

Olli Kangas

Professori, tutkimusjohtaja, Kela

Joakim Palme

Professori, Uppsalan yliopisto

Markus Kainu

Tohtorikoulutettava, Turun yliopisto

JULKISEN TALouden KESTÄVYYSSVAJE JA ELINVAIHEISIIN LIITTYVÄT SIIRTYMÄT

Kestävyysvajeen käsitteestä on suomalaisessa poliittisessa keskustelussa tullut taika-sananomainen yleisperuste julkisen sektorin leikkausvaateille. Yleensä käsite liitetään väestön ikääntymiseen. Väestön ikääntyminen on kuitenkin vain yksi kestävyysvajetta synnyttävä tekijä. Siksi on syytä laajentaa näkökulmaa koko elinkaarelle ja katsoa, miten eri ikäryhmissä kestävyysvajetta tai -ylijäämää syntyy eri maissa. Laajempi tarkastelu-näkökulma auttaa ymmärtämään, että vajetta voidaan hoitaa myös muin keinoin kuin hyvinvointivaltioon kohdistuvien leikkauksin. Tarvitaan perhe- ja koulutuspoliittisia ratkaisuja, julkisia palveluja, jotka mahdollistavat työvoimaosuuksien parantamisen työiässä olevien keskuudessa, ja tarvitaan ikäpolitiikkaa mahdollistamaan työurien jatkamisen loppupäästä. Onnistuakseen nämä toimet edellyttävät julkisen sektorin toimivuuden turvaamista.

Suomalaista poliittista keskustelua on viime vuosina hallinnut puhe julkisen talouden kestävyysvajesta ja sen mukanaan tuomista haasteista. Kestävyysvaje tarkoittaa sitä, kuinka paljon julkisia menoja täytyy leikata tai veroja korottaa suhteessa bruttokansantuotteeseen (bkt) nykyisen lainsäädännön vallitessa, kun väestö ikääntyy. Laskelmissa oletetaan, että nykypolitiikka säilyy muuttumattomana ja väestörakennetta muutetaan taustaoletusten mukaisesti (VAITTINEN JA VANNE 2012). Yleensä laskelmia on tehty 30–50 vuoden aikajänteellä. Rohkeimmissa harjoitelmissa ylletään jopa sadankin vuoden päähän.

Kestävyysvajetta on käytetty argumenttina perusteltaessa hyvinvointivaltioon kohdistuvia leikkauksia. Kestävyysvaje yleistyi EU:n harjoittaman talouspolitiikan seurannan myötä. Kestävyysvaje on toiminut stiiknafuulian kaltaisena mahtisanana, jota vastaan on ollut mahdotonta väittää. Pulma on siinä, että sen kummemmin mahtisanan käyttäjät kuin sen epäilijätäkään eivät aina ole selvillä, mitä tuo stiiknafuulia oikeastaan tarkoittaa ja kuinka merkittävä se oikeastaan on. Kestävyysvajeen suuruudesta on nimittäin varsin erilaisia näkemyksiä; erilaiset laskentatavat ja taustaoletukset johtavat erilaisiin lopputuloksiin ja sitä kautta erilaisiin politiikkasuosituksiin (ks. esim. **LEHTO** 2011; **ILMAKUNNAS JA LEHTO** 2014; **OKSANEN** 2014). Mitä pitempi aikahorisontti, sen epävarmimmalla pohjalla liikutaan. Varmasti voidaan ainakin tietää se, että 100 vuoden päähän ulottuvat laskelmat ovat tarkasti väärässä!

Tämän artikkelin tavoitteena on tarkastella kansainvälisten vertailujen avulla kestävyysvajeeseen vaikuttavia tekijöitä ja tulosten pohjalta pohtia vaihtoehtoja ja ratkaisumalleja lyhyemmällä aikaperspektiivillä. Liikkeelle lähdetään kestävyysvajeen hahmottamisesta poikkileikkaushetkellä. Yleensä kestävyysvaje liitetään väestön ikääntymiseen ja sitä kautta eläke- ja hoivamenojen menojen kasvuun. Kestävyysvaje liittyy kuitenkin kaikkiin ikäsidonnoihin menoihin, ei pelkästään vanhuuteen liittyviin menoihin.

Kestävyysvajeen hoitamiseksi on olemassa erilaisia keinoja. Siksi tarkastelemme lähemmin sitä, miten kestävyysvaje liittyy lasten varhaisvuosien vaatimaan hoivaan sekä ihmisen elinkaaren eri vaiheisiin. Elinvaiheissa syntyvä kestävyysvaje on yhteydessä siirtymiin 1) julkisrahoitteisesta koulutuksesta työhön, 2) työuralta tilapäisesti lasten hoivaan ja hoivaetuksien piiriin ja 3) työelämästä osin julkisrahoitteiselle eläkkeelle ja hoivapalvelujen piiriin. Elinvaiheittaisessa tarkastelussa kestävyysvaje esitetään sekä nykyisille että tuleville sukupolville yli koko elinkaaren (**VAITTINEN JA VANNE** 2012; **HIILAMO ET AL.** 2012).

Tarkastelu perustuu pitkälti EU-maiden vertailuihin, joilla yritetään paikantaa asiansa hyvin hoitaneita maita ja niiden käytäntöjä ja Suomen paikkaa suhteessa niihin sekä sitä, mitä mahdollisia opetuksia muista maista olisi saatavissa suomalaisen kestävyysvajeen ratkaisuihin. Aineiston saatavuudesta johtuen joudumme eri kuvioissa käyttämään osittain eri maita.

Esitys etenee elinvaiheittain painopisteen ollessa sosiaalisissa tulonsiirroissa. Kirjoituksen lopussa keskustellaan yhteenvedonmaisesti politiikkavaihtoehdoista ja toimenpidesuosituksista.

Kestävyysvaje – stiiknafuulinen mahtisana

Väestön ikääntyminen koskee niin kehittyneitä kuin kehittyviäkin maita. Kaikki maat kohtaavat ikääntymisen mukanaan tuomat vaateet (**BARR JA DIAMOND** 2008) – toiset

maat ennemmin, toiset vähän myöhemmin. Suomi kuuluu ”ennemmin”-maihin: meillä prosessi alkaa pari vuosikymmentä aiemmin kuin muissa länsimaissa.

Kaikkein rajuinta ikääntymisprosessi tulee ennusteitten mukaan olemaan entisissä sosialistisissa maissa ja Itä-Aasiassa. Aasian taloustiikerit ovat hyvä esimerkki siitä, miten sosiaalisen alistaminen taloudelle pitkällä aikavälillä voi olla vahingollista myös taloudelliselle menestykselle. Kyseisten maitten politiikassa on tähdätty vahvasti taloudelliseen kasvuun ja unohdettu sosiaaliset investoinnit. Erityisesti perhepolitiikan laiminlyönti näyttää turmiolliselta. Kiinassa, Etelä-Koreassa, Hong Kongissa ja Macaossa syntyvyys on katastrofaalisen alhaista. Taloudellinen tarvitsee sosiaalista, ja sosiaalinen tarvitsee taloudellista. Yhdellä jalalla on hankala kulkea pitkälle.

Väestön ikääntymiskenaariot johtivat puheeseen huoltosuhteen heikkenemisestä: jokaista työssä olevaa kohden meillä tulee olemaan enemmän ja enemmän huollettavia lapsia ja eläkeläisiä. Heikentyvä huoltosuhde on saanut parin viime vuosikymmenen aikana vahvan sijan sekä kansainvälisessä että kotimaisessa keskustelussa. Heikentyvä huoltosuhde vuorostaan on kirvoittanut laskelmia resursoinneista, joita tarvitaan ikääntyvän väestön hoivan ja tulonsiirtojen kattamiseksi. Laskelmat on tiivistetty kestävyysvajeen käsitteeseen.

Euroopan komission mukaan Suomen kestävyysvaje olisi 6,2 prosenttia vuoteen 2050 mennessä (**EUROPEAN COMMISSION** 2012, 78). Tämä tarkoittaa sitä, että suhteessa bruttokansantuotteeseen veroja on nostettava tai menoja leikattava tuon mainitun prosenttiosuuden verran, jotta väestöllisistä haasteista selvitäisiin. Suomen kestävyysvaje on komission laskelmien mukaan varsin suuri verrattuna vaikkapa Saksaan (1,4 %), Ruotsiin (2,4 %) ja Espanjaan (5,6 %). Suomea korkeampia kestävyysvajelukuja on saatu Hollannille (6,5 %), Belgialle (6,9 %) sekä Slovenialle ja Kyprokselle (noin 10 %).

EU:n laskelmissa yllättävää on se, että kriisimaiksi luokitelluissa Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa kestävyysvajetta ei olisi. Sama pätee Unkariin. Itse asiassa sekä Kreikassa ja Italiassa olisi parin kolmen prosentin kestävyysylijämä! Luvut tuntuvat oudoilta. Paljon siis riippuu siitä, millaisin taustaolettamuksin laskelmia tehdään (ks. **LEHTO** 2011).

Myös Suomen tilanteesta on esitetty vaihtoehtoisia laskelmia, joissa kestävyysvaje on vaihdellut parista prosentista seitsemään prosenttiin. Valtiovarainministeriö ja Suomen Pankki ovat esittäneet vajeeksi 4,0, ETLA 1,0–2,5, OECD 7,0, ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen arvio liikkuu haarukassa 0,0–3,9 prosenttia suhteessa bkt:en (**ELÄKETURVAKESKUS** 2013, 104). Kestävyysvajeen suuruudesta voidaan siis olla monta eri mieltä. Vajeen suuruus ja sen korjaamiseksi vaadittujen toimenpiteitten rajuus siis vaihtelevat suuresti.

Laskelmat osoittavat kuitenkin, että jotain ikääntymisen haasteille täytyy tehdä. Tekemisessä on puolestaan erilaisia politiikkavaihtoehtoja, joita seuraavassa yritämme hahmottaa tarkastelemalla elinvaiheisiin liittyviä tekijöitä Suomessa ja eräissä muissa maissa, joiden hyvistä ja huonoista kokemuksista voidaan mahdollisesti ottaa opiksi.

Itävalta kelpaa opiksi nuorten joustavasta työmarkkinoille siirtymisestä, Ruotsi puolestaan työvoimaosuuksistaan sekä työuran keskellä että lopussa.

Kyseessä on osittaistarkastelu. Tässä artikkelissa emme puutu hoivan kysymyksiin emmekä niihin rahoitussaataviin, joita julkisella sektorilla on osittain rahastoivasta eläkejärjestelmästä.

Elinvaiheisiin liittyvät kestävyysvajeet

Edellä kuvattuja poikkileikkaushetken kestävyysvajetarkasteluita voidaan täydentää katsomalla, miten eri ikävaiheisiin liittyvät tekijät lisäävät tai vähentävät kestävyysvajetta. Elinvaihevajeet liittyvät siihen, miten eri ikäluokat tuottavat, kuluttavat ja siirtävät resursseja elinvaiheesta toiseen. Ikäryhmien väliset resurssien siirrot liittyvät inhimillisen elämän perustoimintoihin eli lasten saamiseen, sairastamiseen, vammaisuuteen sekä vanhuuden tukeen ja hoivaan. Siirrettävät resurssit saadaan työiässä olevilta työkykyisiltä ikäryhmiltä.

Nämä resurssien siirrot tapahtuvat joko julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen kautta tai perheen ja läheisten toimesta tai yleensä kaikkien näiden yhdistelminä. Yhdistelmien rakenne poikkeaa eri maiden välillä suuresti. Pohjoismaissa painopiste on ollut julkisissa palveluissa ja tulonsiirroissa. Monissa muissa maissa perheen ja lähiyhteisön velvollisuudet ovat suuret.

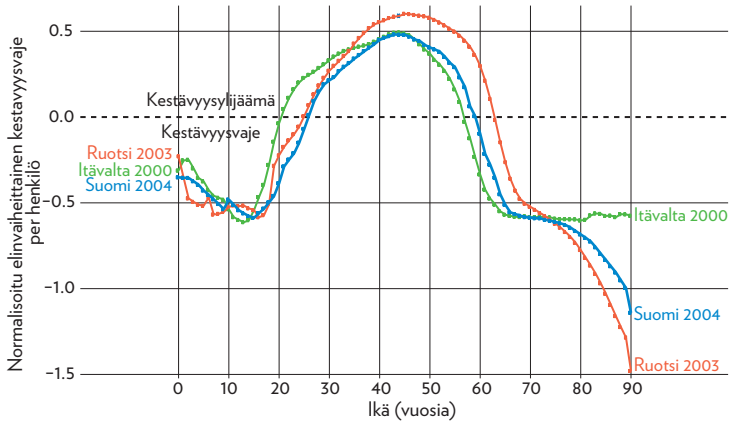
Kaikessa yksinkertaisuudessaan elinvaihevaje saadaan vähentämällä ikäryhmälle laskettu kulutusmenot kyseisen ikäryhmän työtulosta (**LEE JA MASON 2011; RIIHELÄ ET AL. 2011**). Kuten kuviosta 1 havaitaan, vajetta syntyy lapsuudessa ja vanhuudessa. Työssä oleva väestö tuottaa ylijäämää. Eri maiden elinvaihevajeiden vertailu auttaa paikantamaan kansallisia kipukohtia ja hahmottamaan mahdollisia toimia, joilla ongelmia voidaan ratkaista ja kestävyysvajetta vähentää.

Ensimmäinen hoivaa ja resursseja vaativa jakso on luonnollisesti lapsuus. Mikään yhteisö tai yhteiskunta ei tule toimeen, ellei se asianmukaisesti huolehdi väestönsä uusintamistehtävästä. Kaikissa maissa vaje kasvaa noin 16 ikävuoteen saakka, mikä heijastaa koulutusmenoja.

Ruotsissa vahva panostus julkiseen päivähoitoon, varhaiskasvatukseen ja julkisiin tulosiirtoihin näkyy suurehkona vajeena kouluikään saakka. Itävallan käyrä irtaantuu muista maista 15–30 -vuotiaitten ryhmässä. Itävallassa tuotetaan kestävyysyliäämää enemmän kuin Ruotsissa ja Suomessa. 30 ikävuoden jälkeen Ruotsi puolestaan erottuu suuremmalla ylijäämällään. Nämä erot kestävyysvajeen ja -yliäämän tuottamisessa heijastavat eroja lastenhoivan järjestämisessä ja sitä kautta (naisten) työmarkkina-käyttäytymisenä.

Kuviosta ilmenee Suomen kannalta pari tärkeää seikkaa, joista voi olla apua etsittäessä sosiaaliturvan leikkauksia mukavampia tapoja pienentää kestävyysvajetta.

Kuvio 1. Elinvaiheittainen kestävyysvaje Suomessa, Ruotsissa ja Itävallassa.



Lähde: Lee ja Mason (2011).

Ensinnäkin vertailu Itävaltaan osoittaa, että meillä siirrytään suhteellisen myöhään työelämään. Siksi elinvaiheittainen kestävyysvaje nollaantuu Suomessa vasta noin 26 vuoden kohdalla. Itävallassa vastaava tapahtuu viitisen vuotta aiemmin. Itävallasta on opiksi myös Ruotsille.

Itävallasta ei taas ole oppimestariksi myöhempiin elinvaiheisiin. Ruotsalaisen työllisyysasteet ovat korkeampia kuin kahdessa muussa maassa. Siksi Ruotsin ”kestävyysliijäämä” on suurempi kuin Suomessa ja Itävallassa. Ruotsissa jatketaan työelämässä myös pidempään. Ruotsissa kestävyysvajetta alkaa kertyä 62-vuotiaista vanhempiin ikäryhmiin päin, meillä neljä vuotta aiemmin. Sekä Suomessa että Ruotsissa kestävyysvaje syvenee äkisti noin 75 ikävuoden kohdalla. Käännös selittyy julkisten hoiva- ja terveyspalvelujen käytön kasvulla. Itävallassa vastaavaa taas ei tapahdu, mikä puolestaan heijastaa perhekeskeisempää hoivakulttuuria, mikä vuorostaan heikentää naisten mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille.

Kuvio 1 paljastaa konkreettisesti sen hokeman merkityksen, että meidän on pidennettävä työtä alusta, keskeltä ja lopusta.

Työurien pidentäminen ”alusta”: nopeampi siirtymä koulusta töihin

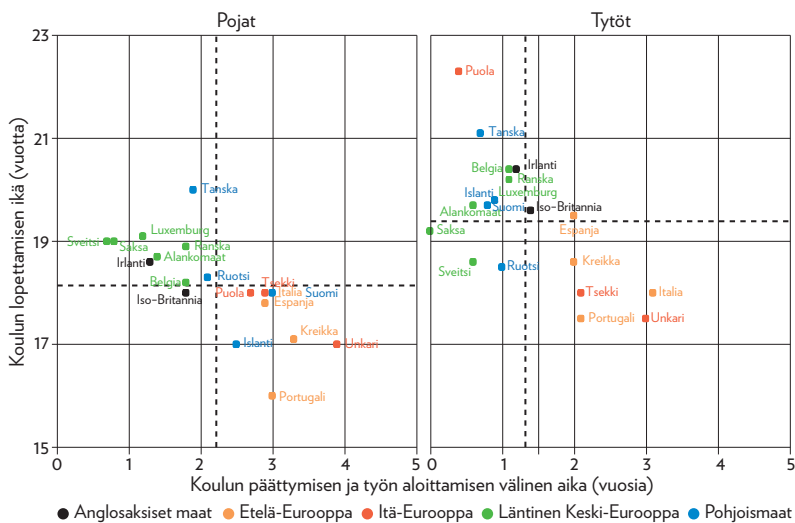
Koulutus on portti työelämään ja yksi merkittävimmistä ammattiasemaa, tuloja, terveyttä ja hyvinvointia ehdollistava tekijöistä. Kansalliset koulutusjärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti. Näillä eroilla on oma vaikutuksensa opinnoista työelämään siirtymiseen.

Yleiseurooppalainen trendi on, että tytöt lopettavat koulunsa poikia myöhemmin. Keskimääräinen koulun lopettamiskä eurooppalaisilla tytöillä on 19,3 ja pojilla 18,1 vuotta. Kolikon käänntöpuoli puolestaan on se, että tyttöjen siirtymä koulusta töihin on nopeempaa: 1,3 vs. 2,2 vuotta (OECD 2008, 72). Tähän tietysti vaikuttaa se, että osassa Euroopan maita pojille on yleinen asevelvollisuus. Kuviossa 2 tilannetta on lähestytty kuvaamalla pystyakselilla koulutuksen lopettamiskä ja vaaka-akselilla koulutuksen lopettamisesta työelämään siirtymisaika vuosissa.

Tyttöjen osalta Suomi kuuluu eräiden Keski-Euroopan maiden ja Tanskan kanssa maihin, joissa koulu lopetetaan suhteellisen myöhään mutta joissa koulun jälkeinen töihin siirrytään suhteellisen nopeasti¹. Toinen ryhmä muodostuu maista, joissa koulu lopetetaan varhain, mutta töihin siirtyminen on suhteellisen hidasta. Tähän ryhmään lukeutuvat Välimeren maat ja entinen sosialistinen maaryhmä – poikkeuksena Puola.

Poikien osalta Suomi taas luokituu yhteen entisten sosialististen ja eräiden Välimeren maiden kanssa. Tyypillistä tälle ryhmälle on varsin pitkä siirtymisaika koulusta töihin. Suhteellisen korkea koulun lopettamiskä ja nopea siirtymä työelämään on tyypillistä eräille Keski-Euroopan maille (esimerkiksi Itävalta, Saksa ja Sveitsi).

Kuvio 2. Koulunlopettamiskä ja koulun lopettamisen ja töihin siirtymiskä eri maissa ja maaryhmissä.



Lähde: OECD (2008, 72).

¹ Tanskan luvut selittyvät osittain nuorten yleisellä osa-aikatyöllä. Puolassa taas korkeakoulutus on jakautunut Euroopan maista selvimmin sukupuolen perusteella. Vuonna 2011 kolmannen asteen koulutuksesta valmistuneista 75,4 prosenttia oli naisia (OECD 2012). Tämä selittää sekä kuvioista ilmenevän tyttöjen pitkän keskimääräisen opiskeluajan että rajun sukupuolten välisen eron opiskeluajoissa.

selittyy kyseisten maitten kaksinaisella koulutusjärjestelmällä, jossa yhdistetään työ ja opiskelu erilaisin oppisopimusjärjestelyin muille kuin korkeakouluopiskelijoille (BRZINSKY-FAY 2011).

Edellistä asetelmaa täydentävä tapa tarkastella asiaa on katsoa koulutuksensa lopettaneitten työmarkkina-asemaa vuosi, viisi vuotta ja kymmenen vuotta koulutuksen lopettamisien jälkeen. Näin on menetelty kuviossa 3, jossa tarkastellaan erikseen miehiä ja naisia. Kuten havaitaan, sukupuolittaiset erot vuosi sitten koulutuksensa lopettaneitten keskuudessa ovat yleensä varsin pieniä. Jonkin verran sukupuolittaisia eroja on kuitenkin havaittavissa Italiassa, Itävallassa ja Espanjassa. Jos sukupuolten väliset erot maiden sisällä ovat pieniä, niin maiden välillä on huomattavia eroja työvoimaosuuksissa. Kummankin sukupuolen työvoimaosuudet ovat 20 prosentin luokkaa Kreikassa ja Unkarissa. Tanskassa sen sijaan liikutaan 70 prosentin tietämissä.

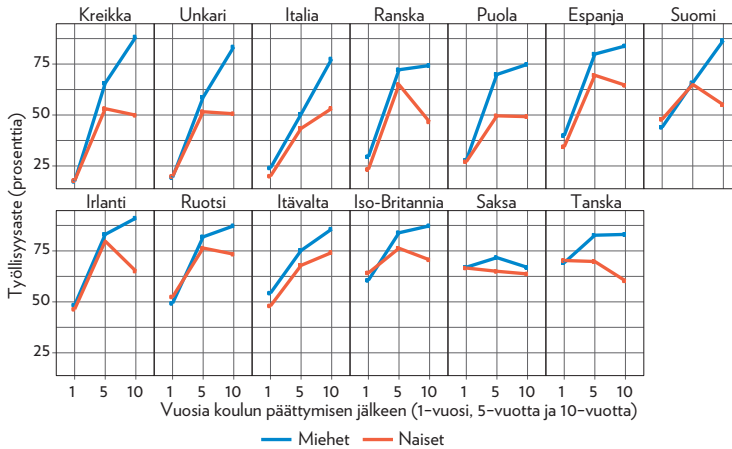
Tilanne muuttuu sekä tasojen että maiden välisten erojen suhteen mielenkiintoisesti, kun siirrytään tarkastelemaan viisi vuotta sitten tutkintonsa suorittaneiden nykyistä työmarkkina-asemaa. Kuvion pääsanoma on se, että vastavalmistuneitten keskuudessa työvoimaerot miesten ja naisten ero työllisyysasteessa eivät ole merkittäviä. Sama pätee moniin maihin myös viisi vuotta sitten valmistuneiden suhteen. Sen sijaan 10 vuotta sitten valmistuneiden keskuudessa erot ovat useimmissa maissa huomattavan suuria, mikä heijastaa perheen ja työelämän yhdistämisen helppoutta tai vaikeutta. Erityisen selvä tämä ero on Etelä-Euroopassa ja entisissä sosialistimaissa, osin Suomessa ja Irlannissa.

Suomi, Ranska ja Irlanti ovat maita, joissa naisten työvoimaosuus on merkittävästi alhaisempi kymmenen vuotta kuin viisi vuotta sitten valmistuneitten naisten keskuudessa. Näissä maissa naisten työhön osallistuminen kääntyy jyrkkään laskuun viiden ja kymmen vuoden välillä. Kiintoisa tulema koskee Suomen suhdetta ryhmään, jonka muodostavat ennen muita Pohjoismaat, Hollanti ja Sveitsi. Kyseisissä maissa viisi vuotta sitten valmistuneiden miesten ja naisen välillä ei juuri ole eroja työllisyysasteessa. Sen sijaan Suomessa on lähes 10 prosenttiyksikön välinen työllisyysero miesten hyväksi. Ruotsiin verrattuna Suomi on vähän ”erilainen nuori”.

Sukupuolen lisäksi luonnollisesti koulutusaste vaikuttaa työllistymismahdollisuuksiin niin meillä kuin muuallakin. Koulutus on kaikkein merkittävimpiä yhteiskunnallisia asemia määrittävä tekijä. Nykyään OECD-maissa 47 prosenttia 15–29 -vuotiaiden ikäryhmästä on koulutuksessa ja noin 37 prosenttia on jo töissä. Suomessa vastaavat luvut ovat 56 ja 32 prosenttia. Koulutuksessa olevien osuus on meillä suurempi kuin kuviossa 1 mukana olleissa Itävallassa ja Ruotsissa. Vastaavasti töissä olevien osuus on lähes 10 prosenttiyksikköä pienempi kuin Itävallassa, mikä sopii yhteen edellä olleen keskusteluun kanssa, joka koski elinvaiheitaista kestävyysvajetta ja sen pienentämistä.

Töissä tai koulutuksessa olevien ”ongelmattomien” nuorten lisäksi jokaisessa maassa on ”ongelmaryhmä”, joka ei ole koulutuksessa eikä töissä. Kansainvälisessä

Kuvio 3. Työvoimaosuus (%) sukupuolen mukaan vuosi, viisi vuotta ja kymmenen vuotta kouluksensa lopettaneitten keskuudessa Euroopan maissa.



Lähde: OECD (2008, 39–40), data: <http://dx.doi.org/10.1787/346510424082>.

kirjallisuudessa tätä ryhmää kutsutaan nimellä NEET (not-in-education-not-in-employment; ks. esim. OECD 2013). Ryhmän suuruus vaihtelee maasta riippuen 5 ja 25 prosentin välillä. OECD-maissa keskimäärin 15 prosenttia ikäluokasta kuuluu tähän ryhmään. Korkeimmat luvut löytyvät Espanjasta, Italiasta, Irlannista ja Kreikasta. Tämä ei suinkaan ole mitenkään yllättävää. Toisessa ääripäässä taas ovat Hollanti, Islanti ja Ruotsi alle 10 prosentin NEET-ryhmineen. Suomi jää vähän jälkeen tästä ryhmästä, 12 prosenttiin.

Nuorempiin ikäluokkiin kohdistuvan tarkastelun keskeinen sanoma on se, että parhaat tulokset saavutetaan niissä maissa, joissa yhdistyy kaikille avoin koulutus ja erilaiset oppisopimusjärjestelmät. Näissä maissa ei synny koulutuksellisia umpiperiä, olipa sitten kyse nuoremmista tai vanhemmista ikäluokista. Näin voidaan parhaiten estää yhtäältä koulutuksellinen eriarvoistuminen ja sen pysyvyys sekä toisaalta vähentää ikäryhmittäistä kestävyysvajetta.

Suomi on suhteellisen hyvä koulutuksessa mutta häviää parhaiten suoriutuville maille mitä tulee koulutuksesta töihin siirtymisen nopeuteen ja onnistuneisuuteen. Lisäksi yliopisto-opinnoilla on Suomessa taipumus kestää pitempää kuin monissa muissa Euroopan maissa. Kestävyysvajeen umpeen kurominen edellyttää kirimistä parhaiden maiden joukkoon. Taloustilanne ei tee tilannetta Suomen kannalta suotuisemmaksi.

Työurien pidentäminen ”keskeltä”: äitien työllisyys ylös

Kuten kotimainen keskustelu työurista on toistanut, työuria on pidennettävä alusta, keskeltä ja lopusta. Keskustelu on vain tupannut keskittyä viimeksi mainittuun. Edellisessä jaksossa tarkastelun kohteena oli koulutuksesta töihin siirtyminen ja sen nopeuttaminen. Tässä jaksossa keskustellaan siitä, miltä työurat näyttävältä ”keskeltä”. Keskustelu kiertyy ennen muuta äitien työllisyyteen meillä ja muualla. Äitien työllisyysaste puolestaan liittyy siihen, millaisia perhe- ja työmarkkinapoliittisia järjestelmiä eri maissa on luotu helpottamaan perhe- ja työelämän yhteensovittamista (ks. **GORNICK JA MEYERS 2009; PRINCE COOKE 2011; HOBSON 2013**).

Perhe- ja työelämän yhteensovittaminen vaikuttaa kestävyysvajeeseen kahdella eri tavalla. Ensinnäkin syntyvyydellä on selkeä yhteys yhteensovittamisen helppouteen. Eurooppalaisessa vertailussa syntyvyys on korkeaa Pohjoismaissa, joita joskus on mainostettu naisystävällisiksi hyvinvointivaltioiksi. Vuonna 2010 Suomessa ja Tanskassa syntyvyys oli 1,9 naista kohden Norjassa ja Ruotsissa 2,0. Pohjoismaita korkeampiin lukuihin pääsee vain Irlanti (2,1). Myös Ranskassa (2,0), Englannissa (1,9) ja Belgiassa (1,9) syntyvyys on suhteellisen korkeaa. Keski-Euroopassa liikutaan yleensä 1,6:n tietämissä, kun Etelä-Euroopassa jäädyään paljon alhaisimpiin syntyvyyslukuihin (1,3) (**WORLD BANK 2014**).

Matala syntyvyys aiheuttaa väestöllisiä ja kestävyysvajeellisia ongelmia ennen muuta Kauko-Idän taloustiikerimaissa, joissa yhteiskuntapolitiikkaa on kehitetty hyvin talouspainotteisesti ja joissa perhe- ja muu sosiaalipolitiikka on ollut vahvasti alisteista talouspolitiikalle. Näinpä perhekoot ovat jääneet pieniksi ja syntyvyys on selkeästi läntistä Eurooppaa alemmalla tasolla: Japani 1,4, Etelä Korea 1,2 ja Hong Kong 1,3 (**WORLD BANK 2014**). Ennusteitten mukaan väestön ikääntyminen näissä maissa tulee olemaan ennen näkemättömän nopea ja raju. **ESPING-ANDERSEN (2009)** väittääkin, että perhepolitiikka on parasta eläkepolitiikka ja paras keino kestävyysvajeen hoitamiseksi: hyvä perhepolitiikka takaa tasapainoisen väestökehityksen. Se antaa isille ja äideille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua perhe- ja työelämään.

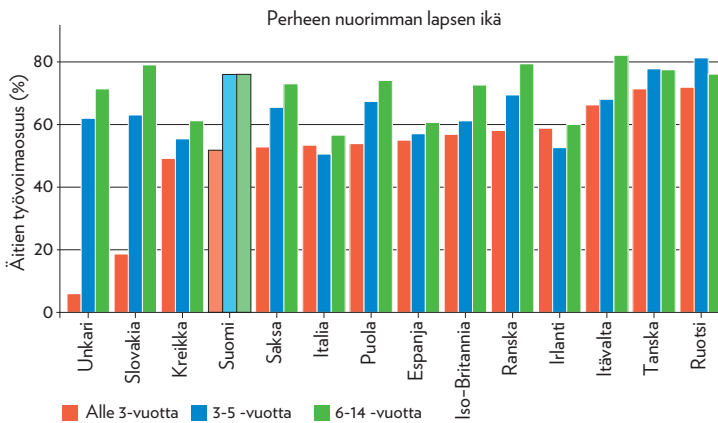
Toisekseen pohjoismainen laaja ja kattava hyvinvointivaltio vaatii korkeaa työllisyysastetta ja laajaa veropohjaa. Tässä ennen muuta naisten työvoimaosuudet ovat avainasemassa. Pääsääntöisesti kaikissa OECD-maissa ja kaikissa hyvinvointivaltiotyypeissä naisten työvoimaan osallistuminen on kasvanut. Siitä huolimatta myös Euroopassa on suuria eroja ennen muuta pohjoisen ja etelän välillä (ks. **OECD 2012a**).

Esimerkiksi kreikkalaisten naisten työvoimaosuudet ovat ikäryhmästä riippuen noin 10–40 prosenttisyksikköä matalammat kuin Ruotsissa. Suomen työvoimaosuudet 25-vuotiaisiin saakka ovat samalla tasolla Ruotsin kanssa, mutta ikäryhmissä 25–44 Ruotsista taas jäädyään jälkeen viitisen prosenttisyksikköä. Sen sijaan 45–59 -vuotiaat naiset ovat meillä muutaman prosenttisyksikön verran ruotsalaisia ahkerammin töissä.

Suomessa eläköidytään Ruotsia aiemmin, minkä kuvio 1 toi esiin kestävyysvajeen kautta. Eläköitymisestä johtuen Suomen naisten työvoimaosuus ikäryhmässä 60–65 vuotta on kymmenisen prosenttiyksikköä matalampi kuin naapurissa. Yli 65-vuotiaista Ruotsissa työelämässä on viitisen prosenttiyksikköä enemmän naisia kuin meillä vastaavassa ikäryhmässä (OECD 2012a). Suomen ongelmat paikantuvat siis yhtäältä perhevaiheeseen ja eläkkeelle siirtymiseen.

Keskimäärin naisten työvoimaosuudet Suomessa ovat suhteellisen korkeat muihin Euroopan maihin verrattuna. Keskimääräiset luvut kätkevät taakseen kuitenkin sen, että pienten lasten äitien työvoima-aste on meillä selvästi alempi kuin Keski-Euroopassa, muista Pohjoismaista puhumattakaan. Suomen luvut ovat samaa luokkaa kuin eräissä entisissä sosialistimaissa ja Etelä-Euroopassa (kuvio 4).

Kuvio 4. Äitien työvoimaosuudet nuorimman lapsen iän mukaan noin vuonna 2010.



Lähde: OECD (2013b).

Yli kolmivuotiaiden lasten äitien työvoimaosuudet nousevat Suomessa pohjoismaiselle tasolle. Tilanne selittyy luonnollisesti kotihoidon tuen vaikutuksella. Kotihoidon tuesta voidaan olla monta mieltä, ja se on poliittisesti monelle puolueelle hankala ja arka aihe. Kotihoidon puoltajat ovat vedonneet lapsen parhaaseen, hoitomuodon halpuuteen ja siihen, että huonossa työllisyystilanteessa on järkevää suosia kotihoitoa, mikä avaa mahdollisuuksia muille tulla mukaan työelämään.

Kotihoidon tuki on pulmallinen ainakin neljällä tavalla. Ensinnäkin kuvion 4 perusteella näyttäisi siltä, että naiset palaavat työelämään, kun nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Näin ei välttämättä kuitenkaan tapahdu. Heikkenevät työllisyysmahdollisuudet voivat lukita äitejä pysyvämminkin työmarkkinoitten ulkopuolelle. Toisekseen edellä

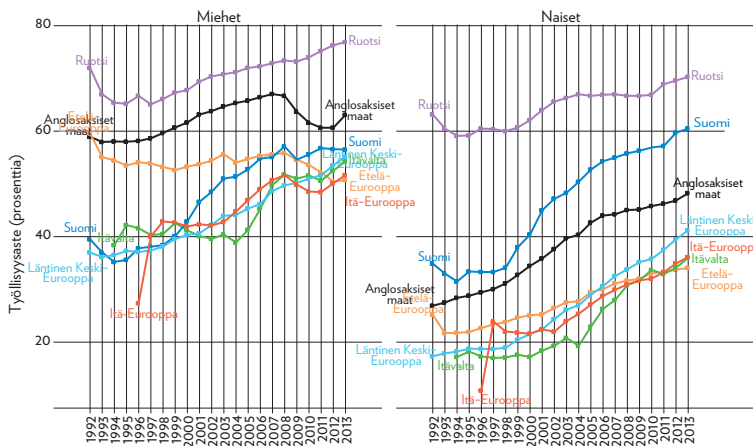
mainittu vaikuttaa naisten eläke-etuuksiin. Kolmanneksi, edelliseen liittyen, kotihoidontuki on sosiaalisesti valikoivaa siten, että sitä käytetään enemmän alemmissa tuloryhmissä, joissa eläke jo muutenkin jäisi varsin pieneksi.

Vanhuusiän köyhyysriskiä lisää myös se, että pienituloisten avioeroriski on suurempi kuin rikkaimmissa perheissä (AIRIO 2010). Tämä puolestaan lisää yksinhuoltajien köyhyysriskiä. Jos yksinhuoltaja on kotihoidontuella, perhe putoaa auttamattomasti köyhyysrajan alapuolelle. Kotihoidontuella voi siis olla kahtalaiset köyhyysvaikutukset, jotka ilmenevät yksinhuoltajien ja yksinasuvien naisten suurina köyhyyslukuina (NIEMELÄ 2014).

Työurien pidentäminen ”lopusta”: myöhemmin eläkkeelle

Suomalainen eläkepolitiikka on vastikään arvioitu perusteellisesti (BARR 2013; ELÄKE-TURVAKESKUS 2013), ja eläkkeitten uudistamistyö jatkuu. Näiltä osin eläkekysymyksiin ei ole aihetta laajemmin tarttua. Tämän kirjoituksen teeman – elinvaiheittaisen kestävyysvajeen – kannalta on kuitenkin syytä luoda lyhyt katsaus siihen, miten vanhempien ikäluokkien työssä käyminen on kehittynyt meillä ja muualla viimeisten kolmen, neljän vuosikymmenen aikana. Katsaus valottaa sitä, miten työurien pidentäminen lopusta on meillä ja muualla kehittynyt ajan myötä.

Kuvio 5. 55–64 –vuotiaiden miesten ja naisten työvoimaosuudet Suomessa, Ruotsissa ja Itävallassa sekä eräissä maaryhmissä 1992–2013.



Lähteet: Eurostat (2014).

Yleisenä trendinä lähes kaikissa maissa oli se, että 1990-luvulle saakka ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuudet laskivat. Laskeva trendi liittyi ajatteluun, jota kenties parhaiten kuvasi **ESPING-ANDERSEN** (1990) kehittelemällään dekommodifikaation-käsitteellä. Sosiaalipolitiikan ajateltiin kumoavan työn tavaraluonteen ja vapauttavan ihmiset markkinoitten ikeestä. Mitä vahvempi dekommodifikaatio, sitä parempi hyvinvointivaltio. Tämä hyvyys ilmeni mm. anteliaina varhaiseläkejärjestelminä, joilla hoidettiin myös työttömyysongelmaa.

Ajattelu kuitenkin muuttui julkisen sektorin kestävyysvajekeskustelujen myötä, ja sosiaalipolitiikan onnistuneisuutta käytiin pikemminkin mittaamaan sen työpanosta lisäävällä vaikutuksella. Dekommodifikaatio korvautui rekommodifikaatiolla. Useissa maissa tiukennettiin varhaisen eläkkeelle siirtymisen ehtoja ja tukittiin osittain varhaiseläköitymisen reittejä – esimerkkinä tästä käy työttömyyseläkkeen poisto Suomessa. Lähes kaikissa maissa on toimittu samoin, ja eläkeuudistusten tavoitteena ollut työvoimaosuuden nostaminen näyttää kaikissa vertailussa mukana olleissa maissa toimineen. Ikääntyneiden miesten ja naisten työvoimaosuudet ovat Suomessa ja Saksassa nousseet erityisen voimallisesti sitten 1990-luvun puolivälin. Matkaa Ruotsin lukuihin toki on.

Keskustelu työurien pidentämisestä on pitkälti kiertynyt eläkeiän noston ympärille. Eläkeiän nostolla on omat perusteensa, jotka liittyvät vanhuusiän köyhyden vähentämiseen (mitä pitempään eläkkeellä, sitä heikommaksi eläkkeen arvo käy), elinajan pidentymiseen ja terveiden elinvuosien lisääntymiseen. Toisekseen keskustelu on keskittynyt eläkkeelle siirtyvien ihmisten ”vääriin” valintoihin. Kun porkkana ei tarpeeksi vaikuta, niin käytetään piiskaa: nostetaan eläkeikää.

Eläkeiän nostoa on erityisesti vaatinut Elinkeinoelämän keskusliitto. Eläketurvakeskuksen vuonna 2011 yksittäisille työnantajille suuntamaan kyselyn mukaan yksittäisten työnantajien kannatus korkeammalle eläkeikälle ei ole varaukseton: 70 prosenttia työnantajista piti 63 vuoden ikärajaa sopivana (**ELÄKETURVAKESKUS** 2013, 21).

Katseen täytyisi siis kääntyä myös työnantajaan ja työpaikalla harjoitettuun ikäpolitiikkaan. Eläkeuudistuksille asetettuja tavoitteita ei sen kummemmin meillä kuin muuallakaan saavuteta pelkällä eläkepolitiikalla. Eläkepolitiikka tarvitsee tuekseen työmarkkinapolitiikkaa ja työpaikolla sovellettavaa ikäpolitiikkaa: joustavampia työaikoja, ikääntyneiden työkykyyn räätälöityjä työtehtäviä, työnkiertoa jne. Vain näin yhtäältä ikääntyvien ihmisten voimavarat saadaan asianmukaiseen käyttöön ja toisaalta tavoitteena ollutta eläkkeelle siirtymistä voidaan siirtää myöhemmäksi. Eläkkeelle siirtymisen myöhentymisellä ja sitä kautta pidemmällä työurilla on oma vaikutuksensa kestävyysvajeeseen mutta myös kertyneeseen eläketurvaan ja sen riittävyteen.

Mitä opimme?

Tämän artikkelin tavoitteena oli valottaa kestävyysvajetematikkaa elinvaiheiden ja niiden välisten siirtymisten kautta. Ensimmäisenä johtopäätöksenä voisi olla alussa keskusteltu sosiaalisen ja taloudellisen välinen yhteys. Itä-Aasian talousmahdit ovat politiikassaan keskittyneet pelkästään taloudelliseen kasvuun ja laiminlyöneet sosiaaliset investoinnit. Perhepolitiikka on parasta eläkepolitiikkaa, väitti **ESPING-ANDERSEN** (2009). Investointi lapsiin on keskeinen tulevaisuuden voimavara. Perhepolitiikan laiminlyönti on monessa suhteessa turmiollista. Esimerkiksi juuri Itä-Aasiassa väestön vanheneminen edellä mainituista syistä tulee olemaan ennen näkemättömän rajua ja nopeaa. Niin ikään ongelmana tulee olemaan taloudellinen eriarvoisuus, jota talouskasvun nimissä ei haluta suitsia. Tämä puolestaan voi johtaa sosiaalisen kestävyuden vaarantumiseen. Sosiaalipolitiikka on tehokkaampi ja halvempi tapa pitää yllä kansan yhtenäisyyttä kuin poliisivoimat, omon-joukot tai kansanarmeija.

Elinvaihesiirtymien yksi kipukohta on siirtyminen koulutuksesta työelämään. Suomessa tämä prosessi on moniin muihin maihin verrattuna varsin pitkä ja kaipaisi nopeuttamista, jotta työurakeskustelun ensimmäinen ehto, työurien pidentäminen alusta, onnistuisi.

Perhepolitiikkaan liittyy vahvasti myös perheen ja työn yhteensovittamiseen. Pohjoismaissa naisten työvoimaosuudet ovat korkeita. Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista siinä, että kotihoidontuen vuoksi meillä pienen lasten äitien työssäkäynti on yhtä matalalla tasolla kuin Keski-Euroopassa. Kotihoidontuelle voidaan esittää hyviäkin perusteita mutta myös yhtä perusteltuja vastaväitteitä. Kotihoidontuen muuttaminen on poliittisesti arka asia, ja muuttaminen tai kaventaminen poistamisesta puhumattakaan on uskaliaista (**HIILAMO JA KANGAS** 2009). Vasemmistossa tähän olisi poliittista halua, mutta vasemmiston pulmana on se, että kotihoidontuki tarjoaa raskasta ja huonosti palkattua työtä tekeville naisille mahdollisuuden dekommodifikaatioon, paeta hetkeksi markkinavoimia. Ja monet näistä naisista ovat perinteisiä vasemmiston kannattajia.

Selkeästi vähemmän poliittisesti arka aihe on muiden perheen ja työelämän yhteensovittamiskeinojen ajaminen. Esteeksi voi tulla työnantajien asenne. Sama pätee myös ikäpolitiikkoihin. Molemmilla rintamilla usein käytetään liian lyhyttä aikahorisonttia. Sekä perhe-elämän että ikäpolitiikan alalla meillä olisi opittavaa läntisestä naapurimaasta. Hyvät julkiset palvelut tarjoavat pohjan tehokkaalle tuotantoelämälle. Lisäksi on niin, että eläkepolitiikalle asetetut tavoitteet voidaan täysimääräisesti saavuttaa vain perhe- ja työelämäpolitiikan myötävaikutuksella.

Kaiken kaikkiaan tarkastelumme osoittaa, että kestävyysvajeen ratkaisemiseen vaaditaan elinvaiheisiin liittyvien kipupisteitten tarkastelua. Hyviä malleja voidaan löytää tarkastelemalla muiden maiden toimivia käytäntöjä.

Ratkaisuja etsittäessä on pidettävä mielessä se, että julkinen sektori ja tehokas sosiaalipoliittinen järjestelmä toimii sosiaalisten riskien kompensaation lisäksi inves-

tointia tulevaisuuteen. Lyhytnäköinen leikkauspolitiikka voi vaarantaa investoinnit ja niiden tuoton. Pulma tietysti on se, että sosiaalisten investointien tuotot näkyvät vasta vuosikymmentenkin viiveellä. Valtion ja kuntien budjetointi toimii vuosiperiaatteella. Poliittinen sykli kattaa puolestaan neljä vuotta. Sosiaalisten investointien näkökulma edellyttää kuitenkin huomattavasti pitempää aikajännettä – vähintäänkin yhtä pitkää aikahorisonttia kuin kestävyysvajelaskelmissa on käytetty. ■

Kirjallisuus

AIRIO, I. (2010), Avioero suomalaiseen tapaan: Lähivanhemman ja lasten taloudellinen selviäminen avioerosta. Teoksessa Hämäläinen, U. & Kangas, O. (toim.): Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 196–215.

BARR, N. (2013), The Pension System in Finland: Adequacy, Sustainability and System Design. Helsinki: Eläketurvakeskus.

BARR, N. & DIAMOND, P. (2009), Reforming Pensions: Principles and Policy Choices. Oxford: Oxford University Press.

BRZINSKY-FAY, C. (2011), School-to-Work Transitions in International Comparison. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1663.

ELÄKETURVAKESKUS (2013), Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen: eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti. Helsinki: Eläketurvakeskus.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990), Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (2009), The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles. Cambridge: Polity Press.

EUROPEAN COMMISSION (2012), Fiscal Sustainability Report European Economy 8/2012. Brussels: European Union.

EUROSTAT (2014), <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde100&plugin=1>

GORNICK, J. & MEYERS, M. (2009), Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor. London: Verso.

HIILAMO, H. & KANGAS, O. (2009), Freedom to Choose or Trap for Women? Journal of Social Policy, 38, 457–475.

HIILAMO, H. & NIEMELÄ, H. & PYKÄLÄ, P. & RIIHELÄ, M. & VANNE, R. (2012), Sosiaaliturva ja elinvaiheet. Helsinki: Kela.

HOBSON, B. (Ed.) (2013), Worklife Balance: The Agency and Capabilities Gap. Oxford: Oxford University Press.

ILMAKUNNAS, S. & LEHTO, E. (2014), Suuntaviivoja julkisen talouden tiekarttaan. Talous & Yhteiskunta, 42:1, 10–17.

LEE, R. & MASON, A. (2011), Population Aging and the Generational Economy. Cheltenham: Edward Elgar.

<http://ntaccounts.org/web/nta/show/Country%20Summaries>

LEHTO, E. (2011), Suomen julkisen talouden kestävyysvaje. *Talous & Yhteiskunta*, 39:4, 17–24.

NIEMELÄ, M. (toim.) (2014), Eurooppalaiset elinolot. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

OECD (1992), Labour Force Statistics 1992. Paris: OECD.

OECD (2008), Employment Outlook 2008. Paris: OECD.

OECD (2010), Labour Force Statistics 2010. Paris: OECD.

OECD (2012a), Labour Force Statistics. Paris: OECD.

OECD (2012b), Closing the Gender Gap: Act Now. OECD Publishing.

(Kolmannen asteen koulutuksesta valmistuneet sukupuolittain: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=50431>)

OECD (2013a), Education Indicators in Focus.

<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B013%20%28eng%29--FINAL.pdf>

OECD (2013b), OECD Family database. www.oecd.org/social/family/database

OKSANEN, H. (2014), Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen. VATT Tutkimuksia 177/2014.

PRINCE COOKE, L. (2011), Gender-Class Equality in Political Economies. London: Routledge.

RIIHELÄ, M. & VAITTINEN, R. & VANNE, R. (2011), Changing Patterns of Intergenerational Resource Allocation in Finland. Finnish Centre for Pensions, Reports 2011:1.

VAITTINEN, R. & VANNE, R. (2012), Kestävyysvaje eläkejärjestelmässä ja muussa julkisessa taloudessa. *Talous & Yhteiskunta*, 40:2, 25–30.

WORLD BANK (2014), World Bank Data Bank.

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>