

Mikä ihmeen osallistava kasvu?

Osallistavasta kasvusta on tullut viime vuosina usein käytetty talouspoliittinen termi. Tässä artikkelissa perehdytään tämän käsitteen historiaan, sen eri määritelmiin sekä siihen, miten osallistavaa kasvua ja sen toteutumista on pyritty analyttisesti arvioimaan ja mittaamaan. Artikkelissa osoitetaan, että osallistavalle kasvulle ei ole muodostunut vakiintunutta määritelmää ja myös tavat mitata sitä vaihtelevat. Artikkelissa pohditaan lisäksi, onko osallistava kasvu hyvä suomenkielinen termi kuvaamaan sitä prosessia, johon käsitteellä on yleisimmin viitattu.

Kaikkina aikoina yhteiskuntapolitiikassa on hallitsevia käsitteitä, joita käytetään toistuvasti muun muassa politiikkaohjelmissa ja poliittisessa keskustelussa. Viime vuosien aikana talouspolitiikassa yhdeksi tällaiseksi on kohonnut osallistava kasvu ("inclusive growth"). Yleisluontoisesti osallistava kasvu voidaan määritellä prosessiksi, jossa kaikki ihmiset pääsevät osallisiksi talouskasvun hedelmistä.

Kun Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2010 Lissabonin strategian tilalle uuden Eurooppa 2020-strategian, yhdeksi sen päätavoitteeksi nostettiin osallistava talouskasvu. Myös kansainvälisissä organisaatioissa osallistava kasvu on ollut näkyvästi esillä. Esimerkiksi vuonna 2015 Suomessa järjestetyssä OECD:n hallintoministereiden kokouksessa pohdittiin sitä, miten hyvällä hallinnolla voidaan edistää nimenomaan osallistavaa kasvua. Viime lokakuussa Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) puolestaan julkaisi vuosiraporttinsa otsikolla "Osallistavan kasvun edistäminen". Viime vuosien yhteiskunnallinen liikehdintä – muun muassa arabikevät ja populististen liikkeiden nousu globaalis-

sa pohjoisessa – näyttävät osaltaan kannustavan järjestöjä puhumaan osallistavasta kasvusta. Esimerkiksi IMF (2017) painottaa katsauksessaan osallistavan kasvun tarvetta erityisesti Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa.

Osallistava kasvu on prosessi, jossa kaikki ihmiset pääsevät osallisiksi talouskasvun hedelmistä.

Osallistavasta kasvusta on selvästi tullut kansainvälisessä talouspoliittisessa keskustelussa iskusana(pari), johon tässä ajassa halutaan nojautua. Usein tämänkaltaisten iskusanojen ongelmaksi muodostuu se, etteivät edes niiden käyttäjät osaa välttämättä kertoa, mihin sana tarkkaan ottaen viittaa. Tämän artikkelin tavoitteena on valaista osallistavan kasvun käsitettä. Esitän artikkelissa lyhyen osallistavan kasvun käsittehistorian sekä pohdin käsitteen osuvuutta suomen kielessä. Tämän lisäksi tarkastelen sitä, miten osallistavaa kasvua on pyritty taloustieteiden piirissä operationalisoimaan eli millaisia konkreettisia sisältöjä käsit-

teelle on annettu ja miten osallistavaa kasvua on pyritty mittaamaan.

KÄSITTEEN HISTORIAA JA KÄSITTEHISTORIAA

Suomeen osallistavan talouskasvun käsite on kulkeutunut kansainvälisten organisaatioiden kautta. Käsitteen juuria onkin syytä etsiä englanninkielisestä tutkimuskirjallisuudesta ja talouspoliittisista asiakirjoista. Kirjallisuuden tarkastelu osoittaa, että taloustieteen ja talouspolitiikan piirissä osallistavan kasvun käsite on alkanut yleistyä käytössä 2010-luvun taitteessa. Viime vuosina käsitettä on käytetty yhä useammassa tutkimuksessa, artikkeleissa ja talouspoliittisissa asiakirjoissa. Kyseessä on siis verraten tuore käsite, joka on kuitenkin nopeasti vakiinnuttanut asemansa.

Osallistavan kasvun käsite on peräisin kehitystalouden ja kehityspolitiikan kentältä. Suurin osa viime vuosien viittauksista osallistavaan kasvuun löytyy Aasian kehityspolitiikkaa käsittelevistä teksteistä. ALI (2007) on paikantanut käsitteen synnyn Intian kehityspolitiikassa 2000-luvun alussa tapahtuneeseen muutokseen, jonka myötä 50 vuotta kestäneen köyhyyden vähentämisen tavoit-



Jussi Ahokas arvioi, ettei osallistavan kasvun käyttö talouspoliittisessa keskustelussa ole vähentymässä, joten käsitteelle olisi hyvä löytää vakiintunut määritelmä.

OSALLISTAVAN KASVUN KÄSITTEELLÄ ON PALJON YHTEISTÄ KÖYHIEN ASEMAN MONIPUOLISEN PARANTAMISEN KANSSA.

telun jälkeen lähdettiin tavoittelemaan laaja-alaisemmin kestäväää kasvua, jonka myötä myös köyhien taloudelliset mahdollisuudet paranevat.

Osallistavan kasvun käsitteessä on paljon yhteneväisyyksiä köyhiä tukevan kasvun (pro-poor growth) käsitteen kanssa, jota käytettiin ja josta käytiin keskustelua kehitystalouden ja -politiikan piirissä laajasti 2000-luvun taitteessa (ks. esim. **KAKWANI JA PERNIA** 2000). Erityisesti ne köyhiä tukevan kasvun määrittelyt, jotka tekevät pesäeroa köyhyyden vähentämisen näkökulmaan ja jotka painottavat monipuolista – sekä absoluuttista että suhteellista – köyhien aseman parantamista, voidaan nähdä läheisinä osallistavalle kasvulle (ks. esim. **OSMANI** 2005).

Usein osallistava kasvu on pyritty erottamaan köyhiä tukevasta kasvusta korostamalla sen laaja-alaisempaa yhdenvertaisuusnäkökulmaa (esim. **ALI** 2007) sekä kattavaa näkökulmaa kasvun tekijöihin ja eri väestöryhmien tilanteisiin (esim. **IANCHOVICHINA JA LUNDSTRÖM** 2009 sekä **ALI JA ZHUANG** 2007). Tällä tavalla osallistava kasvu on määritelty prosessiksi, jossa huolehditaan siitä, että kasvun tuomat taloudelliset mahdollisuudet lisääntyvät mahdollisimman laajasti kaikissa ihmisryhmissä. Yleensä lisäksi esitetään kuitenkin vaatimus, että köyhien ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisryhmien taloudellisten mahdollisuuksien tulisi kasvun myötä erityisesti parantua (esim. **GEORGE YM.** 2012 ja **SURYANARAYANA** 2008).

Alan kirjallisuuden tarkastelu osoittaa, että keskustelu osallistavan kasvun käsitteestä ja sen määrittelystä on kehitystalouden ja kehityspolitiikan kentällä edelleen kesken. Yksiselitteistä määrittelyä termille ei ole mahdollista antaa, ja tutkijoiden sekä asiantuntijoiden näkökulmista paljon riippuu esimerkiksi se, kuinka paljon käsitteessä painotetaan köyhien suhteellisen aseman parantu-

mista ja köyhyyden vähenemistä sekä tuloerojen kaventumista.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana osallistavan kasvun käsite on otettu käyttöön laajemmin kansainvälisissä organisaatioissa ja yhteisöissä ja sitä on sovellettu myös kehittyneiden maiden talouspoliittisten tavoitteiden asettamisessa. Globaali finanssikriisi näyttää muodostavan tässä muutoksessa selkeän leikkauskohdan. Esimerkiksi kun Euroopan unionin jäsenmaat vuonna 2010 päivittivät yhteisen tulevaisuusstrategiansa, osallistava kasvu nostettiin yhdeksi kolmesta prioriteetista.

Osallistava kasvu on yksi kolmesta prioriteetista EU:n Eurooppa 2020-strategiassa.

Eurooppa 2020-strategiassa (**EUROOPAN KOMISSIO** 2010) osallistavalla kasvulla viitataan tilanteeseen, jossa talouskasvun edut leviävät kaikille Euroopan unionin alueille siten, että kaikille unionissa elävillä ihmisillä on tarjolla mahdollisuuksia koko elämänsä ajan. Keskeistä on siis alueellinen yhdenvertaisuus ja ihmisten (taloudellisten) mahdollisuuksien lisääminen yhdenvertaisesti talouden kasvussa. EU:ssa osallistavalle kasvulle annettu määritelmä vastaa jotakuinkin yleistä kehitystalouden määritelmää, joskin alueellinen yhdenvertaisuus painottuu siinä erityisesti. Tämä liittyy Euroopan unionin pitkäaikaiseen tavoitteeseen vähentää alueellisia eroja ja vahvistaa alueellista koheesiota.

Eurooppa 2020-strategiassa linjataan, että osallistavaa kasvua tavoitellaan edistämällä korkeaa työllisyyttä, panostamalla osaamiseen sekä torjumalla köyhyyttä. Köyhyyden vähentäminen on siis aiemmin esiteltyjen määritelmien tavoin vahvasti läsnä myös EU:n osallistavan kasvun määritelmässä. Kaksi muuta ta-

voitetta ovat niin ikään hyviä esimerkkejä sellaisista kasvua tukevista politiikoista, joita osallistavan kasvun määritelmään on usein sisällytetty. Kuten alueellinen koheesio, myös korkea työllisyys ja väestön koulutustason nostaminen ovat olleet aiemminkin Euroopan unionin asialistalla. Osallistavasta kasvusta näyttää tulleen EU:ssa kattokäsite, jonka alle on kerätty erilaisia taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota tukevia politiikkoja.

Tuore esimerkki osallistavan kasvun määrittelystä löytyy Kansainvälisen valuuttarahaston vuosikatsauksesta viime lokakuulta (**IMF** 2017). Siinä osallistavan kasvun edellytykseksi esitetään, että eriarvoisuus ihmisten mahdollisuuksien välillä vähenee talouden kasvaessa. Erityisesti valuuttarahasto korostaa osallistavan kasvun määrittelyssä epätasaista tulonjakoa ja siihen puuttumista. Muutoin valuuttarahaston osallistavan kasvun määrittely jää varsin pintapuoliseksi ja termi toimii enemmän iskusanana kuin hyvin määriteltynä analyttisenä käsitteenä.

Kansainvälisen valuuttarahaston tapa käyttää osallistavaa kasvua on jälleen hyvä esimerkki siitä, kuinka termin alle voidaan niputtaa jo aiemmin tietyn toimijan asialistalla olleita tavoitteita ja politiikkatoimia. Tämä tietysti hämärtää käsitettä ja vaikeuttaa sen käyttöä analyttisessä talous- ja yhteiskuntapolitiisessa keskustelussa. Oman haasteensa kansainvälisesti käytettäville käsitteille tuo se, että eri kielissä voi olla vaikea löytää niille osuvaa käännoästä. Seuraavaksi tarkastelenkin sitä, miten osallistava kasvu toimii suomen kielessä ja mitä ongelmia termiin mahdollisesti sisältyy.

OSALLISTAVA KASVU VAI MUKAAN OTTAVA KASVU?

Englannin kielen ”inclusive growth” on kääntynyt suomen kielessä useimmiten osallistavaksi kasvuksi, vaikka joissain yhteyksissä käännoäksenä on käytetty

IMF:N OSALLISTAVAN KASVUN MÄÄRITTELY KOROSTAA TULOEROJEN KAVENTAMISTA.

myös inklusiivista kasvua. Tarkastelen seuraavaksi, kattaako ”osallistava”-sana niitä sisältöjä, joita esimerkiksi kehitystalouden piirissä osallistavalle kasvulle on annettu. Hyödynnän tässä tarkastelussa viimeaikaista suomalaista osallisuuskirjallisuutta.

Tässä kirjallisuudessa osallistamiseen on usein suhtauduttu kriittisesti. Osallistamisen nähdään asettavan ihmiset tavalla tai toisella passiivisiksi kohteiksi, joita ylhäältä päin pyritään erilaisin toimenpitein saamaan osallistumaan. Tästä näkökulmasta myös osallistava kasvu on mahdollista ymmärtää siten, että talouskasvua pyritään saamaan aikaan ihmisiä holhoamalla – esimerkiksi eri tavoin heitä työmarkkinoille patistelemalla. Tällainen ajattelu ei kuitenkaan vastaisi käsitteelle annettuja määritelmiä, joita edellä käsiteltiin. Siksi osallistava kasvu ei ole välttämättä paras mahdollinen termi asialle, jota sillä pyritään kuvaamaan.

ISOLA YM. (2017) avaavat osallisuuden käsitettä ja toteavat osallisuuden olevan liittymistä, suhteissa olemista, kuulumista, yhteisyyttä, yhteensopivuutta, osallistumista, vaikuttamista sekä mukaan ottamista. Näistä käsitteistä viimeinen eli mukaan ottaminen on käännetty englannin sanasta ”inclusion”. Tätä käännoästä seuraten ”inclusive growth” olisi suomeksi ”mukaan ottava kasvu”.

”Mukaan ottava kasvu” olisi osuvampi käsite kuvaamaan sitä, kuinka talouskasvu hyödyttää kaikkia.

Mukaan ottava kasvu tuntuukin mielekkäältä termiltä kuvaamaan prosessia, jossa keävän talouskasvun synnyttämät taloudelliset mahdollisuudet lisääntyvät mahdollisimman laajasti kaikissa ihmisryhmissä ja erityisesti parantavat niiden ihmisten asemaa, jotka ovat yh-

teiskunnassa heikoimmassa asemassa. Tapahtuu tämä sitten tulonjakopolitiikan, koulutuspolitiikan tai työllisyyspolitiikan kautta, keskeistä on se, että kaikki ihmisryhmät on huomioitu kasvua tukevassa politiikassa ja että kaikki hyötyvät lopulta myös sen tuloksista. Kun aidosti mukaan ottavaa kasvua pystytään tuottamaan, päästään tilanteeseen, jossa ihmiset sosioekonomisesta asemastaan riippumatta ovat ”samassa veneessä” eikä ”ketään jätetä”.

Jatkossa suomenkielisissä talouspoliittisissa teksteissä voisikin olla syytä tarkkaan harkita, pitäisikö osallistavan kasvun sijaan käyttää termiä ”mukaan ottava kasvu”. Riippumatta käytettävästä termistä, kiinnostava kysymys on se, miten konkreettisesti osallistavaa kasvua voidaan mitata ja sen toteutumista arvioida. Seuraavaksi käyn läpi joitakin esimerkkejä yrityksistä operationalisoida osallistavaa kasvua.

MITEN OSALLISTAVAA KASVUA ON MITATTU?

Kehitystalouden piirissä on pohdittu myös sitä, miten osallistavaa kasvua voitaisiin mitata ja miten olisi mahdollista osoittaa kasvun olleen osallistavaa. **ALI JA SON** (2007) ovat lähestyneet kysymystä hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta ja esittäneet, että osallistavaa kasvua voidaan arvioida sosiaalisen mahdollisuusfunktion avulla. Tämä on muunnos sosiaalisesta hyvinvointifunktiosta ja pitää sisällään kaksi tekijää: 1) keskimääräiset kansalaisille tarjolla olevat mahdollisuudet sekä 2) mahdollisuuksien jakautumisen kansalaisten kesken. Mahdollisuuksia kuvaa ihmisten osallistuminen hyvinvointipalveluihin ja koulutukseen. Jos taloudessa tapahtuu kasvua ja samalla kansalaisten mahdollisuudet keskimäärin kasvavat ja erot mahdollisuuksien välillä kaventuvat, voidaan kasvua pitää osallistavana. Tämän näkemksen mukaan kasvun osallistavuutta

voidaan siis arvioida palveluiden saatavuuden ja siinä tapahtuvien muutosten kautta.

Usein osallistavan kasvun mittaamiseen on liitetty tulonjako ja köyhyysaste, mikä juontaa juurensa köyhyyttä vähentävän kasvun kirjallisuudesta. **KLASEN** (2010) on esittänyt osallistavan kasvun mittaamiseen **KAKWANIN JA SONIN** (2008) kehittämää köyhyyskvi-valenttia kasvuastetta, joka huomioi sekä keskimääräisten tulojen kasvuasteen että kasvun hyötyjen jakautumisen köyhien ja ei-köyhien välillä. Vastaavanlaista tarkastelua ovat tehneet **ANAND ET AL.** (2013). Tässä näkökulmassa kasvu on osallistavaa, mikäli sen lopputuloksena on tasaisempi tulonjako ja köyhyyden vähentyminen.

Osallistavaan kasvuun voi liittyä julkisten palveluiden saatavuuden paraneminen, tuloerojen kaventuminen ja köyhyyden vähentyminen.

Tulonjaon muutoksen ja palveluiden saatavuuden lisäksi osallistavan kasvun mittaamiseen on ehdotettu sen tarkastelemista, miten eri sosioekonomisten ryhmien osallistuminen itse tuotantoprosessiin on muuttunut. Tällaista mitaustapaa ehdottanut **SURYANARAYANA** (2013) kuitenkin huomauttaa, ettei monestakaan maasta ole saatavissa riittävän yksityiskohtaista tilastoaineistoa tämän asian todentamiseksi. Toisin sanoen yksityiskohtaiset taustatiedot tuotannosta ja tulojen muodostumisesta puuttuvat.

Laaja-alaisempiakin lähestymistapoja osallistavan kasvun mittaamiseen on esitetty. Esimerkiksi **MCKINLEY** (2010) on ehdottanut osallistavan kasvun indeksin rakentamista. Indeksissä koottaisiin

yhteen indikaattoreita, jotka kuvaisivat muun muassa kasvussa, työllisyydessä, infrastruktuurissa, tuloköyhyydessä, tulojaossa, inhimillisessä pääomassa sekä sosiaalisessa suojelussa tapahtuvia muutoksia.

Niissä yhteyksissä, joissa osallistavaa kasvua on käytetty analyttisen käsitteen sijaan vähemmän tarkasti määriteltynä kattokäsitteenä, sen toteutumista on seurattu vaihtelevilla indikaattoreilla. Esimerkiksi Eurooppa 2020-strategiassa osallistavan kasvun alle on asetettu kaksi tavoitetta eli ihmisten osaamistason nostaminen sekä köyhyyden torjunta. Vaikka tätä ei ole suoraan ilmaistu, ajatuksena näyttää olevan, että jos talouskasvun ohella onnistutaan saavuttamaan osaamistason nousua sekä vähentämään köyhyyttä, voidaan kasvua pitää osallistavana. Strategiassa määrällisiksi tavoitteiksi on asetettu koulunkäynnin keskeyttävien osuuden vähentäminen, korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuuden nostaminen sekä kansallisten köyhyysrajojen alapuolella elävien eurooppalaisten määrän vähentäminen.

”Eurooppa 2020-strategiassa osallistavan kasvun alle on asetettu kaksi tavoitetta eli ihmisten osaamistason nostaminen sekä köyhyyden torjunta.”

Edellä havaittiin, että osallistavalle kasvulle ei ole muodostunut vakiintunutta määritelmää. Siksi ei olekaan yllättävää, että toistaiseksi esitetyt osallistavan kasvun mittaamisen ja arvioinnin tavat ovat myös monenkirjavia. Kaikissa niissä kuitenkin esiintyy jollain tavalla kasvu-analyysi yhdistettynä mahdollisuuksien, tulojen tai kulutuksen jakautumisen analyysiin. On kiinnostavaa nähdä, vakiintuuko käyttöön jatkossa joku tietty tapa mitata osallistavaa kasvua.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Osallistava kasvu on aikamme talouspoliittinen iskusana, joka on lähtöisin kehitystalouden ja kehityspolitiikan kentältä. Globaalin finanssikriisin jälkeen

osallistavasta kasvusta on alettu puhua myös kehittyneissä talouksissa. Osallistavan kasvun lisääntyneen käyttö talouspoliittisessa kielessä näyttää juontuvan siitä, että eriarvoisuuteen, tuloeroihin ja mahdollisuuksien jakautumiseen on alettu viime vuosina kiinnittää talouspolitiikassa entistä enemmän huomiota. Esimerkiksi Euroopan komissio on aiempaa voimakkaammin painottanut sosiaalista ulottuvuutta hahmotellessaan Euroopan unionin ja euroalueen tulevaisuutta.

Tässä valossa onkin odotettavaa, ettei osallistava kasvu ole katoamassa ta-

louspolitiikan kielestä vähään aikaan. Olisikin tärkeää, että osallistavalle kasvulle löydetäisiin jatkossa yleisesti jaettu määritelmä ja sen mittaamiseen löydetäisiin vakiintuneita tapoja. Tällä tavalla osallistava kasvu muuttuisi iskusanasta analyttiseksi käsitteeksi, jonka avulla on mahdollista jäsentää taloudellista kehitystä ja määrittää talouspolitiikan suuntaa. Suomessa olisi lisäksi syytä pohtia, pitäisikö jatkossa osallistavan kasvun sijaan puhua mukaan ottavasta kasvusta, joka kuvaa paremmin käsitteen sisältöä. ■

Kirjallisuus

- ALI, I. & SON, H. (2007), Measuring Inclusive Growth, *Asian Development Review*, 24:1, 11–31.
- ALI, I. & ZHUANG, J. (2007), Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implications, Asian Development Bank, ERD Working Paper 97.
- ALI, I. (2007), Pro-Poor to Inclusive Growth: Asian Prescriptions, Asian Development Bank, ERD Policy Brief 48.
- ANAND, R. & MISHRA, S. & PEIRIS, S. J. (2013), Inclusive Growth: Measurement and Determinants, IMF Working Paper 13/135.
- EUROOPAN KOMISSIO (2010), Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, Euroopan komission tiedonanto. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/AUTO/?uri=celex:52010DC2020>
- GEORGE, G. & MCGAHAN, M. & PRABHU, J. (2012), Innovation for Inclusive Growth: Towards a Theoretical Framework and a Research Agenda, *Journal of Management Studies*, 49:4, 661–683.
- IANCHOVICHINA, E. & LUNDSTRÖM, S. (2009), Inclusive Growth Analytics, World Bank, Policy Research Working Paper 4851.
- IMF (2017), IMF Annual Report 2017 – Promoting Inclusive Growth. www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/pdfs/IMF-AR17-English.pdf
- ISOLA, A.-M. & KAARTINEN, H. & LEEMANN, L. & LÄÄPERI, R. & SCHNEIDER, T. & VALTARI, S. & KETO-TOKOI, A. (2017), Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpäpaperi 33/2017.
- KAKWANI, N. & PERNIA, E. (2000), What Is Pro-Poor Growth?, *Asian Development Review*, 18:1, 1–16.
- KAKWANI, N., & SON, H. (2008), Poverty Equivalent Growth Rate, *Review of Income and Wealth*, 54, 643–655.
- KLASEN, S. (2010), Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals, Asian Development Bank, ADB Sustainable Development Working Paper 12.
- MCKINLEY, T. (2010), Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress, Asian Development Bank, ADB Sustainable Development Working Paper Series 14.
- OSMANI, S. (2005), Defining Pro-Poor Growth, One Pager 9, UNDP International Poverty Centre.
- SURYANARAYANA, M.H. (2008), What Is Exclusive About “Inclusive Growth”?, *Economic and Political Weekly*, 43, 91–101.
- SURYANARAYANA, M.H. (2013), What Is Inclusive Growth? An Alternative Perspective, International Policy Centre for Inclusive Growth, IPC-IG One Pager 205.