T&Y
TALOUS JA YHTEISKUNTA
nro 1 | 2014 | Irtonumero 8,00 Euroa | www.labour.fi

Menevätkö Suomen uudistukset oikein?
Martti Hetemäen haastattelu

RAKENNEUUDISTUKSIA

T&Y
TALOUS JA YHTEISKUNTA

Sisällys 1|2014

JULKAISIJA
Palkansaajien tutkimuslaitos
Pitkänsillanranta 3 A (6.krs)
00530 Helsinki
P. 09 - 2535 7330
Fax: 09 - 2535 7332
www.labour.fi

TOIMITUS
Päätoimittaja *Seija Ilmakunnas*
Toimittaja *Heikki Taimio*
P. 09 - 2535 7349

TOIMITUSNEUVOSTO:
Jaakko Haikonen
Tuomas Harpf
Olli Koski
Marjo Ollikainen
Jaana Pohja
Jari Vettenranta

TILAUSHINNAT
Vuosikerta 25,00 Euroa
Irtonumero 8,00 Euroa

TILAUKSET
Irmeli Honka
P. 09 - 2535 7338
irmeli.honka@labour.fi

VALOKUVAUS
Maarit Kytöharju

KANSI JA ULKOASU
Niilas Nordenswan,
Nordenswan & Siirilä Oy

TAITTO
Irmeli Honka

PAINOPAIKKA
Kirjapaino Jaarli Oy

ISSN-L 1236-7206
ISSN 1236-7206 (painettu)
ISSN 1795-181X (pdf)

42 VUOSIKERTA | 4 NUMEROA VUODESSA
VUOSIKERTA 25,00 EUROA | IRTONUMERO 8,00 EUROA
www.twitter.com/TYlehti | www.facebook.com/TYlehti

1 HEIKKI TAIMO
Pääkirjoitus

2 JAAKKO KIANDER
Rakenneuudistuksilla takaisin tasapainoon?

10 SEIJA ILMAKUNNAS JA EERO LEHTO
Suuntaviivoja julkisen talouden tiekarttaan

18 PEKKA RISSANEN
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pitkä tie

24 MATTI RIMPELÄ
Mitä ”hyvinvointitalous” tarkoittaa lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta?

31 LUKUVIHJE
HEIKKI TAIMIO
Antti Alaja & Esa Suominen: Taloutta työväelle - Markkinaliberalismin myyttejä murtamassa

32 KOLUMNI
RISTO VAITTINEN
Finanssikriisi ja väestörakenne

34 HANNU UUSITALO
Miten sosioekonomiset erot elinajan odotteissa ilmenevät työeläkejärjestelmässä?

40 PETRI BÖCKERMAN JA JARI VAINIOMÄKI
Kutistuuko keskiluokka Suomessa?

48 PEKKA SAURAMO
Miksi tupoperinteemme jatkuu?

54 HAASTATTELU
HEIKKI TAIMIO
Julkisen talouden riskeihin pitää varautua - valtiosihteeri Martti Hetemäen haastattelu

62 LUKUVIHJE
OHTO KANNINEN
Angus Deaton: The Great Escape - Health, Wealth and the Origins of Inequality
Rauli Partanen, Harri Paloheimo ja Heikki Waris: Suomi öljyn jälkeen

HEIKKI TAIMIO
Erikoistutkija
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
heikki.taimio@labour.fi

Torakoita, zombeja ja stetsoneita

Nobelisti Paul Krugman on tuonut kansainvälisiin talousblogeihin käsitteet torakka ja zombi. Katsotaanpa miten ne soveltuvat ajankohtaiseen suomalaiseen talouspoliittiseen keskusteluun.

Torakkaidean virheellisyys on niin ilmeinen, että kun siitä on huomautettu, sen esittäjät kiistävät koskaan niin väittäneensäkään. Luulet sitten, että torakka on poissa, vedetty vessasta alas, mutta ennen kuin arvaatkaan, se on jo palannut takaisin.

Esimerkiksi väitteet, että valtion velka on maksettava pois tai että jätämme ison velkataakan lastemme ja lastenlastemme maksettavaksi, ovat ilmeisiä torakoita. Ei auta, vaikka kuinka monta kertaa listit ne toteamalla, että historiassa on ollut erittäin poikkeuksellista maksaa valtionvelka pois, sitä voi yleensä hoitaa maksamalla vain sen korot ja erääntyneiden lainojen tilalle voidaan ottaa uusia. Nämä torakat palaavat julkisuuteen päivä toisensa jälkeen.

Zombi-idean puolestaan olisi pitänyt kuolla jo kauan sitten logiikan tai evidenssin valossa, mutta se vain jatkaa kompurointia eteenpäin. En ole ihan varma, miten käytännössä pitäisi vetää raja torakoiden ja zombien välille, mutta onko sillä niin väliäkään?

Tunnettu esimerkki zombi-ideasta on se, että kansantaloutta voidaan elvyttää julkisen talouden kiristystoimilla, koska ne lisäävät markkinoiden luottamusta. Aukotonta evidenssiä tästä ei ole löytynyt mistään maasta. Esimerkiksi Suomi nousi 1990-luvun lamasta ennemminkin markan heikkenemisen ja siihen liittyneen korkotason alenemisen ansiosta. Vyönkiristyspolitiikka sen sijaan ruokkii lamaa. Nyt näyttää vähän siltä, että tässä suhteessa käsitykset ovat oikenemassa, mutta saapas nähdä kuinka siinä käy.

Joukkoon voi lisätä vielä kolmannenkin kyseenalaisen idean tyypin. Sen virheellisyys ei ole mitenkään ilmeinen eikä siitä myöskään tunneta ylen määrin evidenssiä suuntaan eikä toiseen. Tästä huolimatta se oletetaan totuudeksi. Se on siis kutakuinkin hatusta vedetty, joten kutsukaamme sitä stetson-ideaksi.

Hyväksi esimerkiksi stetson-väitteestä käy se, että Suomen valtion luottoluokituksen tippuminen parhaalta mahdolliselta AAA-tasolta johtaa valtionlainojen korkotason nousuun siinä määrin, että sen estämiseksi kannattaa tehdä miljardiluokan kiristyksiä mahdollisimman pian.

Kun Suomen valtion luottoluokitus edellisen kerran alkoi pudota 1990-luvun alussa, niin velan korko kyllä nousi, mutta se tuli rymisten alas, kun markka päästettiin kellumaan ja heikkenemään saman vuoden syyskuussa. Luottoluokitukset alkoivat parantua vasta 1996-97, kun korko oli jo tullut hyvin alas. Rahoitusmarkkinat eivät siis välttämättä seuraa luottoluokituksia.

Rahaliitossa tilanne on toinen, koska devalvaatiota ei voi käyttää keinona elvyttää taloutta ja parantaa velanhoitokykyä. Meillä on tietoa kriisimaiden kuten Kreikan ja Irlannin luottoluokitusten romahdusten tuntuvista vaikutuksista niiden velkojen korkoihin, mutta entä jos Suomen valtion luokitus tippuisi AAA:sta vain pykälän tai pari?

Tuskin kukaan talouspoliittiseen keskusteluun osallistuvista on tietoinen, että rahaliiton ajasta on tehty vain pari kolme varteenotettavaa tutkimusta, jotka osoittavat korkeimmissa luottoluokissa ainoastaan mitättömiä korkovaikutuksia. Muutaman kymmenen miljoonan euron lisäys velanhoitokuluihin ei riitä perusteluksi miljardileikkauksille. Silti luottoluokituksen putoaminen nähdään katastrofina. Kyllä tässä todistustaakka on näillä hatun omistajilla.

ARTIKKELI

JAAKKO KIANDER
Johtaja
KESKINÄINEN ELÄKEVAKUUTUSYHTIÖ
ILMARINEN
jaakko.kiander@ilmarinen.fi

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

Rakenneuudistuksilla takaisin TASAPAINOON?

Pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma on ennen kaikkea tavoiteohjelma työllisyysasteen nostamiseksi. Julkisen talouden kestävyysvaje ei korjaannu muilla tavoin. Sen lisäksi sillä pyritään rajoittamaan sosiaalimenojen kasvua tehostamalla julkista palvelutuotantoa. Tavoitteet ovat saavutettavissa, mutta onnistuminen edellyttää vientiteollisuuden elpymistä.

Suomen talous on ollut taantuman kaltaisessa tilassa jo yli viiden vuoden ajan. Taantuma alkoi syksyllä 2008, kun Lehman Brothersin vararikko käynnisti globaalin finanssikriisin. Kriisi lamautti vähäksi aikaa kansainvälisen rahoitusjärjestelmän toiminnan, minkä seurauksena läntisissä teollisuusmaissa koettiin poikkeuksellisen syvä taantuma vuonna 2009. Suomen kohdalla tuotannon menetykset olivat vielä keskimääräistä suuremmat; bruttokansantuote supistui yli 8 prosenttia, mikä oli enemmän kuin edellisenä ennätysvuonna 1991.

Elpyminen käynnistyi nopeasti ja kansantalous palasi kolmen prosentin kasvu-uralle vuosiksi 2010 ja 2011. Tämä ei kuitenkaan riittänyt palauttamaan kriisiä edeltänyttä tuotannon tasoa ennen kuin Suomi - muun euroalueen mukana - suistui uuteen taantumaan vuosiksi 2012 ja 2013. Kahden perättäisen taantuman (tai oikeastaan pitkän W-tyyppisen taantuman) seurauksena kokonaistuotannon taso on Suomessa edelleen noin 4 prosenttia vuosien 2007-2008 tason alapuolella. Tässä suhteessa Suomi on pärjännyt selvästi heikommin kuin Saksa ja Ruotsi ja vain hieman paremmin kuin esimerkiksi vakavista vaikeuksista pitkään kärsinyt Italia.

MISTÄ SUOMEN TALOUDEN HUONO KEHITYS JOHTUU?

Mikä sitten on Suomen talouden heikon menestyksen salaisuus? On selvää, että kansainvälisen talouden ja erityisesti euroalueen kehityksellä on ollut suuri merkitys. Euroopan kriisi ei kuitenkaan selitä kaikkea. Sen lisäksi Suomen talous on joutunut kärsimään toimialakohtaisista ongelmista samaan aikaan kansainvälisen talouden taantuman kanssa. Nokia-vetoisen elektroniikkateollisuuden vaikeudet ja metsäteollisuuden kriisi ajoittuivat juuri samaan ajanjaksoon, ja pelkästään niiden seurauksena bruttokansantuote supistui noin 4 prosenttia (ks. **LEHMUS JA LEHTO** 2013 sekä **KAJANOJA** 2013).

Nokia- ja metsäsektoreiden ongelmat auttavat ymmärtämään kansantalouden ja julkisen talouden tunnuslukujen heikkoa kehitystä viimeisten viiden vuoden aikana. Vuonna 2009 koettu tuotannon ja viennin supistuminen oli Suomessa kaksinkertainen muuhun Eurooppaan verrattuna. Ilman näitä toimialakohtaisia ongelmia kokonaistuotanto olisi luultavasti jo palautunut vuoden 2008 tasolle.

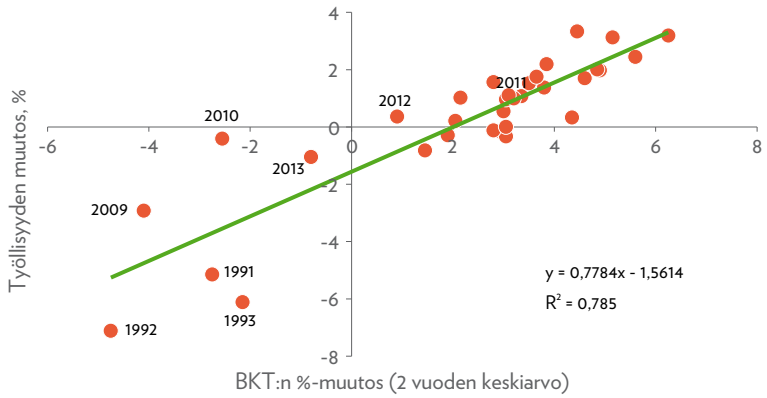
Suomen kokonaistuotannon menetykset ovat nyt muodostumassa suuremmiksi kuin 1930- ja 1990-lukujen lamoissa.

Nykyinen taantuma on osoittautunut pidemmäksi kuin 1930-luvun ja 1990-luvun vakavat lamakaudet, jolloin lamaa edeltänyt taso saavutettiin 5-6 vuoden päästä; tällä kertaa tuotannon tason toipuminen näyttää kestävän vielä pidempään. Myös suhteessa talouden vanhaan kasvutrendiin menetykset alkavat olla tuntuvia. Vuoden 2013 bruttokansantuote oli lähes 15 prosenttia pienempi kuin vanhojen kasvuennusteiden perusteella olisi odotettu.

JAAKKO KIANDER pitää hallituksen rakenneohjelmaan sisältyvää työllisyystavoitetta hyvänä.

KOKONAISTUOTANNON HEIKKO KEHITYS ON JOHTUNUT PITKÄLTI TYÖN TUOTTAVUUDEN ALENEMISESTA, MIKÄ SELITTÄÄ TYÖLLISYYDEN PYSYMISTÄ SUHTEELLISEN HYVÄNÄ.

Kuvio 1. Okunin laki Suomessa 1980-2013.



Vuoden 2013 bkt:n muutos on PT:n ennuste 17.9.2013.

Lähde: Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos

Talouden perinteisten säännönmukaisuuksien (eli nk. Okunin lain[1]) mukaan näin suuren kasvukuilun olisi pitänyt johtaa suureen joukkotyöttömyyteen, kuten 1990-luvulla (kuvio 1). Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Taantuman sitkeydestä huolimatta sen seuraukset eivät ole olleet kovin dramaattisia. Työllisyys on edelleen kohtalaisen korkealla tasolla, työttömyysaste on noussut vain kaksi prosenttiyksikköä vuodesta 2008, ja julkisen talouden alijäämäkin oli vuonna 2013 ”vain” noin 2 prosenttia suhteessa bkt:n arvoon. Tuotannon ja työllisyyden luvut näyttäisivät olevan keskenään ristiriitaisia.

Selitys talouden outoon tilaan löytyy kriisin luonteesta. Kokonaistuotannon supistumisessa on Suomen kohdalla ollut kysymys nimenomaan vientiteollisuuden tuottaman arvonlisäyksen voimakkaasta supistumisesta. Osittain tämä on näkynyt teollisuustuotannon heikkona kehityksenä ja teollisuuden työpaikkojen voimakkaana vähentymisenä. Osittain kyse on taas ollut ulkomailta kotiutettujen voittojen laskusta, mikä taas on ollut seuraus Nokian muuttumisesta erittäin kannattavasta tappiolliseksi yhtiöksi muutaman vuoden aikana.

Aiemmin korkeaa arvonlisäystä tuottaneen toiminnan supistuminen on alentanut koko talouden keskimääräistä tuottavuutta. Niinpä tuotannon laskuun on yhdistynyt tuottavuuden heikentyminen, mikä auttaa selittämään työllisyyden suhteellisen hyvää kehitystä. Työllisyyttä on ylläpitänyt myös kotitalouksien ostovoiman ja kotimarkkinoiden suhteellisen hyvä kehitys, jota finanssipolitiikka ja Euroopan Keskuspankin matalat korot ovat tukeneet.

RAKENNE- JA SUHDANNEONGELMAT

Suomea kohdanneessa pitkittyneessä taantumassa on selvästi piirteitä niin rakenne- kuin suhdannekriisistä. Jälkimmäiseen viittaa se, että talouden kehitys on pääpiirteissään seurannut muiden eurooppalaisten maiden kehitystä. Suurelta osin viennin ongelmissa on siten kyse siitä, että eurooppalainen taantuma ja euron vahvuus suhteessa muihin suuriin valuuttoihin on heikentänyt vientituotteiden kysyntää.

Rakenneongelmista on kyse siinä, että menetyksiä kokeneiden elektroniikka- ja metsäteollisuuden tilalle ei ole syntynyt uutta, korvaavaa tuotantoa. Uusien ja suurten yritysten ja toimialojen synnyttäminen ei tietenkään ole mahdollista muutamassa vuodessa. Sen sijaan voidaan päätellä, että vientiteollisuutta kohdanneet ongelmat edellyttäisivät kilpailukyvyn merkittävää kohentumista, jotta edellytykset vientiteollisuuden kasvulle parantuisivat.

Jos Suomella olisi Ruotsin tapaan kelluva kansallinen valuutta, olisivat Nokian ja metsäteollisuuden ongelmat johtaneet kilpailukyvyn nopeaan parantumiseen valuutan devalvoitumisen kautta. Eurojärjestelmässä tämä ei tietenkään ole mahdollista, ja sen vuoksi kilpailukyvyn parantamiseen on pyrittävä muilla keinoin, jotka väistämättä vaikuttavat hitaammin.

Elektroniikka- ja metsäteollisuuden menetykset ovat rakenneongelma, johon ei ole nopeita ratkaisuja.

Vientiteollisuuden hidas toipuminen tarjoaa mahdollisuuden tulkita perimmiltään viennin heikkoudesta johtuva kriisi luonteeltaan rakenteelliseksi. Teollisuuden osalta tämä pitää paikkansa, mutta käytännössä sama tulkinta laajennetaan helposti koko talouteen.

Kyseessä on tuttu ajattelu- ja toimintamalli jo muutaman vuosikymmenen takaa. Kansantalouden joutuessa vakavaan taantumaan tai lamaan on ongelmien välittömänä syynä yleensä suhdanneluonteiset tekijät tai rahoitusmarkkinahäiriöt. Suomen 1990-luvun lama on tästä hyvä esimerkki. Kriisin pitkittyessä sen aiheuttaneet syyt kuitenkin helposti

unohdetaan ja kriisiä aletaan pitää rakenteellisena.

Tällaisia arvioita tuottavat yleensä OECD ja nykyisin myös EU:n komissio. Niiden analyyseissa kriisin alkusyy yleensä unohdetaan ja kriisin seurauksena kohonnut työttömyys nähdään pian lähes kokonaan rakenteellisena ja vastaavasti taantuman aikana kasvanut julkisen talouden budjettialijäämä luonteeltaan pysyvänä ongelma. Tällöin vaatimuksena on, että parempia aikoja ei enää saa jäädä odottamaan vaan on ryhdyttävä niin sanottuihin rakenteellisiin uudistuksiin.[2]

Onkin tyypillistä, että taantuma-aikoina lääkkeeksi tarjotaan rakenteellisia uudistuksia mm. asiantuntijapuheenvuoroissa ja talouslehtien pääkirjoituksissa. Useimmiten tällaisia vaatimuksia ei spesifioida ja yleisölle jää epäselväksi, mitä vaaditut rakenteelliset uudistukset ovat.[3] OECD on usein vaatimuksissaan selkeämpi; sen suositusten mukaan yleensä aina kannattaa tehdä rakenteellisia uudistuksia, jotka keventävät verotusta, vähentävät talouden sääntelyä, kaventavat julkisten talouden roolia ja heikentävät sosiaaliturvaa. Tällaisilla toimilla tähdätään ennen kaikkea työvoiman tarjonnan kasvattamiseen.

”Kysymyksessä ei ole niinkään työmarkkinoiden tai kannustinjärjestelmien aiheuttama rakenneongelma kuin tarve parantaa teollisuuden toimintaedellytyksiä.”

Vientiteollisuuden supistumisen seurauksena Suomen taloudella on ainakin kolme ongelmaa: riittämätön viennin taso, vajaatyöllisyys ja julkisen talouden alijäämäisyys. Viennin kasvattamiseksi tarvitaan parempi kilpailukyky ja investointeja uuteen tuotantoon. Kysymyksessä ei ole niinkään työmarkkinoiden tai kannustinjärjestelmien aiheuttama rakenneongelma kuin tarve parantaa teollisuuden toimintaedellytyksiä. Vajaatyöllisyys ei myöskään näytä työmarkkinoiden rakenneongelmalta; työllisyys heikkeni nopeasti vuonna 2009 työvoiman kysynnän supistuttua, mikä viittaa enemmän kysyntä- kuin rakenneongelmien suuntaan. Pitkittyessään osa työttömyydestä voi kuitenkin muuttua rakenteelliseksi ongelmaksi, kun pitkäaikaistyöttömyyden osuus kasvaa.

Julkisen talouden alijäämää voidaan perustellusti pitää rakenteellisena, jos näköpiirissä ei ole sellaista talouskasvua, joka riittäisi palauttamaan julkisen talouden takaisin tasapainoon. Ennen kriisin puhkeamista vuonna 2008 Suomen julkinen talous oli selvästi ylijäämäinen ja julkiset menot olivat noin 50 prosenttia bkt:n arvosta. Julkinen sektori ei ole tämän jälkeen paisunut, vaan julkiset menot ovat jatkaneet normaalilla kasvutrendillään.[4] Taantuman vuoksi verotulot ovat supistuneet, mikä on johtanut alijäämäisyyteen; julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2013 noin 2 prosenttia suhteessa bkt:en. Alijäämä on ollut valtiontaloudessa suurempi kuin koko julkisessa taloudessa, ja valtio velkaantuu nopeasti (kuvio 2). Lisäksi bkt:n supistuttua myös julkiset menot ovat nousseet peräti 58 prosenttiin suhteessa bkt:n arvoon.

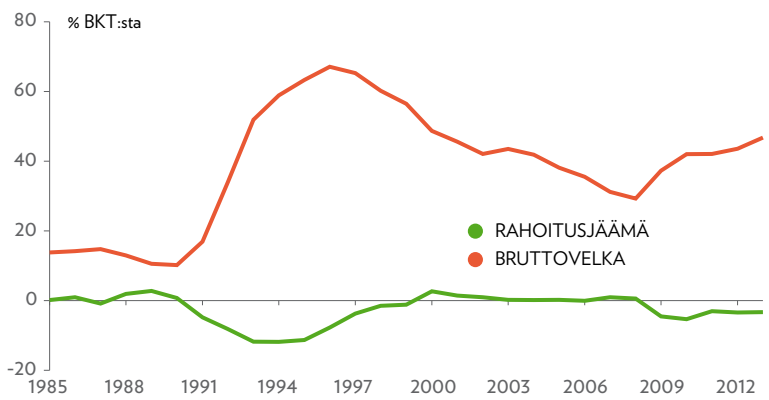
Euromaiden hyväksymä finanssipoliittinen sopimus (Fiscal Compact) on asettanut kaikille maille tavoitteeksi, että niiden keskipitkän aikavälin rakenteellinen alijäämä saa olla enintään 0,5 prosenttia bkt:sta. EU:n komissio ratkaisee omilla laskelmillaan sen, kuinka suuri on rakenteellinen alijäämä.

Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän laskeminen on vaikeaa. Lopputulos riippuu toisaalta todellisesta alijäämästä ja toisaalta siitä, kuinka nopeaksi tuleva talouskasvu voidaan olettaa. Jos lähivuosien kasvu on kyllin nopeaa, alijäämä luultavasti poistuu itsestään verotulojen kasvun myötä. Avainasemassa on siten arvio talouden kasvupotentiaalista. Tällä hetkellä useimpien arvioitsijoiden - ja varsinkin tärkeimmän arvioijan eli EU-komission - mielestä tuleva kasvu jää niin hitaaksi, ettei se riitä tasapainottamaan julkista taloutta. Tästä seuraa yleinen johtopäätös, jonka mukaan taloutemme on vakavissa rakenneongelmissa, jotka vaativat ratkaisukseen rakenteellisia muutoksia.

Julkisen talouden rakenteelliseen ongelmaan vaikuttavat ennusteet lähivuosien talouskasvusta ja väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet.

Rakenneongelmiin viittaavat myös huolestuttavat arviot julkisen talouden kestävyysvajeesta. Tällä tarkoitetaan rakenteellista alijäämää, johon on lisätty ikärakenteen muutoksesta aiheutuvat julkisten menojen tulevat kasvupaineet. Koska vanhushuoltosuhde on muuttumassa nopeasti epäedulliseen suuntaan, on laskelmien tuloksena huomattava kestävyysvaje, jota voi perustellusti pitää pitkäaikaisena rakenteellisena ongelmana.

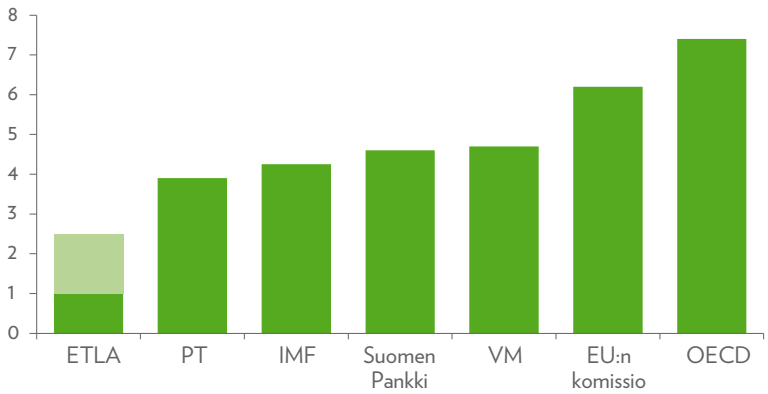
Kuvio 2. Suomen valtiontalouden rahoitusjäämä ja bruttovelka suhteessa bkt:en 1985-2013, %.



* Vuoden 2013 luvut ovat PT:n ennusteita 17.9.2013.

TYÖLLISYYSASTEEN NOSTAMINEN 75 PROSENTTIIN RIITTÄISI POISTAMAAN KESTÄVYYSVAJEEN.

Kuvio 3. Erilaisia arvioita Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta suhteessa bkt:en, %.



Lähteet: European Commission (2013a), Valtioneuvosto (2013), IMF (2012), Lassila ja Valkonen (2013), Kinnunen ym. (2013), OECD (2013a), Ilmakunnas ja Lehto (2014).

Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon veroja on korotettava tai menoja leikattava, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä tasapainossa. Arviot kestävyysvajeen suuruudesta vaihtelevat; EU:n komissio on arvioinut sen suuruudeksi 6,2 prosenttia bkt:sta (noin 11 miljardia euroa) (**EUROPEAN COMMISSION** 2013a) ja valtiovarainministeriö (**VALTIONEUVOSTO** 2013) 4,7 prosenttia. ETLAn (**LASSILA JA VALKONEN** 2013) ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen (**ILLMAKUNNAS JA LEHTO** 2014) arviot ovat selvästi pienempiä.

HALLITUKSEN RAKENNEPAKETTI

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus julkisti elokuussa 2013 rakennepoliittisen tavoiteohjelman (**VALTIONEUVOSTO** 2013), jolla pyritään korjaamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje. Hallituksen ohjelman taustana on valtiovarainministeriön em. arvio kestävyysvajeen suuruudesta. Luku on niin suuri, että sitä ei voida kuroa umpeen nopeasti eikä myöskään millään yksittäisillä veronkorotuksilla tai menoleikkauksilla. Kestävyysvajeen suuruus eli 9 miljardia euroa on samaa luokkaa kuin valtion tuloverotuksen tuotto. Laskelman mukaan kestävyysvaje on suurin kuntataloudessa ja hieman pienempi valtiontaloudessa. Eläkejärjestelmän kestävyysvaje oli viime kesän arvion mukaan suhteellisen pieni.[5] Valtiontaloudessa kestävyysvajeen syynä on tämän hetken tosiasiallinen vaje, kuntataloudessa paineita luovat taas myöhemmin toteutuvat ikääntyvän väestön kasvavat hoivamenot.

Hallituksen rakennepaketissa on esityksiä erilaisista työvoiman tarjontaa lisäävistä ratkaisuista ja arvioita niiden vaikutuksista. Olennaisilta osin kyse on kuitenkin siitä, että tulevan eläkeuudistuksen ja muiden ratkaisujen toivotaan lisäävän työvoiman tarjontaa riittävästi ja lisäksi kasvavan työvoiman tarjonnan uskotaan ennen pitkää työllistyvän. Koska rakennepaketin perusajatuksena on kestävyysvajeen hoitaminen korkeamman työllisyyden avulla, ei pakettiin ole sisällytetty listaa sellaisista menoja veropäätöksistä, joilla vajauksesta päästään eroon. Yksinkertaistaen voisi sanoa, että paketti ei siis sisällä 8 miljardin euron suuruisia menosäästöjä, vaan suunnitelman rakenteellisista toimista, joiden seurauksena kohentuvat työllisyys ja kokonaistuotanto kasvattavat verotuloja riittävästi kestävyysvajeen paikkaamiseksi. Sen sijaan rakennepaketti esittelee kasvu- ja työllisyystavoitteet, joiden saavuttaminen riittäisi kuromaan vajeen umpeen. Voidaan laskea, että työllisyysasteen nousu esimerkiksi 75 prosenttiin nykytasoltaan merkitsisi käytännössä noin 10 prosentin nousua bkt:en, mikä puolestaan kasvattaisi julkisen sektorin tuloja riittävästi kestävyysvajetta ajatellen.

Hallituksen rakennestrategian avaimena on siis työllisyysasteen nousu. Ajatus on sama kuin kaikilla edellisilläkin hallituksesta vuodesta 1995 lähtien. Tavoite on hyvin luonteva, koska työllisyysasteen nousu kasvattaa veropohjaa ja vähentää samalla tulonsiirtomenoja. Ratkaisu on oikeastaan ainoa mahdollinen; ilman työllisyysasteen nousua tulopohja ei tule riittämään nykyisen kaltaisen hyvinvointivaltion rahoittamiseen. Hallituksen rakennepaketin toisena osana on julkisten menojen kasvupaineiden rajoittaminen palvelutuotannon tuottavuutta parantamalla.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kestävyysvaje pienenee merkittävästi, jos työurat pidentyvät, rakenteellinen työttömyys supistuu ja jos julkisen palvelutuotannon tuottavuus kasvaa. Näiden keinojen avulla on mahdollista jopa kuroa umpeen kestävyysvaje vähitellen kokonaan - edellytyksenä tosin on, että työllisyydessä ja palvelujen tuottavuudessa tapahtuu merkittävä paraneminen.

Työurien pituudesta on tullut keskeinen politiikkatavoite sen jälkeen, kun pääministeri Vanhanen esitti ajatuksen työurien pidentämisestä eläkeikää nostamalla. Käytännössä työurien pidentyminen on kuitenkin sama asia kuin työllisyysasteen nousu. Kaikkien työvoimaan kuuluvien keskimääräiset

”SUOMEN TALOUDEN NYKYISISSÄ ONGELMISSA EI OLE KYSE TYÖVOIMAN TARJONNAN RIITTÄMÄTTÖMYYDESTÄ.”

työurat eivät voi pidentyä, ellei samalla myös työllisyysaste nouse vastaavasti. Jos taas työurat pidentyvät vain pienenevällä työllisten joukolla samaan aikaan kun merkittävä osa työikäisistä ei ole työssä, ei muutoksella ole merkitystä kestävyysvajeen kannalta. Hallituksen tavoitteita onkin luettava niin, että niillä tähdätään yleiseen työllisyysasteen nousuun.

KUINKA TÄRKEÄÄ ON TYÖVOIMAN TARJONNAN KASVATTAMINEN?

Rakenneohjelman yhtenä perusajatuksena on työvoiman tarjonnan kasvattaminen entistä parempien kannustimien avulla. Linjauksen taustalla voidaan nähdä oletus siitä, että työllisyys määräytyy työvoiman tarjonnan mukaan ja että keskipitkällä aikavälillä nimenomaan työvoiman tarjonta muodostaa talouden kasvua rajoittavan niukkuustekijän. Siten ainoa tapa saavuttaa korkeampi työllisyys ja pidemmät työurat on parantaa työurien pidentämisen kannustimia.

Valittua linjausta voi kritisoida sillä perusteella, että Suomen talouden nykyisissä ongelmissa ei ole kyse työvoiman tarjonnan riittämättömyydestä. Pikemminkin näyttää siltä, että työvoimaa on ainakin keskipitkällä aikavälillä tarjolla aivan riittävästi; työttömiä ja vajaatyöllisiä on eri laskutapojen mukaan noin 0,3 miljoonaa. Lisäksi vuoden 2008 jälkeen tapahtuneen työllisyyden heikentymisen välitön syy ei ole tarjonnan supistumisessa vaan lamasta johtuneesta työvoiman kysynnän laskusta - eli siitä, että yritykset ovat vähentäneet työntekijämääriään ja rekrytointejaan. Keynesiläinen tulkinta tilanteesta on se, että työllisyys korjaantuu, kunhan kansantalouden kokonaiskysyntä saadaan käännettyä kasvuun. Keynesiläisiä tulkintoja ei kuitenkaan eurooppalaisten talouspolitiikan asiantuntijoiden joukossa pidetä niin vakavasti otettavina, että niillä voitaisiin perustella talouspolitiikkaa. Niinpä eurooppalaista talouspolitiikkaa ei kriisivuosina olekaan ohjannut pyrkimys kokonaiskysynnän elvyttämiseen vaan julkisen talouden säästöjen ja rakenteellisten uudistusten tavoittelu.[6]

Moderni eurooppalainen talousajattelu, jota edustavat mm. Saksan hallitus, EU:n komissio ja Euroopan Keskuspankki, ei noteeraa juuri lainkaan kokonaiskysyntää korostavia näkökohtia. Lähtökohtana on ajatus markkinoiden tasapainosta ja kehityksen tarjontalähtöisyydestä. Käytännössä tämä näkyy siinä, että esimerkiksi EU:n komissio arvioi Suomen julkisen talouden ja työttömyyden olevan suurelta osin rakenteellista eikä heikosta suhdannekehityksestä johtuvaa. Tämän vuoksi Suomen hallituksen ei kannata perustella talousstrategiaansa uskolla siihen, että asteittainen kilpailukyvyn parantaminen ja tuleva eurooppalainen noususuhdanne ratkaisevat julkisen talouden ongelmat. On varsin mahdollista, että näin käy, mutta tällaista perustelua ei pidetä uskottavana. Sen sijaan rakenneuudistusten tavoittelua pidetään yleisesti eurooppalaisissa asiantuntijapiireissä järkevänä. Lisäksi on myös hyödyllistä tähdätä rakenteellisiin uudistuksiin, joilla tavoitellaan työvoiman tarjonnan kasvua.

Saksa, komissio ja EKP eivät kannata keynesiläistä näkemystä, että työllisyyden heikkeneminen johtuu työvoiman kysynnän laskusta lamassa.

Keskeinen osa hallituksen rakenneuudistuksissa on vuoden 2017 eläkeuudistuksella, jonka avulla on määrä myöhentää suomalaisten keskimääräistä eläkkeelle jäämisikää ja samalla kasvattaa varttuneiden ikäluokkien työllisyysastetta. Tämän uskotaan puolestaan kasvattavan työvoiman tarjontaa ja lopulta myös työllisyysastetta. Koska uudistuksen vaikutukset alkavat tulla näkyviin vasta 2020-luvulla, voi sen katsoa tarjoavan apua lähinnä pitkän tähtäyksen kestävyysvajeen supistamiseen.

Eläkeuudistuksen lisäksi työuria - ja samalla siis todellista työllisyysastetta - pyritään pidentämään muillakin ratkaisuilla. Hallituksen rakenneohjelmassa näitä ovat työvoimapolitiikan aktivointi, kotihoidontuen keston rajoittaminen ja yliopisto-opintojen nopeuttaminen. Suunnitelluilla toimenpiteillä pyritään vähentämään pitkäaikaistyöttömyyttä (ja samalla myös rakennetyöttömyyttä) sekä kasvattamaan työvoiman tarjontaa lyhentämällä hoitovapaajaksoja ja opintoaikoja. Onnistuessaan nämä toimet voivat vaikuttaa työvoiman tarjontaa paljon nopeammin kuin eläkeuudistus.

JULKISTEN PALVELUJEN TUOTTAVUUDEN NOSTAMINEN ON VAIKEAA

Hallituksen rakenneohjelma tavoittelee myös julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvua. Jos julkisten palvelujen tuottavuus kasvaisi esimerkiksi 0,25 prosenttia vuodessa seuraavien 20 vuoden ajan (eli yhteensä vaatimattomat 5 prosenttia), olisi tuloksena kestävyysvajeen supistuminen yhdellä bkt-prosentilla. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole helppoa. Toistaiseksi julkisten palvelujen tuottavuus on Tilastokeskuksen arvioiden mukaan lähinnä heikentynyt.[7] On mahdollista, että heikentyminen jatkuu myös tulevaisuudessa.

Tuottavuuspotentiaalia voi kuitenkin löytyä eri lähteistä. Yksi niistä on parhaiden käytäntöjen omaksuminen. Toinen keino on mahdollisten mittakaavaetujen hyödyntäminen ja kolmas tietotekniikan käyttö. Kustannus- ja tehokkuushyötyjen saavuttaminen tietotekniikan avulla on tosin toistaiseksi osoittautunut vaikeaksi ainakin terveydenhuoltosektorilla.

Kuntauudistuksella pyritään kuntapalveluiden uudelleenorganisointiin ja kuntien tehtävien karsintaan. Molemmat tavoitteet ovat toistaiseksi osoittautuneet vaikeiksi eikä nopeita tuloksia ole

KUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSISTA SAATTAA KOITUA TEHOKKUUSHYÖTYJÄ PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ, MUTTA KUNNAT JOUTUVAT SÄÄSTÖTOIMIIN JO LÄHIVUOSINA.

syytä odottaa. Sen sijaan kuntatalouden kiristyminen verotulokehityksen heikentyessä johtaa luultavasti nopeampiin säästöihin kuntien menoissa, jotka osaltaan helpottavat ainakin akuutin julkisen talouden vajeongelman ratkaisussa. Lyhyen aikavälin säästöpäätökset eivät kuitenkaan ratkaise pitkän aikavälin kestävyysvajeongelmia.

Hallituksen tavoitteena olevat kuntauudistus ja sosiaali- ja terveyspalveluuudistus tähtäävät palvelutuotannon tehostamiseen suurempien toimintayksiköiden avulla. Ajatuksena on siis hyödyntää mahdollisia mittakaavaetuja. Niiden laajuus luonnollisesti vaihtelee eri palveluissa. Uudistukset voivat tuottaa tehokkuushyötyjä, jotka alkavat näkyä kuntien menokehityksessä 2020-luvulla - eli sen jälkeen kun uudet rakenteet on saatu toimimaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksella hallitus pyrkii julkisten hyvinvointipalvelujen uuteen rahoitusmalliin ja mittakaavaetujen parempaan hyödyntämiseen. Rahoitusmallin muutoksella voidaan ainakin periaatteessa parantaa toimijoiden kannustimia tehokkaiden ratkaisujen löytämiseen.

On selvää, että kuntasektorin uudistukset ovat poliittisesti erittäin vaikeita. Kuntien palveluista varmaan löytyy jonkin verran tehostamis- ja säästöpotentiaalia, mutta kuntauudistuksen toteuttaminen vie oman aikansa eikä merkittäviä toimintatapauudistuksia saada toteutettua tällä vaalikaudella. Kuntauudistuksesta mahdollisesti seuraavien säästöjen realisoituminen jääkin tuleviin vuosiin. Sen sijaan on odotettavissa, että ilman merkittäviä uudistuksiakin kunnat päätyvät säästämään menoissaan lähivuosina pelkästään siitä syystä, että niiden tulot eivät riitä.

TASAPAINOILUA LYHYEN JA PITKÄN AIKAVÄLIN TAVOITTEIDEN VÄLILLÄ

Suomen talouden tämän hetken keskeiset ongelmat muodostuvat julkisen talouden rahoitusvajeesta ja heikentyneestä työllisyysasteesta. Julkisen talouden ongelmat ovat seuraus heikosta työllisyydestä. Työllisyyden supistuminen vuodesta 2008 johtuu taas useasta tekijästä: näitä ovat kansainvälinen finanssikriisi, Euroopan velkakriisi ja sitä seurannut eurooppalainen W-mallinen kaksoistaantuma sekä suomalaisen vientiteollisuuden erityisongelmat. Sen sijaan ongelmat eivät ole seuraus työmarkkinoiden äkillisesti heikentyneestä toimintakyvystä.

On selvää, että julkisen talouden tasapainon parantaminen edellyttää taloudellista kasvua ja nykyistä korkeampaa työllisyysastetta. Ratkaisuksi tähän haasteeseen hallituksen rakennepoliittinen tavoiteohjelma esittää työllisyysasteen nousua ja sitä tukevia tarjontapuolen toimenpiteitä. Rakenneohjelmalla tavoitellaan hieman samantyyppisiä tuloksia kuin Saksassa 10 vuotta sitten toteutetuilla työmarkkinauudistuksilla; tarjontaa lisäävillä toimilla halutaan kasvattaa työvoimapotentiaalia ja samalla alentaa kustannuksia suhteessa kilpailijamaihin.

Rakenneohjelmaan valittu tarjontanäkökulma on diplomaattisesti viisas, koska se on ainoa mahdollinen ja hyväksyttävissä oleva politiikkalinjaus euroalueella. Se on sopusoinnussa EU:n komission ja EKP:n pyrkimysten ja talouspoliittisen ajattelun kanssa. Sen uskotaan myös miellyttävän luottoluokittajia, joiden maailmankuvaan tarjontalähtöiset toimet sopivat myös hyvin.

Rakenneuudistuksia kaavaillaan tulevaisuuteen samalla kun kartetaan talouspolitiikan kiristystoimia nykyisen taantuman aikana.

Kansallisen talouspolitiikan valmistelussa luottamus tarjontapolitiikan tehokkuuteen ei ole kuitenkaan ollut täysin ehdotonta. Tämä näkyy siinä, että rakenneohjelman toimenpidekokonaisuuksilla tähdätään tulevaisuuteen. Suuntaviivoista on päätetty jo vuonna 2013, toimenpiteiden valmistelu jatkuu tänä vuonna, ja erilaisia työvoiman tarjontaa lisääviä uudistuksia alkaa astua voimaan vuodesta 2015 lähtien. Merkittävämpiä muutoksia tuottavat vuoden 2017 eläkeuudistus, jonka vaikutukset tulevat näkyviin 2020-luvulla ja kuntapalvelujen uudistaminen, jonka tuloksia saadaan myös odottaa.

Rakenneuudistusten konkretisoitumista odoteltaessa hallitus on pyrkinyt noudattamaan keynesiläistä suhdannepolitiikkaa. Sama linjaus on itse asiassa ollut ennen Kataisen hallitusta myös Vanhasen ja Kiviniemen hallituksilla; nekään eivät halunneet lähteä taantuman aikana kiristävään budjettipolitiikkaan, koska ne pelkäsivät sen kielteisiä työllisyysvaikutuksia. Sen sijaan talouskriisin aikaista talouspolitiikkaa tehneet hallitukset ovat tukeneet rakennusinvestointeja ja yrittäneet välttää menoleikkauksia.

Talouspolitiikan suunnittelussa näkyy niin virkamiespuolella kuin poliitikkojenkin joukossa selvää halua välttää 1990-luvun lamassa toteutettuja rajuja julkisen talouden leikkauksia, joilla oli tuolloin voimakas kotimaista kysyntää supistava vaikutus. Nyt äkkijarrutusta halutaan välttää. Rakenneuudistusten tarvetta onkin julkisessa keskustelussa perusteltu tarpeella luoda uskottavuutta lyhyemmän aikavälin velanottoon perustuvalle finanssipolitiikalle, joka taas on varsin perustellusti nähty välttämättömänä sillanrakennuksena vaikean suhdannevaiheen yli. Tämä on järkevää myös siksi, että tarjontaa kasvattavien toimien nopea toteuttaminen keskellä taantumaa luultavasti olisi tehotonta tai vain pahentaisi tilannetta.[8]

Parhaassa tapauksessa käy niin, että parantuva kansainvälisen talouden suhdannekehitys ja asteittain korjaantuva hintakilpailukyky alkavat kasvattaa vientiä ja kääntää talouden uudelleen kasvu-

RAKENTEELLISET UUDISTUKSET EIVÄT PALJOA AUTA, JOS YRITYKSET EIVÄT KYKENE LUOMAAN UUSIA TYÖPAIKKOJA.

uralle jo kuluvan vuoden aikana. Tällöin työllisyysaste ja julkinen talous alkaisivat kohentua ja pahimmat uhkakuvat väistyvät. Tällöin Suomi välttyisi myös komission huomautuksilta EU:ssa yhteisesti sovittujen julkisen talouden raja-arvojen rikkomisesta. Lisäksi julkisen talouden tulevaisuutta varjostava kestävyysvaje saataisiin kurottua umpeen ilman veronkorotuksia, jos rakenneuudistukset yhdessä paranevan kilpailukyvyn kanssa alkaisivat toimia toivotulla tavalla.

Jos talouden pidempiaikainen kasvu vihdoin käynnistyy - historiallisen pitkän yli 5 vuotta kestäneen taantumajakson jälkeen - on seurauksena työllisyyden kasvu ja ennen pitkää myös orastava työvoimapula. Tällöin oikein ajoitetut rakennepoliittiset toimet tarjoavat helpotusta tilanteeseen. Samalla ne onnistuvat myös kohentamaan talouden pitkän aikavälin kasvunäkymiä. Tällöin voitaisiin todeta hallituksen (tai oikeastaan perättäisten hallitusten) ”kaksikätisen” eli sekä kokonaiskysyntää että työvoiman tarjontaa korostaneen talouspolitiikan onnistuneen.

Jos taas Suomen kilpailukyky ja vientiteollisuuden kapasiteetti ovat siinä määrin vaurioituneet, ettei eurooppalainen nousukausikaan tuo tilanteeseen helpotusta, ei edes rakenteellisista toimista ole kovin paljon apua. Ne kyllä kasvattavat työvoiman tarjontaa, mutta se ei realisoidu työllisyydeksi, ellei yrityssektori kykene luomaan uusia työpaikkoja. Sen sijaan erilaisten julkisia menoja säästävien toimien tarve kasvaa entisestään. ■

Viitteet

1 Yhdysvaltalainen taloustieteilijä Arthur M. Okun havaitsi v. 1962 säännönmukaisuuden työllisyyden (tai työttömyysasteen) muutosten ja bkt:n muutosten välillä - tosin tämä yhteys vaihtelee eri maissa ja ajanjaksoina.

2 OECD:N (2013b) tuoreen arvion mukaan Suomen julkisen talouden rakenteellinen jäämä on -0,8 prosenttia suhteessa bkt:n arvoon. Toisin sanoen OECD ei usko, että mahdollinen kasvun elpyminen voisi korjata julkisen talouden vajetta. EU:n komissio päätyy samanlaiseen arvioon ja suosittaa lääkkeeksi työvoiman tarjonnan kasvattamista (EU COMMISSION 2013b).

3 Usein uudistusten sisältö on epäselvä myös niiden vaatijoille, joskin ne esimerkiksi talousnobelisti Paul Krugmanin mukaan voidaan useimmiten tiivistää yleiseen haluun heikentää sosiaaliturvaa ja työmarkkinoiden sääntelyä (ks. hänen artikkelinsa ”Structural Excuses” New York Timesissä 18.6.2013).

4 Jos julkiset menot kasvavat samaa vauhtia kuin potentiaalinen tuotanto, pysyy julkisten menojen bkt-osuus normaalioloissa vakiona. Julkisten menojen trendikasvun jatkuminen silloin kun kokonaistuotanto taantuman vuoksi supistuu johtaa luonnollisesti julkisten menojen kasvuun suhteessa bkt:n arvoon, mutta tämä ei johdu siitä, että julkinen sektori olisi paisunut poikkeuksellisella tavalla.

5 Valtiovarainministeriö arvioi työeläkejärjestelmän kestävyysvajeeksi vain 0,5 prosenttia bkt:sta.

6 Talouspoliittisen ajattelun muutoksista ks. esim. KIANDER (2013).

7 Valtion sekä kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastot löytyvät Tilastokeskuksen Internetsivuilta ”Julkinen talous”-aiheesta.

8 Tähän viittaavan tuoreen tutkimuksen (EGGERTSSON ET AL. 2014) mukaan keskellä eurokriisiä toteutetut rakenneuudistukset voivat johtaa kokonaiskysynnän lisäsupistumiseen ja siten talouskriisin pitkittymiseen.

Kirjallisuus

EGGERTSSON, G. & FERRERO, A. & RAFFO, A. (2014), Can Structural Reforms Help Europe? Journal of Monetary Economics, tulossa.

EUROPEAN COMMISSION (2013a), Report on Public Finances in EMU, European Economy 4/2013.

EUROPEAN COMMISSION (2013b), Macroeconomic Imbalances: Finland 2013, European Economy, Occasional Papers 135, April 2013.

IMF (2012), Finland: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, Country Report No. 12/253.

KAJANOJA, L. (2013), Mistä Suomen vaihtotaseen heikkeneminen johtuu ja mitä sille pitäisi tehdä? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 109, 48-70.

KIANDER, J. (2013), Globaali finanssikriisi, talouspolitiikka ja taloustieteen todellisuuskäsitys, teoksessa Niiniluoto, Ilkka & Vilkko Risto & Kuorikoski, Jaakko (toim.): Talous ja filosofia, Helsinki: Gaudeamus.

KINNUNEN, H. & MÄKI-FRÄNTI, P. & RAILAVO, J. (2012), Talouden rakenneuudistukset ja julkisen talouden kestävyys, Euro & talous, 5/2013, 67-77.

LASSILA, J. & VALKONEN, T. (2013), Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys, ETLA Raportit No 3.

LEHMUS, M. & LEHTO, E. (2013), Teollisuuden, rakentamisen ja liike-elämän palveluiden näkymät. Palkansaajien tutkimuslaitos 28.11.2013

LEHTO, E. & ILMAKUNNAS, S. (2014), Suuntaviivoja julkisen talouden tiekarttaan, Talous&Yhteiskunta, tässä numerossa.

OECD (2013a), Economic Outlook, June, Paris: OECD.

OECD (2013b), Economic Outlook, November, Paris: OECD.

VALTIONEUVOSTO (2013), Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.

ARTIKKELI

SEIJA ILMAKUNNAS
Johtaja
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
seija.ilmakunnas@labour.fi

EERO LEHTO
Tutkimuskoordinaattori ja
ennustepäällikkö
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
eero.lehto@labour.fi

Suuntaviivoja julkisen talouden tiekarttaan

Viime vuosina julkista taloutta on kiristetty erityisesti euroalueella. Tämä on heikentänyt talouskasvua enemmän kuin on osattu ennalta arvioida ja ekonomistit ovat alkaneet varoitella päätöksentekijöitä liian äkkinäisistä leikkauksista. Niiden sijasta pidemmän aikavälin menopaineita purkavat rakenneuudistukset ovat parempi tapa vakauttaa julkista taloutta. Hallituksen esittämä rakennepaketti edustaa tällaista ratkaisumallia. Julkisessa taloudessa saatetaan kuitenkin ylireagoida käsillä oleviin talousongelmiin, sillä yhteenlaskettuna kiristyspäätösten ja rakennepaketin vaikutukset ylittävät kestävyysvajeesta esitetyt arviot.

Suomen julkisen talouden tila on muutamassa vuodessa heikentynyt talouskriisin vanavedessä. Kehityksessä peilautuu samalla koko talouskehityksen äkkimurros; kriisiä edeltänyttä vahvan kasvun kautta on seurannut talouden hyydyttänyt poikkeuksellinen yhdistelmä eurokriisin synnyttämää vientikysynnän heikkoutta ja kotimaisen teollisuuden rakennemurrosta. Kriisin iskiessä verotulot supistuivat jyrkästi, ja sittemminkin heikko talouskasvu on pitänyt julkisen talouden tulokehityksen vaisuna, mutta menot ovat kasvaneet lähinnä eläke- ja kuntamenojen vuoksi. Hallitus on korottanut veroja ja leikannut menoja julkisen talouden tasapainottamiseksi, mutta julkisen velan kasvu on jatkunut.

Suomen velkaongelmat ovat ennen kaikkea talouskriisin seuraus eivätkä syy. Tämä ei muuta sitä seikkaa, että kriisissä kasvanut julkinen velka kuitenkin pitkälti sanelee talouspolitiikan linjaa nyt ja lähivuosina. Yhtäältä ratkaisua haetaan erilaisista budjettikurisäännöistä ja euromaiden julkisia talouksia sitoo entistä moninaisempi tavoitteiden ja säädösten viidakko, mutta näillä tavoitteilla ei vältämättä ole selkeää yhteyttä kasvun ja hyvinvoinnin kannalta parhaaseen vaihtoehtoon. Pahimmillaan nurinkurisesti määritellyt tavoitteet ja säädökset voivat johtaa päätöksentekijät hätiköityihin ratkaisuihin ja alkuperäisten ongelmien kärjistymiseen.

Julkisen talouden tasapainottamisen periaatteita onkin perusteltua tarkastella myös ”puhtaalta pöydältä” eli vähemmän hallinnollisten budjettikurisääntöjen pohjalta ja enemmän finanssipolitiikan perimmäisten tavoitteiden eli kasvun ja vakauden kannalta. Keskustelemme tässä artikkelissa ajankohdan isoista kysymyksistä eli julkisen talouden kestävyysvajeesta ja valinnoista lyhyen ja pitkän aikavälin sopeutustoimien välillä.

Kuinka tulisi valita lyhyen ja pitkän aikavälin sopeutustoimien välillä kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi?

KESTÄVYYSVAJELASKELMA

Nyt tehtävät finanssipolitiikan ratkaisut perustuvat entistä korostetummin arvioihin julkisen talouden kestävyysvajeesta. Erityisen ankkurin roolin on saanut valtiovarainministeriön esittämä tuorein vajearvio, joka on 4,7 prosenttia bruttokansantuotteesta (**VALTIONEUVOSTO** 2013). Pitkälti tämän arvion pohjalta keskustellaan siitä, missä mitassa ja millä keinoin julkista taloutta on vahvistettava. Kuitenkin varsinainen kestävyysvajelaskelma lukuisine yksityiskohtineen on tuntematon jopa monelle ekonomistille.

Käytännössä kestävyysvaje lasketaan muutaman melko vakiintuneen indikaattorin avulla eri EU-maissa. Vajearvio kuitenkin edellyttää runsaasti oletuksia liittyen muun muassa väestökehitykseen, väestön terveyden ja toimintakyvyn muutokseen, tuottavuuteen, työllisyyteen sekä valtionvelan korkojen ja eläkerahastojen tuottojen kehitykseen. Näistä tekijöistä tutkijoilla on perustellusti erilaisia näkemyksiä, jotka omalta osaltaan heijastuvat myös kestävyysvajearvioihin. Ministeriön ulkopuolella tehtyjä vajearvioita tarvitaan tuomaan esille arvioihin liittyvää epävarmuutta ja toisaalta kiinnittämään huomiota eri taustaoletusten merkitykseen. Laskelmia voidaan käyt-

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

Artikkelin kirjoittajien mielestä kritiikki kotimaisten päätöksentekijöiden huonosta reagointikyvystä vaikuttaa ylimitoitetulta.

KESTÄVYYSVAJELASKELMASSA OLETETAAN TALOUDEN NOUSEVAN TAANTUMASTA VUOSINA 2015-2017.

tää myös arvioitaessa, millaista meno- tai tulosopeutusta tarvitaan tasapainon saavuttamiseksi. Niin on tehty tässäkin artikkelissa.

Aiempi vuonna 2011 tehty Palkansaajien tutkimuslaitoksen arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta päätyi tulokseen, jonka mukaan ko. vaje oli käytetyimmän mittarin (S2) mukaan vain 1,3 prosenttia bruttokansantuotteesta (LEHTO 2011). Laskelmassa julkisen talouden odotettiin olevan ylijäämäinen jo vuonna 2015, kun sen sijaan uudessa laskelmassa julkisen talouden rahoitusjäämä on lähtövuonna 2015 4 miljardia euroa heikompi kuin edellisessä laskelmassa. Syynä on ennen kaikkea kesällä 2011 tapahtunut euroalueen talouskriisin kärjistyminen, joka sysäsi myös Suomen talouden noin puolitoista vuotta kestäneeseen taantumaan.

Tämä artikkeli päivittää PT:n aiemman, vuonna 2011 esittämän kestävyysvajelaskelman.

Laskelmassa on muutettu myös joitain muita lähtökohtaoletuksia ja uusi laskelma perustuu tuoreempaan Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteeseen. Työurien ennakoidaan pidentyvän enemmän kuin vanhassa laskelmassa. Syynä tähän ovat muun muassa 25-vuotiaiden eläkkeellesiirtymisiän odotteen ennustettua suurempi toteutunut nousu ja ikääntyneiden työllisyysasteiden kohoaminen huonossakin taloustilanteessa. Uudessa laskelmassa 25-vuotiaan odote nousee viidessä vuosikymmenessä runsaalla kahdella ja puolella vuodella: vuoden 2012 60,9 vuodesta 62,5 vuoteen 2025 mennessä ja loppuvuosina hidastuen 63,6 vuoteen, kun tullaan vuoteen 2060.

Työurien piteneminen jää laskelmassa selvästi alle puoleen väestöennusteen mukaisesta odotetun elinajan kehityksestä, mutta se on silti runsaan vuoden enemmän kuin Eläketurvakeskuksen (ETK) tuoreessa pitkän aikavälin arviossa (RISKU YM. 2013). Lähtökohtana on realistinen oletus siitä, että työssä käyvät vastaavat eläkkeiden korvaussuhteen (so. niiden ja palkan välisen suhteen) laskuun tekemällä lisätyövuosia saavuttaakseen itselleen kohtuullisen tulotason eläkeaikana. Laskelmassa on erikseen otettu huomioon elinaikakertoimen[1], taitetun indeksin[2] ja 63- 67 -vuotiaana työssä olevien saaman superkarttuman[3] vaikutus keskimääräisen eläkkeen tasoon. Keskieläke putoaa vuoden 2012 tasosta vuoteen 2060 mennessä runsaat 16 prosenttia, mikä on suurin piirtein yhtä paljon kuin ETK:n laskelmassa. Laskelmassa on mukana oletukset siitä, että työttömyyseläke nykymuodossaan asteittain poistuu ja että samanaikainen eläkkeen nostaminen ja työssä jatkaminen käytännössä entisin ehdoin saman työnantajan palveluksessa ei muodostu yleiseksi käytännöksi. Työeläkemaksut nousevat palkkasumman tahdissa.

Työurien piteneminen ja työttömyysputken asteittainen poistaminen nostavat pitkällä aikavälillä työllisyysasteita. Vuonna 2012 55-64 -vuotiaiden työllisyysaste oli 59 prosenttia, ja sen odotetaan nousevan vuoteen 2060 mennessä 70 prosenttiin. Vastaavasti 65-74 -vuotiaiden työllisyysaste nousee vuoden 2012 4,5 prosentista 10,6 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Väestön ikääntyminen nostaa väistämättä eläkeläisten väestöosuutta ja pyrkii kasvattamaan eläkemenoja, mutta työurien pidentyminen ja eläkkeiden korvaustason lasku vaikuttavat toiseen suuntaan. Eläkemenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat suurimmillaan vuoden 2030 tietämissä, vain vajaan prosenttiyksikön nykytasoa korkeammat. Sekä tässä laskelmassa että ETK:n pitkän aikavälin laskelmassa eläkemenot suhteessa bruttokansantuotteeseen palautuvat vuoteen 2060 mennessä nykyiselle tasolleen.

Kestävyysvajelaskelmissamme julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen on lähtövuonna 2015 hieman nykytasoa alempi bkt:n kasvun vauhdittumisen takia. Taantumasta nousun vuosina 2015-2017 tuottavuuden nousu on kaksi prosenttia vuodessa ja asettuu sen jälkeen 1,3 prosenttiin. Reaaliansiot nousevat vuodesta 2016 alkaen tuottavuuden tahdissa ja nousu on näin ollen hitaampaa kuin ETK:n pitkän aikavälin laskelmassa, jossa sen oletetaan olevan vuosittain (2016-2080) 1,6 prosenttia.

Laskelmassamme kokonaistuotanto saa lisävauhtia työpanoksen kasvusta, kun työllisyysaste nousee. Vuosina 2014-2025 kokonaistuotanto kasvaa keskimäärin 2 prosenttia vuodessa ja vuosina 2026-2060 keskimäärin 1,5 prosenttia. Laskelmassa on lisäksi oletettu, että julkisten varojen (eläkerahastot ja muut saamiset) reaalituotto on 3 prosenttia, kun se ETK:n laskelmassa on 3,5 prosenttia. Julkisen velan reaalikorko on 2 prosenttia. Reaalikorkojen oletetaan näin olevan jonkin verran korkeampia kuin keskimääräinen talouskasvu.

Terveys- ja hoivamenojen arvion lähtökohtana ovat terveydenhoidon ja hoivan osalta erikseen arvioidut menot henkeä kohden eri ikäluokissa. Tämän lisäksi on otettu huomioon kuoleman läheisyyden lisäkustannus samalla tavoin kuin LASSILAN JA VALKOSEN (2011) laskelmassa. Vanhusväestön terveydentilan asteittaisesta paranemisesta on lisäksi oletettu kertyvän säästöä, joka on suurimmillaan (2060) vajaat 0,5 prosenttia bkt:sta. Väestön vanheneminen kuitenkin kasvattaa terveys- ja hoivamenoja ja toisaalta hillitsee hieman koulutusmenojen kasvua. Sen jälkeen kun on arvioitu ikärakenteen muutoksen vaikutus hoiva- ja terveysmenoihin sekä koulutusmenoihin, näiden menojen - tavallaan menojen per henkilö - on oletettu kasvavan vuodesta 2016 lähtien bkt:n kasvun tahdissa.

PT:N PERUSLASKELMASSA SUOMEN JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYSVAJE ON 3,9 PROSENTTIA SUHTEESSA BRUTTOKANSANTUOTTEESEEN.

Taulukossa 1 on kuvattu julkisten menojen ja bruttokansantuotteen suhteen muuttumista lähtövuodesta 2015 vuoteen 2060 siten, että muiden julkisten menojen (paitsi eläkemenojen ja korkomenojen) on oletettu kasvavan ikärakennekorjauksen jälkeen bruttokansantuotteen vauhtia vuoden 2016 jälkeen.

Taulukossa 2 on esitetty laskelmat Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta erilaisilla oletuksilla julkisista menoista ja tuloista. Niillä haetaan mittaluokkaa sille, kuinka suurta meno- tai tulosopeutusta julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvitaan. Niissä on oletettu, että muiden julkisten menojen kuin eläkkeiden reaalinen kasvu jää lähelle nollaa vuosina 2014 ja 2015.

Laskelmat perustuvat mittariin S2, jossa kestävyysvaje kuvaa sellaista julkisyhteisöjen rahoitusjäämän nykyarvoon muunnettua muutosta, joka tarvitaan tasapainottamaan julkinen talous pitkällä (teoreettisesti aina äärettömyyteen asti) ulottuvalla aikavälillä.[4] Taulukossa on kolme eri laskelmaa sen mukaan, miten muiden julkisten menojen kuin eläkkeiden ja muiden tulojen kuin eläkemaksujen oletetaan kasvavan vuodesta 2016 lähtien.

Reaalinen bruttokansantuote kasvaa keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa aikavälillä 2015-2060 kaikissa laskelmissa. Ensimmäisessä laskelmassa (A) muut julkiset menot (pl. eläkkeet ja korkomenot) kasvavat väestörakennevaikutuksen huomioonottamisen jälkeen jaksolla 2015-2060 keskimäärin 1,7 prosenttia vuodessa, kun taas toisessa laskelmassa (B) vastaavien julkisten menojen reaalikasvu jää keskimäärin 1,4 prosenttiin vuodessa. Tässä vaihtoehtoisessa laskelmassa muiden julkisten menojen vuotuista kasvuvauhtia on jaksolla 2016-2060 alennettu 0,28 prosenttiyksiköllä laskelman A mukaisesta menojen urasta. Sopeutuksen määrä (0,28 prosenttiyksikköä) on valittu siten, että laskelman A mukainen kestävyysvaje poistuu kokonaan.[5] Kolmannessa laskelmassa (C), jossa muiden julkisten menojen kasvu-uraa alennetaan 1,3 prosenttiyksikköä (ja myös veroperusteita kiristetään) vuosiksi 2016-2019, nämä menot kasvavat pitkällä aikavälillä eli vuosina 2015-2060 keskimäärin 1,6 prosenttia.

Laskelmassa A, jossa veroperusteita ei muuteta eikä menojen kasvua hillitä vuoden 2015 jälkeen, kestävyysvaje on 3,9 prosenttia bkt:sta. Tässä vaihtoehdossa julkisen sektorin tuloalijäämä ei poistu ja julkinen bruttovelka suhteessa bkt:en alkaa kumuloitua. Jo vuonna 2032 se ylittää 100 prosenttia bkt:sta. Tämän laskelman mukaan kestävyysvaje on huomattava.

Taulukko 1. Julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen, %.

	2015	2060
Eläkemenot	13,1	13,2
Hoiva- ja terveysmenot	8,0	10,8
Koulutusmenot	5,9	5,6
Julkiset menot yhteensä pl. eläkemenot ja korkomenot	41,5	44,6
Julkiset menot pl. velan korkomenot	54,6	57,8

Taulukko 2. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje eri politiikkavaihtoehdoissa (mittari S2).

	Laskelma A: ei menohillintää	Laskelma B: loiva menohillintä vuodesta 2016 eteenpäin	Laskelma C: lähivuosina toteutettava kiristysohjelma
Meno-oletus	Muut julkiset menot kasvavat väestörakennevaikutuksen jälkeen bkt:n vauhtia (2016-2060)	Muut julkiset menot kasvavat väestörakennevaikutuksen jälkeen bkt:n vauhtia miinus 0,28 prosenttiyksikköä (2016-2060)	Muut julkiset menot kasvavat väestörakennevaikutuksen jälkeen bkt:n vauhtia miinus 1,3 prosenttiyksikköä (2016-2019), 2019 jälkeen bkt:n vauhtia
Tulo-oletus	Muut julkiset tulot kuin eläkemaksut kasvavat väestörakennevaikutuksen jälkeen bkt:n vauhtia (2014-2060)	Muut julkiset tulot kuin eläkemaksut kasvavat väestörakennevaikutuksen jälkeen bkt:n vauhtia (2014-2060)	Muut julkiset tulot kuin eläkemaksut kasvavat väestörakennevaikutuksen jälkeen bkt:n vauhtia plus 1,3 prosenttiyksikköä (2016-2019), 2019 jälkeen bkt:n vauhtia
Kestävyysvaje, prosenttia bkt:sta	3,9	0,0	0,0

PT:n laskelmat osoittavat, että suhteellisen pieni sopeutus poistaisi kestävyysvajeen.

Kaiken kaikkiaan laskelmilla havainnollistetaan sitä, kuinka lähellä lopulta ollaan tasapainoa, eli suhteellisen pieni sopeutus poistaa kestävyysvajeen kokonaan. Laskelmassa B, jossa muiden julkisten menojen (paitsi eläkkeet ja korkomenot) kasvua hillitään, kyseisten menojen suhde bkt:en laskee lähtö-

PITEMMÄN AIKAVÄLIN MENOPAINEIDEN PURKAMINEN RAKENTEELLISILLA UUDISTUKSILLA ON PAREMPI VAIHTOEHTO KUIN LYHYEN AIKAVÄLIN KIRISTYSPOLITIIKKA.

vuoden 41,5 prosentista 39,4 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Takapainotteisessa sopeuttamisessa julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee kuitenkin jo vuonna 2019 yli 60 prosentin rajan.

Onko kyseisen laskelman menorajoitus suuri vai pieni? Asiaa voidaan tarkastella sen valossa, miten bkt ja julkiset menot ovat aiemmin kehittyneet. 1970- ja 1980-luvut olivat julkisen sektorin laajentumisen vuosikymmeniä, mutta vuodesta 1995 lähtien tahti kuitenkin muuttui. Niinpä vuosina 1995-2012 julkisten kulutusmenojen volyymin kasvuvauhti jäi keskimäärin 1,5 prosenttiin vuodessa. Samalla jaksolla bkt kasvoi reaalisesti huomattavasti vauhdikkaammin eli keskimäärin 2,7 prosenttia vuodessa. Tätä taustaa vasten oletettu julkisten menojen kasvun ”hillintä” ei tunnu vaikealta, varsinkaan kuin valtion menojen kireät kehykset ja pyrkimys kuntamenojen kasvuvauhdin tuntuvaan hidastamiseen tähtäävät huomattavasti reilumpiin menosäästöihin.

Myös laskelmassa C bruttokansantuote kasvaa vuosina 2016-2019 keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa. Suhteellisen hyvä talouskasvu selittyy vielä osin pitkästä taantumasta toipumisella. Samaan aikaan muut julkiset menot kuin eläkkeet - joita kasvattaa bkt-normeerauksen ohella väestörakenteen muutos - kasvavat reaalisesti keskimäärin 1,6 prosenttia vuodessa, siis kuitenkin kohtalaisen nopeasti. Muiden tulojen (kuin eläketulojen) bkt:ta nopeampikin kasvu voi syntyä tällaisena aikana suhteellisen helposti, sillä taloudellisesti hyvinä aikoina niin veropohjat kuin kulutusrakenteetkin muuttuvat niin, että veropohjat vahvistuvat bkt:ta enemmän. Tässä laskelmassa julkisen velan suhde bkt:en ei nouse missään vaiheessa yli 60 prosentin, joten siinäkin suhteessa tämä skenaario on suotuisa. On kuitenkin huomattava, että tässä laskelmassa finanssipolitiikkaa kiristetään tuntuvasti vuosina 2016-2019, mutta bruttokansantuotteen kasvu-ura oletetaan kuitenkin samaksi kuin edellisissä laskelmissa eli laskelman oletukset eivät ole kovin realistisia.

Tällaisia kestävyysvajelaskelmia on pidettävä siinä mielessä suuntaa antavina laskuharjoituksina, että ne eivät ota huomioon eri toimenpiteiden kansantaloudellisia vaikutuksia. Tuntuvat julkisen talouden sopeuttamistoimet vaikuttavat bkt:n kasvuun ja veropohjiin niin, että niiden lopullisten vaikutusten arviointi on hankalaa. Taulukon 1 laskelmat kuitenkin osoittavat, että jo suhteellisen pieni julkisten reaalimenojen tai -tulojen sopeutus (jonka vaikutukset bkt:en jäävät vähäisiksi) turvaavat julkisen talouden rahoitustasapainon.

Julkisen talouden sopeuttamistoimet vaikuttavat talouskasvuun ja veropohjiin, millä on seuraamuksia myös kestävyysvajeelle.

VÄLITÖNTÄ KIRISTYSTÄ VAI RAKENNEUUDISTUKSIA?

Ennen talouskriisiä yleistyi ajatus, jonka mukaan suhdannevaihtelut olisivat pysyvästi vaimentuneet ja puhuttiin ns. Suuren Vakauden aikakaudesta (”Great Moderation”). Finanssipolitiikan merkitys talouskasvun vakauttajana jäi taka-alalle ja myös julkisen velan hoitoon liittyvä problematiikka sai vain vähän huomiota osakseen niin talouspolitiikassa kuin -tieteessäkin. Globaalin talouskriisin jälkeen tilanne on nopeasti muuttunut. Nyt tutkijat eri puolilla maailmaa arvioivat budjettikiristysten vaikutuksia talouskasvuun ja finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista kiistellään tutkijoiden ja hallinnon kesken.

Tutkimustulokset ovat viitanneet varsin yksituumaisesti siihen, että taantumassa tehdyt kiristykset heikentävät kasvua selvästi enemmän kuin vastaavat toimet hyvinä aikoina. Kiristysten vaikutuksia on arvioitu finanssipolitiikan kertoimien avulla. Esimerkiksi kerroin 1 merkitsee sitä, että lisättäessä kiristystoimia yksi prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen talouskasvu hidastuu yhdellä prosenttiyksiköllä. Vastaavasti kerroin 0,5 merkitsee kasvupudotuksen jäämistä vain puoleen prosenttiyksikköön yllä mainitun suuruisesta kiristyksestä.

”Kiristyspolitiikan haitta-vaikutusten aliarviointi on johtanut liian etupainotteisiin julkisen talouden tasapainotusyrityksiin useimmissa Euroopan maissa.”

Uutta tutkimusta on tehty aktiivisesti mm. Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF), missä **BLANCHARD JA LEIGH** (2013) ovat verranneet yhtäältä viimeaikaisen talouskriisin aikana talouspolitiikan päätöksenteon perustana olleita kertoimia ja toisaalta uuden tutkimuksen mukaisia tuloksia. Heidän arvionsa mukaan kriisin käynnistyessä päätöksiä tehtiin olettamalla ko. kertoimien olevan noin 0,5, mutta uuden tutkimustiedon valossa ne ovatkin olleet selvästi yli ykkösen, koska kiristykset on tehty taantuman aikana ja kotitalouksilla ja yrityksillä ei käytännössä ole ollut mahdollisuutta paikata niiden vaikutuksia omalla lisävelalla. Julkista taloutta siis kiristettiin olettaen toimien kasvua leikkaavien vaikutusten olevan selvästi pienempiä kuin mitä ne todellisuudessa olivat. Samalla kasvu jäi kiristysten seurauksena näin ollen useana vuonna peräkkäin vaatimattomammaksi kuin etukäteen arvioitiin. Näin on käynyt erityisesti myös Euroopassa, missä maiden keskinäinen riippuvuus toinen toistensa talouskehityksestä on voimistanut negatiivisia kasvuvaikutuksia.

VIIME AIKOINA EUROOPASSA JA SUOMESSAKIN ON KOHDATTU SEKÄ SUHDANNELASKU ETTÄ RAKENTEELLINEN KRIISI.

Jälkikäteen voidaan arvioida, että kiristyspolitiikan haittavaikutusten aliarviointi on johtanut liian etupainotteisiin julkisen talouden tasapainotusyrityksiin useimmissa Euroopan maissa. Ongelmana on myös se, että kriisin pitkittyessä - pitkälti epäonnistuneiden kiristystoimien johdosta - velkatasot ovat ehtineet selvästi nousta. Tämä luonnollisesti lisää vaikeutta palauttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.

Edellä kuvattu uusi tutkimustieto on saanut ison osan ekonomistien ammattikunnasta varoittamaan päätöksentekijöitä välittömien kiristystoimien haitallisista kasvu- ja työllisyysvaikutuksista. Niiden sijasta on parempi vakauttaa julkista taloutta pidemmän aikavälin menopaineita purkavilla rakenneuudistuksilla. Euroalueen poliittisten päättäjien painotukset ovat kuitenkin juuri päinvastaiset, eli päätöksentekijöiden mielestä on tärkeämpää aikaansaada välittömiä vaikutuksia lyhyen aikavälin kiristyksillä.

Tällainen näkemysten ristiriita ekonomistien ja päätöksentekijöiden välillä on mielenkiintoinen. Muun muassa arvostetun hollantilaisen julkisen talouden tutkimuslaitoksen (CPB) johtaja **TEULINGS** (2012) on arvioinut syitä siihen, miksi ekonomistien näkökohdat eivät ole saaneet vastakaikua päätöksentekijöiden keskuudessa. Hänen mukaansa välittömät kiristykset puhuttelevat päätöksentekijöitä konkreettisempina toimina kuin vasta tulevina vuosina purevat rakenneuudistukset, joiden toteuttamiseen tarvitaan vielä tulevienkin hallitusten sitoutuminen.

Lisäksi usein on vaikeaa erottaa heikosta kysynnästä johtuvaa suhdannetaantumaa rakenteellisesta kasvun taittumisesta - tai tuo erottelu voidaan tehdä vasta vuosien viiveellä. Esimerkiksi 1970-luvulla öljykriisistä seurasi pysyvämpi hitaan kasvun kausi, jolloin noudatettiin löysää finanssipolitiikkaa. Se ei kuitenkaan ratkonut ongelmia, joihin lääkkeenä olisi tarvittu myös pysyvämpiä menoleikkauksia ennen uutta öljykriisiä vuonna 1979. Osansa on myös taloustieteellä: siinä missä rahapolitiikan tutkimus on tuottanut päätöksentekijöille valmiita politiikkasääntöjä, finanssipolitiikan tutkimus on pitkälle laiminlyönyt käytännön palvelemisen.

Tuoreet epäonnistumiset kiristyspolitiikassa ja toisaalta kriisin seurauksena paisuneet velkataakat nostavat joka tapauksessa ajankohtaiseksi kysymyksen julkisen talouden tasapainottamisen oikeasta ajoituksesta. Riskinä on yhtäältä se, että keskellä taantumaa tehty leikkaus vain syventää ongelmia. Toisaalta vitkasteltaessa sopeutustoimien kanssa liikaa velkataakka voi ehtiä paisua kestämättömäksi.

Millä periaatteilla julkista taloutta tulisi siis tarvittaessa sopeuttaa? Olisiko tähän löydettävissä omaa ns. Taylorin sääntöä? Nimityksellä viitataan siihen, että rahapolitiikasta tuttu Taylorin sääntö antaa päätöksentekijälle selkeän ohjeen rahapolitiikan muutokselle inflaation kiihtyessä. Olisiko siis finanssipolitiikankin kohdalla mahdollista löytää jokin vastaavaa ”peukalosääntöä”, joka kertoisi parhaan finanssipolitiikan ajoituksen ja mitoituksen erityyppisissä tilanteissa?

Esimerkiksi **LUKKEZEN JA TEULINGS** (2013) perustavat oman sääntönsä siihen, kohtaako talous tilapäisen suhdanneperäisen kysyntähäiriön vai pysyvän häiriön, missä kokonaistuotanto supistuu ja jää vastedeskin alle aiemman kasvuuransa. Tilapäisessä kysyntähäiriössä syntyneet tuotannon ja työllisyyden menetykset kurotaan kiinni suhdannekuopan jälkeen ja taloutta kannattaa elvyttää - paluu entiselle kasvu-uralle mahdollistaa elvytyslaskun maksamisen tulevina parempina vuosina. Sen sijaan pysyvän häiriön tilanteessa kannattaa alkaa nopeasti reagoida heikentyneeseen pitkän aikavälin näkymään ja vain pienen välittömän elvytysruiskeen jälkeen kiristää finanssipolitiikkaa asteittain vastaamaan muuttunutta tilannetta. Vaikeutena on luonnollisesti erottaa nämä häiriöt käytännössä toisistaan.[6] Uusi tutkimus on tervetullutta, mutta se ei vielä tässä kriisissä anna kovin konkreettista ohjenuoraa päätöksentekijöille.

EU-maissa harjoitettua politiikkaa voi kuitenkin tulkita siten, että finanssikriisin alun elvytysvaihteen jälkeen talouden ongelmat on Euroopassa tulkittu pysyviksi rakenteellisiksi ongelmiksi. Oikeampi arvio kuitenkin tässä tapauksessa on, että kysymyksessä on yhdistelmä kumpaakin tyyppiä - sekä globaalista talouskriisistä aiheutuvaa kasvun ja työllisyyden suhdannetyyppistä heikkenemistä että pysyvämpää rakennekriisiä. Tämä pätee myös Suomeen.

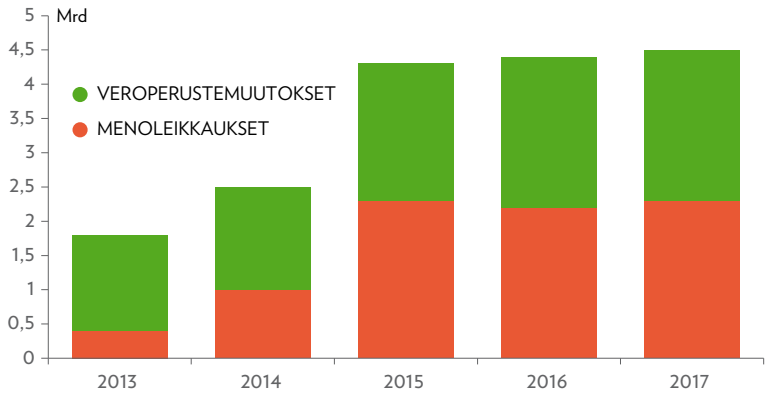
SUOMI TALOUDEN HÄIRIÖIDEN RISTIAALLOKOSSA

Myös Suomen julkinen talouden tilannetta voidaan hahmottaa erilaisten häiriöiden ristiaallokkona. Yhtäältä nykyinen talouskriisi edustaa tilapäistä häiriötä, joka on suhdanneluonteisesti hyydyttänyt Suomen vientikysynnän ja heikentänyt työllisyyttä. Eurokriisin erityislaatuisuudesta johtuen tämä suhdannekuoppa on tosin kestänyt poikkeuksellisen kauan. Metsäteollisuuden ja elektroniikkateollisuuden rakenneongelmat puolestaan edustavat pitempiaikaista häiriötä, joiden vaikutus tosin menee ohi pitemmällä aikavälillä sitä mukaa kun tuotantorakenne uudistuu.

Suomessa on reagoitu julkisen talouden tasapaino-ongelmiin toisaalta vaalikauteen ajoittuvilla kiristystoimilla ja toisaalta ns. rakennepaketilla, joka tähtää pidemmän aikavälin menopaineiden purkamiseen. Hallitusohjelmassa ja sittemmin kehysriihissä päätetyt valtiontalouden kiristykset ovat mittaluokaltaan 4,5 miljardia euroa eli noin 2,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja hallitusohjelman mukaisesti ne jaetaan tasan veronkorotuksiin ja menoleikkauksiin. Päätetyistä toimista noin puolet tulee toteutetuksi ennen vuotta 2015 ja

YHTEENLASKETTUNA KIRISTYSPÄÄTÖSTEN JA RAKENNEPAKETIN VAIKUTUKSET YLITTÄVÄT KESTÄVYYSVAJEESTA ESITETYT ARVIOT.

Kuvio 1. Valtiontalouden kiristystoimet (kumulatiivinen) 2013-2017.



Lähde: Taloudellinen katsaus, syksy 2013 (VM).

loput pääosin ensi vuonna (**VALTIONEUVOSTO** 2013) eli aikataulua voi pitää takapainotteisena. Tähän mennessä pääpaino on ollut verotuksen kiristyksissä, mutta ensi vuonna menoleikkaukset ovat pääosassa (kuvio 1).

Rakennepaketti puolestaan kattaa mitoitukseltaan valtiovarainministeriön arvioiman kestävyysvajeen (4,7 prosenttia suhteessa bkt:en, noin 9 miljardia euroa). Isoimpana osana ovat kuntatalouteen ja julkisten palveluiden tuottamiseen liittyvät menosäästöt. Niiden mittaluokka (noin 2,5 prosenttia suhteessa bkt:en) vastaa suunnilleen tällä hallituskaudella toistaiseksi päätettyjen kiristystoimien suuruusluokkaa. Muut rakennepaketin osat liittyvät työurien pidentämiseen, rakenteellisen työttömyyden alentamiseen ja kasvun vauhdittamiseen kilpailua edistämällä ja asuntomarkkinoiden pullonkauloja purkamalla. Pääosa sen toimenpiteistä on vielä yksityiskohdiltaan konkretisoimatta, ja on vaikea täsmällisesti arvioida, mikä paketin lopullinen vaikutus tulee olemaan. Joka tapauksessa se kuitenkin edustaa sellaista ratkaisumallia, jota ekonomistit ovat laajasti peräänkuuluttaneet parempana vaihtoehtona välittömille leikkauksille.

Valtiovarainministeriö on arvioinut, että velkasuhteen taittamiseen tarvitaan lisäksi noin kolmen miljardin euron lisäkiristykset valtiontalouteen lähivuosien aikana. Niiden toteutuessa päädytään poikkeukselliseen määrään merkittäviä ja kauaskantoisia päätöksiä, joista pääosa päätetään ja iso osa toteutetaan yhden hallituskauden aikana. Päätösten yhteenlaskettu vaikutus koostuu jo tehdyistä kiristyspäätöksistä (liki 5 miljardia euroa), rakennepaketista (9 miljardia euroa) ja esitetyistä valtiontalouden lisäkiristyksistä (3 miljardia euroa).

Päätösten mittaluokka ylittää selvästi muun muassa arviot siitä, kuinka suurta sopeutusta julkisen talouden kestävyysvajeen purkamiseksi tarvitaan. Tässä valossa kritiikki päätöksentekijöiden huonosta reagointikyvystä vaikuttaa ylimitoitetulta ja pikemminkin nyt tehtävillä kiristystoimilla ylireagoidaan käsillä oleviin talousongelmiin.

Talouskriisin keskellä ei vielä pystytä erottamaan sitä, mikä osuus julkisen talouden ongelmista on suhdanneperäistä ja mikä rakenteellista sopeutustarvetta. Lisäksi finanssipolitiikan kertoimia koskevien uusien tutkimustulosten valossa on ollut järkevää välttää ylisuuria leikkauksia hyytyneen talouskasvun tilanteessa. Järkevämpi tapa reagoida keskeisten toimialojen rakennekriiseistä johtuvaan häiriöön on asteittain tapahtuva menosopeutus.

LOPPUHUOMIOITA

Viime vuodet osoittavat, että erityisesti kuntatalouden ja kuntapalvelujen uudistuksissa on tempoilua. Noin kymmenen vuotta sitten käynnistynyt PARAS-hanke on jäänyt taka-alalle ja nykyinen hallitus uudistaa palvelujärjestelmää uudelta pohjalta. Samanaikaisesti kuntaliitosten tahti on kuitenkin ainakin tilapäisesti hiipunut. Kuntataloudessa ja palvelujärjestelmässä tulisi kuitenkin tähdätä pitkäjänteisiin ja kestäviin uudistuksiin, joka mahdollistavat tuottavuuden parantamisen kuntapalveluiden tuotannossa. Eläkejärjestelmän uudistuksiin liittyy todennäköisesti vähemmän tällaista epäjatkuvuuden riskiä johtuen työmarkkinajärjestöjen roolista uudistusten valmistelussa, ja samalla eläkepolitiikan jatkuvuus yli hallituskausien on ilmeisempää.

Kysymys julkisen talouden sopeutustarpeesta pelkistyy pitkälle kysymykseen, miten Suomen talouden arvioidaan jatkossa kehittyvän. Ääriarviona on se, jossa nähdään talouden jähmettyvän paikalleen ja vain julkisten menojen jatkavan kasvuaan. Tällaista ajattelutapaa ruokkii myös nykyinen mekaaninen tapa laskea potentiaalisen tuotannon kehitys siten,

HYYTYNEEN TALOUSKASVUN TILANTEESSA ON YLISUURTEN LEIKKAUSTEN SIJASTA JÄRKEVÄMPÄÄ SOPEUTTAA JULKISIA MENOJA ASTEITTAIN.

että ns. tuotantokuilu poistuu keskipitkällä aikavälillä. Tällöin toteutunut heikko talouskehitys pakottaa myös potentiaalisen tuotannon hitaaseen kasvuun. Vaikka kokonaistuotannon taso alittaa tällä hetkellä kriisiä edeltäneen tason, ei ole kuitenkaan ilmeistä syytä sille, miksi Suomen kasvunäkymät romahtaisivat siten kuin esimerkiksi nykyisissä tuotantokuilulaskelmissa arvioidaan. Suomen taloustilannetta helpottaa se, että talouskasvu on selvästi piristymässä EU-alueella ja Nokian ja paperiteollisuuden alamäen negatiivinen vaikutus on heikentymässä. ■

Viitteet

1 Kullekin syntymävuosiluokalle määritellään elinaikakerroin, joka pienentää alkavaa eläkettä, jos 62-vuotiaan elinajan odote nousee.
2 Eläkeaikana työeläkkeitä tarkistetaan ns. taitetulla indeksillä, jossa ansiotason muutoksen paino on 20 % ja hintojen muutoksen paino 80 %.
3 Superkarttuman mukaan eläkettä kertyy 4,5 prosenttia palkasta eli yli kaksinkertaisesti verrattuna normaaliin karttumaan.
4 Kestävyysvajeen mittareita on käsitelty laajemmin artikkelissa **LEHTO** (2011). Ks. erityisesti sen liite.
5 Siihen ei tässä varsinaisesti oteta kantaa, miten julkisen talouden sopeutus pitäisi tehdä, menojen kasvua hillitsemällä tai veroja korottamalla.
6 Yksi mahdollisuus on perustaa erottelu siihen, mitä työmarkkinoilla tapahtuu (**BLANCHARD JA QUAH** 1989). Jos bkt:n supistumiseen liittyy vaisumpi ja vitkaisempi työttömyyden kasvu, on kysymyksessä ilmeisemmin pysyvä häiriö. Jos sen sijaan työttömyys lisääntyy nopeasti, häiriö on todennäköisemmin kysynnän supistumisesta johtuva tilapäinen häiriö.

Kirjallisuus

BLANCHARD, O. & LEIGH, D. (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper No. 13/1.

BLANCHARD, O. & QUAH, D. (1989), The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances, American Economic Review, 79, 655-673.

LASSILA, J. & VALKONEN, T. (2011), Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa, ETLA:n keskustelualoitteita 1237.

LEHTO, E. (2011), Suomen julkisen talouden kestävyysvaje, Talous&Yhteiskunta,39:4, 16-24.

LUKKEZEN, J. & TEULINGS, C. (2013), A Fiscal Taylor Rule, Central Planning Bureau, CPB Background Document.

RISKU, I. & APPELQVIST, J. & SANKALA, M. & SIHVONEN, H. & TIKANMÄKI, H. & VAITTINEN, R. (2013), Lakisääteiset eläkkeet - pitkän aikavälin laskelmat 2013, Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2013.

TEULINGS, C. (2012), Why Politicians Prefer Austerity to Long-term Fiscal Reform, teoksessa Government designed for new times, McKinsey&Company, 1-3.

VALTIONEUVOSTO (2013), Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.

ARTIKKELI

PEKKA RISSANEN
Professori
TERVEYSTIETEIDEN YKSIKKÖ
TAMPEREEN YLIOPISTO
pekka.rissanen@uta.fi

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

Sosiaali- ja terveydenhuollon UUDISTUKSEN pitkä tie

Suomessa kunnat ovat hyvin pieniä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuseen. Järjestelmä on hajanainen, vaikeuttaen ohjattavuutta ja synnyttäen alueellisia ja sosio-ekonomisia eroja tarpeellisten palvelujen käytössä. Sairaalahoitoa käytetään paljon ja kustannukset kasvavat nopeasti. Monikanavainen rahoitus hankaloittaa hoitoketjujen ohjausta ja kustannusten hallintaa. Uudistus tarvitaan myös ikääntyvän väestön tarpeiden kasvun vuoksi ja työvoiman riittävyyden turvaamiseksi. Sote-malliksi on esitetty kuntien verorahoitusperusteista mallia. Uudessa mallissa olisi varmistettava, että palvelujen järjestämisen johto ja rahoitus ovat saman demokraattisessa vastuussa olevan ja riittävän suuren toimijan hallussa.

Tällä hetkellä päävastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen (sote-) järjestämisestä ja myös niiden tuottamisesta on noin 300 kunnalla. Osan palveluista kunnat järjestävät ja tuottavat yksin omana toimintanaan, mutta merkittävä osa järjestetään kuntien yhteistyöorganisaatioissa. Erikoissairaanhoidon toteuttavat valtaosin kuntien muodostamat sairaanhoitopiirit. Merkittävimpiä yritysten tai kolmannen sektorin tuottamia palveluja ovat työterveydenhuollon palvelut, yksityislääkäripalvelut (erikoislääkärien vastaanotot) ja kasvavassa määrin vanhustenhuollon palvelut. Myös yksityisen sektorin tuottamien palvelujen rahoituksesta merkittävä osa tulee joko kunnilta ostopalveluina tai pakollisesta sairausvakuutuksesta Kelalta.

Edellinen suuri sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän muutos tapahtui 1990-luvun alun valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa. Sen seurauksena sote-palvelujärjestelmä desentralisoitui, kun luovuttiin korvamerkityistä valtionosuuksista ja niihin liittyvästä suunnitteluvelvoitteesta. Tästä oli myönteisenä seurauksena kuntien taloudellisen vastuun selkeytyminen, mutta valtion keinot valvoa ja ohjata kuntien toimintaa heikkenivät (**STM** 2013). Kuntien väliset erot palvelujen kustannuksissa ja myös käytössä olivatkin huomattavat ennen 1990-luvun alun lamaa, joka ajoittui valtionosuusuudistuksen kanssa samaan aikaan, mutta ne pienenivät laman aikana ja sitä seuranneina vuosina (**VALTONEN JA RISSANEN** 2000). Erityisesti erikoissairaanhoidon tuottavuus koheni (**LINNA JA HÄKKINEN** 1997), mikä johtui monista syistä, kuten talouden huonosta tilasta, johtamisajattelun muutoksesta ja järjestelmämuutoksesta.

Kuntien väliset erot palvelujen järjestämistavoissa ja niiden käytössä ovat kääntyneet uudelleen kasvuun (**STM** 2013). Rakenteelliset tekijät synnyttävät Suomessa myös huomattavia sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja

Pekka Rissasen mielestä sosiaali- ja terveys-palvelujärjestelmän uudessa mallissa tulisi olla riittävät kannusteet tehokkuuden kohentamiseen ja tasa-arvon turvaamiseen.

KUNNAT HARJOITTAVAT OSAOPTIMOINTIA OHJAAMALLA ASIAKKAITA HEIDÄN ITSENSÄ JA KELAN KUSTANNUSVASTUULLE.

tarpeenmukaisessa terveyspalvelujen käytössä sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa (PALOSUO YM. 2006). Syinä pidetään lähinnä työterveydenhuoltoa ja yksityispalvelujen sairausvakuutusrahoitusta. Järjestelmä suosii varakkaita ja suurta osaa työssäkäyvistä.

Järjestelmän arvioinneissa on keskeisinä ongelmina pidetty hajautettua ja pirstaleista rakennetta sekä julkisen rahoituksen monikanavaisuutta. Palvelujen käyttö näyttää painottuvan liiaksi kalliiseen erikoissairaanhoitoon (OECD 2012). Rahoittajatahoja on useita ja niiden vastuut ovat osin päällekkäin, mikä kannustaa osaoptimointeihin. Esimerkiksi pitkäaikaishoidossa kunnat pyrkivät säästämään korvaamalla rahoittamiaan vanhainkoteja tehostetun palveluasumisen yksiköillä, joissa rahoitusvastuuta on enemmän Kelalla ja asiakkailla itsellään. Vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen yksikkökustannukset ovat kuitenkin jokseenkin samat (FORMA YM. 2012), joten kokonaissäästöjä ei synny tällä tavalla. Osaoptimointia synnyttää sekin, että työkyvyttömyyden aiheuttamat toimeentuloturvamenot kohdistuvat eri rahoittajataholle kuin työkyvyttömyyden hoitomenot. Tosin osaoptimoinnin seurauksia palvelujen saatavuuteen, käyttöön, vaikuttavuuteen tai tasa-arvon toteutumiseen ei juuri ole tutkittu.

Työterveyshuolto ja sairausvakuutuskorvaukset aiheuttavat eriarvoisuutta terveyspalvelujen käytössä.

Suomen erikoissairaanhoito on edullista ja tuottavuus huipputasoa (MEDIN YM. 2013), mutta ongelmana on menojen nopea kasvu. Se selittyy lääkäri- ja muiden henkilöstövoimavarojen kasvulla sekä välineiden ja tarvikkeiden, erityisesti lääkekustannusten kasvulla. Erikoissairaanhoidon voimavarojen kasvu on ollut nopeampaa kuin perusterveydenhuollon. Se voi johtaa erikoissairaanhoidon tarpeiden ja käytön kasvuun.

Yhtenä syynä erikoissairaanhoidon vahvaan asemaan terveydenhuollossa pidetään kuntayhtymämallista omistusta, jossa kuntien mahdollisuus sairaalatoiminnan ohjaamiseksi ovat heikot. Kuntien taloudelliset paineet kohdistuvatkin sairaalatoimintaa helpommin kuntien omaan perusterveydenhuoltoon (STM 2013). Tämän johdosta potilaat ohjautuvat osin tarpeettomasti erikoissairaanhoitoon, mikä tulee kokonaisuuden kannalta kalliimmaksi.

Perusterveydenhuollon tuottavuudesta tiedetään tällä hetkellä melko vähän, ja vielä vähemmän tiedetään siitä, miten koko palveluketjujen (terveyskeskus → sairaala → kuntoutus ...) vaatimat voimavarat ja niiden aikaansaamat terveysvaikutukset ovat kehittyneet. Asiakkaiden ja palvelujärjestelmän ohjattavuuden kannalta on ongelmana, että ketjulla ei ole yhtä ”omistajaa”, vaan palveluketjun osat usein kuuluvat eri päätöksentekijöiden ja rahoituslähteiden alaisuuteen.

UUDISTAMISTARPEEN SYITÄ

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamistarve on kasvamassa paitsi järjestelmän oman tilanteen johdosta, myös väestörakenteen ja huoltosuhteen epäedullisen kehityssuunnan vuoksi. Vanhenevan väestön palvelujen menot ovat tosin toimeentuloturvaan verrattuna pienet, noin 10 prosenttia kaikista vanhuusmenoista. Palvelujen tarpeet ovat kasvamassa, mutta siltä osin palvelujärjestelmän sopeuttamisaikaa vielä on, sillä suuret ikäluokat tulevat suuren tarpeen ja käytön ikään vasta vuosien kuluttua. Nopeammin ikääntyminen vaikuttaa palvelutuotannossa, sillä iso joukko sotepalvelujen työvoimasta tulee lähiaikoina eläkeikään.

Elinajanodote on kasvanut, myös toimintakykyisen elinajan. Nopeimmin kasvava väestöryhmä ovat 80- ja 90-vuotiaat, ja väestöennusteiden mukaan 80-vuotiaiden määrä kasvaa seuraavina viitenä vuotena neljänneksellä. 90-vuotiaiden määrä kaksinkertaistuu kymmenen seuraavan vuoden aikana. Näihin ikäluokkiin kuuluvien toimintakyky ei kuitenkaan ole viimeisten vuosien aikana kohentunut, minkä vuoksi on aiempaa enemmän varauduttava pitämään huolta vanhoista vanhimmista. Kyse ei ole pelkästään fyysisen tilan synnyttämästä tarpeesta, vaan mm. siitä, että perherakenteen muutoksen seurauksena omaisten mahdollisuus pitää ikäihmisistään huolta on huonontunut.

Ikääntymisen vaikutuksia sote-palvelujen tarpeeseen ja käyttöön on viime aikoina tutkittu myös Suomessa. Näyttää siltä, että yksilötasolla ikääntyminen ei lisää raskaimpien terveyspalvelujen, vuodeosastojen käyttöä, vaan palvelujen käytön määrä ja kustannukset kasvavat vasta aivan viimeisinä elinkuukausina kuoliniästä riippumatta. Pikemminkin vanhimpina kuolleet käyttävät sairaalapalveluja hiukan vähemmän kuin nuorempana kuolleet (FORMA ET AL. 2009). Mutta kun tarvitsijoiden määrä väestössä kasvaa, palvelujen kokonaiskäyttökin kasvaa.

Ikääntyminen kasvattaa pitkäaikaispalvelujen tarvetta ja käyttöä sekä väestö- että yksilötasoilla. Niiden käytön tärkeä selittäjä on myös sukupuoli: tilastojen mukaan vanhat naiset käyttävät vanhoja miehiä enemmän pitkäaikaishoitoa. Osaselitys tähän lienee, että naiset jäävät miehiä todennäköisemmin leskeksi ja asumaan yksin.

Yksilötasolla sote-palvelujen käyttö kasvaa vasta aivan viimeisinä elinkuukausina iästä riippumatta.

KAINUUN MALLIN HEIKKOUS: PALVELUJEN JÄRJESTÄMISVASTUU JA NIIDEN RAHOITUSVASTUU OLIVAT ERI TAHOILLA.

Osaoptimoinnilta ei aina vältytä, vaikka toiminnat ja organisaatiot olisivat saman kunnan rahoittamia. Tuoreiden tutkimusten mukaan yli 40 prosenttia vanhoista ihmisistä pysyy vanhainkodissa kuolemaansa saakka mutta tehostetun palveluasumisen yksiköissä vain noin kymmenen prosenttia (FORMA YM. 2012). Vanhainkotien korvaaminen kuntien säästösyiden vuoksi tehostetulla palveluasumisella ehkä lisääkin (kuntien maksamaa) sairaanhoitopalvelujen käyttöä. Tästä ei kuitenkaan ole vielä tutkimustietoa.

Sote-järjestelmän uudistamistarpeesta on keskusteltu jo yli vuosikymmen. Myös poliittisia aloitteita on tehty, mm. Lipposen hallituksen käynnistämät terveydenhuollon pelastussuunnitelmat vuosituhannen vaihteen tienoilla. Tästä suunnitelmasta merkittävimpänä konkreettisena rakenteellisena uudistuksena syntyi ns. Kainuun malli. Siinä suuri osa sote-palvelujen (ja osa koulutuspalvelujen) järjestämisestä ja tuottamisesta siirrettiin kunnilta maakunnan tasoiselle toimijalle. Rahoitusvastuu oli kunnilla, jotka saivat näihin tarkoitetut valtionosuudet. Kainuun malli muistutti Ruotsin landstinget-mallia sillä erolla, että Ruotsin maakäräjillä on rahoituksen turvaava oma verotusoikeus. Tätä voidaan pitää Kainuun mallin heikkoutena, sillä siinä demokraattinen ohjaus toimi vain osittain verotusoikeudesta syntyvän poliittisen vastuun säilyessä peruskuntien poliitikoilla, mutta palvelujen järjestämisen ja saatavuuden synnyttämä vastuu oli toisaalla.

Viimeisen runsaan vuosikymmenen aikana on toiminut useita selvityshenkilöitä ja työryhmiä tavoitteenaan kehittää uusi sote-rakenne. Monet tahot, mm. etu- ja muut järjestöt, myös Kela, esittivät joko osittais- tai kokonaisuudistuksen mallejaan. Tällainen aktiivisuus kertoo järjestelmän uudistamistarpeista ja siitäkin, että uudistusten toteutumista pidettiin todennäköisenä. Esitetyt mallit voidaan luokitella karkeasti kahteen luokkaan, kunnallisiin verorahoitteisiin ja vakuutus- / rahastoperusteisiin malleihin. Ensin mainituissa koottaisiin nykyinen monien lähteiden kautta tuleva julkinen rahoitus kunnallisille järjestämisorganisaatioille, jotka järjestäisivät palvelut omana tuotantonaan tai ostamalla. Jälkimmäisissä malleissa rahoitus koottaisiin veronluonteisilla maksuilla valtakunnallisille rahoittajaorganisaatioille (esim. Kelaan), palvelujen tuotanto olisi selvästi erillään rahoituksesta ja rahoitus seuraisi asiakkaan mukana.

ESITYS SOTE-JÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI

Tätä kirjoitettaessa asiantuntijoista ja virkamiehistä koostuva työryhmä on luonnostellut lakiesityksen uudeksi järjestelmäksi. Se pohjautui hallituspuolueiden linjauksiin, jotka muodostivat työlle tiukat puitteet. Muutamat poliittiset linjaukset kuitenkin tuottivat ryhmän mielestä epätarkoituksenmukaisia tuloksia. Esitys on lähiaikoina tulossa poliittiseen käsittelyyn.

Esitys perustuu kunnalliselle (verorahoitteiselle) mallille. Tavoitteena on vähentää kunnallisten järjestäjäorganisaatioiden määrää, madaltaa organisaatiomalleja vähentämällä päätöksentekotasoja sekä kasvattaa vastuuväestöjä. Sote-palvelut kullakin tasolla johdettaisiin samassa organisaatiossa. Kun vaativat erityispalvelut ja peruspalvelut kootaan saman vastuuorganisaation alaisuuteen, yhteisen johdon ja budjetoinnin uskotaan kohentavan palvelujen integrointia sekä vähentävän (erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen välistä) osaoptimointia ja siten kohentavan voimavarojen käytön tehokkuutta (STM 2013). Ehdotuksen perusteella olisi syntymässä THL:n arvion mukaan viitisenkymmentä aluetta: noin 30 sosiaali- ja terveydenhuollon perustason aluetta (vastuuväestö vähintään 20 000 asukasta) ja 20 sosiaali- ja terveysaluetta (sote-aluetta; vähintään 50 000 asukasta) (THL:N ARVIOINTIRYHMÄ 2014).

Esitys koskee palvelujen järjestämistä, joka erotetaan tuottamisesta. Järjestäminen tarkoittaa kunnallisen organisaation velvollisuutta hankkia ja rahoittaa vastuuväestölleen palvelut - esitys tosin sisältää vain kuntarahoituksen, ei koko sote-järjestelmän rahoitusperiaatteita. Kuten aiemminkin, järjestäjä voi ostaa palvelut haluamaltaan tuottajalta. Väestön tarvetaakan hoitamisen painopistettä halutaan myös siirtää peruspalvelujen suuntaan.

Sote-uudistuksen jälkeen palvelujen kustannuksia ei tulisi enää voida siirtää toiselle taholle.

Esityksen mukaan ensisijainen vastuu palvelujen järjestämisestä olisi sosiaali- ja terveysalueilla, joihin kaikkien kuntien on kuuluttava ja joissa järjestämisvastuu kattaa universaalisuusperiaatteen mukaisesti kaikki (tarpeelliset) perus- ja erityispalvelut. Sote-alueet muodostettaisiin tavallisimmin vastuukuntina toimivien maakuntien keskuskaupunkien ympärille, joiden velvollisuutena olisi koko sote-alueella tarvittavien palvelujen järjestäminen. Voitaisiin muodostaa myös perustason alueita, joiden tehtävät rajattaan peruspalvelujen järjestämiseen, tosin poikkeusluvalla ne voisivat järjestää mm. osan erikoissairaanhoidosta. Lisäksi muodostettaisiin sote-erityisvastuualueet (erva), joiden tehtävinä olisivat alueensa palvelujen koordinointi, kehittäminen, tutkimus, koulutus ja joitakin viranomaistehtäviä. Kansallista ohjausta toteuttaisi, kuten nytkin, valtio sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kautta.

Sote-lain esitystä valmistellut työryhmä kritisoi esityksensä luovutuskirjeessä

SOTE-EHDOTUKSEN KRITIIKKI: PALVELUJEN JÄRJESTÄMISVASTUU OLISI ERI TAHOLLA KUIN VEROJEN KERÄÄMISVASTUU.

lähinnä perustason alueiden muodostamista. Ryhmän mukaan tämä on omiaan tekemään peruspalvelujen rakenteesta sekavan ja vaikeasti hallittavan. Myös järjestämisvastuun kohdistamista (pääsääntöisesti) vastuukunnille pidettiin ongelmallisena, samoin erva-alueiden tehtävien ja keinojen epäsuhtaa.

ARVIOITA UUDISTUSESITYKSESTÄ

Julkisessa keskustelussa on korostettu kolmea ehdotetun lakiesityksen kriittistä kohtaa, joihin työryhmä itsekin kiinnitti huomiota. Juridinen ja toiminnallinen kritiikki kohdistui vastuukuntamalliin. Vastuukuntaan perustettaisiin yksi alueen kaikkien kuntien yhteinen lautakunta-tyyppinen toimielin, joka olisi sote-alueen päätöksentekoelin. Elimen päätöksiä ei voitaisi ottaa esimerkiksi kaupunginhallituksen ratkaistaviksi, toisin kuin muiden lautakuntien päätöksiä. Ratkaisu tuottaisi muutamia ongelmia. Ensinnäkin vastuukunta voisi joutua toteuttamaan ratkaisuja - vaikkapa investointeja - joista päättävät muut sote-alueen kunnat. Toisaalta pienemmät kunnat osallistuisivat palvelujen rahoitukseen voimatta itse juurikaan vaikuttaa järjestäjänä tai ostajana markkinoihin. Tällöin poliittinen vastuu verojen keräämisestä ja palvelujen järjestämisvastuu olisivat eri tahoilla.

Kunnalliset organisaatiot tuottavat jatkossakin ainakin erikoissairaanhoidon palveluja. Alueiden välinen sairaanhoidon kilpailu resursseista ja teknologisesta osaamisesta voi johtaa kohoaviin tuotantokustannuksiin työmarkkinoilla tai muilla panosmarkkinoilla. Toisaalta eri sote-alueilla asuvat voivat joutua eriarvoiseen asemaan palvelujen käyttömahdollisuuksien suhteen. Erva-alueiden tehtäviksi on kaavailtu näiden koordinointia, mutta niille olisi tulossa varsin heikot välineet puuttua havaittuihin epäkohtiin. Toisaalta erva-alueiden ja valtion aluehallintoviranomaisten monet tehtävät sote-palveluissa olisivat varsin lähellä toisiaan, joten kysymys kuuluu, tarvitaanko tämän portaan tehtäviä varten sekä valtiollinen että kunnallinen toimielin vai voitaisiinko niiden tehtävät yhdistää.

On vaikea nähdä, miten perustason alueiden luonti toteuttaisi esityksen keskeisiä tavoitteita, kuten matalaa hallintoa, palvelu(ketju)jen tarkoituksenmukaista johtamista, integrointia, yhtenäistä budjetointia ja voimavarojen tehokasta kohdentamista. Perustason alueita syntyisi melko monta, mikä selkeästi heikentäisi sote-alueiden toimintaa. Järjestelmästä muodostuisi sekava ja hajanainen, mistä nykyistäkin järjestelmää arvostellaan. Kun sekavuuteen lisätään vielä vaihtoehtoiset hallinnointitavat, vastuukuntamalli ja kuntayhtymämalli, niin järjestelmä vaikuttaa jo varsin vaikeasti ymmärrettävältä ja hallittavalta. Toki perustason alueellisia toimijoita olisi selvästi vähemmän nykyiseen kuntamäärään verrattuna. Nykyisen kaltaisia ongelmia perusalueiden ja sote-alueiden välisessä yhteistoiminnassa kuten integraation puutetta, palvelujen epätasaarvoista saatavuutta tai osaoptimointia saattaisi kuitenkin syntyä. Tosin riippuu koko sote-järjestelmän rahoitusmallista, miten eri rahoituslähteiden synnyttämä osaoptimointi kehittyy.

Sote-ehdotuksen hallintomallin sekavuutta lisää sen nivoutuminen yhteen kuntarakenneuudistuksen kanssa.

Sote-uudistusta tehdään samaan aikaan kuntarakenneuudistuksen kanssa, ja ne - ymmärrettävästi - kuntien näkökulmasta nivoutuvat toisiinsa. Sote-järjestelmän kehittämisen kannalta keskustelu on ohjautunut liiaksikin hallintomalleihin ja vallan jakoon, sen sijaan että kehitettäisiin näitä palveluja niiden omista lähtökohdista. Asiantuntijoiden piirissä on esimerkiksi syntynyt käsitys, että sekavuutta aiheuttava perustason alueiden muodostaminen johtuu kuntarakenneuudistuksen eikä palvelujärjestelmän kehittämistarpeista.

Nyt esitetystä uudistuksesta puuttuu vielä aivan ydinosa, sote-järjestelmän kokonaisrahoitusmalli. Se on tarkoitus suunnitella myöhemmin. Rahoitusratkaisu - monikanavaisuus tai yksikanavaisuus - tulee vaikuttamaan järjestelmän toimivuuteen erittäin paljon.

MILLAINEN OLISI HYVÄ SOTE-MALLI?

Hyvässä mallissa tarpeenmukaisten palvelujen saatavuus ja niiden rahoitus toteutuvat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella, tehokkaalla ja oikeudenmukaisella tavalla. Uudistuksessa tulisi poistaa julkisen rahoituksen monikanavaisuus. Järjestelmä olisi nykyistä helpommin johdettavissa ja ohjattavissa, jos julkisen (vero)rahoituksen kohdentamisen tekisi yksi poliittisessa vastuussa oleva taho.

Kelan yhden vakuutusyhtiön malli toteuttaisi yksikanavaisuuden, ja sen vahvuutena voisi olla palvelujen saatavuuden alueellisten erojen väheneminen. Kela on myös osoittautunut vahvaksi palvelujen hankkijaksi ainakin kuntoutuspalvelujen markkinoilla (**IHALAINEN JA RISSANEN** 2009). Mallista puuttuu suora demokraattisen ohjaus, johon Suomessa on kuitenkin pitkät perinteet. Yhden (alueellisen) järjestäjän ja rahoittajan mallia voitaisiin toteuttaa Ruotsin maakäräjämallilla tai maakuntamallilla, jossa päätöksentekijät valittaisiin suoralla vaalilla. Sille olisi hyvä myöntää sote-rahoituksen turvaava verotusoikeus. Kaikki julkinen sote-rahoitus ohjattaisiin tämän toimijan kautta.

Yhden (alueellisen) palvelujen järjestäjän malli lisää ostajatahon mahdollisuutta käyttää tehokkaasti markkinavoimaansa voimavarojen kohdentamisessa ja kustannusten kasvun hillitsemisessä.

SOTE-PALVELUJEN KILPAILUTTAMISESSA ON HUOMIOITAVA PALVELUJEN TASAPUOLINEN JA TARPEENMUKAINEN SAATAVUUS SEKÄ RISKI NIIDEN LAADUN HEIKKENEMISESTÄ.

Jos esimerkiksi sote-alueet järjestävät kaikki tarpeenmukaiset palvelut ja vastaavat rahoituksesta, järjestelmään sisältyy kannustin ohjata palvelujen käyttöä optimaaliseen ja tehokkaaseen suuntaan. Eri organisaatioiden välinen palvelujen integrointi muuttuisi organisaation sisäiseksi integroinniksi, mikä kohentaisi palveluketjujen vaikuttavuutta ja samalla kustannusten hallintaa. Väestörakenteen kehityksen vuoksi erityisen tärkeää on huolehtia paitsi terveydenhuollon eri toimijoiden yhteistoiminnasta, myös siitä, että kannustetaan ikäihmisten palvelujen tarkoituksenmukaiseen integrointiin muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa.

Tarvitaan kaikki tarpeenmukaiset sote-palvelut kattava yhden (alueellisen) toimijan hallinnassa oleva palvelujen järjestämismalli, jossa on yksikanavainen julkinen rahoitus sekä demokraattinen ohjaus ja vastuu.

Palvelujärjestelmä voi selviytyä kasvavista tarpeista ennen kaikkea tuottavuuden kasvulla. Kun järjestäminen eriytetään tuotannosta, voidaan - ainakin teoriassa - kilpailua käyttää keinona järjestelmän tuottavuuden kohentamiseksi. Käytännössä kilpailua voi olla vaikea saada toimimaan kunnolla vähäväkisessä ja harvaanasutussa maassa. Terveystaloustieteen asiantuntijat ovat alan erityispiirteiden vuoksi epäilleet pelkästään kilpailun avulla saavutettavaa tuottavuushyötyä. Vaikka kilpailun avulla saavutettaisiin joitakin tuottavuusetuja, sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän on turvattava palvelujen tasapuolisen saatavuus ja tarpeenmukainen käyttömahdollisuus sekä väestöryhmittäin että alueellisesti. Kilpailuttamisen riskinä on myös laadun heikkeneminen, ellei sitä valvota tehokkaasti, mikä on sote-palveluissa vaikeaa.

Palvelujärjestelmän olisi kyettävä joustavasti reagoimaan väestön muuttuviin palvelutarpeisiin. Monien sote-palvelujen tuleva tarve voidaan kohtalaisella tarkkuudella ennustaa ja virittää järjestelmä vastaamaan muutoksiin. Asiakaskeskeisyys on kuitenkin keskeinen hyvän järjestelmän ominaisuus, sillä muutokset ihmisten asenteissa, koulutuksessa, vaatimustasossa, samoin kuin työelämässä, perherakenteissa, ja muissa sote-järjestelmän ulkopuolisissa tekijöissä vaikuttavat palvelutarpeisiin. Näiden tekijöiden kehitystä on vaikea ennakoida. On myös valmistauduttava arvioimaan uudelleen, mikä on julkisrahoitteisten ja ihmisten yksityistoiminnan piiriin kuuluvien palvelujen rajanveto. On kyse myös siitä, voimmeko jatkossakin toteuttaa universaalisuusperiaatetta: mitkä ovat julkisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvat tarpeenmukaiset palvelut? ■

Kirjallisuus

FORMA, L. & RISSANEN, P. & AALTONEN, M. & RAITANEN, J. & JYLHÄ, M. (2009), Age and Closeness of Death as Determinants of Health and Social Care Utilization: a Case-control Study, European Journal of Public Health, 19, 313-318.

FORMA, L. & JYLHÄ, M. & AALTONEN, M. & RAITANEN, J. & RISSANEN, P. (2012), Vanhuuden viimeiset vuodet - pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä, Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarja 69.

IHALAINEN, R. & RISSANEN, P. (2009), Kuntoutuslaitosselvitys 2009. Kuntoutuslaitosten tila ja selvitysmiesten ehdotukset kuntoutuslaitostoiminnan kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:61.

LINNA, M. & HÄKKINEN, U. (1997), Sairaaloiden tuottavuuskehitys 1991-1994, teoksessa Uusitalo, H. & Staff, M. (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 1997. Stakes, Raportteja.

MEDIN, E. & HÄKKINEN, U. & LINNA, M. & ANTHUN, K.S. & KITTELSEN, S.A.C. & REHNBERG, C. (2013), International Hospital Productivity Comparison: Experiences from the Nordic Countries, Health Policy, 112, 80-87.

OECD (2012), Economic Surveys: Finland, Paris: OECD.

PALOSUO, H. & SIHTO, M. & KOSKINEN, S. & LAHELMA, E. & PRÄTTÄLÄ, R. & KESKIMÄKI, I. & MANDERBACKA, K. (2006), Sosioekonomiset terveyserot ja terveyspolitiikka Suomessa, Ruotsissa, Englannissa ja Hollannissa, Yhteiskuntapolitiikka, 71, 154-166.

STM (2013), Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportti, STM Raportteja ja muistioita 2013:45

THL:N ARVIOINTIRYHMÄ (2014), SOTE-uudistuksen vaikutusten arviointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

VALTONEN, H. & RISSANEN, P. (2000), Lama, kuntien talous ja sosiaali- ja terveysmenot: Löytyykö laman ajalta alueellisia strategioita? Teoksessa Loikkanen, H. & Saari, J. (toim.), Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne, Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 93-107.

ARTIKKELI

MATTI RIMPELÄ
Dosentti
TAMPEREEN YLIOPISTO
matti.rimpela@uta.fi

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

MITÄ *”HYVINVOINTITALOUS”* TARKOITTAA lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta?

Hyvinvoinnin taloustiede on vakiintunut tutkimusperinne, jonka käytännön soveltamista kutsutaan hyvinvointitaloudeksi. Hyvinvoinnin edistämiseen ja erityisesti lapsille kohdistetut voimavarat ovat sijoituksia, joiden tuotto-odotukset ulottuvat vuosikymmenien päähän. Suomen lapsipolitiikasta on puuttunut hyvinvointitalouden näkökulma. Valistuneen arvion mukaan sen voimavarat ovat tänään noin 20 miljardia euroa ja merkittävästi suuremmat kuin 1980-luvulla. Tiedot tämän sijoituksen kustannusvaikuttavuudesta puuttuvat kokonaan. Suomi tarvitsee hyvinvointitaloutta painottavan Lapsipolitiikka 2030 -tavoiteohjelman ja sen toimeenpanon vahvaa johtamista.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että sopimusvaltiot turvaavat lapsille

1. riittävän osuuden yhteiskunnan voimavaroista (provision)
2. oikeuden suojeluun ja huolenpitoon (protection), ja
3. oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään (participation).

Valtioiden tulee viiden vuoden välein raportoida YK:n lastenoikeuksien komitealle sopimuksen toteutumisesta. Lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa on sopimusvaltioille suositeltu lapsibudjetointia, jolla tarkoitetaan talousarvioiden seurantaa lasten oikeuksien näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien provision-teemaa ja sitä toteuttavaa lapsibudjetointia voidaan tarkastella hyvinvointitalouden haasteena: Millaisia voimavaroja ja millä strategialla suunnataan voimavaroja lasten kehityksen tukemiseen? Kuinka kustannusvaikuttavasti nämä voimavarat tuottavat hyvinvointia? Voitaisiinko käytettävissä olevilla voimavaroilla tuottaa nykyistä tehokkaammin uusien sukupolvien hyvinvointia?

LAPSIPOLITIIKKA

Uusien sukupolvien hyvinvoinnin edistämiselle ei ole vakiintunut yhteistä käsitettä. Alan kirjallisuudessa puhutaan lapsipolitiikasta, nuorisopolitiikasta, lapsi- ja nuorisopolitiikasta, lapsiperhepolitiikasta ja perhepolitiikasta. Laajimmillaan nämä politiikat kattavat perheiden elinolot, asuinalueet, vanhempien hyvinvoinnin, kulttuurin, koulutuksen, palvelut ja tulonsiirrot sekä monimuotoisen kansalaistoiminnan (esim. **MLL** 1974, **STM** 1985), mutta myös paljon suppeampia sisältöjä on kuvattu.

Lapsipolitiikan käsite tuli suomaiseen keskusteluun 1960-luvulla. Sittemmin keskustelu on edennyt vaihtelevia polkuja (**SATKA YM.** 2002). Tässä artikkelissa lapsipolitiikalla tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaisiin kohdistuvia tukia, palveluja ja muita toimia, joiden yhteisenä tavoitteena on edistää uusien sukupolvien varttumista ”hyviksi ja hyödyllisiksi” aikuisiksi (ks. **STM** 1985, **OULUN SEUTU** 2012).

Lapsipolitiikan laajuuteen vaikuttaa merkittävästi kohderyhmän rajaaminen. Perheen asema lapsen hyvinvoinnin edistämisessä on niin merkittävä, että lasten lisäksi myös vanhempien ja muiden perheenjäsenten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät tuet, palvelut ja muut toiminnat

Matti Rimpelä korostaa, että lapsiin kohdistuvat tuet ja palvelut olisi ymmärrettävä sijoituksiksi Suomen tulevaan kilpailukykyyn ja siksi niitä olisi arvioitava, kehitettävä ja johdettava kokonaisuutena.

”LAPSIPOLITIIKAN OSUUS KUNNAN KÄYTTÖMENOISTA ON HUOMATTAVASTI SUUREMPI KUIN YLEISESTI AJATELLAAN.”

tulevat laajimman tulkinnan mukaan lapsipolitiikan piiriin.

LASTEN OSUUS YHTEISKUNNAN VOIMAVAROISTA

Huoli tietopohjan puutteista ja seurannan ja tilastoinnin hajanaisuudesta on toistettu lähes samanlaisena lapsipolitiikkaa ja lastensuojelua käsitelleissä arvioinneissa 1970-luvulta alkaen (esim. **STM** 1985, 2005 ja 2013, **VALTIONEUVOSTO** 1995). Lapsen oikeuksien toteutumisen viisivuotisseuranta ja lapsipolitiikka yleisemminkin on keskittynyt suojeluun ja osallisuuteen (**SATKA YM.** 2002, **PAAVOLA YM.** 2005). Lapsiin kohdistettuja voimavaroja (”provision”) ei ole tarkasteltu kokonaisuutena. Valtion, kuntien ja Kelan kirjanpidossa nämä voimavarat jakautuvat kymmenille eri momenteille, joissa ei läheskään aina ole edes mahdollista tarkastella erikseen lapsiin kohdistuvien tukien ja palvelujen osuutta.

Suomessa ei ole seurattu lapsiin kohdistettua osuutta yhteiskunnan voimavaroista.

Joissakin yksittäisissä kunnissa on selvitetty lapsiin kohdistuvien toimintojen voimavaroja joko erillisselvityksenä (esim. Lempäälä) tai hallintorakenteiden uudistuessa (esim. Hämeenlinna). **OULUN SEUDUN** (2013) lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 -tavoiteohjelman yhteydessä on seurattu alle 18-vuotiaiden kuntapalvelujen käyttömenojen trendejä vuodesta 2005 alkaen.[1]

Julkaisemattoman päivityksen mukaan alle 18-vuotiaille suunnattujen palvelujen käyttömenot olivat Oulussa vuonna 2012 yhteensä noin 480 miljoonaa euroa, ja ne muodostivat kolmanneksen kaupungin kaikista käyttömenoista. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen yhteenlaskettu osuus oli noin 73 prosenttia, kolme prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2005. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus oli noin 21 prosenttia, kasvua noin kolme prosenttiyksikköä vuodesta 2005. Kaikkien muiden toimintojen yhteenlaskettu osuus oli vain noin 6 prosenttia. On huomattava, että tästä arviosta puuttuvat lapsiperheiden vanhempien hyvinvointipalvelut.

Vuonna 2012 Oulun kaupunki käytti lasten palveluihin keskimäärin noin 11 000 euroa/lapsi. Rahan arvon muutoksen korjaamisen jälkeen vastaava summa vuonna 2005 oli noin 8 600 euroa. Tämä tarkoittaa, että Oulun kaupungin lapsipolitiikan käyttömenot suhteutettuina lapsiväestön kokoon kasvoivat reaalisesti huomattavasti vuodesta 2005 vuoteen 2012.

Oulun seudun kuntien lapsipolitiikan talousselvityksessä on jouduttu turvautumaan monin osin harkinnanvaraisiin arvioihin, kun kuntien kirjanpidossa ei ole pidetty tarpeellisena eritellä lapsiin kohdistuvien palvelujen käyttömenoja yksiselitteisesti. Kunnat eivät sovella lasten oikeuksien sopimuksen seurannassa suositeltua lapsibudjetointia. Varaukset huomioon ottaenkin tulokset toivat esiin useita tärkeitä havaintoja:

- *Lapsipolitiikan osuus kunnan käyttömenoista on huomattavasti suurempi kuin yleisesti ajatellaan.*
- *Lapsipolitiikan voimavarat lisääntyivät huomattavasti 2005-2012 kaupungin talouden kasvaessa. Niiden osuus kaupungin käyttömenoista pysyi lähes ennallaan.*
- *Hallinnonalojen väliset siirrot vuosina 2005-2012 olivat pieniä, mutta siirtymä varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta sosiaali- ja terveyspalveluihin oli selvä.*
- *Kustannusvaikuttavuuden kannalta ratkaisevat voimavarat (yli 70 %) ovat varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa.*
- *Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällä voimavarojen kasvu painottui häiriösuuntautuneisiin palveluihin.*

Oulun tiedot antavat mahdollisuuden arvioida karkeasti koko maan tasolla kuntien lapsipolitiikan käyttömenoja. Suuruusluokaksi saadaan noin 12 miljardia euroa. Tämä arvio kattaa vain kuntien talousarvioissa olevat alle 18-vuotiaiden palvelujen käyttömenot. Lapsipolitiikan laajan tulkinnan mukaiset muut lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen käytetyt voimavarat kasvattavat summaa. Valistuneena arvauksena voidaan esittää, että laajasti tulkitun lapsipolitiikan voimavarat Suomessa ovat euroilla mitattuina jopa 20 miljardin suuruusluokkaa, noin 10 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Varsin todennäköistä on, että nämä voimavarat ovat kasvaneet merkittävästi 2000-luvulla ja että ne ovat tänään lapsiväestöön suhteutettuina huomattavasti suuremmat kuin 1980-luvulla.

Valistunut arvaus: Suomen lapsipolitiikan voimavarat ovat 20 miljardin euron luokkaa.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mitään mahdollisuutta arvioida viime vuosikymmeninä toteutuneen lapsipolitiikan kustannusvaikuttavuutta. Tästä seuraa, että ei ole myöskään mahdollista perustellusti vastata kysymykseen lapsiin kohdistuvien voimavarojen riittävyydestä, kun raportoidaan YK:lle lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisesta Suomessa. Seuraavassa tähän kysymykseen yritetään kuitenkin hakea vastausta tarkastelemalla lapsipolitiikassa toteutettua strategiaa ja sen kehitystä.

LAPSIPOLITIIKAN KRIITTINEN POLKU

Lapsipolitiikan strategiavalintoja havainnollistetaan kuvion 1 nelikentässä, jossa akseleina ovat edistäminen vs. korjaaminen ja yhteisö vs. häiriö/ongelma. Yhteisösuuntautuneisuus tarkoit-

VOIMAKKAAT PAINEET OVAT SIIRTÄNEET LAPSIPOLITIIKAN PAINOPISTETTÄ HÄIRIÖIDEN JA NIIDEN KORJAAMISEN SUUNTAAN.

taa, että strategiassa pidetään tärkeätä yhteisöjen tuntemista ja osallisuutta ja toiminnan mitoittamista esimerkiksi asuinyhteisöjen erityisiin tarpeisiin. Häiriösuuntautuneisuudessa keskitytään ammattihenkilöstön määrittelemiin poikkeamiin. Kansainvälisen kirjallisuuden ja kokemuksen mukaan ratkaisevat strategiavalinnat tehdään kuvioon 1 merkityllä kriittisellä polulla. Kustannusvaikuttavuuden ratkaisee toimintojen ja niihin suunnattujen voimavarojen jakautuminen viisaasti kaikille neljälle sektorille.

Strategiavalintoihin on 1980-luvulta alkaen ohjannut yhä voimakkaammin häiriösuuntautuneisuuden globaali paine. Tutkimus- ja kehitystyö on tuottanut uuttaa tietoa lasten kehityksen häiriöistä, niiden tunnistamisesta, korjaamisesta ja ehkäisystä. Media on erityisen kiinnostunut häiriöistä. Vanhemmat aktivoituvat hakemaan apua tunnistaessaan lapsissaan merkkejä mahdollisista häiriöistä. Käynnissä oleva kansalaiskeräys lastensairaalan rakentamiseksi havainnollistaa häiriösuuntautuneisuuden painetta. Olisi vaikeaa saada aikaan samanlaista kansanliikettä esimerkiksi kotikasvatuksen tukipalvelujen kehittämiseen. Kaikki tämä yhdessä muodostaa sen globaalin paineen, joka siirtää strategiaa häiriöiden ja korjaamisen suuntaan ilman, että millään tasolla tehdään siitä tietoisia valintoja.

Viime vuosina on vaadittu yhä enemmän näyttöä kustannusvaikuttavuudesta. Mitä rajatumpi häiriö on, sitä helpommin siihen kohdistuvista toiminnoista voidaan tuottaa tutkimustietoa. Näyttövaatimuksen korostaminen ilman sen rajoitusten ymmärtämistä siirtää väistämättä strategian painopistettä häiriöiden korjaamisen suuntaan.

Edistämistä ja yhteisöjä painottavan strategian välttämätön edellytys on, että lapsiin kohdistetut voimavarat ymmärretään sijoituksiksi. Lapsiperhesuuntautunut yhdyskuntasuunnittelu, perheen toimeentuloa vahvistavat tulonsiirrot, neuvolatoiminta, leimaamaton perhetyö, varhaiskasvatus ja koulutus ovat tyypillisesti tällaisia investointeja. Kun lapsiperheitä ja lapsia tuetaan raskauden alusta alkaen heidän jokapäiväisissä kehitysyhteisöissään (**RIMPELÄ** 2013), häiriösuuntautuneiden palveluiden kuormitus vähenee. Tällä strategialla saavutettiin Suomen lasten hyvinvoinnin menestystarina 1900-luvulla.

Pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavat sijoitukset ovat aina riski-investointeja. Strategian painottaminen edistämisen ja yhteisöjen suuntaan vaatii valmistelijoilta ja päättäjiltä kypsyyttä riski-investointeihin. Kun aikanaan päätettiin oppivelvollisuuskoulusta ja neuvolatyöstä, valmistelijoilla ja päättäjillä ei ollut näyttöä kustannusvaikuttavuudesta, mutta heillä oli viisautta ja rohkeutta tehdä riskisijoituksia, jotka sittemmin ovat osoittautuneet erittäin tuottaviksi.

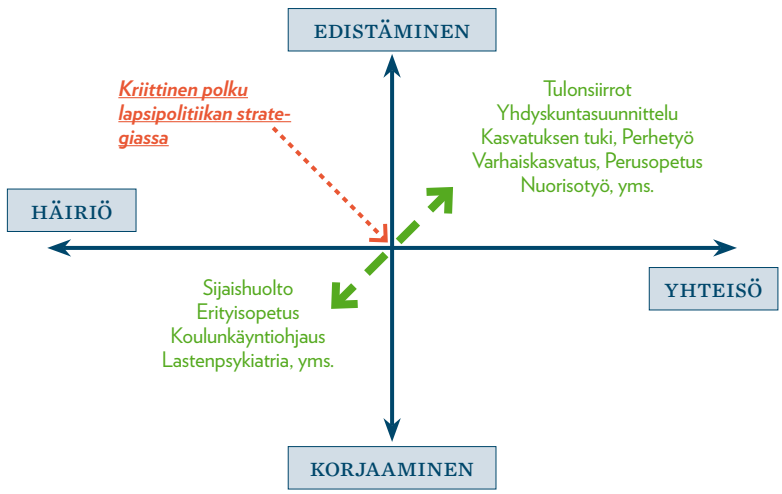
MENESTYSTARINASTA "RAKENTEELLISEEN VÄLINPITÄMÄTTÖMYYTEEN"

Suomen hyvinvointipolitiikkaan vaikutti 1800-luvun lopulta 1970-luvulle saakka väestöpoliittinen intressi. Tavoitteena oli tukea väestönkasvua ja edistää yhä tehokkaammin jokaisen uuden sukupolven varttumista hyviksi ja hyödyllisiksi aikuisiksi. Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointisysteemiä rakennettiin pala palalta.

1980-luvulle saakka lasten ja lapsi-perheiden hyvinvointi parani nopeasti.

Laajennukset tehtiin useimmiten säätämällä erityislaki ja toimeenpanemalla se valtion ja kuntien yhteistyönä. Rinnakkain tuettiin lapsiperheiden toimeentuloa ja laajennettiin palveluja. Tuloksena oli sektoroitunut rakenne, joka toimi tehokkaasti niin kauan kuin uusia palveluja rakennettiin melko tyhjään kenttään.

Kuvio 1. Lapsipolitiikan strategiavaihtoehtojen kriittinen polku.



LAPSIPOLITIIKAN HAJANAISUUTEEN, ERI HALLINNONALOJEN SEKTOROITUMISEEN SEKÄ NÄISTÄ SEURAAVIIN ONGELMIIN ON KIINNITETTY HUOMIOTA JO 1970-LUVULTA ALKAEN.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointi parani niin nopeasti, että voidaan perustellusti puhua kansainvälisestä menestystarinasta.

Palvelujen laajentuessa kohdattiin sektoroituneen rakenteen ongelmat. Keskustelu lapsipolitiikasta ja sen hallinnasta käynnistyi 1970-luvulla (**SATKA YM.** 2002). Ensimmäisen laajan lapsipoliittisen ohjelman julkaisi Mannerheimin lastensuojeluliitto vuonna 1974. Valtionhallinnossa lapsipolitiikan kokonaisuutta arvioitiin ja kehittämistavoitteita esitettiin esimerkiksi Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitean (**KOMITEAMIETINTÖ** 1980) ja lastensuojelutoimikunnan mietinnöissä (**STM** 1985).

Lasten vuoden 1979 komitea nosti esiin toteutuneen lapsipolitiikan hajanaisuuden:

”Lasten ja lapsiperheiden asemasta sekä lapsi- ja perhepolitiikan kehittämisestä on viime vuosina valmistunut lukuisia selvityksiä ja toimenpideohjelmia. Ongelmana ei ole niinkään hyvin ehdotusten puute kuin se, ettei ole voitu löytää yksimielisyyttä painopistealueiden valinnasta eikä toimenpiteiden toteuttamisjärjestyksestä, eikä asian tärkeydestä ole vallinnut riittävän laajaa tietoisuutta. Tästä syystä harjoitetulle lapsi- ja perhepolitiikalle on ollut ominaista lyhytjänteisyys ja sattumanvaraisuus.”

Yksityiskohtaisemmin uutta tilannetta ja uusia haasteita kuvattiin vuoden 1982 lastensuojelutoimikunnan kolmannessa osamietinnössä (**STM** 1985):

”Palvelujen lisääntyminen merkitsi myös eriytymistä ja erikoistumista rajattuihin ongelmiin. Tämän kielteiset seuraukset - ihmisten avun tarpeen ja perheiden pirstoutuminen - tuntuvat eniten siellä, missä avun tarve on suurin.”

”Lasten, nuorten ja lapsiperheiden psyykkiset ja sosiaaliset ongelmat ovat lyhyessä ajassa luonteeltaan muuttuneet. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat kehittyneet kohtuullisen kattaviksi, palvelujen mahdollisuudet ongelmien ehkäisemiseen ja lievittämiseen näyttävät kuitenkin puutteellisilta. Osittain on kyse voimavarojen puutteellisuudesta, osittain olemassa olevien voimavarojen uudelleen suuntaamisen tarpeesta.”

”Palveluiden lähtökohtana pidetään yhä yleisemmin eri hallintokuntien yhteistyön koordinoimista ja syventämistä. Voimavarojen käytön arviointi ja analysointi ovat johtamassa uusiin vaihtoehtoihin ja perinteisten työtapojen uudistamiseen. Yhteistyötä tarvitaan ehdottomasti myös eri poliittisten ja hallinnollisten tasojen kanssa, jotta uudistumista tapahtuu myös käytännössä eikä ainoastaan puheissa ja pitkän tähtäimen tavoitteissa. Olennaista on myös eri tahojen näkemysten, kokemusten ja ideoiden vaihtaminen ja yhdessä arviointi”.

Rakenteellinen välinpitämättömyys on lisääntynyt lapsipolitiikassa (purettaessa kuntien valtionohjausta ja suuntauduttaessa yhä enemmän häiröiden hoitamiseen).

Vaikka lapsipolitiikan toimeenpanorakenteisiin liittyvät ongelmat todettiin, niihin vastaaminen ei onnistunut. Lasten oikeuksien sopimuksen ensimmäisessä Suomen raportissa (**ULKOMINISTERIÖ** 1994) kiinnitettiin huomiota ”rakenteelliseen välinpitämättömyyteen” (ks. myös **SALMI** 2008):

- *”Jälkikäteen arvioiden mikään näistä ratkaisuista ja esityksistä ei ole onnistunut murtamaan lapsiin kohdistuvaa ’rakenteellista välinpitämättömyyttä’. Rakenteellista välinpitämättömyyttä aiheuttaa eri hallinnonalojen pitkälle edennyt sektoroituneisuus. Hallintokuntien eriytyneisyydestä seuraa, että on vaikea luoda periaatteita ja käytäntöjä, joilla yhteen sovitetaan lapsipolitiikkaa ja lasten palveluja koko yhteiskunnan tasolla... Siten kokoava kuva alaikäisväestön elinoloista ja asemasta jää vaillinaiseksi.”*

Valtionohjausta kevennettiin 1990-luvulla. Lapsipolitiikan strategista vastuuta siirrettiin kunnille. Suurin osa kunnista valmisteli 2000-luvun alussa lapsipoliittisia ohjelmia, joiden laajuus ja sisältö vaihtelivat (**PAAVOLA YM.** 2005, **MÄÄTTÄ** 2010). Lastensuojelulain uudistuksessa kunnille tuli vuodesta 2008 alkaen velvollisuus laatia lasten hyvinvointisuunnitelma ainakin kerran valtuustokaudessa. Kuntien lapsipoliittisissa ohjelmissa on vain harvoin kuvattu lapsiin kohdistuneiden voimavarojen kehitystä kokonaisuutena. YK:n lapsen oikeuksien komitean suosittelemaa lapsibudjetointia ei ole otettu käyttöön.

Mitä hajautetumpi hyvinvointistrategian toimeenpanorakenne on, sitä alttiimpi se on globaalisille paineille. Kuntien valtionohjauksen purkaminen 1990-luvulla yhdessä kasvavan häiriösuuntautuneisuuden kanssa ovat lisänneet rakenteellista välinpitämättömyyttä lapsipolitiikassa. Sektoroituneiden häiriöpalvelujen (sijaishuolto, erityisopetus, koulunkäyntiohjaus, lastenpsykiatria, yms.) kuormitus on jatkuvasti kasvanut, vaikka lukuisissa ohjelmissa ja raporteissa on tavoitteeksi asetettu lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistäminen (**STM** 2013). Kuormituksen kasvuun on kunnissa vastattu lisäämällä häiriösuuntautuneiden palvelujen voimavaroja sadoilla miljoonilla euroilla. Kuormituksen kasvun syitä on haettu enemmän yhteiskunnasta - erityisesti 1990-luvun lamasta - ja perheistä (”vanhemmuuden katoaminen”) kuin lapsipolitiikan hajanaisuudesta ja sen sektoroituneesta toimeenpanorakenteesta (esim. **SATKA YM.** 2002, **PAAVOLA YM.** 2005).

Lapsipolitiikan painopisteen siirtämistä korjaavista palveluista perheiden

UUDESSA LAPSIPOLITIIKASSA TULEE OLLA VAHVA HYVINVOINTITALOUDEN NÄKÖKULMA.

ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen on esitetty lukuisissa ohjelmissa ja asiantuntijaraporteissa, mutta valtion ja kuntien päätöksillä on uusia voimavaroja suunnattu yhä enemmän sektoroituneisiin häiriöpalveluihin ("rakenteellinen välinpitämättömyys"). Ammattihenkilöiden tuki ja palvelut ovat etääntyneet lapsiperheiden ja lasten arjesta. Tätä kehitystä havainnollistavat kotikasvatuksen tuen ja perhekasvatuksen (ks. esim. KOMITEAMIETINTÖ 1980) katoaminen yhteiskunnan asialistoilta, lapsiperheiden kotipalvelun alasajo sekä lastensuojeluasiakkuuden vaatiminen kuntien perhetyössä (STM 2013).

Lapsipolitiikan voimavaroja on suunnattu yhä enemmän sektoroituneisiin häiriöpalveluihin.

Lapsipolitiikasta ei ole 2000-luvulla tehty kokonaisarviointia, jossa olisi otettu vakavasti jo 1970-1980-lukujen vaihteessa esiin nousseet hajanaisuuden ja sektoroitumisen tuottamat ongelmat ja hyvinvointihaasteiden muuttuminen. Keskittämällä huomio yhteistyöhön ja sektorirajojen ylittämiseen on käytännössä vain vahvistettu vanhentunutta toimintarakennetta. Viimeisimmässä asiantuntijaraportissa (STM 2013) on toistettu asialliset samat kriittiset arviot, joihin Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitea ja lastensuojelutoimikunta (STM 1985) kiinnittivät huomiota jo kolme vuosikymmentä aikaisemmin.

RAKENTEELLISESTA VÄLINPITÄMÄTTÖMYYDESTÄ SYSTEEMISEEN MUUTOKSEEN

Vaikka yksityiskohtaisemmat tiedot puuttuvat, kiistattomalta näyttää, että lapsiperheisiin ja lapsiin kohdistuvien voimavarojen osuus Suomen kansantaloudessa on suurempi kuin yleisesti ajatellaan. Varsin todennäköistä myös on, että nämä voimavarat suhteutettuna lapsiväestöön ovat 2000-luvulla kasvaneet selvästi 1980-luvun tason yläpuolelle.

Suomeen on 1980-luvulta alkaen syntynyt yli miljoona syntyessään maailman terveimpiin lukeutuvaa lasta. Näiden sukupolvien varttuessa aikuisiksi häiriösuuntautuneiden palvelujen kuormitus on kasvanut. Nuorten syrjäytyminen koetaan yhä suuremmaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Kasvavat voimavarat eivät ole tuottaneet odotusten mukaisesti hyvinvointia.

Viime vuosina on ikääntyviä alettu hyvinvointipolitiikassa tarkastella kokonaisuutena (esim. vanhuspalvelulaki), joskin useimmiten myös heidät nähdään sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaina. Ikääntyviin keskittyvä palvelurakenneuudistus on keskittynyt sosiaali- ja terveyspalveluihin ja unohtanut käytännössä lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta keskeiset tulonsiirrot ja universaalipalvelut. Vuosia jatkuneessa palvelurakenneuudistuksessa on jäänyt huomaamatta, että valtion ja kuntien lapsipolitiikassa strateginen hajanaisuus ja rahoituksen monikanavaisuus ovat monin verroin korostuneempia kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Lapsipolitiikassa strateginen hajanaisuus ja rahoituksen monikanavaisuus ovat monin verroin korostuneempia kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Kun laajasti ymmärrettyyn lapsipolitiikkaan yhdistetään yhtä laajasti tulkittu nuorisopolitiikka (so. 18-29 -vuotiaisiin suunnatut voimavarat), hahmottuu kokonaisuus, johon sijoitetut voimavarat ovat vähintään samaa suuruusluokkaa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille sijoitetut. Lapsi- ja nuorisopolitiikan yhdistetyt voimavarat ovat Suomen suurin jatkuva investointi tulevaisuuden hyvinvointiin ja erityisesti kansantalouden kilpailukykyyn.

Rakenteellisesta välinpitämättömyydestä tulisi siirtyä lapsipolitiikan strategian uudistamiseen vastaamaan 2020- ja 2030-luvuille ennakoitavissa olevia haasteita. Kansainvälisen tutkimuksen sekä lukuisten kotimaisten kehittämishankkeiden ja pohdintojen tuloksena on alkanut hahmottua lapsipolitiikan uusi sisältö ja toimeenpanorakenne. Keskiöön tulisi uudelleen ottaa lapsiperheiden ja lapset tukeminen mahdollisimman pitkälle kehitysyhteisöissään ilman asiakkuutta (OULUN SEUTU 2012, RIMPELÄ 2013, STM 2013). Neuvoloista, varhaiskasvatuksesta perusopetuksesta ja toisen asteen koulutuksesta sekä niihin sisältyvästä leimaamattomasta perhetyöstä, kodinhoitoavusta ja nuorisotyöstä olisi rakennettava raskauden alusta nuoruuteen jatkuva toiminnallinen kokonaisuus, jota myös johdetaan kokonaisuutena ja jolla on yhteinen tietohallinto. Universaalipalveluja, tulonsiirtoja ja yhdyskuntasuunnittelua olisi arvioitava ja kehitettävä kokonaisuutena.

Lasten ja lapsiperheiden palvelurakenteen uudistamiseksi eivät riitä yksittäiset hankkeet. Edessä olevan tehtävän vaativuus havainnollistuu, kun sitä tarkastellaan laajan systeemisen muutoksen kehyksessä (VALOVIRTA YM. 2011). Monet kunnat - esimerkiksi Hämeenlinna ja Imatra - ovat jo etenemässä tähän suuntaan. Valitettavasti vastaavaa kehitystä ei ole toistaiseksi ollut havaittavissa valtionhallinnossa.

Kun kokonaiskustannukset ovat 20 miljardin euron luokkaa, paremman johtamisen ja uudistuvan toimeenpanorakenteen tuotto-odotuksiksi voitaisiin asettaa 3-5 prosenttiyksikön säästöt vuoteen 2020 mennessä. Imatralla häiriöpalvelujen kuormituksen vähentämisessä saadut tulokset tukevat tätä tuotto-odotusta. Ratkaisevaa on, että ensin investoidaan lapsiperheiden ja lasten tukemiseen heidän jokapäiväisissä ke-

”LAPSI- JA NUORISOBUDJETOINTI JA VOIMAVAROJEN KUSTANNUSVAIKUTTAVUUDEN JATKUVA SEURANTA OLISI VAKIINNUTETTAVA JULKISEN HALLINNON KAIKILLA TASOILLA.”

hitysyhteisöissään ja tuottoa jaksetaan odottaa 3-5 vuotta.

LOPUKSI

Tämän vain suuntaa antavan tarkastelun yhteenvetona esitetään, että Suomessa lapsipolitiikan keskeisin pulma ei ole voimavarojen niukkuus vaan sen toimeenpanorakenteiden sektoroituneisuus ja johtamisen hajanaisuus. Vanhentunut toimeenpanorakenne on lapsipolitiikassa samalla tavalla kasvavasti tehoton kuin vanhentunut tuotantorakenne elinkeinopolitiikassa. Rakenteellisia ongelmia ei ole mahdollista ratkaista vain yhteistoiminnalla vaan siihen tarvitaan laajaa systeemistä muutosta.

On varsin todennäköistä, että lapsi- ja nuorisopolitiikan systeeminen uudistaminen julkisen hallinnon kaikilla tasoilla on väestön hyvinvoinnin ja kansantalouden kilpailukyvyn kannalta jopa merkittävämpää kuin käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus.

Tiivistetysti kysymys on siirtymisestä lasten ja lapsiperheiden hyvinvointisysteemin rakentamisesta sen uudistamiseen vastaamaan mahdollisimman kustannusvaikuttavasti ennakoitavissa oleviin 2020- ja 2030-lukujen haasteisiin. Lapsi- ja nuorisobudjetointi ja voimavarojen kustannusvaikuttavuuden jatkuva seuranta olisi vakiinnutettava julkisen hallinnon kaikilla tasoilla. Valtioneuvoston tulisi viipymättä valmistella eduskunnan käsiteltäväksi laajaan tulkintaan perustuva kansallinen Lapsi- ja nuorisopolitiikka 2030 -tavoiteohjelma ja vahvistaa sen toimeenpanon johtamista. ■

Viite

1 Ks. www.seutunappi.fi/lnpo/oulun_seudun_lapsi-_ja_nuorisopolitiikan_talous.

Kirjallisuus

KOMITEAMIETINTÖ (1980), Kansainvälisen lasten vuoden 1979 komitean mietintö. Helsinki.

MANNERHEIMIN LASTENSUOJELULIITTO MLL (1974), Lapsen perusturva. Lapsipoliittinen ohjelma, Helsinki.

MÄÄTTÄ, M. (2010), Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa, Janus, 18, 243-259.

OULUN SEUTU (2012), Lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 -ohjelma. www.seutunappi.fi/lnpo

PAAVOLA, A. & ROUSU, S. & LAINE, K. (2005), Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

RIMPELÄ M. (2013), Kasvatuskaaoksesta yhteiseen ymmärrykseen, teoksessa Lämsä, A.L. (toim.): Verkosto vahvaksi, Jyväskylä: PS-Kustannus, 17-47.

SALMI, M. (2008), Rakenteellinen välinpitämättömyys riski lasten tulevaisuudelle, Futura 2008/4, 37-47.

SATKA, M. & MOILANEN, J. & KIILI, J. (2003), Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie, Yhteiskuntapolitiikka, 67, 245-259.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ STM (1985), Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö 3. Lasten kasvuolojen ja palvelujen kehittäminen. Komiteamietintö 1985:7.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ STM(2005), Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma, Helsinki: Yliopistopaino.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ STM (2013), Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti 2013:19.

ULKOMINISTERIÖ (1994), Lapsen oikeuksien sopimus. Ensimmäinen määräaikaisraportti. Helsinki.

VALOVIRTA, V. & NIEMINEN, M. & PELKONEN, A. YM. (2011), Systeemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet - Tapaustutkimuksia ja politiikkanäkökulmia. Tekesin katsaus 286/2011.

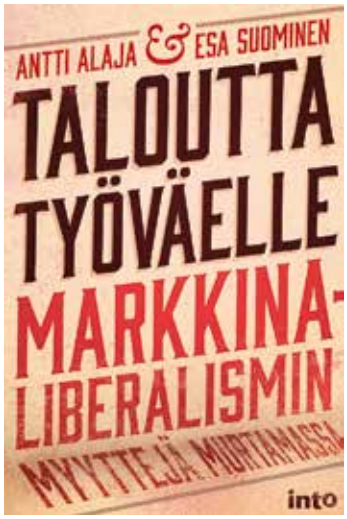
VALTIONEUVOSTO (1995), Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa - valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1195:6.

LUKUVIHJE

ANTTI ALAJA & ESA SUOMINEN
Taloutta työväelle. Markkinaliberalismin myyttejä murtamassa.
Helsinki: Into, 2013. 195 s.

HEIKKI TAIMIO
Erikoistutkija
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
heikki.taimio@labour.fi

Jälkikeynesiläinen manifesti



Nykyään makrotaloustieteessä vaikuttaa kaksi vahvaa koulukuntaa, uusi klassinen ja uuskeynesiläinen. Niitä yhdistää malliperhe, DSGE-mallit eli dynaamiset stokastiset yleisen tasapainon mallit. Näissä matemaattisissa malleissa talouden makrotason relaatioita kuten kotitaloussektorin kulutuskäyttäytymistä pyritään johtamaan taloudenpitäjien mikrotaloudellisista optimointiongelmista yli ajan, sallitaan tietynlainen epävarmuus ja nähdään talouden asettuvan sitä kohdanneiden sokkien jälkeen täystyöllisyystasapainoon.

Uusilla klassisilla ja uuskeynesiläisillä malleilla on toki erojakin, joista tärkeimmäksi yleensä nostetaan jälkimmäisten oletus jonkinasteisesta palkka- ja/tai hintajäykkyydestä, jonka takia sopeutuminen tasapainoon on hitaampaa kuin uusilla klassikoilla. Tällä voidaan perustella tarvetta keynesiläiselle, suhdanteita tasaavalle talouspolitiikalle.

DSGE-lähestymistapa hallitsee makrotaloustieteellistä kirjallisuutta. Myös esimerkiksi monissa keskuspankeissa sen katsotaan edustavan korkeatasoista ja vakavasti otettavaa tutkimusta. DSGE:n harjoittajat tuskin viitsivät edes mainita sitä jälki- eli postkeynesiläistä suuntausta, jota nyt arvioitavassa kirjassa tarjotaan työväen opiksi. He saattavat pitää sitä jopa jotenkin säälittävänä.

Kalevi Sorsa-säätiön projektitutkija Antti Alaja ja opetusministeri Krista Kiurun erityisavustaja Esa Suominen eivät tästä taustalla kummittelevasta väheksynnästä piittaa. Heille lienee tärkeämpi Keynesin oma periaate, että ”on parempi olla suurin piirtein oikeassa kuin täsmälleen väärässä”. DSGE-mallien nähtiin epäonnistuneen totaalisesti finanssikriisissä, kun niissä rahoitussektorin mallintaminen oli laiminlyöty, eikä sen jälkeenkään niillä ole ollut helppo analysoida talouden hidasta elpymistä. Jälkikeynesiläiset sen sijaan ovat voineet viitata yhden oppi-isänsä, amerikkalaisen Hyman P. Minskyn hyvin epäformaaliin teoriaan, jossa finanssikriisit kuuluvat kapitalismin perusluonteeseen.

Keynesiä ja keynesiläisyyttä liki 40 vuotta sitten hieman tutkiessani tutustuin myös johtavien jälkikeynesiläisten ajatuksiin. Paljolti samat nimet näyttävät edelleenkin olevan eniten viitattuja. Jälkikeynesiläisille on aina ollut tyypillistä uppoutuminen Keynes-eksegetiikkaan - ”mitä Keynes todella sanoi” - mikä ei ole taannut kovin vauhdikkaasti etenevää tutkimusohjelmaa. Kiinnostavia oivalluksia se saattaa kyllä tuottaa.

Jälkikeynesiläisille erityisen tärkeä on oletus tulevaisuuden fundamentaalisesta epävarmuudesta, joka ei ole mallinnettavissa matemaattisesti. Samalla tämä irtisanoutuminen dynaamisista matemaattisista malleista lienee suurimpia syitä, miksi jälkikeynesiläiset eivät ole onnistuneet saavuttamaan arvostettua asemaa laajemmissa tutkijapiireissä.

Kaikesta huolimatta kirjasta löytyy paljon sellaista, mihin ”vanhan liiton” keynesiläiset ja kenties uuden Keynesherätyksen saaneetkin voivat pitkälle yhtyä - esimerkkeinä kysyntäpainotteisuus, investointien keskeinen rooli, rahoitusmarkkinoiden sääntely, tuloerojen kaventaminen ja työllistymisen tukeminen. Viimeksi mainitun kohdalla kirjoittajat vetoavat Minskyn ehdottamaan työtakuuseen, jossa julkinen sektori työllistäisi minimipalkalla kaikki halukkaat työttömät. Uudet klassikot ja varmaan monet muutkin kysyisivät heti tällaisen politiikan kannustinvaikutusten perään.

Jälkikeynesiläisyys tuntuu varmasti houkuttelevalta niiden sosialidemokraattien mielestä, jotka hakevat vaihtoehtoa vallitsevalle talouspoliittiselle linjalle. Kirjan lopussa onkin talouspoliittisen ohjelman hahmotelma, johon kuuluu em. kohtien lisäksi jatkuva suhdanteita tasaava talouspolitiikka, keskitetyt ja maltilliset mutta ostovoiman turvaavat (jopa yleiseurooppalaiset) palkkasopimukset sekä aktiivinen investointipolitiikka (jopa yhteiseurooppalainen investointirahasto). Euroopan keskuspankin ensisijaiseksi tavoitteeksi olisi määriteltävä työllisyys ja sen inflaatiotavoitteen nostamista olisi harkittava. EKP:lle olisi sallittava jäsenmaiden luotottaminen. Kirjoittajien mukaan tämä saattaisi edellyttää pitemmälle menevää liittovaltiota.

Ketä kirja oikeastaan puhuttelee? Oppikirja se ei ole millään muotoa. Jos kirjoitetaan taloutta työväelle, niin ei kannata aloittaa tieteenalan oppihistoriasta vaan paljon konkreettisemmista asioista. Teos vaikuttaa ennemminkin olevan suunnattu yliopiston taloustieteen peruskurssin suorittaneille opiskelijoille. Toisaalta jälkikeynesiläisyyteen perehtyneelle ekonomistille kirja näyttäytyy hieman naiivina yrityksenä lähestyä maallikkolukijoita, siinä kuitenkaan onnistumatta. Makrotaloustieteen valtavirtausten tutkijoita se tuskin kiinnostaa lainkaan. Tämä ei tietenkään sulje pois sitä, etteikö kirjasta löytyisi monia hyvinkin kannatettavia ajatuksia.

KOLUMNI

RISTO VAITTINEN
Ekonomisti
ETK
risto.vaittinen@etk.fi

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

FINANSSIKRIISI JA VÄESTÖRAKENNE

Teollistuneet maat toipuvat vieläkin vuoden 2008 finanssikriisistä. Esimerkiksi euroalueella ja Japanissa tuotanto on edelleen alempana kuin kriisin alkaessa. Japanin keskuspankin entinen varapääjohtaja Kiyohiko Nishimura esitti Keynesin Yleisen teorian 75-vuotisjuhlaseminaarissa Cambridgessa kesäkuussa 2011varteenotettavan näkökulman kriisistä toipumisen aneemisuuteen ja talouskasvun mahdolliseen vaimeuteen tulevaisuudessa. Näkemysten taustalla ovat Japanin kokemukset. Japani on ollut väestön ikääntymisen edelläkävijä, jonka talouskehitys on polkenut paikallaan pari vuosikymmentä. Ikääntymisen suhteen se on saamassa seuraa Saksan johdolla EU-maista.

Nishimura näkee varallisuuskuplien ja väestörakenteen välillä yhteyden: työikäisellä väestöllä on tarve siirtää osa tulojensa ostovoimasta tulevaisuuteen tasaamaan eläkeaikaista kulutusta. Kun työikäinen väestö kasvaa, lisääntyvät sijoitukset kiinteistöihin ja muuhun varallisuuteen. Kuplilla on taipumus kehittyä, kun huoltosuhde eli työikäisen väestön suhde heistä riippuvaisiin lapsiin ja eläkeläisiin nousee. Näissä oloissa suhteellisesti suurempi osuus tuloista on mahdollista sijoittaa tulevaa kulutusta varten. Kuplat puhkeavat, kun huoltosuhde heikkenee merkittävästi.

Japanissa työikäisten määrän suhde muuhun väestöön kääntyi laskuun 1990-luvun alussa samoihin aikoihin Japanin osakemarkkina- ja kiinteistökuplan puhkeamisen kanssa. Ennen nykyistä finanssikriisiä huoltosuhdekehitys kääntyi epäedulliseksi USA:ssa, Irlannissa ja Espanjassa 2000-luvun puolivälissä.

Nykyinen finanssikriisi oli alkujaan ennen muuta yksityisen sektorin kriisi, jonka seurauksia alkuvaiheessa vaimennettiin julkisen talouden elvytyksellä. Alkuvaiheen elvytyksen jälkeen julkisia menoja on vähennetty teollisuusmaissa kautta linjan. Kun yksityinen ja julkinen sektori ovat samanaikaisesti yrittäneet parantaa rahoitusasemaansa eli taseitaan, on talouskehitys ollut aneemista alhaisen kokonaiskysynnän vuoksi.

Toisin kuin aiemmissa finanssikriiseissä, toipuminen lamasta tapahtuu nyt useassa maassa heikkenevän huoltosuhteen oloissa. Tämän vuoksi Nishimura arvioi varallisuuden tuottojen jäävän huomattavasti alhaisemmiksi seuraavan 25 vuoden aikana kuin vastaavana ajanjaksona menneisyydessä.

Japanin kokemuksen perusteella taseiden sopeutus epäedullisen väestörakenteen oloissa alentaa talouden tehokkuutta kolmea kautta. Ylivelkaantuneiden kotitalouksien ja yritysten liikkuvuus vähenee toimialojen ja alueiden välillä. Työttömyyden ja kapasiteetin vajaakäytön vuoksi sekä työntekijöiden että yrittäjien aineeton pääoma rapautuu. Lisäksi finanssikriisin heikentämän rahoitusjärjestelmän kyky toimia rahoituksen välittäjänä alenee: pankit keskittyvät liikaa huonojen asiakkaiden ylläpitoon eivätkä kykene tarjoamaan riskirahoitusta tuottaville uusille yrityksille. Conference Boardin tilasto-

RISTO VAITTINEN työskenteli projektitutkijana PT:n edeltäjässä, Työväen Taloudellisessa Tutkimuslaitoksessa vuosina 1990-91.

jen valossa kokonaistuottavuus eli kyky hyödyntää käytössä olevaa tuotantokapasiteettia ja työvoimaa on vallitsevan finanssikriisin aikana heikentynyt teollisuusmaissa kautta linjan. Japanissa kokonaistuottavuuden kasvu on ollut olematonta 1990-luvun alusta saakka.

Tulevan kymmenen vuoden aikana euroalueen työikäinen väestö supistuu YK:n arvion mukaan kymmenellä miljoonalla hengellä. Saksan osuus tästä alenemasta on puolet eli viisi miljoonaa. Euroalueen maista ainoastaan Ranskassa työikäinen väestö ei supistu merkittävästi. Työikäisen väestön supistuminen on vielä maltillista tällä vuosikymmenellä, mutta se kiihtyy 2020-luvulla, jolloin työikäinen väestö supistuu euroalueella keskimäärin runsaan puolen prosentin ja Saksassa yli prosentin vuosivauhtia. Samanaikaisesti huollettavien määrä kasvaa kummankin osalta noin prosentin vuodessa.

Euroopan dilemma on akuutin finanssikriisin ja heikkenevästä huoltosuhteesta johtuvan pidemmän aikavälin kestävyysvajeen hoitamisessa. Kireän finanssipolitiikan kokonaistaloudellisia vaikutuksia on kriisioloissa aliarvioitu. Velan kansantuoteosuudet ovat kasvaneet päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta. Euroalueelle on luotu erinomaiset edellytykset tulevaisuudessa seurata Japania nollakasvun tiellä. Saksa, jonka huoltosuhde heikkenee erityisen nopeasti, on tuskin se veturi, joka ainakaan oman talouskasvunsa kautta nostaa euroalueen kasvu-uralle. ■

ARTIKKELI

HANNU UUSITALO
Professori
hannu.uusitalo@outlook.com

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

Miten sosioekonomiset erot elinajan odotteissa ilmenevät työeläkejärjestelmässä?*

Suomessa sosioekonomiset erot elinajan odotteissa ovat viime vuosikymmeninä kasvaneet. Tässä artikkelissa tarkastellaan, millaisia sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja on eläkevuosien määrässä, minkä suuntaisia "tuottoeroja" eläkemaksulleen eri ryhmien välillä on ja miten vaihtelee se, kuinka monta eläkevuotta eri ryhmät saavat suhteessa työvuosiensa määrään. Tulokset osoittavat, että yleisesti ottaen sosioekonomiset erot eläkejärjestelmässä ovat pienemmät kuin elinikäerojen perusteella voisi olettaa. Työeläkejärjestelmässä tapahtuu huomattavaa "uudelleenjakoa" naisten hyväksi. Vähäisemmässä määrin "uudelleenjakoa" tapahtuu myös työntekijämiehiltä toimihenkilömiehille.

Väestötieteellinen tutkimus on tuonut esiin suuria ja osin kasvaneita eroja miesten ja naisten sekä eri sosioekonomisten ryhmien elinajan pituudessa. Havainnot ovat nostaneet esiin myös kysymyksen eläkejärjestelmän sosioekonomisesta tasapuolisuudesta. Sosioekonomiset kuolleisuuserot voivat johtaa sosioekonomisiin eroihin eläkeajan pituudessa ja elinajan jakautumisessa työ- ja eläkeaikaan.

Suomessa kaikkien sosioekonomisten ryhmien elinajanodotteet ovat nousseet.[1] Työntekijöiden elinajanodotteen nousu on kuitenkin ollut hitaampaa kuin muiden sosioekonomisten ryhmien. 35 vuoden iässä mitattujen ylempien toimihenkilömiesten ja työntekijöiden elinajanodotteiden välinen ero oli 2000-luvun alussa 6,1 vuotta, ja se oli kasvanut 20 vuoden aikana 1,2 vuodella. Ylempien toimihenkilönaisten ja työntekijöiden elinajanodotteen ero puolestaan kasvoi samalla jaksolla 2,3 vuodesta 3,4 vuoteen (**PALOSUO YM.** 2007).

Tuloluokkien väliset kuolleisuuserot ovat kasvaneet huomattavasti enemmän. Hätkähdyttävää on, että alimmassa tulonsaajaviidenneksessä elinajanodotteen nousu pysähtyi 1990-luvun alkupuolella, kun se muissa tulonsaajaryhmissä on jatkuvasti noussut (**TARKIAINEN YM.** 2011).

Kuolleisuuserot ovat kasvaneet huomattavasti enemmän tuloluokkien kuin ammattiin perustuvien sosioekonomisten ryhmien välillä.

Tällaiset havainnot johtavat kysymään, miten sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien väliset elinajanodote-erot ilmenevät työeläkejärjestelmässä. Millaisia eroja niiden välillä on eläkkeelläoloajassa ja työvuosien määrässä?

Tässä artikkelissa tutkimusasetelma on seuraava. **MYRSKYLÄN YM.** (2013) tutkimuksessa kuvattiin 50-vuotiaiden työllisen ajan odotteita ja eläkeajan odotteita mm. vuonna 2007 niin sanottua periodimenetelmää hyväksikäyttäen miehillä ja naisilla sekä eri sosioekonomisissa ryhmissä. Samalle kohortille haettiin tiedot toteutuneista työurista vuoden 2007 loppuun mennessä. Yhdistämällä nämä tiedot saatiin lasketuksi työuran ja eläkevuosien määrät miehille ja naisille sekä eri sosioekonomisille ryhmille. Tiedot perustuvat työeläkevakuuttajien ylläpitämiin rekistereihin ja Tilastokeskuksen tutkinto- ja ammattitietoihin (**JÄRNEFELT** 2014).

SOSIOEKONOMISTEN EROJEN MITTAREITA

Sosioekonomista asemaa voidaan mitata eri tavoin. Tässä käytetään sosioekonomisen aseman mukaista luokitusta, jossa palkansaajat eritellään ylempiin toimihenkilöihin, alempiin toimihenkilöihin

Hannu Uusitalo tähdentää, että sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien erot työmarkkinoilla heijastuvat eläkeaikaisiin eroihin, niitä jonkin verran pienentäen.

TYÖURAT OVAT KESKIMÄÄRIN PITEMPIÄ YLEMMILLÄ TOIMIHENKILÖILLÄ JA YRITTÄJILLÄ KUIN TYÖNTEKIJÖILLÄ.

ja työntekijöihin. Yrittäjät muodostavat oman ryhmänsä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kolmea sosioekonomisten elinaikaerojen kannalta merkittävää mittaria. On luontevaa olettaa, että sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien elinajan odotteen erot heijastuvat siihen, miten pitkään eläkkeellä ehditään olla. Millaisia eroja sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien välillä on *eläkevuosien määrässä*? Toinen mittari on *eläkevuosien määrän suhde työvuosien määrään*. Saako jokin sosioekonominen ryhmä enemmän eläkevuosia työpanokseensa verrattuna?

Kolmas mittari on taloudellinen. Vaihteleeko eläkeaikana *saatujen eläkkeiden määrän suhde työuran aikana maksettuihin eläkemaksuihin* sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien välillä? Saavatko esimerkiksi ylemmät toimihenkilöt paremman tuoton eläkemaksulleen kuin työntekijät?

Tarkastelun kohteet: eläkevuosien määrä, niiden suhde työvuosien määrään ja eläkkeiden määrän suhde maksettuihin eläkemaksuihin.

Tämä taloudellinen näkökulma on kiinnostava, mutta siitä on esitettävissä vain karkeahko arvio. Tuottoerojen arviona voidaan käyttää eläkevuosien määrää, kun tehdään joitakin yksinkertaistavia ja likimääräistäviä perusteltuja oletuksia. Eläkettä karttuu mm. palkattomilta ajoilta ja työkyvyttömyyseläkkeissä niin sanotulta tulevalta ajalta[2]. Tältä osin ”eläkepääoma” muodostuu siten suuremmaksi kuin työvuosien määrän perusteella olisi pääteltävissä.

Toinen likiarvoistus syntyy siitä, että eläkkeiden karttumisprosentit ja maksuprosentit oletetaan samoiksi eri sukupuolille ja sosioekonomisille ryhmille. Työurat kuitenkin ajoittuvat sosioekonomisissa ryhmissä eri tavoin eri karttumisprosenttien ja maksuprosenttien alueelle.

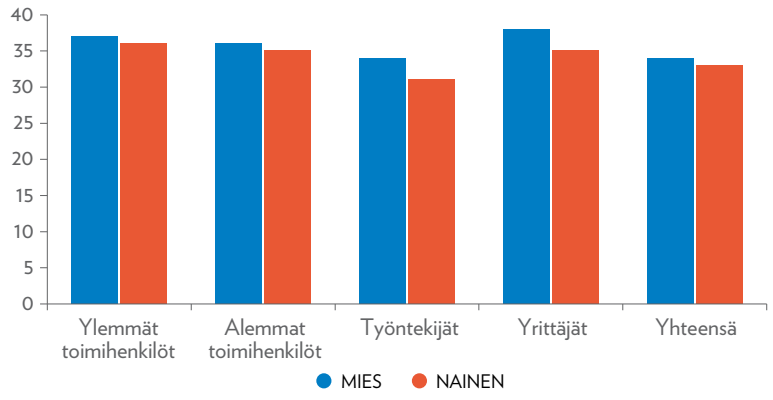
Kolmanneksi eläkemaksujen ja eläkkeiden vertaaminen perustuu oletukseen, että maksujen ja eläkkeiden nykyarvojen laskemisessa käytetty diskonttokorko on sama eri sosioekonomisissa ryhmissä, vaikka työurien ja eläkkeiden ajoittumisessa on eroja. Työntekijät aloittavat työnteon nuorempina kuin ylemmät toimihenkilöt, jotka puolestaan jatkavat työntekoa vanhemmiksi (**JÄRNEFELT** 2014, **NIVALAINEN** 2014). Näistä eroista huolimatta voidaan tehdä suuntaa-antavia päätelmiä siitä, miten eläkemaksujen ja saatujen eläkkeiden suhde vaihtelee miesten ja naisten sekä sosioekonomisten ryhmien välillä.

SOSIOEKONOMISET EROT TYÖURIEN PITUUDESSA

Vaihtelu työurien pituudessa sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien välillä on kiinnostava seikka monesta syystä. Työurien pituus vaikuttaa ansiotason ohella merkittävällä tavalla siihen, millaiseksi eläke muodostuu. Työurien pidentäminen on yleisesti hyväksytty tavoite, joten on tärkeätä tietää, miten pitkiä työurat nykyisin ovat ja millaista vaihtelua niissä esiintyy.

Toteutuneen työuran pituus 50-vuotiaana on tässä mitattu keskiarvolla. Tulevan työuran pituutta on mitattu odotteella, jota voi pitää keskiarvon periodikohtaisena vastineena. Mediaanilla mitaten sosioekonomiset erot ovat yleisesti ottaen pienemmät kuin keskiarvojen erot. Miesten työurat ovat runsaan vuoden pidempiä kuin naisten. Miesten ja naisten sosioekonomiset erot työurissa ovat erilaiset. Palkansaajanaisista työntekijöiden työurat ovat runsaat neljä vuotta lyhemmät kuin toimihenkilönaisten. Miehillä erot ovat pienemmät kuitenkin niin, että ylemmillä toimihenkilöillä on pisin työura ja työntekijöillä lyhin. Erityi-

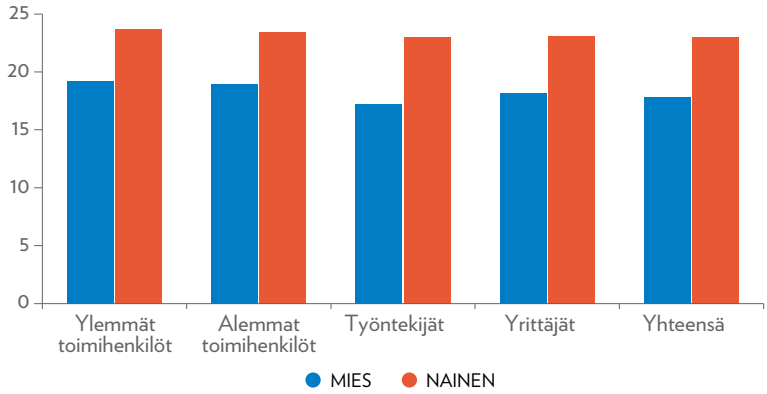
Kuvio 1. Laskelma työuran kokonaispituudesta vuonna 2007 sukupuolen ja sosioekonomisen aseman mukaan.



Lähde: Järnefelt (2014).

”ELÄKEJÄRJESTELMÄ TASOITTAA SOSIOEKONOMISTA EROA ELÄKEVUOSIEN MÄÄRÄSSÄ VERRATTUNA SIIHEN, MITÄ VOISI OLETTAA PELKÄSTÄÄN ELINAJAN ODOTTEIDEN VALOSSA.”

Kuvio 2. 50-vuotiaiden eläkkeellä olovuosien odote vuonna 2007 sukupuolen ja sosioekonomisen aseman mukaan.



Lähteet: Myrskylä ym. (2013) ja Uusitalo (2014).

sesti miesyrittäjien työurat ovat pitemmät kuin palkansaajilla.

SOSIOEKONOMISET EROT ELÄKEVUOSIEN MÄÄRÄSSÄ EIVÄT OLE KOVIN SUURIA

Kuviossa 2 on esitetty vuonna 2007 50-vuotiaiden eläkkeellä oloajan odotteet sukupuolen ja sosioekonomisen aseman mukaan.[3] Silmiinpistävin ero on naisten ja miesten välillä. Naiset ovat eläkkeellä runsaat viisi vuotta pidempään kuin miehet. Naisilla eläkevuosien määrä ei kovin paljon vaihtele eri sosioekonomisissa ryhmissä. Miesten keskuudessa sosioekonomisten ryhmien välillä on selviä eroja. Ylemmät toimihenkilömiehet ovat kaksi vuotta pidempään eläkkeellä kuin työntekijämiehet.

Kun verrataan näitä eroja elinajanodote-eroihin 50 vuoden iässä, niin havaitaan, että naisten ja miesten eläkevuosien ero on pienempi kuin elinajanodote-ero. Myös sosioekonomisten ryhmien väliset eläkevuosien erot ovat pienempiä kuin elinajanodote-erot niin miesten kuin naistenkin keskuudessa. Siten eläkejärjestelmä jonkin verran tasoittaa sosioekonomista eroa eläkevuosien määrässä verrattuna siihen, mitä voisi olettaa pelkästään elinajan odotteiden valossa. Tähän on kaksi keskeistä syytä.

Varhaiseläkevuosia (joista valtaosa aiheutuu työkyvyttömyyseläkkeistä) on eniten työntekijöillä ja yrittäjillä ja vähiten ylemmillä toimihenkilöillä. Työkyvyttömyysriski on huomattavasti suurempi työntekijöillä kuin ylemmillä toimihenkilöillä (**SALOKANGAS JA JÄRNEFELT** 2014). Jos katsotaan vain vanhuuseläkkeellä olevia vuosia, niin ylemmät toimihenkilömiehet ehtivät olla vanhuuseläkkeellä runsaat neljä vuotta pidempään kuin työntekijämiehet[4]. Näin huolimatta siitä, että ylemmät toimihenkilöt jatkavat työssä 63 ikävuoden jälkeen työntekijämiehiä useammin (**NIVALAINEN** 2014). Varhaiseläkkeet, erityisesti työkyvyttömyyseläkkeet ovat siten keskeinen selitys sille, että eläkkeellä olovuosien sosioekonominen vaihtelu on pienempää kuin elinvuosien vaihtelu.

Toinen selitys on työurien myöhempi ajoittuminen ylemmillä toimihenkilöillä. Työntekijät aloittavat työnteon nuorempina, ylemmät toimihenkilöt jatkavat pidempään.

ELÄKEJÄRJESTELMÄN TUOTTO NAISILLA PAREMPI KUIN MIEHILLÄ JA TOIMIHENKILÖMIEHILLÄ PAREMPI KUIN TYÖNTEKIJÖILLÄ

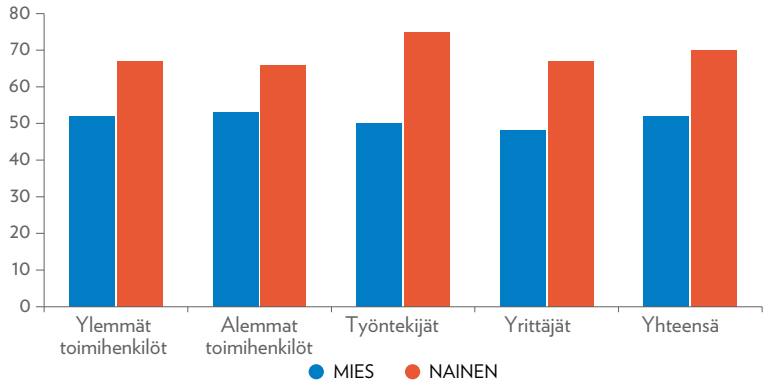
Edellä todettiin, että eläkevuosien määrää voidaan käyttää karkeana mittarina sille, millaisia tuottoeroja maksetuille eläkemaksuille on miesten ja naisten sekä sosioekonomisten ryhmien välillä. Kuvion 2 tulokset johtavat päätelmään, että naiset saavat eläkemaksulleen huomattavasti paremman tuoton kuin miehet. Eläkepääomaa siirtyy miehiltä naisille pääasiassa siitä syystä, että naiset elävät miehiä pidempään. Tätä ei ole syytä pitää kovin ongelmallisena uudelleenjakona. Artikkelin perustana olevassa tutkimuksessa osoitetaan, että eläkkeiden tasot ovat miehillä huomattavasti korkeammat kuin naisilla. Myös eläkkeiden korvausasteet (eläke suhteessa omaan eläkkeelle siirtymistä edeltävään ansioon) ovat miehillä jonkin verran korkeammat kuin naisilla. Näiden erojen syynä ovat miesten naisia korkeammat ansiot ja pidemmät työurat (**UUSITALO** 2014). Toiseksi on syytä muistaa, että taloudellisen toimeentulon näkökulmasta kuukausieläke on keskeinen asia.

Eläkkeiden tasot ja niiden suhde viimeisiin ansiotuloihin ovat miehillä huomattavasti korkeammat kuin naisilla.

Myös (ylempien) toimihenkilömiesten saama tuotto on parempi kuin työntekijämiesten. Naisilla sosioekonominen

TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEET SELITTÄVÄT MERKITTÄVÄSTI SITÄ, MIKSI SOSIOEKONOMISTEN RYHMIEN ELÄKEVUOSIEN EROT OVAT PIENEMMÄT KUIN ELINAJAN ODOTTEIDEN EROT.

Kuvio 3. 50-vuotiaiden eläkkeellä oloajan odotteen suhde työuran pituuteen vuonna 2007 sukupuolen ja sosioekonomisen aseman mukaan, prosenttia.



Lähteet: Myrskylä ym. (2013) ja Uusitalo (2014).

asema ei aiheuta eroja. Toisin kuin uudelleenjako naisille, tämä uudelleenjako voimistaa niitä eroja, joita sosioekonomisten ryhmien välillä jo muutenkin on. Eläkkeiden tasossa ja korvausasteissa erot ovat samansuuntaiset, eli (ylemmät) toimihenkilöt ovat paremmassa asemassa kuin työntekijämiehet. Jos sosioekonomisia tuottoeroja tarkastellaan miesten ja naisten yhdistetyssä joukossa, niin tuottoaste on alemmilla toimihenkilöillä parempi kuin muilla palkansaajaryhmillä.

TYÖNTEKIJÄNAISILLA ELÄKEAIKA PISIN SUHTEESSA TYÖURAAN

Mielenkiintoinen mittari eläkejärjestelmän toiminnan kannalta on myös se, kuinka monta vuotta ollaan eläkkeellä suhteessa työvuosien määrään. Tällainen tarkastelu on esitetty kuviossa 3.

Suurin ero eläkeajan ja työajan suhteessa on naisten ja miesten välillä. Naisilla eläkekuukausia on 100 työkuukautta kohti 70, miehillä jonkin verran yli 50. Miehillä eläkeajan suhde työssäoloaikaan ei kovin paljon vaihtele eri sosioekonomisissa ryhmissä. Ylemmillä toimihenkilömiehillä on 52 eläkekuukautta 100 työkuukautta kohti, työntekijöillä 50 ja yrittäjillä 48. Sen sijaan naisilla on iso ero työntekijöiden ja muiden ryhmien välillä. Työntekijänaisilla on 75 eläkekuukautta 100 työkuukautta kohti, muilla ryhmillä 67.

Työntekijämiehillä ja yrittäjillä jää eläkeaikaa suhteessa työuran pituuteen vähemmän kuin toimihenkilöillä. Naistyöntekijöillä eläkeaika suhteessa työvuosiin on pisin.

Vanhuuseläkeajan ja työuran suhde antaa toisenlaisen kuvan. Työntekijämiehillä ja miesyrittäjillä suhdeluku on huomattavasti alempi kuin toimihenkilömiehillä. Myös naisyrittäjillä on vähemmän eläkekuukausia työvuotta kohti kuin muihin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvilla naisilla. Koko eläkeaika- ja vanhuuseläkeaikatarkastelujen eron syy on varhaiseläkkeissä ja erityisesti työkyvyttömyyseläkkeissä, joiden merkitys työntekijämiehillä on huomattavasti suurempi kuin toimihenkilömiehillä.

KESKUSTELUA TULOKSISTA

Sosioekonomisten ryhmien väliset erot ovat työurissa, eläkevuosissa ja niiden suhteessa ovat huomattavasti pienemmät kuin elinvuosien määrää koskevien tietojen nojalla voisi päätellä. Tärkeimpänä syynä ovat työkyvyttömyyseläkkeet, joille työntekijät päätyvät huomattavasti (ylempiä) toimihenkilöitä useammin.

Naisten runsaammista elinvuosista johtuen he ovat miehiä pidempään eläkkeellä, saavat eläkemaksuilleen miehiä paremman tuoton ja myös eläkevuosien määrä suhteessa työvuosiin on suurempi kuin miehillä. Naisilla sosioekonomiset erot ovat pienemmät kuin miehillä. On kuitenkin syytä nostaa esiin työntekijänaiset. Heidän palkkatasonsa on matala ja työurat jäävät lyhyiksi, joten eläketaso jää matalaksi, ja kuitenkin eläkkeellä ollaan pitkään. (Eläkeaikainen) köyhyysriski nousee suureksi.

Miesten keskuudessa (ylemmät) toimihenkilöt ovat pidempään eläkkeellä kuin työntekijät ja voidaan myös arvioida, että heidän maksuille saamansa tuotto on parempi. Tämä ero vahvistaa samansuuntaisia eroja eläkkeiden määrässä ja korvausasteessa.

Näitä tuloksia tulee pitää suuntaa-antavina monesta syystä. Ne perustuvat pitkälti vuonna 2007 50 vuotta täyttäneiden työurien tarkasteluun, jota varten on selvitetty heidän todelliset työ- ja eläkeuransa kyseiseen vuoteen (2007) asti ja sen jälkeen niitä on jatkettu vuoden 2007 työura- ja eläkevuosien odotteita

TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN ENSISIJAISENA TEHTÄVÄNÄ EI OLE TASATA SOSIOEKONOMISIA EROJA VAAN TASATA KULUTUSTA ELINVAIHEIDEN VÄLILLÄ JA VAKUUTTAA TYÖKYKYÄ UHKAAVIEN RISKIEN VARALTA.

koskevilla luvuilla. Tulokset on syytä varmistaa myös muita vuosia koskevilla tarkasteluilla. Tuottoeroja koskevaa tarkastelua olisi syytä tarkentaa ottamalla huomioon ajat, joilta kertyy eläkettä, mutta maksuja ei peritä sekä työskentely eri eläkekarttumien i'issä. Myös tästä tarkastelusta puuttuvat kansaneläkkeiden ja verotuksen vaikutukset kokonaiskuvaan ovat merkittäviä.

Työeläkejärjestelmän säännöksin voidaan vaikuttaa sen toiminnasta johtuviin tuloksiin, jos se nähdään tarpeelliseksi. Monilla yksityiskohtaisilla säädöksillä, jotka liittyvät esimerkiksi palkattomilta jaksoilta, kuten työttömyys- ja sairauspäiväraha-, lastenhoito ja opiskeluajalta kertyvään eläkkeeseen, työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan määrittelyyn, perhe-eläkkeeseen, karttumisprosentteihin (ja maksuihin) eri i'issä ja palkkakertoimeen voidaan vaikuttaa ja on vaikutettu myös eri sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien kohteluun.

Työeläkejärjestelmän ensisijaisena tehtävänä ei ole kompensoida yhteiskunnassa vallitsevia eroja, vaan toteuttaa kulutuksen tasaamista elinvaiheiden välillä ja vakuuttaa työntekijät ja yrittäjät erilaisten työkykyä uhkaavien riskien varalta. Suomessa toteutetun työnjaon mukaan kansaneläkkeen ja takuueläkkeen tehtävänä on jakaa tuloja uudelleen heikommassa asemassa olevien ryhmien hyväksi. Liian suuriksi katsottuja sosioekonomisia eroja voidaan pienentää myös muiden yhteiskuntapolitiikan välineiden kuten esimerkiksi verotuksen avulla. ■

Viitteet

1 Elinajanodote kertoo vuosien määrän, jonka verran tietyn ikäinen henkilö eläisi kuolleisuuden pysyessä havaintovuoden tasolla. Sosioekonomisten erojen tutkimuksessa on tullut tavaksi tarkastella odotteita 35 vuoden iässä, johon mennessä sosioekonominen asema on jo pitkälti vakiintunut.

2 Tuleva aika tarkoittaa aikaa työkyvyttömyyden alkamisesta 63 vuoden ikään. Tulevalta ajalta lasketaan laskennallinen eläkekertymä, joka lisätään jo karttuneeseen eläkkeeseen. Tulevan ajan ansioista karttuu eläkettä 1,5 prosenttia vuodessa.

3 Kuvio 2 näyttää eläkevuosien erot sosioekonomisten ryhmien välillä jonkin verran liian suurina. Käytetystä menetelmästä johtuen vuonna 2007 50-vuotiaille on kirjattu osana varhaiseläkeaikaa työttömyyseläkeaikaa, vaikka tällä kohortilla ei ole enää oikeutta työttömyyseläkkeeseen. Muuta varhaiseläkeaikaa (pääosin työttömyyseläkeaikaa) on esimerkiksi työntekijämiehillä 1 vuosi, ylemmillä toimihenkilömiehillä 0,5 vuotta (**MYRSKYLÄ YM.** 2013, 15).

4 Naisilla on vanhuuseläkevuosissa sosioekonomisten ryhmien välillä samansuuntainen, mutta pienempi ero kuin miehillä. Myös varhaiseläkevuosissa sosioekonomiset erot ovat samansuuntaiset kuin miehillä.

* Artikkeli perustuu laajempaan raporttiin **JÄRNEFELT YM.** (2014).

Kirjallisuus

JÄRNEFELT, N. (2014), Eläkeajan pituuden suhde työuran pituuteen, teoksessa Järnefelt, N. & Nivalainen, S. & Salokangas, S. & Uusitalo, H. (2014): Sosioekonomiset erot - työurat, eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2014.

JÄRNEFELT, N. & NIVALAINEN, S. & SALOKANGAS, S. & UUSITALO, H. (2014), Sosioekonomiset erot - työurat, eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2014.

MYRSKYLÄ, M. & LEINONEN, T. & MARTIKAINEN, P. (2013), Life Expectancy by Labor Force Status and Social Class: Recent Period and Cohort Trends and Projections for Finland, Finnish Centre for Pensions, Working papers 02/2013.

NIVALAINEN, S. (2014), Kuka jatkaa työssä 63 ikävuoden jälkeen? Teoksessa Järnefelt, N. & **NIVALAINEN, S. & SALOKANGAS, S. & UUSITALO, H.** (2014), Sosioekonomiset erot - työurat, eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2014.

PALOSUO, H. & KOSKINEN S. & LAHELMA, E. & PRÄTTÄLÄ, R. & MARTELIN, T. & OSTAMO, A. & KESKIMÄKI, I. & SIHTO, M. & TAKALA, K. & HYVÖNEN, E. & LINNANMÄKI E. (2007) (toim.), Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980-2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23.

SALOKANGAS, S. & JÄRNEFELT, N. (2014), Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden työurat. Teoksessa Järnefelt, N. & Nivalainen, S. & Salokangas, S. & Uusitalo, H. (2014), Sosioekonomiset erot - työurat, eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2014.

TARKIAINEN, L. & MARTIKAINEN, P. & LAAKSONEN, M. & VALKONEN, T. (2011), Tuloluokkien väliset erot elinajanodotteessa ovat kasvaneet vuosina 1988-2007. Suomen Lääkärilehti, 66, 3651-3657a.

UUSITALO, H. (2014), Eläkejärjestelmä ja sosioekonomiset erot, teoksessa Järnefelt, N. & Nivalainen, S. & Salokangas, S. & Uusitalo, H. (2014), Sosioekonomiset erot - työurat, eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2014.

ARTIKKELI

PETRI BÖCKERMAN
Erikoistutkija
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
petri.bockerman@labour.fi

JARI VAINIOMÄKI
Professori
TAMPEREEN YLIOPISTO
JOHTAMISKORKEAKOULU
jari.vainiomaki@uta.fi

Kutistuuko keskiluokka Suomessa?*

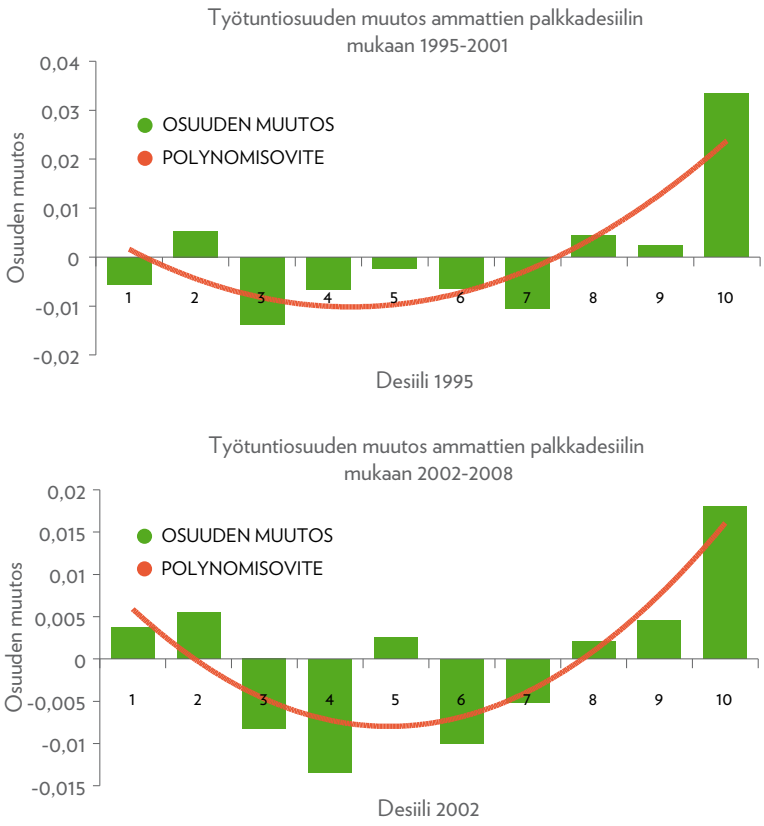
Tämän artikkelin tarkoituksena on esitellä, mitä työmarkkinoiden polarisoitumisella tarkoitetaan ja mitkä tekijät voivat aiheuttaa sitä. Artikkelissa esitellään myös uusia Suomea koskevia tutkimustuloksia työmarkkinoiden eriytymiskehityksestä. Tulokset osoittavat, että työllisyys on kasvanut voimakkaimmin matala- ja korkeapalkkaisissa ammateissa mutta supistunut puolestaan keskipalkkaisissa ammateissa. Tämä tukee näkemystä keskiluokan kutistumisesta. Palkkaerot ovat sitä vastoin kasvaneet tasaisesti palkkatason mukaan eli reaalipalkkojen nousu on ollut suurempaa korkeapalkkaisilla.

Julkisuudessa on viime aikoina keskusteltu "keskiluokan kutistumisesta". Taloustieteellisessä tutkimuksessa käsitellään vastaavasti työmarkkinoiden polarisoitumista. Sillä viitataan tavallisimmin muutoksiin, joita on tapahtunut työtehtävien (ammattien) osuuksissa kaikista työpaikoista, so. työllisyydestä. Polarisoitumisella tarkoitetaan tällöin työllisyyden rakenteen muuttumista siten, että keskipalkkaisten työtehtävien (ammattien) osuus kokonaistyöllisyydestä pienenee samalla kun sekä matalapalkkaisten että korkeapalkkaisten työtehtävien (ammattien) osuudet työllisyydestä kasvavat.

Polarisoitumista on havaittu useissa teollisuusmaissa kuten Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Saksassa (esim. **AUTOR ET AL.** 2006; **GOOS JA MANNING** 2007; **SPIZ-OENER** 2006). Vastaavaa kehitystä on havaittu myös Suomessa ja muissa Pohjoismaissa (**ASPLUND ET AL.** 2001; **MITRUNEN** 2013; **BÖCKERMAN ET AL.** 2013). Sen taustalla vaikuttavia syitä on kuitenkin tutkittu huomattavasti vähemmän, erityisesti Suomessa.[1]

Kuvio 1 havainnollistaa työllisyysosuuksissa tapahtunutta polarisoitumista Suomessa ajanjaksolla 2002-2008

Kuvio 1. Työllisyyspolarisaatio Suomessa.

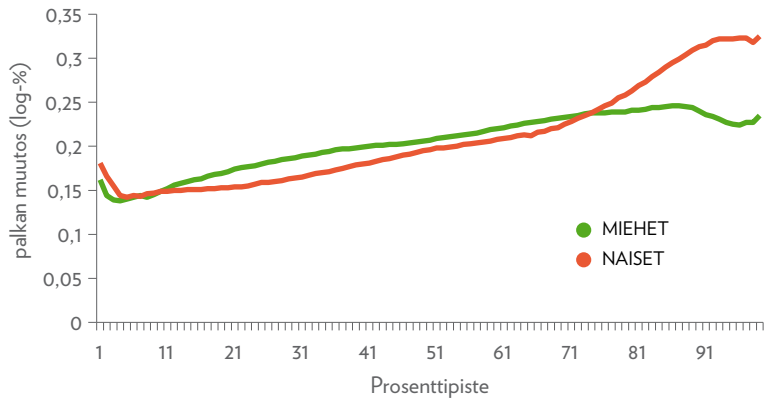


Kuvat
STUDIO ARI IJÄS
MAARIT KYTÖHARJU

JARI VAINIOMÄKI (ylh.) ja PETRI BÖCKERMAN näkevät, että viime aikoina tapahtunut keskiluokan kutistuminen voi jäädä tilapäiseksi ilmiöksi.

KESKILUOKAN KUTISTUESSA MATALA- JA KORKEAPALKKAISTEN OSUUDET TYÖSSÄKÄYVISTÄ KASVAVAT.

Kuvio 2. Reaalipalkan kasvu 1995-2008 palkkatason mukaan.



(ja 1995-2001).[2] Se kuvaa työllisyyden muutoksia eri palkkatason ammateissa. Ammatit on jaettu kymmeneen työllisyydeltään yhtä suureen ryhmään (desiiliin) niiden mediaanipalkan perusteella nousevassa järjestyksessä vuonna 2002 (1995). Kuvion 1 perusteella kahden matalapalkkaisimman ammattiryhmän ja kolmen korkeapalkkaisimman ammattiryhmän työllisyysosuudet kasvoivat aikavälillä 2002-2008. Palkkajakauman keskivaiheilla sijaitsevien ammattien työllisyysosuudet sitä vastoin pienenivät selvästi (lukuun ottamatta viidettä desiiliä, jossa on havaittavissa pientä kasvua). Aikavälillä 1995-2001 kehitys oli käytännössä samanlaista.

Tämän perusteella Suomessa voidaan havaita työllisyysrakenteen polarisoitumista ainakin 1990-luvun puolivälistä lähtien finanssikriisin alkuun saakka. Työllisyyspolarisaatio merkitsee siis työllisyyden kasvun keskittymistä entistä voimakkaammin matala- ja korkeapalkkaisiin työtehtäviin ja "keskiluokan kutistumista" ainakin suhteellisesti.

Työmarkkinoiden polarisoitumisella voidaan viitata myös palkkarakenteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Kuviossa 2 esitetään reaalisen tuntipalkan kasvu palkkajakauman eri kohdissa (prosenttipisteissä) aikavälillä 1995-2008.[3] Kuvion 2 perusteella palkan kasvu oli sitä suurempaa mitä korkeampi oli palkan lähtötaso eli palkkaerot kasvoivat Suomessa selvästi tarkastellulla aikavälillä. Miehillä palkkojen kasvu oli tasaisesti sitä suurempaa mitä oli korkeampi palkan lähtötaso, mutta naisilla palkkaerojen kasvu kiihtyi kolmessa ylimmässä desiilissä (prosenttipisteen 70 yläpuolella).

Palkkaerojen (lähes) tasainen kasvu palkkatason mukaan on sopusoinnussa teknologisen kehityksen osaamista suosivan luonteen kanssa. Se edustaa perinteistä näkemystä teknologisen kehityksen työmarkkinavaikutuksista (**TINBERGEN** 1974). Yhdysvalloissa on havaittu polarisoitumista myös palkkakehityksessä erityisesti 1990-luvulla (**AUTOR ET AL.** 2006; **ACEMOGLU JA AUTOR** 2010). Tällöin palkan kasvu on U:n muotoisessa suhteessa palkan lähtötasoon. Palkan kasvu on siis suurempaa matala- ja korkeapalkkaisilla kuin keskipalkkaisilla työntekijöillä. Suomessa ei kuitenkaan ole havaittavissa vastaavaa "palkkapolarisaatiota" kuin Yhdysvalloissa.

Polarisaation kahdella eri ilmenemismuodolla on erilaisia vaikutuksia palkkahajontaan palkkajakauman eri kohdissa. Palkkapolarisaatio pienentää palkkaeroja palkkajakauman alapäässä, koska matalapalkkaisten palkan kasvu on suurempaa kuin keskipalkkaisten. Työllisyyspolarisaatio puolestaan kasvattaa palkkahajontaa, koska matalapalkkaisten osuus työllisyydestä kasvaa suhteessa keskipalkkaisten osuuteen. Palkkajakauman yläpäässä puolestaan sekä työllisyys- että palkkapolarisaatio kasvattavat palkkahajontaa. Suomen tapauksessa sekä työllisyyspolarisaatio että kuvion 2 mukaiset palkan kasvuerot jakauman eri kohdissa vaikuttavat samaan suuntaan eli ne molemmat kasvattavat palkkahajontaa koko palkkajakauman osalta.

Suomessa ei ole tapahtunut palkkapolarisaatiota, toisin kuin Yhdysvalloissa.

Toinen keskeinen eroavuus Suomen ja Yhdysvaltojen kehityksen välillä on, että Suomessa reaalipalkat kasvoivat kaikissa ryhmissä, myös matalapalkkaisilla henkilöillä. Yhdysvalloissa palkkajakauman mediaanipalkan (keskimmäisen henkilön palkan) reaalinen arvo aleni 1970-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin sekä 2000-luvulla, samoin kuin pääosin mediaanin alapuolella olevien henkilöiden reaalipalkat, lukuun ottamatta palkkapolarisaatiosta johtuvaa mahdollista kasvua aivan alimmilla palkkatasoilla (**ACEMOGLU JA AUTOR** 2010; **MISHEL ET AL.** 2012).

MISTÄ POLARISOITUMINEN JOHTUU?

Yleisimmin esitetty selitys työmarkkinoiden polarisoitumiselle on teknologinen kehitys, erityisesti tietokoneiden käytön yleistyminen tuotannossa. Tähän on syynä niiden reaalihinnan lasku. **AUTOR ET AL.** (2003) ja **ACEMOGLU JA AUTOR**

TIETOKONEIDEN KÄYTÖN YLEISTYMINEN VOI SELITTÄÄ KESKILUOKAN KUTISTUMISTA.

(2010) ovat osoittaneet teoreettisesti, että tämä voi johtaa polarisaatioon, jos tietokoneilla korvataan rutiiniluonteisia työtehtäviä, joita tehdään erityisesti keskipalkkaisissa ammateissa. Toisaalta tietokoneet tehostavat (täydentävät) ei-rutiiniluonteisten tehtävien suorittamista, jotka ovat tyypillisiä korkeapalkkaisissa ammateissa.[4] Tällöin tietokoneiden käytön yleistyessä keskipalkkaisten rutiiniammattien osuus työpaikoista supistuu ja korkeapalkkaisten ei-rutiiniammattien osuus kasvaa. Tätä vaikutusta kutsutaan kirjallisuudessa rutinisoitumishypoteesiksi. Nimitys johtuu siitä, että työvoiman ja tietokoneiden suorittamien rutiinitehtävien kokonaismäärä tuotannossa kasvaa, koska rutiinitehtävien tekemisen kustannukset alenevat tietokoneiden hintojen laskiessa.

Rutiinityövoiman osuus pienenee tietokoneiden hoitaessa entistä suuremman osan rutiinitehtävistä ja työvoiman siirtyessä pois rutiiniammateista niiden palkkatason laskiessa. Matalapalkkaisten töiden osuus puolestaan kasvaa, koska osa keskipalkkaisista rutiiniammateista vapautuvasta työvoimasta siirtyy matalapalkka-aloille ja toisaalta koska korkeapalkkaisissa tehtävissä olevien tulojen kasvaessa matalapalkkaisten palvelualojen tuottamien hyödykkeiden kysyntä kasvaa.

Teknologisen kehityksen synnyttämä polarisoituminen poikkeaa perinteisestä näkemyksestä, joka liitetään teknologisen kehitykseen työmarkkinavaikutuksiin. Teknologisen kehityksen osaamista suosivan luonteen on perinteisesti ajateltu lisäävän osaavan työvoiman kysyntää sitä enemmän mitä korkeampi osaamisen taso on (**TINBERGEN** 1974). Osaamista on tavallisesti mitattu muodollisella koulutustasolla. Tämän näkemyksen mukaan teknologinen kehitys kasvattaa työvoiman kysyntää sitä enemmän mitä korkeampi on koulutustaso.

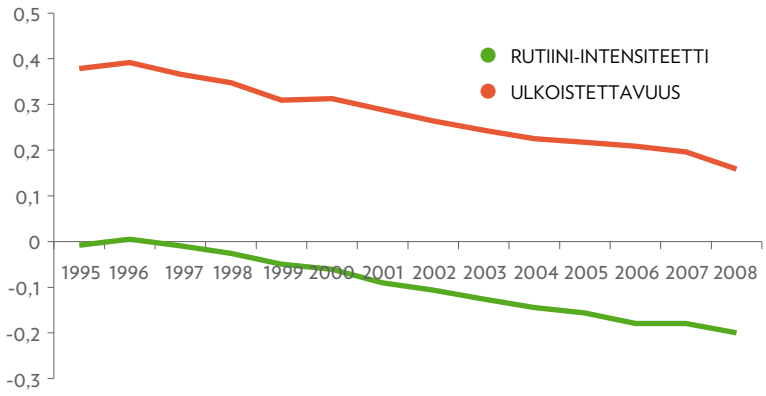
Kysynnän kasvun välittyminen koulutuksen mukaisiin palkkaeroihin ja toisaalta eri koulutusryhmien työllisyyden kasvuun riippuu luonnollisesti myös työvoiman tarjonnan kehityksestä eri koulutusryhmissä. Mitä joustavampaa on työvoiman tarjonta, sitä enemmän työpanoksen kysynnän kasvu näkyy kyseisen ryhmän työllisyysosuuden kasvuna ja sitä vähemmän palkkaerojen kasvuna. Nämä vaikutukset pysyvät pääpiirteittäin samoina myös malleissa, joissa huomioidaan ammattiliittojen neuvotteluvoima, jos liittojen neuvotteluvoimassa ei ole merkittäviä eroja eri koulutustasojen välillä (**NICKELL JA BELL** 1996).

Vaihtoehtoisena selityksenä polarisoitumiselle on esitetty keskipalkkaisten rutiinitehtävien ulkoistamista ulkomaille, koska ne ovat luonteeltaan helpoiten ulkoistettavia, osittain juuri niiden rutiiniluonteisuudesta johtuen. **BLINDER JA KRUEGER** (2009) esittivät, että ulkoistettavuus on työn ominaispiirre, joka edellyttää sitä, että työn tekeminen ei ole sidottu tiettyyn paikkaan ja että työn tuotos voidaan siirtää toiseen maantieteelliseen sijaintiin sen kuluttajalle tai muulle käyttäjälle ilman laadun menetystä. Tämän näkemyksen mukaan suuri osa teollisesta tuotannosta on periaatteessa ulkoistettavissa mutta henkilökohtaiset palvelut puolestaan eivät. Henkilöttömissä palveluissa, esimerkiksi yritystoiminnan palveluissa, ulkoistettavuuden aste vaihtelee voimakkaasti.

Jos keskipalkkaisten rutiinitehtäviä ulkoistetaan ulkomaille, niin työmarkkinat polarisoituvat.

Usein mainittuja esimerkkejä ulkoistettavista tehtävistä ovat kokoonpanotyö, puhelinkeskuksien ylläpito, kirjanpito ja ohjelmointi, jotka edellyttävät yleensä jonkin verran koulutusta ja sijoittuvat palkkajakauman keskivaiheille. Sen sijaan monet henkilökohtaiset palvelut tai muut matalapalkkatyöt, kuten hiustenleikkuu tai auton kuljettaminen, eivät ole ulkoistettavia. Myöskään korkean tason johto- ja asiantuntijatehtävät eivät ole helposti ulkoistettavia, koska niihin liittyy tyypillisesti paljon henkilökohtaista kanssakäymistä eli ne ovat voimakkaasti tiettyyn paikkaan sidonnaisia. Tästä syystä tuotantoprosessien eri vaiheiden ja niihin liittyvien tehtävien ulkoistami-

Kuvio 3. Ammattien keskimääräinen rutiini-intensiivisyys ja ulkoistettavuus.



KESKILUOKAN KUTISTUMINEN VOIMISTUI SUOMESSA TULTAESSA 2000-LUVULLE.

nen ulkomaille voi johtaa polarisaatioon eli keskipalkkaisten töiden suhteelliseen vähenemiseen.

Viimeaikainen tietotekniikan kehitys on kuitenkin lisännyt merkittävästi myös joidenkin korkeapalkkaistenkin tehtävien ulkoistettavuutta. Aiemmin mainittua ohjelmointityötä voidaan pitää sellaisena, mutta muina esimerkkeinä on mainittu mm. röntgenkuvien analysointi ulkomailla, esimerkiksi Intiassa, jossa on saatavilla halvempia asiantuntijalääkäreitä. Kuvien ja niistä tehtyjen lausuntojen siirtäminen paikasta toiseen on nykyisin helppoa tietoverkkojen välityksellä.

Palkkarakenneaineistoon voidaan liittää tiedot ammattien rutiini-intensiivisyydestä ja ulkoistettavuudesta, jotka on poimittu **GOOSIN ET AL.** (2010) tutkimuksesta. Kuviossa 3 on esitetty näiden muuttujien vuosikeskiarvojen kehitys. Laskevat käyrät osoittavat, että työllisyys on pienentynyt sellaisissa ammateissa, joiden rutiini-intensiivisyys ja ulkoistettavuus ovat korkeita. Tämä kehitys on sopusoinnussa sen kanssa, että työllisyyden rakennemuutos on yhteydessä rutiinitehtävien vähenemiseen ja niiden mahdolliseen ulkoistamiseen.

VOIDAANKO POLARISOITUMISTA HAVAITA MYÖS YRITYSTASOLLA?

Tutkimuksessamme (**BÖCKERMAN ET AL.** 2013) tarkastelimme polarisaatiota selittäviä tekijöitä erityisesti yritystasolla, mikä poikkeaa aiemman kirjallisuuden aggregaattitason tarkasteluista. Tämä on tärkeää, koska aggregaattitason muutokset voivat johtua toimialojen ja yritysten välillä tapahtuneista tuotannon siirtymistä, jotka eivät liity teknologiseen kehitykseen vaan lopputuotteiden kysynnän rakennemuutokseen. Tarkastelemalla polarisaatiota yritystasolla voidaan keskittyä teknologisen kehityksen vaikutuksiin työvoiman kysyntään samalla tasolla, jossa kysyntäpäätökset todellisuudessa tehdään.

Toiseksi yritystasolla on mahdollista käyttää polarisaatiolle tarkempia selittäviä tekijöitä, jotka mittaavat teknologisen kehityksen erilaisuutta yritysten välillä. Aggregaattitason tarkasteluissa joudutaan väistämättä käyttämään huomattavasti epäsuorempaa päättelyä, koska teknologista kehitystä on mitattava esimerkiksi aikatrendillä. Tällöin puhtaasti teknologian kehityksestä johtuvien vaikutusten tunnistaminen on vaikeaa. Teknologiamuuttujana tutkimuksessa käytettiin yrityksen tutkimus- ja kehitysmenojen suhdetta liikevaihtoon.

Eri tekijöiden merkityksestä voidaan saada alustavaa tietoa tarkastelemalla eri ammattiryhmien tai koulutusryhmien työllisyys- tai palkkasummaosuuksien hajotelmia (ks. oheinen Laatikko). Taulu-

Laatikko: Työntekijäryhmän työllisyysosuuden muutoksen hajotelma

Tietyn työntekijäryhmän työllisyysosuuden muutos koko taloudessa (yksityisellä sektorilla) voidaan jakaa kolmeen eri komponenttiin, jotka ovat työllisyysosuuden muutos yritysten sisällä, työllisyyden siirtymät yritysten välillä ja yritysjoukon muutos eli

$$\Delta P^A = \sum_i \Delta S_i \bar{P}_i + \sum_i \Delta P_i \bar{S}_i + w_t^N \left(P_t^N - P_t^S \right) + w_{t-s}^D \left(P_{t-s}^S - P_{t-s}^D \right)$$

missä P_t on ryhmän työllisyysosuus koko taloudessa, P_i on vastaava osuus yksittäisessä yrityksessä (i = 1,...,N), S_i on yrityksen i osuus kokonaistyöllisyydestä, w_t^g on yritysjoukon g = N, D osuus kokonaistyöllisyydestä vuonna t, Δ merkitsee muutosta aikavälillä (t-s, t) ja yläviiva merkitsee muuttujan keskiarvoa periodin alku- ja päätevuosien t-s ja t arvoista. Yläindeksit osoittavat, että muuttuja kattaa kyseisellä aikavälillä kaikki yritykset (A), vain jatkavat yritykset (S), vain uudet yritykset (N) tai vain poistuvat yritykset (D) (ks. **VAINIOMÄKI** 1999).

Näille komponenteille annetaan tyypillisesti seuraavat tulkinnat: Yritysten sisäinen muutos (toinen termi) heijastaa teknologisen kehityksen vaikutusta koko yritysryhmän työvoiman kysyntään, yritysten välinen muutos (ensimmäinen termi) kuvastaa tuotannon (lopputuotteiden kysynnän) rakennemuutosta, ja yritysjoukon muutos (kaksi viimeistä termiä) heijastaa puolestaan uusien syntyvien yritysten ja vanhojen kuolevien yritysten eroavuutta jatkaviin yrityksiin verrattuna kyseisen ryhmän työvoimaosuudessa.

Työllisyysosuuksien lisäksi samanlainen hajotelma voidaan tehdä eri ryhmien palkkasummaosuuksille. Tietyn ammatti- tai koulutusryhmän palkkasummaosuutta voidaan pitää kyseisen ryhmän kysynnän "yleisindeksinä", koska kysynnän kasvaessa joko ryhmän työllisyysosuus nousee tai sen suhteellinen palkkataso nousee tai molemmat nousevat, riippuen tarjonnan joustavuudesta. Kaikissa tapauksissa ryhmän palkkasummaosuus kasvaa. Tietyn ammatti- tai koulutusryhmän palkkasummaosuuden kasvu siis osoittaa kyseisen ryhmän työn kysynnän suhteellista kasvua verrattuna muihin ryhmiin.

SUOMESSA TYÖMARKKINOIDEN POLARISOITUMINEN NÄYTTÄÄ LIITTYNEEN LÄHEISESTI TEKNOLOGISEEN MUUTOKSEEN.

Taulukko 1. Palkkasummaosuuksien hajotelmat koulutusryhmittäin.

Ajanjakso	Koulutus-ryhmä	Sisäinen	Välinen	Uudet yritykset	Poistuvat yritykset	Yhteensä	Ryhmän osuus vuonna 2001/2008
1995-2001	Perusaste	-0.053	-0.014	0.007	-0.008	-0.068	0.200
1995-2001	Keskiaste	0.026	-0.015	0.001	0.010	0.022	0.587
1995-2001	Korkea-aste	0.026	0.030	-0.008	-0.002	0.046	0.213
Ajanjakso							
2002-2008	Perusaste	-0.051	-0.001	0.012	-0.006	-0.046	0.138
2002-2008	Keskiaste	-0.018	0.001	-0.004	-0.007	-0.028	0.571
2002-2008	Korkea-aste	0.068	0.000	-0.007	0.013	0.074	0.291

Taulukko 2. Palkkasummaosuuksien hajotelmat ammattiryhmittäin.

Ajanjakso	Ammatti-ryhmä	Sisäinen	Välinen	Uudet yritykset	Poistuvat yritykset	Yhteensä	Ryhmän osuus vuonna 2001/2008
1995-2001	Asiantuntija	0.029	0.036	0.005	-0.006	0.064	0.407
1995-2001	Rutiini	-0.024	-0.028	-0.014	0.008	-0.058	0.530
1995-2001	Palvelu	-0.006	-0.007	0.009	-0.002	-0.006	0.063
Ajanjakso							
2002-2008	Asiantuntija	0.045	0.004	-0.004	0.000	0.045	0.464
2002-2008	Rutiini	-0.038	-0.019	-0.001	0.001	-0.057	0.450
2002-2008	Palvelu	-0.007	0.015	0.005	-0.001	0.012	0.086

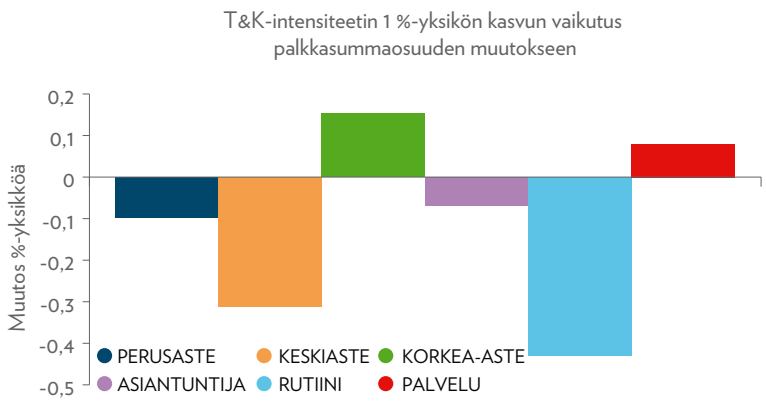
kossa 1 esitetään palkkasummaosuuden muutosten hajotelmat koulutusryhmittäin ja taulukossa 2 ammattiryhmittäin. Ammattiryhmien määrittelyssä on noudatettu **ACEMOGLUN JA AUTORIN** (2010) tutkimuksessa esitettyä kolmea pääammattiryhmää. Ne ovat asiantuntija-ammatit, rutiiniammatit (tuotanto-, toimisto- ja myyntityö) sekä palveluammatit.

Koulutusryhmittäiset muutokset ovat pääosin yritysten sisäistä muutosta. Koulutusryhmien kokonaismuutos oli "lineaarinen" koulutustason mukaan tarkasteltuna 1990-luvun lopulla. Peruskoulutettujen osuus laski voimakkaasti yli prosenttiyksiköllä vuodessa. Tämä kehitys oli sopusoinnussa perinteisen teknologisen kehityksen osaamista suosivan luonteen kanssa (**TINBERGEN** 1974). Kehitys muuttui 2000-luvulla kohti polarisoitumista. Keskiasteen koulutettujen osuus kääntyi selvään laskuun ja korkeasti koulutettujen osuuden kasvu vastaavasti kiihtyi.

Ammattiryhmittäisten osuuksien muutokset aikavälillä 1995-2001 olivat selvästi sopusoinnussa rutinisoitumishypoteesin kanssa ja osittain myös polarisoitumisen kanssa. Rutiiniammattien osuus laski voimakkaasti ja asiantuntija-ammattien osuus puolestaan kasvoi yhtä selvästi. Uudet syntyvät yritykset palkkasivat suhteessa vähemmän rutiinityövoimaa verrattuna jatkaviin yrityksiin eli ne aiheuttivat polarisoitumista. Palveluammattien kasvussa vuosina 2002-2008 yritysten väliset siirtymät kysynnän rakenteessa kohti palveluintensiivisiä yrityksiä ja uusien palveluintensiivisten yritysten syntyminen olivat kuitenkin merkittävämmässä roolissa. Koska palveluammattien osuus kääntyi kasvuun, niin myös ammattiryhmien osuuksien kehitys viittasi voimakkaampaan polarisoitumiseen 2000-luvulla.

Tulokset osoittavat, että 2000-luvulla yritysten sisäinen muutos eli teknologinen kehitys dominoi työllisyysrakenteen muutosta entistä voimakkaammin. Palveluammattien kasvu näyttäisi liittyvän myös tuotantorakenteen muutokseen. Eri ammattiryhmien kehitykseen voivat siis vaikuttaa eri tekijät. Teorian valossa on luontevaa, että palveluammattien kasvu voi selittyä enemmän kysynnän rakennemuutoksella ja rutiini- ja asiantuntija-ammattien muutokset liittyvät

Kuvio 4. Tutkimus- ja kehitysintensiteetin vaikutus koulutus- ja ammattiryhmien osuuksiin.



AIVAN KUTEN 1900-LUVULLA POLARISOITUMISKEHITYS VOI JATKOSSAKIN VAIHTUA MATALAPALKKATÖIDEN VÄHENEMISEKSI.

vahvemmin teknologiseen kehitykseen ja mahdollisesti myös toimintojen ulkoistamiseen.

Teknologian vaikutusta voidaan tutkia myös estimoimalla regressiomalleja, joissa koulutusryhmien palkkasummaosuuksia selitetään yrityksen pääomavaltaisuudella, yrityksen koolla ja vuosi-indikaattoreilla sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan suhteella liikevaihtoon. Yritystasoiset tarkastelut viittaavat siihen, että korkeasti koulutettujen henkilöiden palkkasummaosuus on kasvanut voimakkaimmin sellaisissa yrityksissä, jotka ovat panostaneet voimakkaasti tutkimus- ja kehitystoimintaan. Vastaavasti keskiasteen koulutettujen ja rutiiniammattien osuuksien lasku korreloi merkitsevästi tutkimus- ja kehitysintensiteetin kasvun kanssa.

Kuviossa 4 on esitetty estimointien perusteella laskettu ennustettu muutos eri ryhmien osuudessa, jos yrityksen tutkimus- ja kehitysintensiteetti kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä. Nämä tulokset osoittavat, että teknologinen kehitys on vahvistanut työmarkkinoiden polarisoitumiskehitystä myös yritystasolla Suomessa.

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Viimeaikainen polarisoitumiskehitys ei merkitse välttämättä saman trendin jatkumista tulevaisuudessa. Teknologisen kehityksen luonteessa on aikaisemminkin tapahtunut vastaavia muutoksia. **KATZ JA MARGO** (2013) ovat osoittaneet taloushistoriasta aikaisemman polarisaatiojakson teollistumisen alkuvaiheessa 1800-luvulla, kun teollinen sarjatuotanto sivuutti keskipalkkaiset ja osaamiseen perustuvat käsityöammatit. Teollistumisen myöhemmässä vaiheessa 1900-luvulla pääoma ja automaatio alkoivat vähentää erityisesti vähemmän koulutettujen kysyntää.

Teknologisen kehityksen ennustaminen on hankalaa, mutta lyhyellä aikavälillä edelläkävijämaiden kehitys voi ennakoida jäljittelijöiden, esimerkiksi Suomen kehitystä. **BEAUDRY ET AL.** (2013) esittävät, että korkeasti koulutetun tietotyön osuus (kysyntä) alkoi laskea Yhdysvalloissa 2000-luvulla, kun se nousi 1990-luvulla. Prosessiin liittyy ns. "de-skilling"-ilmiö: Kysynnän laskiessa korkeammin koulutetut siirtyvät ammattijakaumassa alaspäin työntäen keskiasteen koulutettuja edelleen alaspäin matalaa koulutusta vaativiin palveluammatteihin ja vähän koulutettuja kokonaan pois työmarkkinoilta. Syyksi tähän kehitykseen **BEAUDRY ET AL.** (2013) esittävät tietokonevallankumouksen "kypsymisen". Se merkitsee sitä, että uuden innovaation leviämiseen liittyvän tietokonepääomakannan kasvattaminen (1990-luvulla) vaatii enemmän tietotyötä kuin sen ylläpitäminen (2000-luvulla) vaatii.

Vaihtoehtoisesti tämän tyyppinen kehityskulku voisi johtua siitä, että teknologian, erityisesti ns. tekoälyn, kehitys on alkanut vähentää myös korkeammin koulutettujen kysyntää. Esimerkkinä tästä voidaan mainita oikeuspäätösten tekstianalyysi tietokoneilla, kun siihen aikaisemmin tarvittiin suuri joukko pitkälle koulutettuja lakimiehiä. Myös kommunikaatioteknologian kehittyminen mahdollistaa korkeammin koulutettujen tehtävien ulkoistamisen ulkomaille kuten aikaisemmin mainittiin (röntgenkuvien analysointi ulkomailla ja ohjelmointityön ulkoistaminen).

Pidemmän aikavälin ennusteiden tekemiseen liittyy vielä enemmän epävarmuutta. **FREY JA OSBORNE** (2013) esittävät menettelyn, jolla pyritään ennakoimaan kuinka tekoälyn ja robottiteknologian kehittyminen vaikuttavat eri ammattien kysyntään tulevaisuudessa. Heidän tulostensa mukaan lähes puolet (47 %) Yhdysvaltojen työllisyydestä on sellaisissa ammateissa, joilla on suuri todennäköisyys tulla korvatuiksi tietokoneilla ja roboteilla seuraavien kahden vuosikymmenen kuluessa. **PAJARINEN JA ROUVINEN** (2014) ovat soveltaneet **FREYN JA OSBORNEN** (2013) menetelmää vastaamaan suomalaisia työtehtäviä. Heidän laskelmansa osoittavat, että tietoteknistyminen uhkaa noin kolmannesta Suomen työpaikoista. Ne ovat vaarassa kadota seuraavien 10-20 vuoden kuluessa.

Erityisen kiinnostava on **FREYN JA OSBORNEN** (2013) tutkimuksessa esitetty tulos, jonka mukaan ammattien tietokoneistumisen riski alenee palkka- ja koulutustason noustessa. Sama yhteys näyttäisi pätevän Suomessa. Suurimmassa vaarassa tulla korvattua roboteilla ovat siis vähän koulutetuissa matalapalkkatöissä olevat. Onko tekninen kehitys siis palaamassa polarisoitumisesta takaisin vähän koulutettujen matalapalkkaisten töiden vähenemiseen? ■

Viitteet

1 Aiempia suomalaisia katsauksia aiheeseen ovat **KANGASNIEMI** (1996) ja **TAIMIO** (2004).

2 Työllisyyttä ja sen rakennetta voidaan tarkastella henkilöinä tai työtunteina. Tässä kirjoituksessa ammattien työllisyysosuudet perustuvat työtuntien määrään. Vastaavasti palkkatasoa on mitattu tuntipalkalla. Tulokset perustuvat Tilastokeskuksen palkkarakenneaineiston pitkittäisversioon, joka kattaa yksityisen sektorin (**LAINE** 2009). Siihen on tehty vuosiaineistoihin verrattuna korjauksia, jotta aineisto olisi mahdollisimman vertailukelpoinen yli ajan. Erityistä huomiota on kiinnitetty ammattiluokituksen harmonisointiin yli ajan, mutta EK:n teollisuuden toimihenkilöiden palkkatiedustelussa vuonna 2002 tehdyn ammattiluokituksen muutoksen vuoksi ammattiluokituksen täydellinen harmonisointi ei ole mahdollista. Siksi yhdenmukaisia tuloksia ei voida esittää koko aikavälille 1995-2008, vaan niitä on tarkasteltava erikseen ennen ja jälkeen ammattiluokituksen muutoksen. Kiitämme Pekka Lainetta avusta aineiston käsittelyssä.

3 Tässä tarkastelussa ammattiluokitusta ei tarvita, joten se voidaan tehdä koko periodille.

4 Rutiinitehtävät noudattavat selkeitä sääntöjä ja samoina toistuvia vaiheita, jotka voidaan ohjelmoida tietokoneen tai tietokoneohjatun laitteen tekemäksi. Ei-rutiinitehtävät liittyvät informaation analysointiin, päätöksentekoon ja ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja johtamiseen. Niissä tilanteet ovat monimutkaisia ja vaihtuvia, niin että toimintaa ei voida ohjelmoida yksinkertaisiksi säännöiksi.

* Kiitämme Yrjö Jahnssonin säätiötä rahoituksesta.

Kirjallisuus

ACEMOGLU, D. & AUTOR D. (2010), Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (Eds.): Handbook of Labor Economics, Volume 4B, Amsterdam: North-Holland.

ASPLUND, R. & BARTH E. & LUNDBORG, P. & NILSEN, K.M. (2011), Polarization of the Nordic Labour Markets, Finnish Economic Papers, 24, 87-110.

AUTOR, D. & KATZ, L. & KEARNEY, M. (2006), The Polarization of the U.S. Labor Market, NBER Working Paper 11986.

AUTOR, D. & LEVY, F. & MURNANE, R.J. (2003), The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration, Quarterly Journal of Economics, 118, 1279-1333.

BEAUDRY, P. & GREEN, D.A. & SAND, B.M. (2013), The Great Reversal in the Demand for Skill and Cognitive Tasks, NBER Working Paper 18901.

BLINDER, A.S. & KRUEGER, A.B. (2009), Alternative Measures of Offshorability: A Survey Approach, NBER Working Paper 15287.

BÖCKERMAN, P. & LAAKSONEN, S. & VAINIOMÄKI, J. (2013), Is There Job Polarization at the Firm Level? University of Tampere, Tampere Economic Working Papers, Net Series, No. 91.

FREY, C.B. & OSBORNE, M.A. (2013), The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization? University of Oxford, Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology.

GOOS, M. & MANNING A. (2007), Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain, Review of Economics and Statistics, 89, 118-133.

GOOS, M. & MANNING, A. & SALOMONS, A. (2010), Explaining Job Polarization in Europe: The Roles of Technology and Globalization, Centre for Economic Performance, Discussion Paper 1026.

KANGASNIEMI, M. (1996), Työmarkkinoiden polarisoituminen: Kirjallisuuskatsaus, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimusselosteita 129.

KATZ, L.F. & MARGO, R.A. (2013), Technical Change and the Relative Demand for Skilled Labor: The United States in Historical Perspective, NBER Working Paper 18752.

LAINE, P. (2009), Palkkarakenneaineistojen 1995-2007 yhdistetty paneeliaineisto – aineistokuvaus. Tilastokeskus, Muistio.

MISHEL, L. & BIVENS, J. & GOULD, E. & SHIERHOLZ, H. (2012), Wages, teoksessa The State of Working America, 12th Edition. Economic Policy Institute: Cornell University Press.

MITRUNEN, M. (2013), Työmarkkinoiden polarisaatio Suomessa, VATT Muistio 33.

NICKELL, S. & BELL, B. (1996), Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries, American Economic Review, 86, 302-308.

PAJARINEN, M. & ROUVINEN, P. (2014), Computerization Threatens One Third of Finnish Employment, ETLA Muistio 22.

SPITZ-OENER, A. (2006), Technical Change, Job Tasks and Rising Educational Demands: Looking Outside the Wage Structure, Journal of Labor Economics, 24, 235-270.

TAIMIO, H. (2004), Työmarkkinoiden polarisaatio OECD-maissa, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 5.

TINBERGEN, J. (1974), Substitution of Graduate by Other Labor, Kyklos, 27, 217-226.

VAINIOMÄKI, J. (1999). Technology and Skill Upgrading: Results from Linked Worker-plant Data for Finnish Manufacturing, teoksessa Haltiwanger, J. & Lane, J. & Spletzer, J. & Theeuwes, J. & Troske, K. (Eds.): The Creation and Analysis of Employer-Employee Matched Data. Amsterdam: Elsevier/North-Holland.

ARTIKKELI

PEKKA SAURAMO
Erikoistutkija
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
pekka.sauramo@labour.fi

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

Miksi tupoperinteemme jatkuu?

Suomen työmarkkinamarkkinamallin keskeinen erityispiirre on poliittisen järjestelmän ja työmarkkinajärjestelmän yhteenkietoutuneisuus. Työmarkkinajärjestöt ovat toimineet politiikan kentällä ja valtioelimet myös osana työmarkkinajärjestelmää. Tämä pitkälti Suomen poliittista historiaa kuvastava ominaisuus on muovannut tupoperinteestämme hämmentävänkin sitkeän. Se on myös lisännyt työmarkkinajärjestöjen yhteiskunnallista vaikutusvaltaa. Siksi erityispiirre voi olla yksi syy tupoperinteemme jatkumiseen, josta saatiin lisänäyttö viime syksynä. Eihän tupoperinteen lopettaminen olisi harmitonta kenellekään osapuolelle, ei työnantajajärjestöillekään.

Suomen työmarkkinakeskusjärjestöt pääsivät syksyllä 2013 hallituksen tukemana yhteisymmärrykseen keskitetyn työmarkkinaratkaisun allekirjoittamisesta. Alakohtaisten neuvottelujen jälkeen sopimuksen piirissä on yli 90 prosenttia palkansaajista. Vaikka työmarkkinaratkaisuja ei nyky-Suomessa kutsuta tulopoliittisiksi kokonaisratkaisuiksi, tämä työllisyys- ja kasvusopimus sopii hyvin osaksi suomalaista tulopolitiikan perinnettä.

Sopimus valmistui kolmikantaisessa yhteistyössä. Keskusjärjestöt sopivat sopimuskorotuksista ja ns. laadullisista kysymyksistä. Lisäksi hallitus lupasi tukea kokonaisratkaisua esimerkiksi tuloveroasteikkoja ja työttömyysturvajärjestelmää muuttamalla - edellyttäen, että sopimuksen kattavuus tulee riittävän suureksi. Näin myös kävi.

Sopimuksen syntyminen ei ollut ollenkaan varmaa. Neuvottelukierroksen aikana suurin epävarmuus liittyi Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) suhtautumiseen. Jos lähtökohdaksi otetaan EK:n aiemmat päätökset, työllisyys- ja kasvusopimusta ei olisikaan pitänyt syntyä: vuonna 2007 EK päätti, ettei se enää osallistu tulopoliittisten kokonaisratkaisujen tekemiseen. Sen jälkeen EK on kuitenkin ollut hyväksymässä kahta suomalaiseen tulopolitiikan perinteeseen kuuluvaa keskitettyä ratkaisua, koska myös syksyllä 2011 hyväksytty raamisopimus sopii hyvin keskitettyihin ratkaisuihin nojaavan tupoperinteemme osaksi.

Kaksi viimeisintä työmarkkinaratkaisua sopii hyvin osaksi suomalaista tupoperinnettä.

Herääkin kysymys, miksi tupoperinteemme jatkuu. Viime vuosien kokemusten perusteella työnantajapuolen linjauksiin voivat periaatteellisten kantojen lisäksi vaikuttaa vahvasti käytännönläheiset, pragmaattiset syyt: jos keskitetyllä ratkaisulla voidaan saavuttaa hyvin maltilliset palkankorotukset ja työmarkkinarauha, miksi jättää tilaisuus käyttämättä?

Vaikka pragmaattisuuden korostaminen saattaakin tarjota riittävän hyvän vastauksen, otan tässä artikkelissa esille yhden suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteen, joka ylläpitää suomalaista työmarkkinamallia ja suomalaisen tulopolitiikan perinnettä (ks. myös **SAURAMO** 2011).[1] Suomessa työmarkkinajärjestelmä ja poliittinen järjestelmä ovat kietoutuneet yhteen poikkeuksellisen tiiviisti. Yhtyeenkietoutuminen toimii sementin tavoin yhdistämällä nämä järjestelmät kokonaisuudeksi, joka tuntuu olevan hämmentävänkin sitkeä. Se voi kuvastua myös tupoperinteemme jatkumisena.

Vertailukohdan saamiseksi otan esille Ruotsin. Se on monessa suhteessa Suomen kaltainen maa mutta poikkeaa siitä esimerkiksi työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän yhteenkietoutuneisuuden osalta.

Kaksi selitystä: pragmaattiset syyt ja työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän yhteenkietoutuminen.

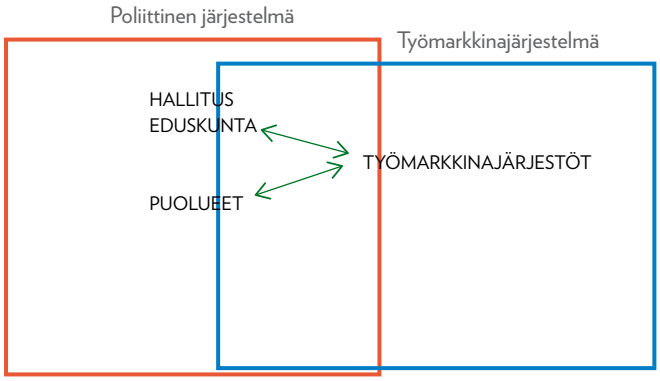
TYÖMARKKINAMALLIMME YDINPIIRRE

Suomalaisen yhteiskunnan yksi erityispiirre on ollut se, että poliittisen järjestelmä ja työmarkkinajärjestelmä ovat olleet toisiinsa limittyneinä (kuvio 1).

PEKKA SAURAMON mielestä yksi syy tupoperinteen jatkumiseen on Suomen poliittisen järjestelmän ja työmarkkina-järjestelmän yhteenkietoutuneisuus.

”KORPORATISTISESSA POLIITTISESSA VAIHDANNASSA MYÖS TYÖNANTAJIEN POLIITTINEN VAIKUTUSVALTA KASVAA.”

Kuvio 1. Poliittinen järjestelmä ja työmarkkinajärjestelmä Suomessa.



Huomautus: Kuviossa on kuvattu nuolilla vain tärkeimmät poliittista järjestelmää ja työmarkkinajärjestelmää yhdistävät vaikutussuhteet.

Työmarkkinajärjestöt ovat olleet politiikan kentällä aktiivisia toimijoita, jotka ovat olleet päättämässä muun muassa keskeisistä sosiaalipoliittisista uudistuksista. Onhan tulopolitiikka ollut Suomessa muutakin kuin palkoista sopimista. Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuissa on sovittu tärkeistä suomalaisen ansiosidonnaisen sosiaaliturvan sekä hyvinvointivaltion tarjoamien palvelujen ja tulonsiirtojen muutoksista (ks. tarkemmin **KIANDER YM.** 2009).

Toisaalta valtioelimet - eduskunta, hallitus ja jopa presidentti - ovat olleet tiiviisti mukana neuvoteltaessa paitsi sosiaalipaketeista myös markoista, euroista ja prosenteista. Ne ovat olleet palkkaneuvotteluissa roolissa, joka kuuluu työmarkkinajärjestelmässä toimivalle toimijalle. Valtioelinten roolia suomalaisessa tulopolitiikassa kuvastaa esimerkiksi presidentti Kekkosen keskeinen rooli vuonna 1971 solmitussa ns. UKK-sopimuksessa. Valtiovallan edustajalla on myös tulopolitiikan myöhemmissä vaiheissa ollut palkankorotustenkin suuruudesta neuvoteltaessa keskeinen rooli. Hallitus on esimerkiksi saattanut määrätä sen sopimuspalkkojen korotustason, jolla kolmikantainen tulopoliittinen kokonaisratkaisu on lopulta syntynyt.

Korporatistinen poliittinen vaihdanta: sekä työmarkkinajärjestöt että hallitus ovat mukana tekemässä edunvalvonnan ja yhteiskuntarauhan kannalta tärkeitä päätöksiä.

Kolmikantaista yhteistyötä, jonka puitteissa ay-liike ja työnantajajärjestöt ovat pysyväisluonteisena osana poliittistakin järjestelmää valmistelemassa ja päättämässä edunvalvontansa kannalta tärkeistä asioista, kutsutaan *korporatistiseksi* poliittiseksi vaihdannaksi (ks. **BAGLIONI** 1987; **KIANDER YM.** 2009; **SAURAMO** 2011).

Tämänkaltaista yhteistyötä kutsutaan poliittiseksi vaihdannaksi, koska politiikan kentällä toimiva yksi osapuoli, hallitus, vaihtaa poliittisista päätöksistä riippuvia ”hyödykkeitä” muiden vaihdannan osapuolten kanssa. Tällaisia hyödykkeitä voivat olla esimerkiksi sosiaaliturvauudistukset, verotuksen muutokset ja työelämään sekä työoloihin vaikuttavat poliittiset ratkaisut.

Poliittisen vaihdannan olemassaolo perustuu siihen, että jokainen vaihdannan osapuoli katsoo hyötyvänsä siitä. Hallitukset yleensä pyrkivät vakaaseen talouskehitykseen, jonka perusedellytys on yhteiskuntarauha. Lisäksi hallitukset ovat perinteisesti pitäneet vakaan talouskehityksen edellytyksenä palkkamalttia. Ay-liike voi vaihdannassa saada lisääntyneen poliittisen vaikutusvallan lisäksi edellä mainittuja poliittisista päätöksistä riippuvia hyödykkeitä. Myös kolmas osapuoli, työnantajat, on saattanut tukea poliittista vaihdantaa, koska se on voinut edistää työmarkkinarauhan saavuttamisen lisäksi maltillisten palkkaratkaisujen syntymistä ilman kohtuuttomia myönnytyksiä. Korporatistisessa poliittisessa vaihdannassa myös työnantajien poliittinen vaikutusvalta kasvaa.

Perusedellytys poliittisen vaihdannan syntymiselle on, että kaikilla osapuolilla on riittävästi yhteistyökykyä ja -halua, joka perustuu ainakin joihinkin yhteisiksi koettuihin normeihin, tavoitteisiin ja arvoihin. Ainakaan pitkäaikaista poliittista vaihdantaa ei voi syntyä ilman jonkinlaista keskinäistä luottamusta (ks. myös **KIANDER YM.** 2009; **SAURAMO** 2011).

Korporatistisen poliittinen vaihdannan lisäksi voidaan erottaa toinen huomionarvoinen poliittisen vaihdannan perinne: *pluralistinen* poliittinen vaihdanta (ks. myös **BAGLIONI** 1987; **KIANDER YM.** 2009; **SAURAMO** 2011). Pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa työmarkkinajärjestöt ajavat poliittisista päätöksistä

RUOTSI ON OLLUT ESIMERKKI PLURALISTISESTA POLIITTISESTA VAIHDANNASTA.

riippuvia tavoitteitaan jonkun tai joidenkin poliittisten puolueiden välityksellä eikä toimimalla politiikan kentällä osina poliittistakin järjestelmää (kuvio 2). Siksi pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa osapuolia on yleensä enemmän kuin korporatistisessa poliittisessa vaihdannassa.

Pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa poliittisen järjestelmän keskeinen vaikuttaja, hallitus pysyy politiikan kentällä ja jättää palkoista sekä muista työelämän suhteisiin liittyvistä kysymyksistä päättämisen työmarkkinajärjestelmän osina pysyttelevien työmarkkinajärjestöjen vastuulle. Siten poliittinen järjestelmä ja työmarkkinajärjestelmä ovat korporatistiseen poliittiseen vaihdantaan verrattuna suhteellisen erillään toisistaan (kuvio 2).

Poliittisen vaihdannan jakaminen pluralistiseen ja korporatistiseen poliittiseen vaihdantaan mahdollistaa eri maiden poliittisen vaihdannan perinteen - tai sen puuttumisen - yksityiskohtaisemman tarkastelun. Poliittisen vaihdannan olemassaolo ei olekaan itsestäänselvyys. On olemassa maita, joilla on pitkä poliittisen vaihdannan perinne, mutta toisaalta on myös maita, joilta tällainen perinne puuttuu kokonaan. Poliittisen vaihdannan tapa on myös saattanut muuttua.

Pluralistinen poliittinen vaihdanta: hallitus vastaa politiikasta ja työmarkkinajärjestöt tekevät sopimuksiaan siitä riippumatta.

Tärkeimpinä muutosvoimina ovat yleensä olleet poliittisen vaihdannan osapuolet. Parlamentaarisissa demokratioissa hallitukset ovat yleensä vaikutusvaltaisimpia poliittisia toimijoita. Siksi niiden mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan institutionaalisiin puitteisiin ovat kaikkein suurimmat. Erityisen vahvoilla ne ovat silloin, kun tavoitteena on muuttaa jo olemassa olevan poliittisen vaihdannan puitteita. Poliittisen valtansa takia hallitukset ovat erityisasemassa muihin poliittisen vaihdannan osapuoliin verrattuna, koska ne voivat parhaiten vaikuttaa olemassa olevaan lainsäädäntöön.

Ehkä parhaat esimerkit hallituksista, jotka ovat muuttaneet jossakin maassa vallinnutta poliittisen vaihdannan perinnettä, tarjoavat pääministeri Margaret Thatcherin johtamat hallitukset 1980-luvun Isossa-Britanniassa. Näitä hallituksia edeltäneet Labour-puoleen hallitukset pyrkivät jatkamaan brittiläistä tulopolitiikan perinnettä, jonka perusta luotiin jo 1960-luvulla. Thatcher murskasi tämän perinteen, mikä johti ay-liikkeen vaikutusvallan laskuun.

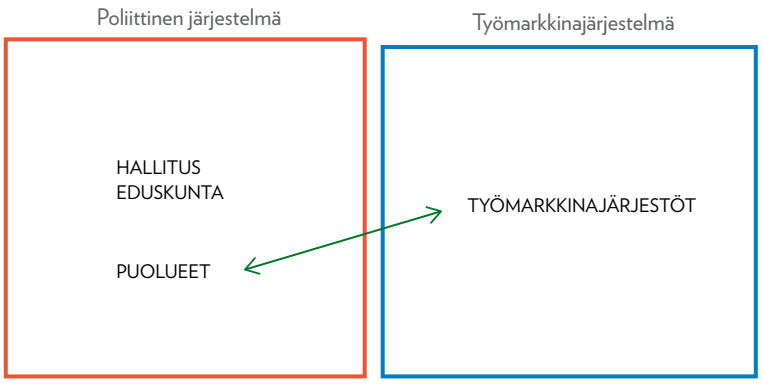
Poliittisen vaihdannan perinnettä voivat kuitenkin muuttaa myös työmarkkinajärjestöt. Ruotsi on esimerkki maasta, jossa erityisesti työmarkkinajärjestöt ovat muovanneet poliittisen vaihdannan perinnettä.

RUOTSALAINEN TYÖMARKKINAMALLI

Koska Ruotsi on perinteisesti ollut yksi näkyvimmistä korporatistisiksi luonnehdituista maista, sitä olisi ehkä luontevaa pitää Suomen tapaan esimerkkinä maasta, jossa poliittinen vaihdanta on ollut korporatistista. Ruotsi poikkeaa kuitenkin Suomesta oleellisesti: siellä poliittinen järjestelmä ja työmarkkinajärjestelmä eivät yleensä ole olleet yhteenkietoutuneita kuvion 1 tapaan. Ne ovat olleet pikemminkin kuvion 2 kuvaamalla tavalla erillisiä. Siksi Ruotsi on ollut pikemminkin esimerkki pluralistisesta poliittisesta vaihdannasta (**BAGLIONI** 1987).

Ruotsin historia - sekä poliittinen historia että työmarkkinahistoria - poikkeaa huomattavasti suomalaisesta. Ruotsissa työmarkkinajärjestöjen välinen yhteistyö muodostui jo varhain paljon läheisemmäksi kuin Suomessa. Yhteistyön vahvistumisen kannalta vuonna 1938 allekirjoitettu ns. Saltsjöbadenin sopimus LO:n

Kuvio 2. Pluralistinen poliittinen vaihdanta.



Huomautus: Kuviossa on kuvattu nuolilla vain tärkeimmät poliittista järjestelmää ja työmarkkinajärjestelmää yhdistävät vaikutussuhteet.

RUOTSIN TEOLLISUUSSOPIMUKSISSA PALKKARATKAISUT OVAT VARSIN PITKÄLLE KOORDINOITUJA.

ja SAF:n[2] välillä muodostui ratkaisevan tärkeäksi.

Samalla kun sopimus loi perustan yhteistyölle keskusjärjestöjen välillä, se vahvisti niiden riippumattomuutta valtiovallasta. Sen seurauksena työmarkkinajärjestöt alkoivat päättää keskenään tärkeistä palkkoihin ja muihin työmarkkinakysymyksiin liittyvistä kysymyksistä tukeutumatta valtioelimiin ja lainsäädäntöön. Voidaan sanoa, että Saltsjöbadenin sopimuksella oli ratkaiseva merkitys kuvion 2 kuvaaman asetelman synnyssä.

Sopimus loi perustan myös palkkaratkaisujen muodolle. Ruotsissa alkoi 1950-luvulla keskitettyjen mutta kaksikantaisten palkkaratkaisujen perinne, joka jatkui aina 1980-luvun alkupuolelle asti (esim. **FAXÉN M.FL.** 1989, luku 9). Asetelmaa saattoi luonnehtia pluralistiseksi poliittiseksi vaihdannaksi, jossa sosialidemokraattinen puolue toimi LO:n keskeisenä yhteistyöpuolueena politiikan kentällä.

Saltsjöbadenin sopimukseen henkeen kuului työmarkkinajärjestöjen välinen jatkuva yhteistyö ja siihen liittynyt keskinäinen luottamus. Työmarkkinasuhteet toimivat Ruotsissa tässä hengessä noin 30 vuotta, mutta 1970-luvun alussa työmarkkinajärjestöjen välinen yhteistyön perinne alkoi murentua. Murentumiseen vaikuttivat varmasti monet tekijät, mutta yksi oleellinen syy oli sosialidemokraattisen puolueen radikalisoituminen. Se johti lopulta LO:n toimintatavan muuttumiseen. Muutosta edelsi LO:n johdon vaihtuminen.

LO alkoi tukea sosialidemokraattisen puolueen pyrkimyksiä parantaa työntekijöiden asemaa lainsäädännöllä, mikä johti kaksikantaisen yhteistyöperinteen järkkymiseen. Samalla se alkoi huonontaa keskusjärjestöjen välisiä suhteita. LO:n vuonna 1976 esille nostama tavoite ottaa käyttöön palkansaajarahastot synnytti työnantajapuolella vastareaktion. Myötämääräämislain käyttöönotto vuonna 1976 vauhditti SAF:in luopumista Saltsjöbadenin sopimuksesta. SAF:in edustajat valittivat 1970-luvun alkuvuosina hyväksytyn työelämää koskevan lakipaketin muuttaneen työmarkkinoiden valtatasapainoa ay-liikkeen hyväksi (**PESTOFF** 1991, 99).

Ruotsissa siirryttiin murroskauteen, jolloin muun muassa työmarkkinajärjestöjen väliset ristiriidat kärjistyivät. Se johti 1980-luvun alussa keskitettyjen palkkaratkaisujen tekemisen perinteen päättymiseen. Aktiivisinta roolia perinteen katkaisemisessa näytteli työnantajapuoli ja erityisesti Verkstadsföreningen (VF), Ruotsin Teknologiateollisuus. Se asetti tavoitteekseen palkoista sopimisen täydellisen hajauttamisen eli niiden sopimisen yritystasolla.

LO:n ryhtyminen ajamaan palkansaajarahastojen käyttöönottoa vaikutti suuresti työnantajien luopumiseen keskitetyistä palkkaratkaisuista.

Murrosvaiheeseen kuuluivat hallitusten yritykset vaikuttaa palkkaratkaisuihin tavalla, joka sopi perinteisen tulopolitiikan harjoittamiseen korporatiivisen poliittisen vaihdannan puitteissa. Murroksen yksi huippu saavutettiin vuoden 1990 alussa, jolloin pääministeri Ingvar Carlssonin johtama sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus kutsui työmarkkinaosapuolet keskustelemaan uudesta palkkaratkaisusta. SAF reagoi ilmoittamalla vetäytyvänsä kaikenlaisista keskitetyistä palkkaneuvotteluista.

Erilaisten keskinäistä luottamusta uudestaan vahvistavien vaiheiden jälkeen Ruotsissa syntyi kuitenkin työmarkkinajärjestöjen välisessä yhteistyössä jopa Saltsjöbadenin sopimukseen rinnastettava uusi alku. Vuoden 1995 epäonnistuneen palkkakierroksen jälkeen sosialidemokraattinen pääministeri Göran Persson kutsui keväällä 1996 työmarkkinajärjestöjen edustajat keskustelemaan ja luomaan uutta palkoista sopimisen käytäntöä. Sekä työntekijä- että työnantajajärjestöt hyväksyivät kutsun. Lopputuloksena oli sopimus, jota kutsutaan ns. *teollisuussopimukseksi*. Vaikka hallitus oli aktiivinen yhteistyön virittäjä, ainakin työmarkkinajärjestöjen johtajien mukaan sopimukseen olisi voitu päätyä ilman hallituksen apuakin (**ELVANDER** 2003, 155)

Teollisuussopimus on merkittävyydessään rinnastettu Saltsjöbadenin sopimukseen, koska se perustuu samankaltaiseen julkilausuttuun pyrkimykseen yhteistyöhön työmarkkinaosapuolten kesken (**ELVANDER** 2003). **ELVANDERIN** (2003) mukaan ei ollut itsestään selvää, että työnantajapuoli hyväksyisi sopimuksen, koska työnantajapuolen käyttäytymistä murroskaudella saattoi luonnehtia pikemminkin vastakohta-asetelmia hakevaksi kuin yhteisyöhön pyrkiviksi. Erityisesti VF, jonka linjaukset noudattelivat pitkälti ABB:n, Ericssonin ja Volvon kaltaisten monikansallisten yritysten kantoja, oli valinnut strategiakseen pyrkimisen siirtää palkoista sopimisen yritystasolle konflikteja kaihtamatta. VF kuitenkin muutti strategiaansa. Se oli valmis teollisuussopimuksen mahdollistamaan pragmaattiseen palkkapoliittiseen linjaan, joka ei välttämättä ole ristiriidassa sen perimmäisen tavoitteen kanssa - ainakaan, jos yrityskohtaista palkoista päättämistä pidetään pitkän aikavälin tavoitteena. VF:n kantaan saattoi vaikuttaa myös vahva vastapuoli (**ELVANDER** 2003).

Vaikka teollisuussopimuksen mukainen palkkapolitiikka ei perustukaan keskitettyjen ratkaisujen tekemiseen, palkoista sopiminen on varsin pitkälle koordinoitua (**VARTIAINEN** 2011). Sitä yhdistää Saltsjöbadenin sopimukseen erityisesti se, että molemmat perustuvat työmarkkinajärjestöjen välisen yhteistyön korostamiseen tavalla, jossa valtiovalta ei näyttele keskeistä roolia.

LUOPUMINEN TUPOPERINTEESTÄ EI OLISI SUOMEN TYÖMARKKINAJÄRJESTÖJEN ETUJEN MUKAISTA, KOSKA NE SAMALLA MENETTÄISIVÄT VAIKUTUSVALTAANSA POLITIIKASSA.

On ehkä liioittelua todeta teollisuussopimuksen edustavan pluralistista poliittista vaihdantaa, mutta se sopii ruotsalaisen pluralistisen poliittisen vaihdannan perinteeseen. Perinnettä jatkettaessa kahden keskeisen keskusjärjestön, LO:n ja SAF:in, rooli on kuitenkin vähäisempi kuin niiden välisessä Saltsjöbadenin sopimukseen perustuvassa yhteistyössä. Toisaalta tuolloinkaan niiden vaikutusvalta ruotsalaisessa yhteiskunnassa ei ollut niin vahva kuin myös politiikan kentällä toimineiden työmarkkinakeskusjärjestöjen rooli on perinteisesti ollut Suomessa.

RUOTSI JA SUOMI

Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvaltainen asema osana Suomen poliittistakin järjestelmää on keskeinen Suomen ja Ruotsin työmarkkinamalleja erottava tekijä. Niiden vaikutusvalta kumpuaa suoraan suomalaisesta korporatistisen poliittisen vaihdannan perinteestä, jota eivät esimerkiksi taloudellisen toimintaympäristön suuretkaan muutokset ole murtaneet. Sekä Suomesta että Ruotsista saatavien kokemusten perusteella pelkästään taloudellisen ympäristön muutokset, esimerkiksi taloudellinen yhdentyminen, eivät automaattisesti riitäkään aikaan saamaan työmarkkinamallin muutosta jossain maassa.

Historian valossa suomalainen korporatistinen poliittinen vaihdanta ja sen mukainen tulopolitiikan perinne on sitkeämpää tekoa kuin ruotsalainen Saltsjöbadenin sopimukseen nojannut poliittisen vaihdannan perinne. Se joutui murrokseen alun perin poliittisesta järjestelmästä tulleiden paineiden takia. Suomessa poliittisen järjestelmän ja työmarkkinajärjestelmän välinen yhteenkietoutuminen ei tee toista järjestelmää toisen kannalta ulkoiseksi tekijäksi. Se voi olla sen sitkeyden perussyy.

Tämän seikan voi ilmaista myös toisin. Suomessa työmarkkinajärjestöillä saattaa olla enemmän hävittävää kuin Ruotsissa, koska ne toimivat myös osana poliittista järjestelmää. Siksi suomalaisen työmarkkinamallin murentuminen saattaisi merkitä rajua yhteiskunnallista murrosta.

Yhteiskunnallisen vaikutusvallan kannalta mahdollisuus olla tekemässä tulopoliittisten kokonaisratkaisuja on ollut työmarkkinajärjestöjen kannalta tärkeätä. Neuvottelujen merkittävyyden takia on vaikeata nähdä, että niistä luopumisen jälkeen kaikki muu jatkuisi ennallaan. Kun EK vuonna 2007 teki päätöksen olla osallistumatta tulopoliittisten ratkaisujen tekemiseen, sen edustajat ilmoittivat jatkavansa kolmikantayhteistyötä mm. sosiaaliturvakysymyksissä. Tämä kanta on ymmärrettävä, koska työmarkkinajärjestöt luonnollisesti haluavat säilyttää vaikutusvaltansa esimerkiksi eläkeratkaisuja tehtäessä. Keskitetyt ratkaisut ovat kuitenkin muodostaneet suomalaisen kolmikantaisen yhteistyön peruspilarin. Sen murtumisen jälkeen muu rakennelma ei voi pysyä ennallaan.

Tupoperinteemme jatkumista voidaan selittää pragmaattisilla syillä eli maltillisten palkkaratkaisujen ja työmarkkinarauhan turvaamisella keskitettyjen ratkaisujen avulla. Toisaalta työmarkkinamalliimme sisään rakennettu sitkeys on voinut toimia rakenteellisena tupoperinnettä jatkavana tekijänä. Perinteen murtuminen ei olisi harmitonta kenellekään kolmikantaisen yhteistyön osapuolelle, ei myöskään työnantajajärjestöille. ■

Viitteet

1 Artikkeli on jatkoa Palkansaajasäätiön rahoittamaan suomalaisen tulopolitiikan erityispiirteitä tarkastelevaan tutkimushankkeeseen. Se on myös osa meneillään olevaa EU-rahoitteista projektia, jossa tarkastellaan EU:n puitteissa muutama vuosi sitten aloitettua taloudellista ja poliittista ohjausta, joka ulottuu myös eri EU-maiden neuvottelujärjestelmiin. Projektin toteuttavat TURI-verkostoon (Trade Union-related Research Institutes) kuuluvat tutkimuslaitokset ja -yksiköt.

2 LO on palkansaajien ja SAF työnantajien keskusjärjestö.

Kirjallisuus

BAGLIONI, G. (1987), Constants and Variants in Political Exchange, Labour, 1:3, 57-94.

ELVANDER, N. (2003), Two Labour Market Regimes in Sweden. A Comparison Between the Saltsjöbaden Agreement of 1938 and the Industrial Agreement of 1997, Industrielle Beziehungen, 10:1, 146-159.

FAXÉN, K.-O. & ODHNER, C.-E. & SPÅNT, R. (1989), Lönebildingen i 90-talets samhällsekonomi, Simrishamn: Rabén & Sjögren.

KIANDER, J. & SAURAMO, P. & TANNINEN, H. (2009), Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen, Yhteiskuntapolitiikka, 74, 256–267.

PESTOFF, V. A. (1991), Ruotsin työmarkkinamallin alasajo ja järjestäytyneen elinkeinoelämän nousu poliittiseksi toimijaksi, kirjassa Kauppinen T. & Köykkä, V. (toim.): Työmarkkinajärjestelmä ja poliittinen järjestelmä 2000, Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus nro 17.

SAURAMO, P. (2011), Mikä on tehnyt suomalaisesta tulopolitiikasta erityisen? Talous&Yhteiskunta, 39:4, 26-31.

VARTIAINEN, J. (2011), Miksi ja miten Pohjolan työmarkkinainstituutiot muuttuvat? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 107, 402-420.

HAASTATTELU

HEIKKI TAIMIO
Erikoistutkija
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
heikki.taimio@labour.fi

Kuvat
MAARIT KYTÖHARJU

Julkisen talouden riskeihin pitää varautua

– valtiosihteeri Martti Hetemäen haastattelu

Valtiovarainministeriön alivaltiosihteerinä pitkään toiminut Martti Hetemäki nimitettiin maaliskuun alusta 2013 ministeriön valtiosihteeriksi ja kansliapäälliköksi. Hän arvioi, että euroalueen kriisi ei ole vielä ohi, mutta EKP on vähentänyt markkinapaineita. Pankkiunioni ainakin lieventää tulevia pankkikriisejä. Suomessa työmarkkinaratkaisu, rakenteelliset uudistukset ja muut toimet kestävyysvajeen pienentämiseksi tähtäävät sen riskin pienentämiseen, että valtion kansainväliset luottoluokitukset alenisivat ja vajoaisimme kriisimaaksi. Julkisten menojen kasvun hillintä kuitenkin hidastaa talouskasvua ja kohtaa vastarintaa hyvin monelta taholta.

Haastattelu on tehty 27.1.2014.

Raimo Sailas toimi VM:n valtiosihteerinä 18 vuotta ennen jäämistään eläkkeelle viime vuonna. Miltä tuntui astua ”Sailakseksi Sailaksen paikalle”?

ENSINNÄKIN ARVOSTAN Raimo Sailasta paljon. Mutta en pyri korvaamaan häntä. Minullahan oli tilaisuus olla tässä toimessa pari vuotta sitten, kun Raimo oli pitkällä sairaslomalla, eli siinä mielessä tämä on tuttu homma.

Hänhän tuli tunnetuksi siitä, että hän esiintyi julkisuudessa hyvin paljon omilla mielipiteillään. Et nyt siis koe, että korvaat häntä tässä julkisessa roolissa.

EN. Raimo on Raimo ja minä olen minä.

Sinut tunnetaan erittäin ahkerana virkamiehenä. Näytti siltä, että eurokriisi varsinkin työllisti paljon. Joko pahimpien aikojen työruuhka on helpottanut?

NO, eurokriisissä riittää kyllä vielä paljon työtä, mutta Brysselin kokouksissa käy seuraajani Tuomas Saarenheimo, joten siinä mielessä on helpottanut.

Eurokriisi itsessään näyttää lieventyneen viime aikoina ja puhutaan siitä, että pahin on ohi ja on merkkejä paremmasta. Kriisimaiden valtionlainojen korot ovat alentuneet, valtiontalouden ja vaihtotaseen vajeet pienentyneet. Toisaalta velkataakat ovat edelleen kasvaneet ja työttömyys on pysynyt korkeana. Mikä mielestäsi tämä tilanne on oikeasti ja mikä on eniten vaikuttanut tähän kehitykseen?

EKP:N OMT[1] on toistaiseksi vähentänyt markkinapaineita tehokkaasti. Toisaalta ei se näiden kriisimaiden ongelmia ole poistanut. Nuo ongelmat liittyvät aiempaan kestämättömään kasvuun ja kilpailukyvyn puutteeseen.

Eli tämä on tavallaan suvantovaihe. EKP:n lupaus ostaa valtionlainoja – vaikka se ei sitä lupausta ole joutunut käyttämään vielä kertaakaan – on ollut se ratkaiseva tekijä tässä. Kriisi kytee yhä.

KYLLÄ MINÄ näen näin, että se on ollut hyvin ratkaiseva. Se on toistaiseksi pitänyt markkinapaineet kurissa. Mutta sitten tosiaan - niin kuin totesit - työttömyys on korkea ja velkataakka kasvanut, joten niitä ongelmia ei ole vielä ratkaistu.

Menkäämme sitten pahimpaan kriisimaahan eli Kreikkaan. Se on itse esittänyt, ettei se tarvitse

EKP:N LUPAUS OSTAA EUROMAIDEN VALTIONLAINOJA ON HELPOTTANUT MARKKINAPAINEITA MUTTEI RATKAISSUT KRIISIMAIDEN ONGELMIA.

enää mitään uusia tukitoimia, mutta toisaalta on esitetty arvioita, ettei erityisesti Kreikka selviä ilman uutta velkajärjestelyä. Kenties ei niin, että velkoja suoranaisesti leikattaisiin, vaan niiden ehtoihin tehtäisiin joitakin muutoksia. Suomellahan on Kreikkaan tietty "kohtalonyhteys" eli suoraan sille annettua lainaa noin miljardi euroa, ja sitten on vielä yhteistäkin ERVV-lainoitusta[2] muiden euromaiden kanssa. Olit näissä neuvotteluissa mukana. Miten arvioit siinä käyvän?

RATKAISEVAA TULEE olemaan talouskasvu. Kreikka on nyt saavuttanut perusjäämän[3] tasapainon. Samalla euromaiden antamien lainojen korkoja on alennettu hyvin matalalle tasolle. Tällöin kunhan kasvu on edes tyydyttävää, niin Kreikka selviää veloistaan.

On syntynyt sellainen mielenkiintoinen tilanne, että Kreikan perusjäämä on päässyt tasapainoon tai plussan puolelle, jolloin Kreikalla olisi houkutus jättää yksipuolisesti velat maksamatta, koska se selviää muutenkin. Onko tällainen vaara olemassa ihan oikeasti, vai onko tämä vain pelkkää spekulaatiota? Siitähän tulisi meillekin tappiota aika lailla, jos velat jätettäisiin maksamatta. Se on aika hurja skenaario.

EHKÄ KAKSI näkökulmaa. Perinteisestihän todetaan juuri näin, että kun maa saavuttaa perusjäämän tasapainon, niin sitten kannustimet muuttuvat. Toisaalta Suomen kohdalla on tietysti se erityistilanne, että ERVV-lainoihin Suomella on vakuus. Jos Kreikka jättäisi maksamatta ne lainat, niin tämä vakuus laukeaisi.

PANKKIKRIISIN HOITAMINEN NYT JA TULEVAISUUDESSA

Toisaalta eurokriisi on nähty myös pankkikriisinä, joka on kytenyt pitkän aikaa ja kytee edelleenkin. Ei ainoastaan kriisimaissa vaan myös esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa on ollut pankkeja, jotka ovat luotottaneet kriisimaita ja sitä kautta niiden taseisiin on tullut huonoja luottoja. Siitäkin esiintyy hyvin erilaisia arvioita, miten paljon sellaisia luottoja on ja mikä on pankkien pääomitustarve niiden takia. On tehty useita stressitestejä ja riippumattomia arvioita. Kuinka suuren uskot tämän muhivan kriisin olevan? Miten se voitaisiin ratkaista?

TÄHÄN VOI todeta, että jos nämä tasearviot ja -tarkastukset ja stressitestit, jotka tänä vuonna tehdään, paljastavat suuria pääomavajeita pankeissa, niin ensimmäiseksi pankit saavat mahdollisuuden hakea lisää pääomia markkinoilta osakkeenomistajilta. Jos se ei onnistu, niin sitten on edessä pankkien uudelleenjärjestely ja sijoittajavastuun toteuttaminen. Jos sitten uudelleenjärjestelyjen tueksi tarvitaan julkista pääomitusta, niin se vastuu on kotivaltiolla. Jos kotivaltio on sellaisessa tilanteessa, että se tarvitsee lainaa, niin tällöin on käytettävissä EVM:n[4] lainausmahdollisuus, jolloin se menisi samalla lailla kuin Espanjan jo päättyneessä pankkiohjelmassa. Tämä on marssijärjestys.

Tämä on asia, joka on aika kiireesti hoidettava. Pankkiunionihan ei siihen hätään ehdi eikä sitä ole siihen akuutin ongelman hoitoon tähdättykään.

ON TOSIAAN juuri näin, että on eri asia siinä vaiheessa, kun pankkien kriisinhallintarahasto on saavuttanut täyden kokonsa.

Pankkiunioni tekee pankkikriiseistä tulevaisuudessa todennäköisesti pienempiä muttei kokonaan estä niitä.

Tuleeko pankkiunionista sellainen, että se todella ehkäisee tulevia kriisejä? Niihinhän se on tähdätty.

KYLLÄ. Siinä tärkeää on se, miten sijoittajavastuun toteuttaminen vähentää jatkossa liiallista riskinottoa. Toinen asia on sitten se, miten paljon pankkien omavaraisuusaste (oma pääoma suhteessa taseen loppusummaan) paranee. Omavaraisuusaste on huomattavasti matalampi kuin pankkien ns. ydinvakavaraisuus. Tässä suhteessa monet eurooppalaiset pankit ovat huonossa jamassa. Tämä omavaraisuus pitää saada pysyvästi korkeammalle tasolle. Ja kolmas on sitten pankkivalvonnan ammattitaito. Nyt johtopaikat on täytetty, ja siinä selvästi valintakriteerinä on ollut ammattitaito. Sinne on valittu erittäin päteviä henkilöitä.

NÄIDEN KOLMEN asian - sijoittajavastuu, miten se toimii ennaltaehkäisevästi, riittävät puskurit pankkeihin ja sitten valvonnan ammattitaito – kautta riskien pitäisi vähentyä. Mutta se on ihan selvää, että kyllä me tulemme tulevaisuudessakin näkemään pankkikriisejä. Nuo kolme asiaa tekevät niistä todennäköisesti vain pienempiä.

Haluaisin tähän jatkoksi nostaa kolme sellaista asiaa, jotka ovat olleet julkisuudessa esillä kritiikkinä. On tietysti muitakin, mutta nyt nämä kolme asiaa. Ensinnäkin pankit ja niiden etujärjestöt valittavat kovasti, että vakavaraisuusvaatimusten sekä valvonnan ja sääntelyn kiristäminen tukahduttaa pankkiluottomarkkinoita, ja se on yksi syy, miksi euroalueen elpyminen viipyy. Onko tässä mitään itua?

SIITÄ ON käyty erittäin hyvä keskustelu viime aikoina. Juuri tästä asiasta oli **ADMATIN JA HELLWIGIN** (2013) kirja. Sen jälkeen käytiin paljon debattia juuri siitä, että on sanottu kovempien vakavaraisuusvaatimusten tukahduttavan luotonantoa. Siihen on hyvin seikkaperäiset vastaukset näillä kahdella tekijällä. Mutta talouspolitiikka on valintoja, ja tässä suhteessa varmaan sillä on joku hinta, että pankit ovat vakavaraisempia.

Nythän EKP on vihjannut tulevansa apuun sillä tavalla, että paketoitai-

LUOTTOLUOKITUSTEN VAIKUTUKSET VALTIONLAINOJEN KORKOIHIN RIIPPUVAT MM. LÄHTÖTASOSTA JA AJANKOHDASTA.

siin pankkien luottoja, joita EKP voisi sitten ostaa ja sillä tavalla helpottaa pankkien luotonantoa, yhtenä keinona torjua luottolamaa tai sen uhkaa. Toinen asia on väite, että pankkiunionin rakennuspalikoihin on ujutettu myös se, että Eurooppa-neuvoston eli valtionpäämiesten kokous viime kädessä voi estää valvontaviranomaisen päätöksen toimeenpanon. Voisi kuvitella, että joku poliitikoille tärkeä pankki on vaikeuksissa ja valvontaviranomaiset esittävät sen suhteen joitakin toimenpiteitä, niin poliitikot voivat hylätä sen. Onko näin?

EI OLE. Päätöksenteko perustuu kriisinratkaisuneuvoston mahdollisimman itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan. Sen päätöksen muuttaminen tai kumoaminen edellyttää sekä komission että Ecofin-neuvoston reagointia. Eurooppaneuvostolla ei ole tässä mitään roolia.

Jos pankkien oma kriisirahasto olisi suuri, niin sijoittajavastuun toteuttamiseen olisi vähemmän kiinnostusta.

Kolmas asia on vähitellen kerättävä pankkien 55 miljardin euron kriisirahasto - eikö se ole tavattoman pieni? Verrattuna pankkien yhteenlaskettuun taseeseen se on jotain promillen luokkaa tai vähän yli. Mihin se oikeastaan riittää?

TÄSSÄ ON minusta hyvä pitää mielessä se, että nyt on tarkoitus panna täytäntöön sijoittajavastuuta. Jos ajatellaan Yhdysvalloissa tätä vastaavaa viranomaista, joka on FDIC[5], niin sillä on käytettävissä vain - voisiko sanoa - taskurahoja, ja se on sulkenut satoja pankkeja sijoittajavastuuta toteuttamalla ja hyvin pienillä resursseilla. Jos olisi iso julkinen tai iso rahasto ylipäänsä, olisi se omiaan ohjaamaan siihen, ettei sijoittajavastuuta toteuteta.

Onko sen takana periaatteessa ja tarvittaessa vielä EVM?

SE ON sitten oma kysymyksensä. Paljon muuten myös on kritisoitu tätä päätöksentekoa, jossa viime kädessä poliitikot päättävät, jos on kyseessä tarpeeksi iso pääomitustarve. Se on kuitenkin juuri niin kuin sen pitää olla eli että julkisen tuen käyttö on vaikeamman reitin ja erillisen päätöksen takana aivan samalla lailla kuin Yhdysvalloissa on Dodd-Frank-lainsäädännön osalta tilanne ollut jo pari vuotta.

VALTION VELKA JA LUOTTOLUOKITUKSET

Siirtykäämme sitten Suomen tilanteeseen ja aluksi luottoluokitushuoleen, joka näyttää olevan hyvin suuri niin poliitikoilla kuin virkamiehilläkin nykyään Suomessa. Suomihan on Saksan ja Luxemburgin kanssa yksi kolmesta jäljellä olevasta euromaasta, jolla on korkein AAA-luottoluokitus kolmelta suurimmalta luottoluokittajalta.[6] Asiaan kiinnitetään meillä hämmästyttävän paljon huomiota. Onko tämä jokin suomalainen erikoisuus vai tiedätkö, onko korkean luottoluokituksen säilyttäminen samanlainen ongelma ja yhtä paljon esillä muissa euromaissa? Mitä nämä muut maat ovat ajatelleet tästä asiasta? Voitko yleistää mitenkään tai kertoa esimerkkejä?

ON VAIKEA yleistää, mutta kyllä se on huoli myös muissa maissa. Hyvä esimerkki näiden luottoluokitusten merkityksestä on, että kun tässä juuri Irlannin luottoluokitusta parannettiin, niin kuinka suuri paino sillä oli sikäläisessä keskustelussa.

Koetin vähän kaivaa tutkimustietoa siitä, miten luottoluokitukset ja valtion lainakorot ovat yhteydessä toisiinsa. Hyvin vähän löysin mitään ihan tuoretta tutkimusta. Aizenman et al. (2013) julkaisivat viime syksynä työpaperin, jonka 26 EU-maan aineistossa vuosilta 2005-2012 havaittiin epälineaarinen yhteys luottoluokituksen ja valtion lainakoron välillä:

- **hyvin herkkä matalimmissa luokissa**
- **heikko yhteys B- -luokan alapuolella ja A-luokan yläpuolella (jossa on vielä 5 luokkaa)**
- **keskiluokissa melko herkkä, erityisesti on kynnys luokassa B++, joka on rajana ns. matalan investointiluokan ja spekulatiivisen luokan välillä**

Euroalueen kriisimaat sijoittuvat tällä hetkellä tuohon keskiluokkaan. Mutta tämä on vain yksi tutkimus.

VARMASTI TUTKIMUKSIA on tästä aiemmin tehty paljonkin, mutta varmaan on niin, että ne ovat myös ajassa riippuvaisia...

...kyllä, niin tässäkin oli käyttäytyminen erilaista ennen finanssikriisiä ja sen jälkeen.

JOO, JA jos hakee vertailua muista rahaliitoista, niin Yhdysvaltojen osavaltioiden velkakirjojen korkojen erot ovat ihan merkittäviä, vaikka muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta niiden velkatasot ovat hyvin matalat...

...joka taas johtuu siitä, että siellä liittovaltio nimenomaan ei pelasta, jos ne velkaantuvat. Se hillitsee velkaantumista.

AIVAN OIKEIN.

Siitä on jo 1800-luvulta sellainen päätös olemassa.

1840-LUVULTA. Itse asiassa tätä olen itse paljon ja pitkään tarkastellut myös euroalueen alkuaikoina. Suomen puolelta vuonna 2003 tuotiin esille, mitä syitä siinä mahdollisesti on, että luottoluokitukset eivät näy enempää koroissa.

On esitetty ihan äskettäinkin, että maissa, joissa on oma raha ja kelluva valuuttakurssi, luottoluokitus ei ole niin suuri huolenaihe. Tällä tavalla

PUDONNEEN LUOTTOLUOKITUKSEN TAKAISIN SAAMINEN VOI OLLA PITKÄ TIE.

ajateltuna euroalueen jäsenmaat kuten Suomi ovat eräänlaisessa loukussa, koska niillä ei ole sitä mahdollisuutta, että ne ”painaisivat” omaa rahaa ja antaisivat valuuttakurssin joustaa. Miten kommentoisit tätä?

TAVALLAAN TUOSSA aiemmin viitattu EKP:n OMT on vähentänyt tätä eroa. Viime kädessä on niin, että se, miten maa hoitaa asiansa, vaikuttaa näihin korkoihin, oli eurossa tai ei. Meillä on itsellämme kokemukset 1990-luvun alusta, kun ei oltu eurossa ja laman pidentyessä luottoluokitus alkoi tippumaan. Se oli kaukana vielä B-luokasta, mutta siinä tilanteessa...

...oliko se ennen vai jälkeen syyskuun 1992, kun markka päästettiin kellumaan?

SEN JÄLKEEN. Luottoluokitushan tuli tasaisesti alas.

Oliko se sitten eduskunnan päätös pelastaa pankit, joka muutti sen tilanteen?

EI, JOS viittaat tähän luottoluokituksen paranemiseen.

Mikä sitten katkaisi sen heikkenemisen?

SE, ETTÄ alettiin saada luottoluokitusta takaisin, oli yllättävän pitkä tie. Ennen kuin meillä oli takaisin kolme A:ta myös kaikilta luottoluokittajilta, oltiin helmikuussa 2002 (kuvio 1). Opetus siitä oli, että luottoluokitus kyllä tulee alas helposti ja verrattain hyvälläkin luottoluokituksella rahan saanti voi osoittautua aika hankalaksi. Ja sitten luottoluokituksen palauttaminen kestää kohtuullisen kauan.

Mutta milloin se käänne tapahtui? Minä muistan senaikaisesta keskustelusta sen, että ratkaiseva hetki olisi ollut eduskunnan helmikuussa 1993 hyväksymä ponsi, että pankit pelastetaan.

ERÄS KÄÄNNE oli, kun 31.3.1993 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen, että valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon käännetään 70 prosentin tasolla vuonna 1997. Mutta kesti siitä kyllä vielä pitkän aikaa ennen kuin tilanne oli sellainen, että olisi voitu sanoa sen vakautuneen. Kyllä se liittyi - varmaan siinä oli eri vaiheita - vuoden 1995 hallitusohjelmaan, ohjelman toimenpiteiden toteuttamiseen, 1995 palkkaratkaisuihin ja niin poispäin. Siitä se vakautuminen vasta alkoi. Se näkyi myös korkojen kehityksessä.

Onko nyt sitten tilanne sellainen ja uskotaanko VM:ssä, että Suomi voi ajautua sellaiseksi kriisimaaksi, jonka luottoluokitus romahtaa? Ei nyt välttämättä 1990-luvun alun kaltaiseksi eikä Kreikan kaltaiseksi mutta kuitenkin sellaiseksi, jonka luottoluokitus voi romahtaa. Onko sellainen pelko olemassa? Hallitseeko se politiikkaa tai sen valmistelua?

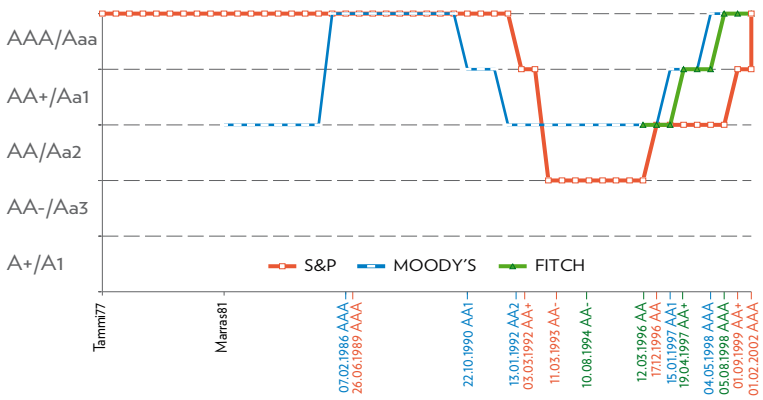
KYLLÄ NÄMÄ hallituksen esittämät ja eduskunnan päättämät sopeutustoimet, viime syksyn palkkaratkaisut ja rakenteelliset toimet ovat olleet tuiki tarpeellisia tällaisen kriisiskenaarion toteutumisen riskin pienentämisessä. Taas meillä 1990-luvun alku on kyllä hyvä muistutus siitä, miten nopeasti tilanne voi meilläkin muuttua.

KESTÄVYYSVAJETTA ON, MUTTA KUINKA PALJON?

Niin, silloinhan valtion velka oli alun perin jotain 10 prosenttia suhteessa bkt:een. Se nousi sitten yli 50 prosenttiin hyvin nopeasti. Se oli tosi hurjaa menoa. Mennäänpä sitten kestävyysvajeeseen. Viime elokuussa VM arvioi Suomen julkisen talouden kestävyysvajeeksi 4,7 prosenttia suhteessa bkt:een, siis runsaaksi 9 miljardiksi euroksi vuoden 2017 rahassa. Onko turhaa kysyä, onko siihen tulossa muutoksia, koska varmaan se asia ei ole julkinen, vai mitä?

JOO, SIINÄ VM:n kansantalousosasto laatii riippumattoman uuden arvion ke-

Kuvio 1. Suomen valtion valuuttamääräisen velan luokitukset 1977-2002.*



* 1.1.1999 alkaen valuuttamääräisen sekä euro- ja markkamääräisen velan luokitukset ovat samat.

Lähde: Valtiovarainministeriö.

hysriiheen mennessä, ja se on sellainen, mihin minulla ei ole eikä kuulukaan olla sananvaltaa.

Kestävyysvaje on aina arviolaskelma ja perustuu moniin oletuksiin, joista voidaan olla eri mieltä. Esimerkiksi EU:n komission arvio on VM:n arviota isompi, mutta ETLAn ja PT:n arviot ovat suuruusluokaltaan vain korkeintaan puolet VM:n arviosta. Hallitus kuitenkin tekee isoja ja kauaskantoisia päätöksiä juuri VM:n laskeman luvun perusteella. Miten kommentoisit tätä asetelmaa?

TOTTA KAI nämä arviot ovat epävarmoja, mutta komissio, OECD, IMF ja kaikki arvioivat, että Suomen kestävyysvaje on suurempi kuin mitä VM arvioi. Sitten meillä on esimerkiksi ETLAn arvio, joka on selvästi VM:n arviota pienempi. ETLAn arviossa eräs tärkeä oletus on, että vanhusten terveiden vuosien määrä lisääntyy yhtä paljon kuin eliniän odotteen nousuvuosien määrä.

Kestävyysvajearviot ovat aina epävarmoja, mutta riskeihin pitää varautua.

Eli sairaat vuodet pysyvät vakiona, kun elinikä pitenee. Ne jäävät vaan sinne loppuun. Viimeiset pari vuotta tai muutamat kuukaudet ovat niitä kalleimpia.

KYLLÄ. Tämä on tietenkin rohkea oletus ja kuitenkin julkiset palvelut ja eläkkeet pitää pystyä rahoittamaan, vaikka tämä oletus ei toteutuisikaan.

Eli siihen pitää varautua. Se on riskinottoa, jos ei varauduta.

MUISTAN, ETTÄ Mauno Koivisto on sanonut jotenkin tähän tyyliin, että odotukset voidaan pettää, mutta lupaukset täytyy lunastaa.

Toinen kriittinen kohta tässä ilmeisesti on se, miten nähdään ihan lähivuosien kehitys eli minkälaiseen tilanteeseen päästään tällä vaalikaudella tai vuoteen 2017 mennessä. Sillä on aika suuri merkitys, miltä kestävyysvaje näyttää pitkällä aikavälillä.

KYLLÄ. Tavallaan tämä on yksi näitä isoja kysymyksiä tällä hetkellä, kuinka paljon tästä viimeisen viiden vuoden aikana toteutuneesta jälkeenjääneisyydestä jostain aiemmasta kasvutrendistä on pysyvää. Jos tuotantopotentiaalin tason lasku on ollut pysyvä, niin silloin julkisen talouden rakenteellinen alla oleva tasapaino on huonompi verrattuna siihen, että tämä olisi väliaikainen suhdanne-

MONET KUNTIEN TEHTÄVIEN VIIMEAIKAISET LISÄYKSET OVAT TÄHDÄNNEET PALVELUJEN YHDENVERTAISUUDEN JA LAADUN TURVAAMISEEN.

kuoppa. Siinä mielessä se on juuri näin, että tämän ns. lähtölavan, alkutilanteen määritteleminen on hirveän tärkeää koko kestävyysvajeen kannalta.

Siinä voitaisiin verrata 1990-lukuun, jolloin laman jälkeen tulivat seitsemän lihavaa vuotta (1994-2000), joina kasvu oli keskimäärin 4½ prosenttia. Sellaista ei varmaan nyt ole odotettavissa.

NIIN, TAI kukaan ei tiedä. Mutta tämä on erittäin hyvä vertaus, koska silloin oli tavallaan kuoppa, joka täyttyi, ja nyt sitten onko se niin, että me olemme kuopan pohjalta kasvamassa...

...uudella trendiuralla, alemmalla uralla?

NIIN.

Täyttyykö nyt bkt:n kuoppa vai jäämmekö entistä alemmalle trendikasvu-uralle?

Missä määrin luotat kansainvälisten järjestöjen ja komission arvioihin kestävyysvajeesta, jotka ovat suurempia? Mihin ne perustuvat? Meillä on vähän ollut sellainen kuva, että niitä ei ole kovin huolellisesti tehty tai kenties niissä on nojauduttu täältä Suomesta saatuihin tietoihin.

NIIN KUIN totesin, totta kai ne ovat epävarmoja, ja ne on laadittu hyvin pelkistettyjen laskentakehikoiden perusteella. Toisaalta niitä samoja laskentakehikoita on käytetty myös kaikkiin muihin maihin. Ne ovat herkkiä näille tietyille kriittisille oletuksille, mutta sanotaan näin, että ymmärtääkseni kaikki laitokset Suomessa ja ulkomailla toteavat, että Suomella on kestävyysvaje, ja kysymys on siitä, kuinka iso se on.

RAKENNEPOLIITTINEN OHJELMA HILLITSEE MENOJEN KASVUA

Vedät hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (VALTIONEUVOSTO 2013) johtoryhmää. Mitä ne rakenteelliset uudistukset ovat ja tarkoittavatko ne säästölistoja?

EI. Rakenneuudistukset ovat yhtäältä kasvua ja työllisyyttä vahvistavia uudistuksia ja toisaalta julkisia menoja hillitseviä uudistuksia. Sinne mahtuu iso kirjo erilaisia uudistustoimia. Oheinen taulukko on yhteenveto toimista, joilla VM:n arvioima 4,7 prosentin kestävyysvaje voidaan poistaa.

Siis osa niistä on säästöjä ja osa tähtää tulojen, verokertymien lisäämiseen kasvun kautta.

KYLLÄ, JA työllisyyden paranemisen kautta. On sinänsä tärkeää huomata, että vaikkapa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tähtää siihen, että menojen kasvu hidastuisi - ei niin, että näiden menojen tasoa oltaisiin leikkaamassa.

Rakenteellisiin uudistuksiin liittyy poliittinen keskustelu siitä, että varsinkin jos tehdään menoleikkauksia, niin riskinä on se, että ne vaikuttavat haitallisesti talouskasvuun ja työllisyyteen. Nyt puhutaan kolmen miljardin euron lisäsäästöistä senkin yhteydessä. Näistä vaikutuksista on varmaan tehty VM:ssä arvioita. Voitko kertoa niistä?

JOO. Nyt jos ajatellaan vaikkapa tätä rakennepakettia, niin siinähän on kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämien niin, että kuntien menot ovat 2017 miljardin alemmalla tasolla kuin ne muuten olisivat. Tämä on noin puoli prosenttia bkt:sta. Jos ajatellaan, että julkisten menojen kerroinvaikutus bkt:een olisi vaikka yksi...

...joka on myös hyvin epävarma arvio.

JOKA ON myös hyvin epävarma arvio. Tosin viime vuosina on puhuttu siitä, että se voi olla olosuhteista riippuen korkeampi tällaisen rahoituskriisin oloissa ja kun rahapolitiikka on nollakorkorajoitteessa. Nyt jos se kuitenkin olisi vaikka yksi, niin tämä miljardin menojen kasvun hidastuminen neljässä vuodessa alentaisi vuosittaista bkt:n kasvua 0,1 prosenttiyksiköllä. Mutta näissä mallilaskelmissa yleensä nämä finanssipolitiikan vaikutukset jäävät väliaikaisiksi. Ilman muuta sillä olisi tällainen vaikutus mutta kui-

Taulukko 1. Kestävyysvajeen (4,7 % BKT:sta) poisto.

1.	Kuntatalous tasapainottuu	-1,0 %-yks.
2.	Julkisten palvelujen tuottavuus kasvaa ½ % vuodessa	-1,4 %-yks.
3.	Työurat pitenevät 2 vuotta	-1,4 %-yks.
4.	Rakenteellinen työttömyysaste alenee 1 %-yksiköllä	-0,3 %-yks.
5.	Talouden tuotantopotentiaali nousee 1½ %	-0,6 %-yks.
Yhteensä		**-4,7 %-yks.**

Lähde: Valtiovarainministeriö.

JULKISTEN MENOJEN KASVUN HIDASTAMINEN JARRUTTAA TALOUSKASVUA.

tenkin tässä rakennepaketin yhteydessä puhutaan todellakin puolta prosenttia suhteessa bkt:en vastaavien menojen kasvun hillinnästä neljän vuoden aikajänteellä.

Niin, se pitää muistaa, että se ei ole yhden vuoden aikana. Toisenlainen, julkisessa keskustelussa arveluttavaksi piirteeksi katsottu on se, että kun siellä on näitä menojen kasvun hidastustoimia, niin suurin erä kuntien leikkaustoimista on 300 miljoonaa euroa vanhusten laitoshoidosta. Hallituksen suunnitelmissa ei kuitenkaan näytetä huomioitavan sitä, että samalla resurssitarve voi kasvaa toisaalla, esimerkiksi vanhusten kohdalla kotihoidon henkilöstön lisäyksenä. Eihän vanhuksia voi heitteille jättää.

TÄMÄ ON sosiaali- ja terveysministeriön arvio, ja se perustuu siihen, kuinka paljon edullisempaa kotona hoitaminen on suhteessa sairaalahoitoon.

Se on siis nettosäästö. Julkinen keskustelu on ollut harhaanjohtavaa.

KYLLÄ. Nyt on ollut paljon puhetta esimerkiksi dementiapotilaiden hoidosta ja siitä, että Suomessa hoidetaan dementiapotilaista huomattavasti enemmän sairaalassa kuin muissa maissa. Muistan, että THL:n tilastojen mukaan vanhusten sairaalahoidon kustannuksista v. 2011 44 prosenttia aiheutui dementiapotilaista. Tämä dementiapotilaiden aiheuttama kustannus sen tilaston mukaan oli 2,7 miljardia euroa.

Sisältyykö rakenneuudistuksiin verotuksen muutoksia?

KYLLÄ NE on rajattu tämän rakennepaketin ulkopuolelle aika lailla.

Sinänsähän rakenneuudistukset voisivat tarkoittaa myös tulojen rakenteen muutoksia.

ILMAN MUUTA. Verotus on olennainen osa rakennepolitiikan välineistöä.

Entä verotuksen painopisteen muuttaminen tuloverotuksesta välilliseen verotukseen tai yritysverotuksen keventäminen? Ne eivät kuulu sinne.

NE EIVÄT ole siinä rakennepaketin osana, mutta totta kai veropolitiikka on osa rakennepolitiikan välineistöä.

> On ollut hirveän vaikea luopua mistään vanhasta kuntien tehtävästä.

Mitkä ovat rakenneuudistuksen isoimmat ja vaikeimmat osat toteuttaa? Kuntauudistus ja sote-uudistus ilmeisesti ainakin julkisuuden perusteella.

JOO, JA onhan eläkeuudistus iso. Myös työmarkkinoiden toiminnan ja rakenteellisen työttömyyden alentamistoimet ovat isoja asioita, vaikka ne eivät ole saaneet paljon huomiota julkisuudessa. Vaikein ehkä tässä on ollut kuntien tehtävien vähentäminen. Kunnilla on yli 500 lakisääteistä tehtävää, ja niistä karkeasti puolet on tullut 1990- ja 2000-luvuilla. On käynyt niin, että on ollut hirveän vaikeaa luopua mistään vanhasta tehtävästä.

Se ihmetyttää, että kuka ne ennen hoiti, jos on tarvinnut vasta viimeisten parinkymmenen vuoden aikana ottaa kuntien tehtäviksi.

MUTTA EI voi sanoa niinkään, että ne olisivat tuulesta temmattuja. Hoitotakuu, vanhuspalvelulaki ja niin poispäin.

Niillä on tähdätty palvelun laadun parantamiseen.

NIIN, TAI sanotaan yhdenvertaisen ja laadukkaan palvelun turvaamiseen.

Millainen tuntuma Sinulla on siitä, kuka ja miksi vastustaa eniten näitä uudistuksia? Mainitsit jo kuntien vastarinnan.

SANOTAAN NÄIN, että se on aina tietenkin myös näin päin, että on ollut helppoa siinä vaiheessa, kun on lisätty tehtäviä ja parannettu järjestelmiä ja niin poispäin, mutta tämä toiseen suuntaan meneminen on pakostakin vaikeampaa. Siellä on perusteltuja huolia. Ei voi sanoa niin, että poistetaan tarpeettomia tehtäviä, mutta priorisointi on aina vaikeaa. On monia tahoja. ■

Viitteet

1 OMT = Outright Monetary Transactions = EKP:n elokuussa 2012 antama lupaus ostaa euromaiden valtionlainoja jälkimarkkinoilta tarvittaessa ja tietyin ehdoin.
2 ERVV = Euroopan rahoitusvakausväline, euromaiden yhteinen kriisirahasto.
3 Perusjäämä = valtion (tai koko julkisen talouden) rahoitusylijäämä, josta on poistettu korkomaksut.
4 EVM = Euroopan vakausmekanismi on euromaiden perustama osakeyhtiö, jonka tarkoituksena on välittää lainoja kriisimaille.
5 FDIC = Federal Deposit Insurance Corporation perustettiin alkujaan hoitamaan Yhdysvaltain pankkien talletusvakuutusjärjestelmää.
6 Kolme suurinta luottoluokittajaa ovat yhdysvaltalaiset Fitch, Moody's ja Standard & Poor's.

Kirjallisuus

ADMATI, A.R. & HELLWIG, M. (2013), The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It, Princeton, NJ: Princeton University Press.

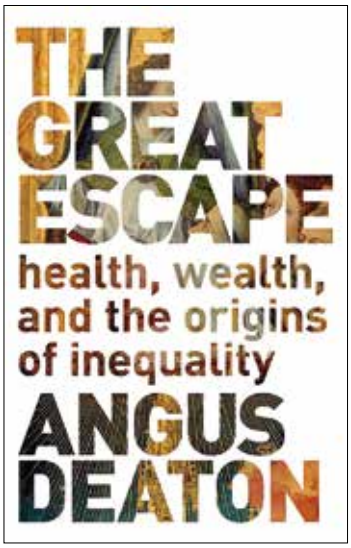
AIZENMAN, J. & BINICI, M. & HUTCHISON, M.M. (2013), Credit Ratings and the Pricing of Sovereign Debt During the Euro Crisis, NBER Working Paper 19125.

VALTIONEUVOSTO (2013), Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.

LUKUVIHJE

OHTO KANNINEN
Vanhempi tutkija
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
ohto.kanninen@labour.fi

Optimistinen tulevaisuudenkuva



ANGUS DEATON: The Great Escape - Health, Wealth and the Origins of Inequality. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013. 376 s.

Princetonin yliopiston professori Angus Deaton kertoo kirjassaan oman versionsa epätasa-arvon historiallisesta kehityksestä ja hieman tulevaisuudestakin. Hän keskustelee hyvinvoinnin kehityksestä teknisellä ja osaavalla, mutta samalla humaanilla otteella. Terveyden ja vaurauden tämän hetken valtavat globaalit erot saavat selkeän tarinan pakona materiaalisesta puutteesta ja lyhyestä elinajanodotteesta. Tähän pakoon vain osa maapallon väestöstä on päässyt osalliseksi. Deaton kuitenkin ennustaa, että jos vauraat ihmiset eivät aktiivisesti estä muitakin pakenemasta, todennäköisesti loputkin maailman väestöstä pääsee ennen pitkää eroon absoluuttisesta köyhyydestä ja lapsikuolemista. Hän lopettaa teoksensa tiukkaan ja hyvin perusteltuun kehitysavun kritiikkiin.

Deaton keskittyy terveyden ja tulojen kehitykseen, vaikka hän toteaakin, että tasa-arvo sisältää paljon muutakin kuin nämä kaksi ulottuvuutta. Tulojen kohdalla hänellä ei ole ekonomistille kovin paljon uutta sanottavaa. Maiden sisällä tuloerot kasvavat, mutta koska Kiina ja Intia ovat rikastuneet, niin maailmanlaajuisesti tuloerot ovat hieman pienentyneet. Jotkut maat ovat jääneet jälkeen perässähiihtäjän edusta huolimatta.

Mielenkiintoisempi osa kirjaa on kuitenkin se, kun Deaton kertoo terveyden ja terveyserojen historiallisesta kehityksestä. Terveyden mittarina hän käyttää lähinnä elinajanodotetta ja väestön keskipituutta. Keskustelu on kovin konkreettista elinajanodotteesta ja pituudesta puhuttaessa, minkä takia teksti on erittäin sujuvaa. Deaton esittelee tyylikkäästi kuinka tällä hetkellä vallitseva elinajanodotteen räikeä maailmanlaajuinen epäoikeudenmukaisuus perustuu siihen, että jotkin kansanryhmät ovat uuden lääketieteelliseen ja muuhun ymmärrykseen perustuen kyenneet pakenemaan suuria lapsikuolleisuuslukuja ja siten onnistuneet nostamaan elinajanodotettaan huomattavasti. Ensimmäisenä valtavia lapsikuolleisuuslukuja pakenivat 1700-luvun puolivälistä alkaen Euroopan aateliset, jotka saivat käyttöönsä rokotteiden esiasteita.

Tämä pako ei sinällään heikentänyt muun väestön elinajanodotetta muuten kuin suhteellisesti. Ja onneksi muukin väestö nykyään rikkaissa maissa pääsi nauttimaan korkeammasta elinajanodotteesta noin sata vuotta myöhemmin. Sittemmin myös monet niin sanotut kehitysmaat ovat onnistuneet pelastamaan väestönsä niiltä sairauksilta, jotka aiheuttavat suuressa määrin lapsikuolleisuutta. Epäoikeudenmukaiselta vaikuttava nykytilanne siis kätkee taakseen valtavan menestystarinan.

Angus Deaton on pohjimmiltaan optimisti ja uskoo lopunkin ihmiskunnan saavuttavan korkean elinajanodotteen pian, kunhan paras tietämys ja osaaminen saadaan leviämään koko planeetan väestön käyttöön. Joillakin köyhillä alueilla on edelleen vaikeita ja laajoja tautiepidemioita, joihin rokotetta ei vielä ole kehitetty, kuten malaria ja HIV/AIDS. Kuitenkin esimerkiksi HIV/AIDS on saatu nykyiselläkin lääkityksellä muutettua ei-tappavaksi. Tämä on tapahtunut historiallisesti katsoen ennätysajassa muihin tappaviin tautiepidemioihin verrattuna.

Kaiken optimisminsa keskellä Deatonin suuri huoli on se, että rikkaat voivat käyttää vaurauttaan köyhien vaurastumisen estämiseksi. Tällöin todella voidaan päätyä tilanteeseen, jossa osa väestöstä juuttuu köyhyyteen. Varoittavaksi esimerkiksi Deaton ottaa nykyisen kotimaansa Yhdysvallat, jossa eliitti on käyttänyt poliittista valtaa siten, että suuri enemmistö väestöstä ei ole päässyt nauttimaan kasvun hedelmistä täyspainoisesti vuosikymmeniin.

Viimeisessä luvussa Deaton kirjoittaa kehitysavusta. Luku on kirjan selkeästi poleemisin osa. Deatonin näkemyksen mukaan kehitysapu ei ole kokonaisuudessaan ja nykymuodossaan suositeltavaa tai hyödyllistä. Vaikka monet projektit ovat olleet hyödyllisiä, kokonaisuudessaan kehitysapu on mah-

dollistanut kehitysmaissa haitallisten instituutioiden ja huonon politiikan ylläpitämisen. Jos hallitus saa rahansa muusta lähteestä kuin kansalta, se ei tarvitse myöskään legitimiteettiä kansalta. Hänen argumenttinsa perustuu osittain ajallisiin yhteensattumiin. Esimerkiksi kylmän sodan loputtua apuhanat sulkeutuivat globaalisti suurelta osalta, mutta Afrikan kasvu kiihtyi juuri tämän jälkeen 1990-luvulla.

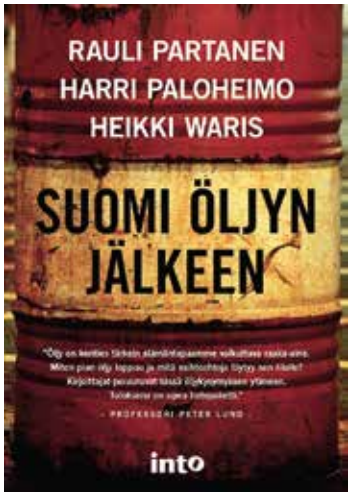
Deaton kirjoittaa toisestakin havainnosta, joka tukee hänen argumenttiaan. Pienet kehitysmaat saavat kehitysapuna suuremman osan budjetistaan kuin suuret kehitysmaat johtuen siitä absurdista tosiasiasta, että maat tykkäävät antaa apua kaikille kehitysmaille suunnilleen tasapuolisesti riippumatta väestön koosta. Toisaalta emme kuitenkaan havaitse pienten maiden kehittyvän nopeammin kuin suurten, vaan itse asiassa käy päinvastoin.

Lisäksi Deaton haukkuu kehitysavun tavoitteenasettelua. Tavoittelemme 0,7 prosentin bkt-osuutta kehitysavulle, emme joitakin tiettyjä kehitystavoitteita, joita jokaisen maan avun tulisi tuottaa. Positiivisena esimerkkinä onnistuneesta kehitysavusta hän nostaa kuitenkin keskitetyt rokote- ja lääkityskampanjat joita YK-johtoisesti on maailmassa järjestetty. Kun organisaatiolla on yksi selkeästi määritelty tavoite, eikä se vaadi monimutkaisia instituutioita vastaanottavassa massa, voidaan saavuttaa hyviä ja konkreettisia tuloksia. Tässä piilee Deatonin kritiikin ydin. Jos instituutiot ovat kunnossa, kehitysapua ei tarvita. Jos instituutiot eivät ole kunnossa, mikään määrä kehitysapua ei riitä. Koska kehitysavulla yleensä sivutuotteena tuetaan huonoja instituutioita, se on useasti haitallista.

Deaton kuitenkin luettelee monia keinoja, jotka toimisivat paremmin kuin nykyiset järjestelmät, esimerkiksi reilummat kansainvälisen kaupan säännöt ja maahanmuutto ovat hänen mukaansa kannatettavia kehitysyhteistyön muotoja.

Kokonaisuutena Deaton maalaa erittäin positiivisen kuvan viimeisten vuosisatojen talouskehityksestä. Hän kokee, että loputkin maapallon väestöstä saadaan ennen pitkää elintasollemme. Deaton näkee uhkia siinä, että monet meistä yrittävät aktiivisesti estää heikompia rikastumasta, sillä haluamme säilyttää suhteellisen asemamme. Hän kokee silti, että kerääntynyt tieto ja tekninen kehitys päätyvät lähes vääjäämättä heikoimpienkin hyödyksi.

Pessimistinen tulevaisuudenkuva



RAULI PARTANEN, HARRI PALOHEIMO JA HEIKKI WARIS: Suomi öljyn jälkeen. Helsinki: Into Kustannus, 2013. 341 s.

Rauli Partanen, Harri Paloheimo ja Heikki Waris esittävät kovin pessimistisen tulevaisuudenkuvan kirjassaan ”Suomi öljyn jälkeen”. Kirja käsittelee öljyn tuotantohuippua ja halvan öljyn loppua. Ekonomisteilla on tapan suhtautua öljyntuotannon huipun uhkaan asenteella ”lopulta markkinamekanismi ratkaisee ongelmat”. Partanen, Paloheimo ja Waris taas edustavat huomattavasti enemmän insinöörimäistä lähestymistä. He yksinkertaisesti laskevat, että halpa öljy loppuu ja öljyä tarvitaan lähes kaikkeen mitä teemme nykytaloudessa. Käsissämme on katastrofaalinen ongelma.

Kirjoittajien tarina lähtee siitä tosiasiasta, että suuri osa viimeisten sadan vuoden talouskasvusta on perustunut halvalle öljylle ja maakaasulle. Yksityisautoilun vapaus ja öljystä jalostettu muovi pakkausmateriaalina suorastaan edustavat länsimaista keskiluokkaista korkeaa elintasoa. Maatalouden vihreä vallankumous perustuu halvalle energialle. Myös monet teolliset prosessit tarvitsevat öljyä. Öljyntuotanto ei kuitenkaan ole kasvanut merkittävästi vuosikausiin, vaikka hinta on ollut huipussaan jo pitkään. Kannustimet investoida öljyntuotantoon ovat korkeat, mutta helposti saavutettavia esiintymiä ei enää juuri ole.

Hankalammin saatavilla olevat esiintymät vaativat jo huomattavaa teknistä osaamista tai sitten ne vaativat valtavaa energiakulutusta, jotta niitä saataisiin käyttöön. Huomattavaa teknistä osaamista tarvitaan esimerkiksi Brasilian edustalta viime vuosina löytyneiden öljyesiintymien hyödyntämiseen. Kanadan öljyhiekka edustaa esimerkkiä öljyn lähteestä, jonka hyödyntäminen vaatii huomattavan määrän energiaa

panoksena. Paljon uutisissa esiintyvät liuskeöljyesiintymätkään eivät vaikuta tuovan helpotusta asioiden olotilaan kuin hetkeksi.

Olennainen käsite, joka tekstissä esiintyy useasti, on EROEI (Energy Returned On Energy Invested). Tämä energiantuotannon hyötysuhde on jatkuvasti laskussa öljyntuotannossa. Se tarkoittaa energian kallistumisen on sellaista vipuvaikutusta, että se tekee uuden energian tuotannosta vieläkin kalliimpaa, sillä energian tuotannossa on panoksena aina myös energiaa.

Ekonomisti luottaa siihen, että markkinamekanismi hoitaa asiat pitkässä juoksussa. Suurin huoli kirjaa lukiessa tulee kuitenkin siitä, että keskipitkällä aikavälillä voi tulla ongelmia energiantuotannon ja ennen kaikkea liikenteen järjestämisen osalta. Liikenne edustaa noin puolta Suomen öljynkulutuksesta. Liikenteen polttoaineeksi öljystä jalostettu bensa on ideaalista. Bensaa ja dieseliä voitaisiin tuottaa esimerkiksi kivihiilestä, mutta prosessi on hyötysuhteeltaan hyvin tehoton. Sähköautot tuntuvat nousevan olennaisimmaksi vaihtoehdoksi.

Öljyntuotannon huipun erääksi harvaksi positiiviseksi puoleksi voidaan laskea se, että kasvihuonekaasupäästöt eivät voi jatkaa kasvuaan samaa vauhtia, kun öljyn tuotanto ei kasva. Tietysti maakaasusta ja kivihiilestä saa vielä paljon kasvihuonekaasuja irti, mutta kirjoittajien näkemyksen mukaan tahti tulee hidastumaan halpojen fossiilisten polttoaineiden saannin vaikeutuessa.

Kirjoittajien näkökanta on, että harvaanasuttu Suomi on erityisen huonosti varautunut öljyn hinnan mahdolliseen tulevaan nousuun. Jos öljyn hinta nousee nopeasti, voi edessä olla vastaavaa jatkuvaa kriisiä kuin 1970-luvulla nähtiin. Kallis öljy tekee elintason säilyttämisen vaikeammaksi, sillä paljon resursseja tulee investoida substituuttien tuottamiseen, jotta saisimme aikaiseksi edes saman taloustuotannon määrän.

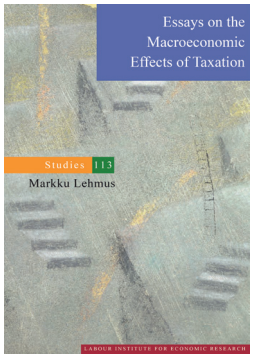
Tyylillisesti kirjan yleinen alarmistinen asenne esimerkiksi finanssimarkkinoita kohtaan hieman heikentää sanoman vaikutusta. Lisäksi kirja olisi kaivannut hieman enemmän toimittamista ja yhtenäistämistä. Kokonaisuudessaan kuitenkin kirjoittajat käsittelevät mahdollista tulevaisuuden kehitystä, joka kannattaisi ottaa huomioon Suomenkin julkisessa keskustelussa. Kenties öljyn hintaa kannattaisi nostaa Suomessa haittaveroilla jo nyt. Veroista johtuva korkea öljyn hinta kanavoi varoja valtiolle eikä öljyntuottajille. Investoinnit vaihtoehtoisiin energialähteisiin, kuten kirjoittajien kannattamaan ydinvoimaan ja ydinvoimalla kulkeviin sähköautoihin, voisivat tällaisen ennustettavan kannustimen vauhdittamana tapahtua jo hyvissä ajoin.

Palkansaajien tukimuslaitoksen julkaisuja

T&Y -lehti

Talous & Yhteiskunta -lehteä julkaisee Palkansaajien tutkimuslaitos neljä kertaa vuodessa. Lehden tavoitteena on välittää tutkimustietoa, valottaa ajankohtaisen kehityksen taustoja sekä herättää keskustelua kansantaloudellisista ja yhteiskunnallisista kysymyksistä. Vuosina 1972–1993 lehti ilmestyi nimellä TTT Katsaus.

Lehden toimitus p. 09–2535 7349
Tilaukset www-sivujen kautta tai
p. 09–2535 7338



Tutkimuksia

Tutkimuksia -sarjassa ilmestyvät valmiiden tutkimusten laajat ja perusteelliset loppuraportit. Valmistuvista tutkimuksista lähetetään lehdistötiedotteet, joiden välityksellä tutkimustuloksia esitellään tiedotusvälineille ja suurelle yleisölle.
Julkaistaan laitoksen kotisivuilla.
Tilaukset p. 09–2535 7338

Raportteja

Raportteja -sarjassa ilmestyy erilaisia laajemmalle yleisölle tarkoitettuja kirjoja ja selvityksiä.
Julkaistaan laitoksen kotisivuilla.
Tilaukset p. 09–2535 7338

Työpapereita

Työpapereita -sarjassa esitellään meneillään olevien tutkimushankkeiden väliraportteja sekä kansainväliselle tutkijakunnalle suunnattuja keskustelualoitteita. Työpaperit julkaistaan kokonaisuudessaan verkossa laitoksen kotisivuilla.

www.labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitoksen kotisivuilla on ajankohtaista tietoa laitoksen henkilökunnasta, tutkimuksista, talousennusteista ja seminaareista. Siellä julkaistaan myös Talous & Yhteiskunta -lehden pääkirjoitus ja sisällysluettelo, laitoksen lehdistötiedotteet sekä kuukausittain vaihtuvia kolumneja. Lisäksi laitoksen tutkijat kommentoivat kotisivuilla ajankohtaista talouskehitystä. Laaja taloustietopaketti sisältää aikasarjoja lukuina ja kuvioina mm. tuotannosta, työmarkkinoista, inflaatiosta, ulkomaankaupasta, koroista ja julkisesta taloudesta.

<< BAS2 - Itella Posti Oy <<
Itella Green

Palkansaajien tutkimuslaitos on vuonna 1971 perustettu itsenäinen ja voittoa tavoittelematon kansantalouden asiantuntijayksikkö. Laitoksessa tehdään taloustieteellistä tutkimusta ja laaditaan suhdanne-ennusteita. Lisäksi laitoksen tutkijat toimivat ulkopuolisissa asiantuntijatehtävissä sekä osallistuvat aktiivisesti julkiseen talouspoliittiseen keskusteluun. Palkansaajien tutkimuslaitoksen toiminnan tavoitteena on tarjota tutkimustietoa yhteiskunnallisen keskustelun sekä päätöksenteon tueksi.

Palkansaajien tutkimuslaitoksessa tehtävän tutkimustyön painopiste on tilastollisiin aineistoihin perustuvassa empiirisessä tutkimuksessa. Sen taustalla on vahva teoreettinen näkemys ja tieteellisten menetelmien asiantuntemus.

Pitkänsillanranta 3 A, 6. krs
00530 Helsinki Finland

P +358 9 2535 7330
F +358 9 2535 7332
www.labour.fi

Vuosikerta 25,00 €
Irtonumero 8,00 €

ISSN-L 1236-7206
ISSN 1236-7206 (painettu)
ISSN 1795-181X (pdf)