen verokilpailu, voi-

makkaasti kasvava sähköinen kaupankäynti ja tuo- tannontekijöiden lisääntyvä liikkuminen pienen- tävät tulevana vuosina huomattavasti verotuloja” (2002, 116). Tässä on kysymys selkeästi taloustie- teellisistä reunaehdoista, joissa taloustieteilijöiden asiantuntemus pääsee oikeuksiinsa. On kuitenkin tehtävä ero tämän argumentin ja sen toisen argu- mentin välillä, että veroaste alkaa lähestyä poliitti- sesti hyväksyttävää enimmäistasoaan. Tämä kysy- mys on taloustieteilijöiden asiantuntemuksen ul- kopuolella. Vaalien asettamat reunaehdot ovat eri asia kuin taloudelliset reunaehdot. Äänestäjien tu- lisi antaa tehdä omat valintansa, eikä niistä pitäisi päättää ennakoita.

Tarkastelkaamme nyt Lafferin argumenttia. Se on mitä ilmeisimmin tärkeä argumentti. Samalla se kuitenkin – kuten Tanzikin toteaa – koskee koko julkisen sektorin menoja. Se ei uhkaa siis ainoas- taan hyvinvointivaltiota vaan kaikkea verotuloil- la rahoitettavaa toimintaa. Hyvinvointivaltio on tietysti suuri osa sitä, ja sen merkitys on väestönra- kenteellisten ja makrotaloudellisten muutosten myötä vielä kovasti lisääntynyt. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että tarvittava veroaste on

$$\begin{aligned} & \text{korvausaste} \times \text{huoltosuhde} \\ & + (\text{muut julkiset menot} + \text{verotukien} \\ & \text{kustannukset} + \text{lainojen korkokulut}) / \\ & \text{kokonaistulot} \end{aligned}$$

Korvausasteen pienentämisellä on ilmeisesti suuri vaikutus. Kun huoltosuhde on 0,5 (yksi eläkkeen- saaja tai työtön kahta työllistä kohden), viiden prosentin lasku korvausasteessa pienentää tarvit- tavaa veroastetta 2,5 prosenttiyksiköllä. On kui- tenkin selvä, että vaikka hyvinvointivaltion kus- tannusten osuus budjetista onkin erityisen suuri, niiden verokustannus on sama kuin vaikkapa tien- rakennukseen tai puolustukseen käytettävien va- rojen. Myös verotukien vaikutus on sama kuin suo- rien menojen. Tuloverohelpotuksilla on siinä mielessä sama vaikutus kuin tulonsiirroilla, että ne molemmat nostavat tarvittavaa veroastetta. Jos eläkkeisiin tai lapsiperheille suunnattuja verohel- potuksia kasvatetaan, verotulot pienenevät. Tämä on sikäli tärkeä huomio, että yksityistä eläketurvaa pyritään usein tekemään suositummaksi verohel- potuksin. Hyvinvointivaltion kustannukset ja ve- rotuet eivät yleensä esiinny samassa yhtälössä, mut- ta molemmat nostavat tarvittavaa veroastetta.

Mutta ei tässä vielä kaikki. Yhtälössä näkyy myös velkarahoituksen aiheuttama verorasite. Kun

puhutaan velkarahoituksen taipumuksesta siirtää rasite tuleville sukupolville, tarkoitetaan yleensä todellista rasiitetta tuotettavien tavaroiden tai palvelusten muodossa. Kuten Samuelson ja muut totesivat jo vuosia sitten, toisen maailmansodan käymiseen tarvittavat varat tuotettiin sodan aikana; rasiitetta ei siis pystytty siirtämään. Valtion velassa on tässä mielessä kysymys vain saatavien uudelleen järjestelämisestä – olemme velkaa itsellemme. Yhtälö muistuttaa kuitenkin meille, että on olemassa myös *rahoitusrasitteen* mahdollisuus. Saatavien maksamiseksi joudumme korottamaan veroja, ja jos verot ovat jo enimmäistasolla, muista julkisista menoista on tingittävä. Toisaalta on myös niin, että verotuksen tarve pienenee, jos valtio omistaa tuotavaa omaisuutta. Olen aina pitänyt absurdina sitä, että hallitukset samalla varoittavat julkisten eläkkeiden tulevasta rahoituspaineista ja luopuvat valtion omaisuudesta. Englannissa valtion nettoarvo on laskenut huomattavasti viime vuosikymmenten aikana, mikä on seurausta yksityistämisestä. Silti yksityistämisestä käyty keskustelu keskittyi omaisuuden hallintakysymyksiin ja jätti täysin huomiotta omistuksen tuomat hyödyt. Valtio olisi aivan hyvin voinut säilyttää vähemmistöosuuden tai kuluttaa myyntitulot velan vähentämiseen sen sijaan että käytti ne budjettivajeen kattamiseen.

Takaisin residuaalisen hyvinvointivaltion malliin?

Yllä näimme, että kokonaisverorasitteen vähentämiseen on käytettävissä erilaisia keinoja. Oletetaan nyt kuitenkin, että meidän on pakko pienentää sosiaaliturvamenoja. Onko sen väistämätön seuraus siirtyminen residuaalisen hyvinvointivaltion malliin? Onko eläkerahoituksen perustuttava yksityiseen säästämiseen, jota tukee jonkinasteinen vähimmäistulotakuu? Sillä taattaisiin sosiaalisen turverkon säilyminen. Mikään nykypäivän hallitus ei jätä vanhuksia täysin puutteeseen. Koska säästämiseen sisältyy aina riski, on varauduttava siihen, että ihmiset sijoittavat säästönsä Enronin kaltaiseen yritykseen. Vähimmäistulotakuu yhteensovitettaisiin muiden eläketulojen kanssa marginaaliveroasteen ollessa joko 100 prosenttia tai alle mutta silti korkea, esim. 75 tai 80 prosenttia. Työttömyysturvan kaltaiset lyhytkestoiset etuudet olisivat myös riippuvaisia tuloista ja omaisuudesta.

Tällainen residuaalinen hyvinvointivaltio ei ole pelkästään hypoteettinen tilanne. Englannin viimeaikaiset hallitukset ovat kaikki ottaneet suuria askelia tähän suuntaan. Esimerkiksi työttömyys-

vakuutus purettiin suurelta osalta kattavuutta ja etuusehtoja kiristämällä. Yksilökohtainen työttömyysvakuutus, josta maksetaan ansiontulojen menetyksen vuoksi vakuutusmaksuihin perustuvia etuuksia, koostuu nyt yksinomaan tasamääräisestä etuudesta, jota maksetaan enintään kuuden kuukauden ajan ja jonka ehtoja monet eivät täytä. Tilalle on tullut tarveharkintainen *Jobseekers' Allowance*. Julkisissa eläkkeissäkin on pääosin tasamääräisiä etuuksia maksava järjestelmä. Julkista ansioperusteista eläkettä on pienennetty, minkä johdosta tasamääräisen eläkkeen merkitys on korostunut. Se oli aiemmin sidottu ansiotasoindeksiin, joten eläkkeensaajat saivat osansa elintason kasvusta. 1980-luvun alussa Englannin hallitus kuitenkin satoi eläkkeet ansiotasoindeksiin sijasta hintaindeksiin. Seurauksena oli tietenkin, että peruseläke alkoi tasaisesti heikentyä suhteessa keski-ansioihin. Ei olekaan mikään yllätys, että kuviosta 3 näemme Englannin olleen jo vuonna 2000 poikkeustapaus 15 EU-maan joukossa, kun verrataan julkisia eläkemenoja, ja että kokonaiseläkemenojen on ennustettu pienenevän seuraavan 50 vuoden ajan.

Tällaista varovaista menopolitiikkaa voisi pitää ylpeyden aiheena. Minun mielestäni paluu residuaaliseen hyvinvointivaltioon on kuitenkin virheellinen kahdesta tärkeästä syystä. Ensinnäkin Englannin kokemukset tarveharkintaisista etuuksista ovat osoittaneet, että merkittävä osa etuuksiin oikeutetuista ei hae etuutta. Tarveharkinta vaikuttaa estävästi etuuden hakijoihin. Viimeisimpien arvioiden mukaan ainakin neljännes *Pension Credit* -verohyvitykseen oikeutetuista ei jätä hakemusta. Sosiaaliavun ominaispiirre on kautta aikojen ollut etuuksien vajaakäyttö. Jos etuuksien käyttöä ei saada kunnolla nostettua, tarveharkintaiset etuudet eivät pysty takaamaan toimeentulon turvaa.

Toinen residuaalisen hyvinvointivaltion ongelma on se, että kokonaisveroastetta pienennetään sen kustannuksella, että tarveharkintaisia etuuksia saavien tai niihin oikeutettujen marginaaliveroaste on hyvin korkea. Yksilökohtaisen työttömyysvakuutuksen korvautuminen perhekohtaisella *Jobseekers' Allowance* -etuudella johtaa työttömien puolisoitten työnteon kannustinongelmiin. Vakuutusjärjestelmässä yhden perheenjäsenen työttömyydellä ei toisten perheenjäsenten näkökulmasta ollut vaikutuksia työn kannustavuuteen, mutta nyt kun puolisojen tulot lasketaan yhteen, työssä jatkaminen ei ole kovin kannustavaa. Niinpä monesta kahden palkansaajan taloudesta on tullut talouksia,

joissa ei ole ainuttakaan palkansaajaa. Eläkkeensaajille säästämisen ja yksityisten eläkkeiden verotusvaikutukset tekevät omaehtoisen eläkesäästämisen selvästi vähemmän houkuttelevaksi. Nykyisin 40 prosentilla Englannin eläkkeensaajista lisätulon etuuksia pienentävä vaikutus on 50 prosenttia tai enemmän, ja heidän osuutensa todennäköisesti kasvaa edelleen.

Vääristävän vaikutuksen argumentti

Näin pääsemmekin kannustimiin yleensä. Sosiaaliturvan vääristävä vaikutus on toinen argumentti, joka esitetään yllä käsittelemämme verokustannusargumentin lisäksi. Siinä oletetaan sosiaaliturvamenojen poikkeavan muista veroilla kustannettavista menoista siten, että ne aiheuttamiensa kustannusten lisäksi myös vaikuttavat vääristävästi keskeisiin taloudellisiin päätöksiin. Sen lisäksi, että hyvinvointivaltio tulee liian kalliiksi, se on myös syyllinen Euroopan talouden alavireeseen. Näiden kahden argumentin ero tulee selväksi esimerkiksi siitä yllä esittämästäni esimerkistä marsilaisesta, joka tarjoutuu kustantamaan hyvinvointivaltion. Vääristävän vaikutuksen argumentti saattaisi hyvinkin johtaa marsilaisen tarjouksen hylkäämiseen sen taloudelle haitallisten vaikutusten vuoksi.

Argumentti esitetään joskus siinä muodossa, että kaikenlainen puuttuminen markkinatalouteen vääristää päätöksentekoa nostamalla marginaaliveroasteen yli nollan ja muuttamalla kilpailuolosuhteet sellaisiksi, että ne eivät ole kaikille tasavertaiset. Tämän ajattelutavan ongelma on se, että se perustuu oletukseen maailmasta, jossa vallitsee täydellinen kilpailu ja jossa kysyntä ja tarjonta ovat täydellisessä tasapainossa, mutta tuollaisessa teoreettisessa tilanteessahan ei hyvinvointivaltion kattamia riskejä olisi olemassakaan. Työttömyys olisi enintään vapaaehtoista. Pääoma- ja vakuutusmarkkinat olisivat kattavat. Voisin nyt ostaa tulevaan käyttööni henkilökohtaista hoivaa, jota tarvitsisin vasta n vuoden päästä. Jotta kuitenkin voisimme tarkastella sosiaaliturvan taloutta, meidän on siirryttävä pois tällaisesta hypoteettisesta maailmasta. Meidän on otettava huomioon ainakin jotkin niistä riskeistä, joita ajatellen hyvinvointivaltio luotiin.

Otetaan esimerkiksi Alesinan ja Perottin (1997) huomiota herättäneessä artikkelissaan *The Welfare State and Competitiveness* esittämä ei-kilpailullinen

malli, jossa tutkitaan kahden maan muodostamaa maailmaa. Ensimmäisessä maassa (kotimaa) ammattijärjestöt osallistuvat palkkaneuvotteluihin, mistä seuraa työttömyyttä. Toisessa maassa (ulkomaa) työmarkkinoilla vallitsee täysi kilpailu ja täystyöllisyys. Työntekijöillä, joiden oletetaan olevan täysin homogeenisia toimijoita, on ajalleen vaihtoehtoinen käyttötarkoitus, jonka arvo esitetään muodossa R ja jonka oletetaan olevan arvoltaan pienempi kuin työstä saatava ansio. Jos oletetaan, että on olemassa myös työttömyyskorvaus B , kynnyspalkaksi muodostuu $(R+B)$. Sellaisessa työmarkkinaneuvottelumallissa (*right to manage*), jossa työllisyyden määräävät yksinomaan yritykset, ammattijärjestöjen neuvottelema palkka on yhtä kuin kynnyspalkka + *mark-up* (palkanlisä) $(1+m)$. Bruttopalkkaa kasvattavat sosiaaliturvamaksut (t) , joilla tässä oletetaan kustannettavan sosiaalietuudet. Kokonaistyökustannuksiksi tulee $W \equiv (1+t)(1+m)(R+B)$. Kuten kuvioista 4 näemme, tämä merkitsee sitä, että hyvinvointivaltio vaikuttaa työllisyyteen sekä vero- taakan (t) että toimijoiden valintojen (B) kautta.

Tällaisessa tilanteessa vaikuttaa tosiaan siltä, että hyvinvointivaltion supistaminen (B :n pienentäminen) kasvattaisi työllisyyttä ja tehostaisi taloutta. On kuitenkin huomattava kaksi seikkaa. Ensinnäkin on muistettava, että työttömyysvakuutus luotiin työmarkkinoiden toiminnan kehittämiseksi. Englannin kansanvakuutusjärjestelmän (*National Insurance*) kehittäjät olivat kyllä tietoisia mahdollisista haittapuolista ja ottivatkin ne järjestelmää suunnitellessaan huomioon. Siksi on tarkasteltava myös työttömyysvakuutuksen institutionaalisia piirteitä. Se ei tarjoa etuuksia työttömille täysin ehdoitta. Aiemmassa teoksessani (Atkinson 1999) olen esitellyt mallin, jossa järjestäytyneen toimialan lisäksi on olemassa myös järjestäytymätön toimiala, jonka piirissä oleville työntekijöille maksetaan ”laiskottelun ja pinnaamisen” ehkäisemiseksi tehokkuuspalkkaa. Tässä mallissa on mahdollista, että työttömyysvakuutus- etuudet (erotuksena niiden kustantamiseksi tarvittavista vakuutusmaksuista) kasvattavatkin työllisyyttä. Pääsyy on se, että jälkimmäisessä mallissa otetaan huomioon institutionaaliset rakenteet, joiden puitteissa etuuksia maksetaan. Työttömyysvakuutusmaksujen keräämisperusteet (jotka usein jäävät huomiotta taloustieteellisissä malleissa) vaikuttavat ammattijärjestöjen neuvottelemaan palkkaratkaisuun, ja työttömyysvakuutuksen kattavuus järjestäytyneellä ja järjestäytymättömällä alalla on eriasteinen. Toisaalta useimpiin työttö-

myysvakuutusjärjestelmiin sisältyvä määräys, että etuuksia ei makseta työrikkomukseen syyllistyneille, merkitsee sitä, että työttömyysetuus ei vaikuta järjestäytymättömällä alalla maksettavan tehokkuuspalkan määrääntymiseen.

Toinen huomionarvoinen seikka liittyy harjoitetun työmarkkinapolitiikan (jota kuviossa 4 vastaa m) ja hyvinvointivaltion menojen supistamisen (B) väliseen suhteeseen. Erään mielipiteen mukaan näitä kahta keinoa tulee soveltaa yhdessä. Elmeskov, Martin ja Scarpetta toteavat OECD-maita koskevassa tutkimuksessaan *Key lessons for labour market reforms*, että ”työttömyyden vähentämiseen tähtävien toimien on onnistuakseen ilmeisesti oltava luonteeltaan kokonaisvaltaisia, sillä eri alueilla toteutetut uudistukset vahvistavat toistensa vaikutuksia” (1998, 223). *IMF Staff Papers* -sarjassa julkaistun Coen and Snowerin artikkelin *Policy Complementarities* mukaan ”tärkeä osa harjoitettavista työmarkkinapolitiittisista toimista on siinä mielessä täydentäviä, että ne vaikuttavat tehokkaammin, jos ne toteutetaan samanaikaisesti muiden toimien kanssa kuin jos ne toteutetaan yksinään. Tarvitaankin perusteellisia työmarkkinauudistuksia, jotka käsittävät laajan joukon toisiaan täydentäviä toimia” (1997, 1). Kirjoittajat määrittelevät täydentävyyden varovasti tarkoittamaan ainoastaan eri toimien toisiaan vahvistavia vaikutuksia, mutta heidän argumenttiaan on tulkittu myös siten, että sen mukaan mikään maa ei voisi keskittyä vain yhteen toimenpidevaihtoehtoon; siis esimerkiksi joustavoittaa työmarkkinoita mutta jättää korkeatasoinen sosiaaliturva ennalleen. Ei ole kuitenkaan mitenkään ilmeistä, että hallitusten pitäisi sekä joustavoittaa työmarkkinoita että leikata sosiaaliturvaa. Yllä kuvatussa mallissa joko m:n tai B:n vähentäminen pienentää työttömyyttä. Toisin sanoen mitä joustavammat työmarkkinat ovat, sitä vähemmän etuusvääristymää esiintyy.

Johtopäätökset

Olen tässä osassa esittänyt, että residuaalisen hyvinvointivaltion malli ei ole lupaava kehitysuunta. Onneksi sille on kuitenkin vaihtoehtoja. Sosiaaliturvan leikkaaminen ei ole ollenkaan väistämätön tosiasia. Jos kokonaisverokustannuksia pidetään ongelman ytimenä, veroja voi alentaa monella muullakin tavalla. Jos taas kannustineloukkujen katsotaan muodostavan ongelman, sosiaaliturvan voi rakentaa sellaiseksikin, että negatiiviset vaikutukset kompensoidaan. Työ-

markkinoiden joustavuuden lisääminen on myös vaihtoehto sosiaaliturvan leikkaamiselle. Tästä pääsenkin esitykseni viimeiseen osaan, jossa käsitelen tulevaisuuden mahdollisuuksia etenkin laajentuvan EU:n kannalta.

3 Miten tästä eteenpäin?

Tässä luvussa lähdän siitä olettamuksesta, että hyvinvointivaltioon liittyviä sosiaalisia päämääriä ei hylätä. Sosiaalinen osallisuus (*social inclusion*) on otettu mukaan EU:n Agenda 2000:een. Päähuomio on tosin kiinnitetty taloustavoitteisiin, mutta sosiaalisissa kysymyksissäkin on päästy kunnolla eteenpäin.

Sosiaalinen osallisuus ja Agenda 2000

Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 päätettiin sosiaalipolitiikkaa kehitettävän avoimen koordinaation keinoin tavalla, joka oli jo ns. Luxemburgin prosessissa otettu käyttöön työllisyyden osalta. Avoin koordinaatio tarkoittaa sitä, että luodaan Euroopan unionin tason ohjeet, asetetaan määrälliset ja laadulliset mittarit, joita käytetään kaikissa jäsenvaltioissa, ja toteutetaan vertaisarviointiin perustuvaa valvontaa. Avoin koordinaatio on saanut osakseen myös kritiikkiä etenkin Euroopan perustuslaista käydyssä keskustelussa, mutta mielestäni se on melko nokkela keksintö. Se on yhteydessä subsidiariteettiin eli läheisyysperiaatteeseen, jonka mukaan sosiaalipolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Nizzan huippukokouksessa sovittiin, että jäsenvaltiot tekisivät omat kansalliset toimintasuunnitelmansa köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi. Nämä kansalliset sosiaalisen osallisuuden toimintasuunnitelmat ovat perusteiltaan samankaltaisia kuin kansalliset työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmat, ja niiden tarkoitus on määrittää kansalliset strategiat ja yksityiskohtaiset poliittiset toimenpiteet.

Avoin koordinaatio lähtee siitä perusolettamuksesta, että käytännön toimista vastaavat läheisyysperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot. Se ei kuitenkaan tarkoita, että ne asettaisivat sosiaalipolitiikan päämäärätkin, mikä tapahtuu EU:n tasolla. Käytännössä päämäärät on kuvattu sosiaali-indikaattoreina, jotka valtioiden päämiehet sopivat Laekenissä joulukuussa 2001 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Huomattavaa kyllä,

jäsenvaltiot onnistuivat määrittämään yhteisesti sovitun sosiaalisen mittariston. Pääindikaattorit käsittävät pienituloisuuden, epätasaisen tulonjaon, työllisyyden alueellisen vaihtelun, pitkäaikais-työttömyyden ja työttömyyden yleensä, alhaisen koulutustason, elinajan odotteen sekä terveydelliset ongelmat. Kaikki indikaattorit on myös jaettu alakategorioihin (esimerkiksi köyhyys jaoteltuna sukupuolen mukaan tai ikäryhmittäiset luokiteltut).

Sen merkitys, että on sovittu niistä ulottuvuuksista, joilla sosiaalista suorituskykyä mitataan, käy paremmin ilmi palaamalla enimmäisveroastetta koskevaan kysymykseen. Maiden välinen verokilpailu mainitaan usein enimmäisveroastetta rajoittavana tekijänä. Maiden kilpaillessa investoinneista, yrityksistä ja osaavista työntekijöistä veroja alentamalla sosiaalimenoihin saattaa kohdistua pienentämisspaineita, mikä vuorostaan voi heikentää maiden sosiaalista toimintakykyä. Kun otetaan huomioon, että EU tarkkailee maiden sosiaalista suorituskykyä ja että sosiaaliturvan leikkaukset heikentävät sitä, Agenda 2000:n voidaan tältä osin nähdä toimivan tasapainottavana tekijänä. EU instituutiona sisäistää osan globalisaation kustannuksista ja lieventää verokilpailua. Niinpä onkin tärkeää, että sosiaalisen osallisuuden prosessi on osa yhteisölainsäädäntöä, jota uusien jäsenvaltioiden on sovellettava.

Sosiaalisen suorituskyvyn kriteerien asettaminen on siis askel eteenpäin, mutta mitä se merkitsee poliittisten valintojen kannalta?

Jäsenvaltioiden tekemät rakenteelliset uudistukset

Käsittelen aluksi yksittäisten jäsenvaltioiden toimia. Kuten yllä mainitsin, vetäytyminen kohti residuaalisen hyvinvointivaltion mallia on mielestäni huono ratkaisu. Sen sijaan olisi pyrittävä uudistamaan sosiaaliturvaa siten, että se myötäilee toteuttavaa talouspolitiikka eikä toimi sitä vastaan.

Otetaan esimerkiksi seuraava hyvin olennainen kysymys. Moni on sitä mieltä, että Euroopassa olisi nostettava eläkeikää ja lopetettava sitovan eläkeiän soveltaminen. Tätä on perusteltu verokustannusargumentin avulla. Usein esitetään myös, että valintatilanne eläke- ja varhaiseläkejärjestelmien ja työssäolon välillä ei ole tasapuolinen. Katsotaanpa kuitenkin tarkemmin, mistä tässä argumentissa

on kysymys. Tasapuolinen valinta eläkkeen ja työssäolon välillä merkitsee sitä, että henkilön ratkaisuun eläkkeelle siirtymisen ja yhden lisätyövuoden välillä eivät eläketekijät tai verotukselliset näkökulmat vaikuta. Julkispoliittiset toimet eivät vaikuttaisi suuntaan eivätkä toiseen. Jos taas painotetaan verokustannuksia, saattaisi olla houkuttelevaa kannustaa ihmisiä pysymään työelämässä. Eläkejärjestelmää voitaisiin muuttaa siten, että myöhen- netty eläkkeelle siirtyminen tehtäisiin houkuttelevammaksi korotetun eläkkeen avulla. Tässä on tehtävä ero kahden toimenpidemallin välillä. Toisessa on kysymys eläkejärjestelmän ja työssäolon välisen valintatilanteen tekemisestä tasapuolisemmaksi ja toisessa verokustannusten pienentämisestä.

Verokustannusten kannalta avaintekijä on eläkkeensaajien ja työssä olevien välinen huoltosuhte. Se taas riippuu sekä eläkeiästä että iästä, jossa tullaan työmarkkinoille. Jälkimmäisestä puhutaan paljon, mutta eläkeiälläkin on ollut suuri vaikutus huoltosuhteen kasvuun. Ikäskaalan molemmista päistä on tippunut pois työntekijöitä, kuten näemme kuviosta 5 (lähde: Euroopan komissio, 2004a, 31). Pidentyneille koulutusajoille on tietysti hyviä perusteita, mutta tuskin ne ovat ainoa syy. Ihmiset saattavat siirtää opintojaan, pitää väli vuosia; työhönottoprosessitkin saattavat kestää pitkän ajan. Yksittäiset maat voisivat tehdä yhtä ja toista nostakseen alle 30-vuotiaiden työssäkäyntiastetta. Maiden välillä on hyvin suuria eroja. Sosiaaliturvan näkökulmasta tämä kaikki tarkoittaa, että olisi kiinnitettävä huomiota työssäoloajan keston eikä eläkeikään. Ruumiillista työtä tekevä henkilö, joka aloitti työnteon 15-vuotiaana, on 60 vuoden iässä ehtinyt olla töissä 45 vuotta. Kahdenkymmenen viiden vuoden iässä työelämään tulleen taas on jatkettava työntekoa 70-vuotiaaksi hankkiakseen yhtä pitkän vakuutuskauden. Eläkejärjestelmät olisi rakennettava yhteensopiviksi työssäoloajan kanssa.

Tähänastiseen argumenttiin liittyy oletta- mus, että eläkejärjestelmään tehtävät muutokset saavat aikaan muutoksia ihmisten eläkekäyttäytymisessä. Näimme kuitenkin osassa 1, että eläkejärjestelmän syntyminen on nähtävä yhteydessä työsuhteen kehitykseen. Poliittista keskustelua todellisen eläkeiän nostamisesta ja eläkepakon poistamisesta on yllättäen käyty ilman, että olisi juurikaan analysoitu syitä, miksi eläkkeet alun perin syntyivät. Kuten Lazear (1979) ja muut ovat osoittaneet, yrityksille ja vakituisessa työsuhteessa oleville edullisin vaihtoehto saattaa olla palkkausjärjestelmä,

jossa työntekijöille maksetaan aluksi heidän tuottavuuttaan pienempää palkkaa ja myöhemmin tuottavuutta suurempaa palkkaa. Tietoisuus tulevaisuudessa odottavasta palkkaedusta saa työntekijät yrittämään kovemmin. Tämä kannustinvaikutus kuitenkin heikkenee ajan mittaan. Molemmat osapuolet voivat myös sopia heti aluksi, että tuottavuuden ylittävälle palkalle tulee loppu pakollisen eläkkeelle siirtymisen muodossa. Jos nyt sitten hallitus puuttuu peliin ja poistaa pakollisen eläkkeelle siirtymisen, yritysten saattaa olla pakko pitää töissä työntekijöitä, joiden tuottavuus jää pienemmäksi kuin heille maksettava palkka ja heikkenee edelleen. Pakollisen eläkkeelle siirtymisen poistaminen vaikuttaa palkka- ja työllistämiskäytännön esimerkiksi vähentämällä työnantajien halukkuutta tarjota työtä ikääntyneille työntekijöille. On siis pidettävä mielessä yhtä lailla työmarkkinoiden kysyntä- kuin tarjontapuolikin. Tässä on taas yksi syy lisää tarkastella elinkaaren alkupäätä.

EU-tason toimet

EU-tason työllisyys- ja eläkepolitiikka toimii avoimen koordinaation periaatteen mukaisesti. Ulkopuolinen havainnoija saattaisi ihmetellä, miksi yleensä oletetaan avoimen koordinaation toimivan ollenkaan? Miksi jäsenvaltiot suostuisivat vapaaehtoisesti pyrkimään päämääriin, jotka eivät sovi yhteen niiden omien prioriteettien kanssa? Onko sosiaalinen agenda siis joko merkityksetön tai voimaton? Kaikesta huolimatta on mahdollista löytää syitä sille, miksi jäsenvaltiot ovat hyväksyneet yhteiset indikaattorit suorituskyvyn arvioimiseksi ja harkitsevat yhteisten tavoitteiden asettamista, jotka edellyttävät niitä toimimaan eri tavoin kuin tähän asti. Sitoutuminen on yksi tärkeä tekijä. Tietäen toimikautensa rajat hallitukset haluavat sitouttaa seuraajansa, ja tuntien omat heikkoutensa ne ovat valmiita sitomaan itsensä tiettyyn politiikkaan vaikka olosuhteet muuttuisivatkin. Tässä on häivähdyksiä sekä Madame de Pompadourista (”meidän jälkeemme vedenpaisumus”) että Odysseuksesta (”sitokaa minut mastoon”). Lissabonin sopimuksen muuttaminen vaatisi, että suuri enemmistö EU-jäsenvaltioiden päämiehistä ja hallituksista suostuisi siihen. Myös uskottavuuskysymykset vaikuttavat asiaan. Olen esittänyt aiemmin (Atkinson 1996), että vaalitaistelutilanteessa konservatiivisemmän puolueen edun mukaista on sitoutua konkreettiseen köyhystavoitteeseen, koska se siten antaa lisää uskot-

tavuutta lupauksilleen olla liukumatta liian kauan uudelleenjakopolitiikasta.

On siis löydettävissä ilmeisiä syitä sille, miksi yksittäiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhteiseen poliittiseen toimintamalliin. Järjestelyn sitovuus ei ole kuitenkaan kovin pitävä, ja vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä olemme jo nähneet, että paljon virallisemmat säännötkin ovat rikottavissa. Vertaispaine ei yksinään varmista, että jäsenvaltiot noudattaisivat politiikkaa, jolla vähennetään EU:n köyhyysastetta tai muita syrjäytymisen tekijöitä. On siis ehkä tehtävä se johtopäätös, että ”jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitetta”, lainatakseni Maastrichtin sopimusta, ja että siksi EU-tason toimet ovat perusteltuja.

Millaisia näiden toimien sitten pitäisi olla? Läheisyysperiaatteen hengen mukaisesti vaikuttaa järkevältä harkita kaikkein vähiten jäsenvaltioiden omia toimia rajoittavaa koordinaation muotoa eli

- määritellä ainoastaan minimitaso
- huolehtia siitä, että minimitaso määritellään erikseen jokaisen jäsenvaltion olosuhteiden mukaisesti
- jättää jäsenvaltioille näin asetettujen rajojen puitteissa mahdollisimman suuri vapaus valita toteutettavat toimenpiteet.

Konkretisoidaan asiaa käsittelemällä lapsiperheiden köyhyyttä. Lapsiköyhyys on saanut yhä enemmän huomiota. Kuten 2004 julkaistussa Yhteisessä raportissa sosiaalisesta osallisuudesta todetaan, ”useimmissa maissa lapset kohtaavat suurempaa tuloköyhyyttä kuin aikuiset. Lasten kokema puute täytyy ottaa vakavasti, sillä sen tiedetään vaikuttavan heidän tulevaan kehitykseensä ja mahdollisuuksiinsa” (Euroopan komissio 2004, 19 ja 21). EU voisi puuttua kysymykseen määrittelemällä lapsia koskevan vähimmäistulotason tietyksi prosenttiosuudeksi kunkin jäsenvaltion ekvivalentista mediaanitulosta kutakin lasta kohti (joka olisi mahdollisesti vielä riippuvainen lapsen iästä). Toimeenpano jäisi jäsenvaltioiden tehtäväksi, ja ne voisivat käyttää siihen haluamiaan keinoja. Minimitaso taattaisiin lapsilisän, verohelpotusten, luontoisetuuksien tai työnantajien tarjoamien etuuksien avulla.

Tätä politiikkaa voisi kutsua investoinniksi Euroopan lasten tulevaisuuteen, ja se olisi myös inves-

tointi Euroopan tulevaisuuteen yleensä. Esitin luvussa 1, että nykyisen hyvinvointivaltion syntyhistoria on ainakin osittain yhteydessä haluun rakentaa ja yhdistää kansakuntia. Sama pätee nyt EU:ssa, jossa pyritään luomaan uutta ylivaltiollista poliittista toimijaa. Se kuvataan vapaakauppa-alueena, yhteismarkkinoina ja yhteisenä valuuttana, mutta sen sosiaalista identiteettiä ei ole vielä luotu. Lapsille vähimmäistoimeentulon turvaava yhteinen poliittinen toimintamalli voisi olla tärkeä osa EU:n sosiaalisen identiteetin rakentamista.

Johtopäätökset

Johtopäätökseni voidaan tiivistää seuraavasti:

Kun tarkastellaan mennyttä aikaa, on pidettävä mielessä hyvinvointivaltion alkuperä ja ne tehtävät, joita varten se luotiin. Hyvinvointivaltio kasvoi nykyaikaisen työsuhteen luomien tarpeiden pohjalta osana eläkkeen ja työttömyyden eriytymistä omiksi ilmiöikseen. Se luotiin vastaukseksi

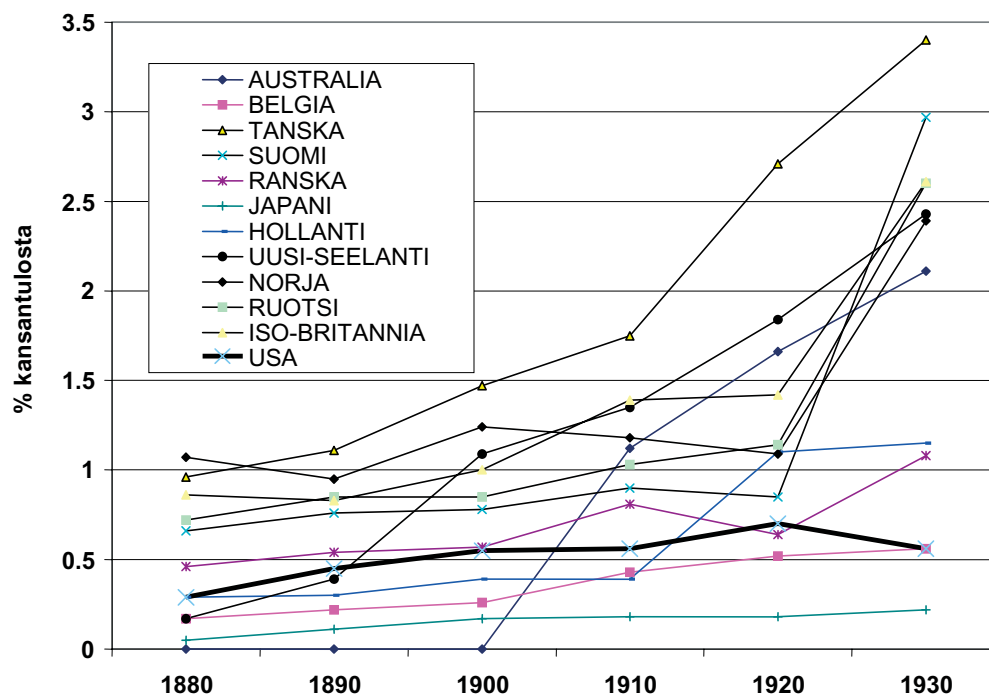
liberaalin markkinatalouden sosiaalista oikeutusta koskeville epäilyille.

Tänä päivänä hyvinvointivaltio kohtaa joukon merkittäviä taloudellisia haasteita, mutta meillä on kaikkea huolimatta valinnan mahdollisuus. Vetäytyminen residuaalisen hyvinvointivaltion malliin ei ole mikään väistämätön kehityssuunta.

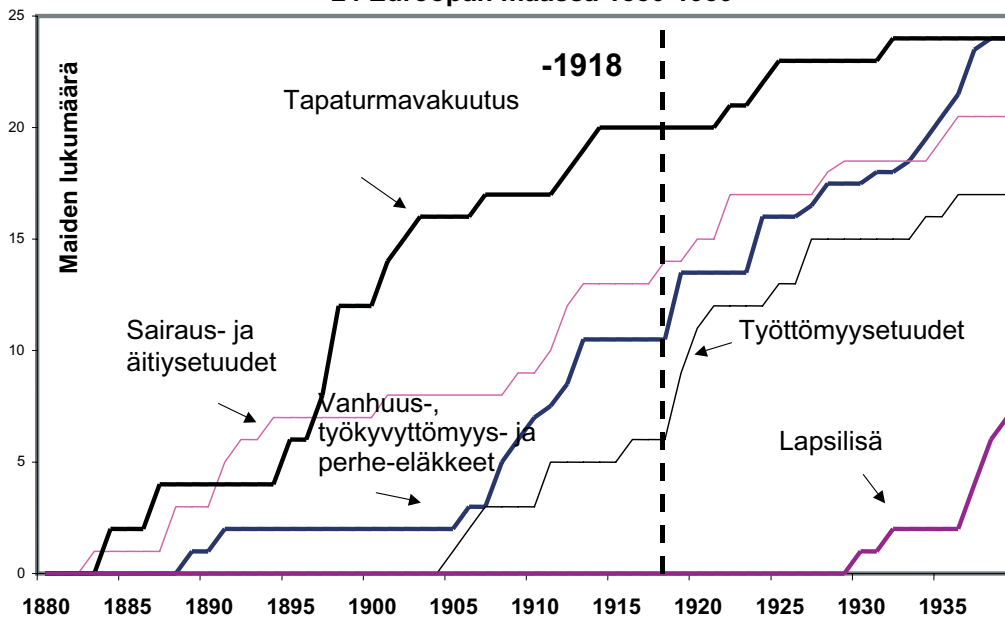
Kun katsotaan tulevaisuuteen, EU:n sosiaalinen toimintaohjelma vaikuttaa yhdistyvässä Euroopassa lieventävästi verokilpailuun, johon uudetkin jäsenvaltiot nyt osallistuvat. Hyvinvointivaltio on uudistettava kansallisella tasolla, mitä koski esimerkkinä työssäoloajan pidentämisestä, mutta myös EU:n tasolla tarvitaan erityisiä toimia. Lasten vähimmäistoimeentulotason määrittäminen vastaisi lisääntyviin huoliin lapsiköyhyydestä ja rakentaisi tehokkaasti EU:n yhteistä sosiaalista identiteettiä.

Suomentanut Harri Lipiäinen.

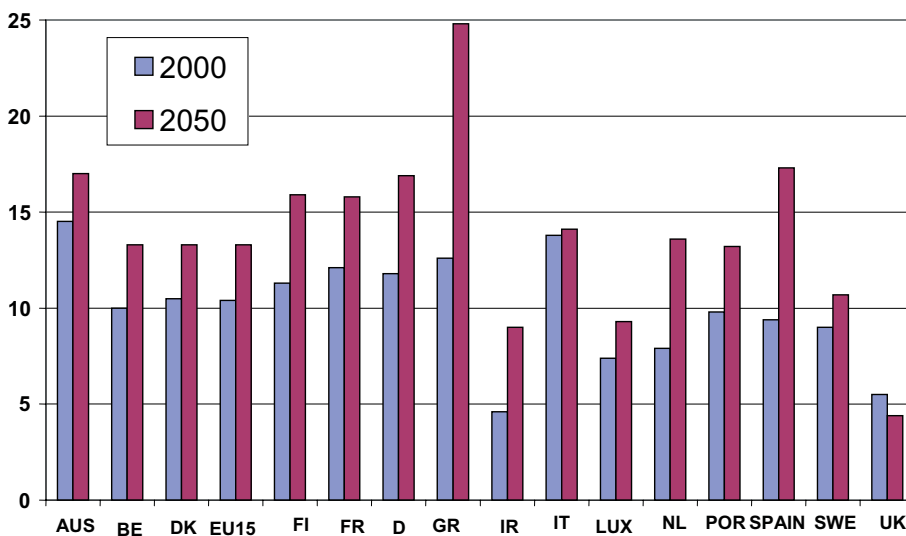
Kuvio 1: Julkiset sosiaalimenot 1880-1930



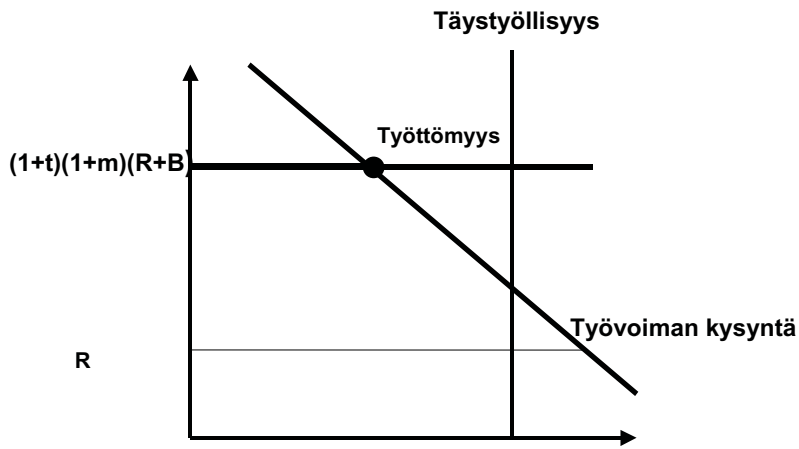
**Kuvio 2 : Hyvinvointijärjestelyjen käyttöönotto
24 Euroopan maassa 1880-1939**



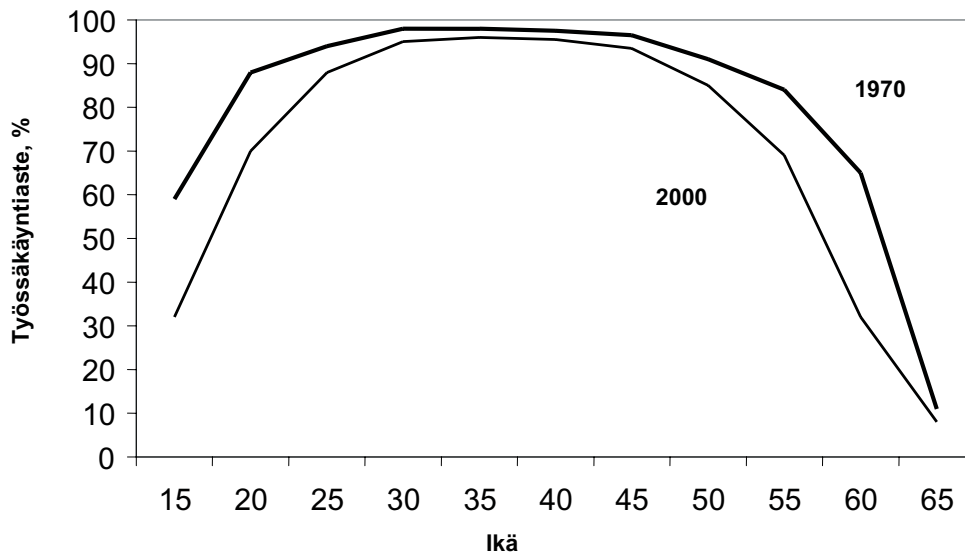
Kuvio 3: Julkisten eläkemenojen osuus BKT:stä, %



Kuvio 4: Verojen ja etuuksien vaikutus ei-kilpailullisessa mallissa



Kuvio 5: Miesten työssäkäyntiaste 15 EU-maassa 1970 ja 2000



References/Kirjallisuus

- Alesina, A and Perotti, R, 1997, "The Welfare State and Competitiveness", *American Economic Review*, vol 87: 921–939.
- Ashford, D E, 1986, *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, Oxford.
- Atkinson, A B, 1996, "Promise and Performance: Why We Need an Official Poverty Report" in P Barker, editor, *Living as Equals*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A B, 1999, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Atkinson, A B, 2002, "Globalisation and the European Welfare State at the Opening and Closing of the Twentieth Century", in H Kierzkowski, editor, *Europe and Globalization*, Palgrave Macmillan, London.
- Buchanan, J M, 1998, "The Fiscal Crises in Welfare Democracies with Some Implications for Public Investment" in H Shibata and T Ihori, editors, *The Welfare State, Public Investment, and Growth*, Springer Verlag, Berlin.
- Coe, D T and Snower, D J, 1997, "Policy complementarities: The case for fundamental labour market reform", *IMF Staff Papers*, vol 44: 1–35.
- Elmeskov, J, Martin, J P, and Scarpetta, S, 1998, "Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences", *Swedish Economic Policy Review*, vol 5: 207–252.
- European Commission, 2004, *Joint Report on Social Inclusion*, European Commission, Brussels.
- European Commission, 2004a, *Report of the High-Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, European Commission, Brussels.
- Garraty, J A, 1978, *Unemployment in History*, Harper, New York.
- Hannah, L, 1986, *Inventing Retirement*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lazear, E, 1979, "Why is there mandatory retirement?", *Journal of Political Economy*, vol 87: 1261–1284.
- Lindert, P H, 1994, "The Rise of Social Spending, 1880–1930", *Explorations in Economic History*, vol 31: 1–37.
- Piore, M J, 1987, "Historical perspective and the interpretation of unemployment", *Journal of Economic Literature*, vol 25: 1834–1850.
- Rubinow, I M, 1913, *Social Insurance*, Williams and Norgate, New York.
- Salais, R, Baverez, N, and Reynaud, B, 1986, *L'Invention du Chômage*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Tanzi, V, 2002, "Globalization and the Future of Social Protection", *Scottish Journal of Political Economy*, vol 49.
- Tanzi, V, 2004, "Globalization, Social Protection and Public Finance", paper prepared for United Nations Development Program.
- Williamson, J G, 1996, "Globalization, Convergence, and History", *Journal of Economic History*, vol 56: 277–306.