Talous & Yhteiskunta

3 / 2012

KUNNAT MUUTOKSESSA

Talousennuste 2012-2013

Heikki A. Loikkasen haastattelu

Talous & Yhteiskunta

40. vuosikerta
4 numeroa vuodessa

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
Heikki.Taimio@labour.fi

Taitto ja tilaukset:
Irmeli Honka
P. 09–2535 7338
Irmeli.Honka@labour.fi

Toimitusneuvosto:
Jaakko Haikonen
Tuomas Harpf
Harri Järvinen
Olli Koski
Marjo Ollikainen
Jari Vettenranta

Tilaushinnat:
Vuosikerta 22,00 €
Irtonumero 7,00 €

Painopaikka:
Kirjapaino Jaarli Oy

Valokuvaus:
Maarit Kytöharju

Kansi:
Maarit Kytöharju

Kannen kuvat:
Maarit Kytöharju

ISSN-L 1236–7206
ISSN 1236–7206 (painettu)
ISSN 1795-181X (verkkojulkaisu)

Sisällys

3 / 2012

Heikki Taimio
Pääkirjoitus 3

Talousennuste 2012–2013
Euroopan velkakriisi hidastaa kasvua 4

Kirjat, Markku Lehmus
Paul Krugman: End This Depression Now! 20

Mauri Kotamäki ja Matti Virén
Suomi vuonna 2100: haaste mallinrakentajille 22

Pauli Forma, Risto Kaartinen ja Toni Pekka
Työhyvinvointi, työnantajamaine ja työssä jatkaminen kuntatyössä 29

Kirjat, Mari Kangasniemi
Andrés Solimano: Chile and the Neoliberal Trap. The Post-Pinochet Era 34

Reijo Vuorento
Kuntauudistus ja kuntatalous 36

Kolumni
Kenneth Snellman: Valtionosuusjärjestelmä ja tasavertaisuus 42

Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä
Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen 44

Eero Lehto
Mikä on tuloerojen vaikutus kunnallisveroprosenttiin? 49

Teemu Lyytikäinen
Kiinteistövero – taloustutkijoiden lemmikki ja kansalaisten inhokki 54

Mari Vaattovaara ja Matti Kortteinen
Segregaatiosta ja sen inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä 60

Heikki Taimio
Tutkimustietoa kannattaa hyödyntää kuntauudistuksessa
– professori (emeritus) Heikki A. Loikkasen haastattelu 67

Suhdanteet 76

Hyvinvointi-valtio tienhaarassa

36

54

66

Suomessa valtio säätelee pitkälti, mitä hyvinvointipalveluja kuntien tulee järjestää, ja valtio myös osittain rahoittaa ne. Useat mielipidetiedustelut ovat jo pitkään osoittaneet, että noin 4/5 suomalaisista kannattaa hyvinvointivaltiota. Tuoreimman, syyskuun alussa julkistetun barometrin (Terve.fi) mukaan jopa 80 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämästä, että Suomi on hyvinvointivaltio, missä kuitenkin hyvinvointi eriarvoistuu nopeasti eri syistä johtuen. Tämän luulisi antavan myös päättäjille syytä huoleen. Siitä onkin jo ollut hieman merkkejä näkyvissä.

Tutkijoiden keskuudessa on ollut vallalla käsitys, että suomalainen hyvinvointivaltio saavutti huippunsa juuri ennen Suurta Lamaa, 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Toki senkin jälkeen siihen on tullut uudistuksia ja leikkauksia, mutta yleistaso ei ole juuri muuttunut.

Katselin hieman Tilastokeskuksen taulukoita julkisista menoista ja niiden tehtävittäisestä kehityksestä vuoden 1990 jälkeen. Monille taitaa tulla yllätyksenä tieto, että kuntien menojen osuus bkt:stä on pysynyt suunnilleen samana, kuten myös julkisyhteisöjen kokonaisosuus. Heikoissa suhdannetilanteissa osuudet ovat luonnollisesti nousseet selvästi. Yllättävää lienee myös se, että tehtävittäin luokitellussa menokehityksessä ainoat merkittävät muutokset ovat olleet elinkeinoelämän edistämisen vähentyminen sekä toisaalta yleisen julkishallinnon ja terveydenhuollon osuuksien pieni nousu.

Hyvinvointivaltion kansantuoteosuus ei siis ole juuri muuttunut, mutta kansa on huolissaan hyvinvoinnin eriarvoisuuden kasvusta. Hyvinvointivaltion ja erityisesti kuntien palvelujen tarkoitus on ollut edistää kansalaisten hyvinvointia. Onko siis käynyt niin, että näiden palvelujen tarve on kasvanut? Talous on avautunut kansainväliselle kilpailulle, työelämän vaatimukset ovat muuttuneet, ikäihmisten määrä kasvaa nopeasti jne. – on helppo luetella hyvinvointipalvelujen tarpeeseen vaikuttavia asioita, jotka ovat toisin kuin 20 vuotta sitten.

Tulevien kuntavaalien keskeisimpiä kysymyksiä tulisikin olla se, miten vastataan hyvinvointivaltion nykyisiin haasteisiin. Nähdäänkö, että sen tarve on kasvanut ja että tämän tulee myös näkyä sen menoissa ja rahoituksessa? Vai valitaanko yksityinen tie, omavastuun ja itse ostettujen palvelujen osuuden lisääminen, asennekampanjat ja vapaaehtoistyö? Jälkimmäisellä tiellä ei ainakaan eriarvoisuus vähene. ■

Heikki Taimio

Euroopan velkakriisi hidastaa kasvua

Palkansaajien tutkimuslaitos
Ennusteryhmä:
Svante Henriksson
Seija Ilmakunnas
Mari Kangasniemi
Mauri Kotamäki
Markku Lehmus
Eero Lehto
Heikki Taimio

Ennuste on julkaistu 4.9.2012

Suhdannenäkymät ovat heikentyneet viime keväästä myös Suomen osalta. Tämä näkyy talouskasvun hidastumisena. Pääsyy heikentyneeseen taloustilanteeseen on Euroopan velkakriisi ja sen aikaansaama rauhattomuus rahoitusmarkkinoilla. Euroopan velkakriisi on lisännyt kotitalouksien ja yritysten pidättyväisyyttä kuluttamisessa ja investoinneissa ei vain Euroopassa vaan myös sen ulkopuolella. Finanssipolitiikan kiristyminen euroalueen kriisimaissa on myös vaikuttanut laajemminkin ja suistanut ainakin kriisimaat taantumaan. Maailmantalouteen voivat vaikuttaa negatiivisesti myös USA:n poliittiset ongelmat sekä Aasian maiden riittämättömät toimet talouskasvun vauhdittamiseksi uudelleen.

Vaikean ja syvän eurokriisin lievittämisessä on edistytty loppukesällä. Näillä näkymin Euroopan velkakriisi on laantumassa niin, että talouskasvun edellytykset vahvistuvat Euroopassa ja laajemminkin kansainvälisessä taloudessa. Heikosta kotimaisesta kysynnästä kärsivä Euroopan talous tukeutuu joka tapauksessa sen ulkopuolisiin maihin, joissa taloustilanne on Eurooppaa selvästi parempi.

Avoimen talouskriisin ja syvän taantuman mahdollisuutta ei toisaalta voida sulkea pois. Jos euromaiden hallitukset ja EKP eivät kykene tekemään päätöksiä, jotka verraten nopeasti tukisivat kriisimaiden pankkien ja valtioiden rahoitusmahdollisuuksia, euroalueen taantuma vain syvenisi sekä tekisi alueen taloudesta entistä haavoittuvaisemman. Tällöin myös edellytykset taloutta tukeviin poliittisiin ratkaisuihin heikkenisivät. Tämän tien päässä on valuuttaunionin hallitsematon hajoaminen, mikä johtaisi väliaikaiseen investointilamaan ja veisi myös Keski- ja Pohjois-Euroopan syvään taantumaan.

Näillä näkymin valuuttaunioni kuitenkin pysyy koossa ja rahoitusmarkkinat ovat rauhoittumassa. Tämä osaltaan johtaa siihen, että kansainvälisen talouden näkymät alkavat kirkastua aikaisintaan tämän vuoden lopulla ja viimeistään ensi vuoden alkupuolella. Tähän suuntaan vaikuttavat myös kehittyvien maiden hallitusten elvytystoimet. Tällöin Suomen bkt kasvaisi tänä vuonna 1,4 prosenttia ja ensi vuonna 2 prosenttia. Yksityisen kulutuksen kasvun hidastuessa talouskasvun vauhdittuminen perustuu viennin elpymiseen.

Euroopan velkakriisi on varjostanut koko EU:n talouskehitystä viimeisen parin vuoden ajan. Välimeren maiden ja Irlannin valtiot ja pankit joutuivat rahoituskriisin vuosien 2008–2009 finanssikriisin jälkiseurauksena. Näiden maiden haavoittuvaisuus selittyy valtion raskaasta velkaantumisesta, julkisen talouden suurehkoista alijäämistä ja/tai yksityisen sektorin liiallisuuksiin menneestä kiinteistörakentamisesta jo ennen syksyä 2008. Rahoituskriisi on näkynyt ennen kaikkea kriisimaiden valtionlainojen korko-

jen nousuna. Kiristämällä finanssipolitiikkaansa kriisimaat ovat sittemmin pyrkineet tyynnyttelemään rahoitusmarkkinoita.

Tällä hetkellä suhteellisen kireä finanssipolitiikka sekä Euroopan velkakriisiä ilmentävä rauhattomuus rahoitusmarkkinoilla taannuttavat koko euroalueen reaalitalouden kasvua. Kun finanssipolitiikan kireys heikentää talouskasvua erityisesti Euroopan kriisimaissa, niin eurokriisin aikaansaama yleinen epävarmuus vaikuttaa laajemmin koko maailmantalouteen latistaessaan reaali-investointeja ja kotitalouksien kulutusta. Kreikan ongelmat kärjistivät tunnelmia noin vuosi sitten, ja kesällä 2012 Espanjan valtion ja pankkien rahoitusongelmat saivat aikaan rauhattomuutta. EKP:n lupaus tukea (joskin ehdollisesti) kriisivaltioita joukkovelkakirjaostoilla on sittemmin rauhoittanut markkinoita niin, että esimerkiksi Espanjan ja Italian valtionlainojen pitkät korot ovat laskeneet prosenttiyksikön ja jopa enemmänkin heinäkuun korkeimmista lukemista.

Keski- ja Pohjois-Euroopan julkisten talouksien kohtuullinen rahoitusasema sekä USA:n toipuminen asuntoluottomarkkinoiden romahduksesta vuonna 2008 ovat toisaalta luoneet edellytyksiä talouskasvun hiljattaiselle voimistumiselle näillä alueilla, kun vain rahoitusmarkkinoilla tuntuva epävarmuus hellittää.

Palkansaajien tutkimuslaitoksen arvion mukaan on edelleen selvästi todennäköisintä, että euroalue pääsee vuoden 2012 lievästä taantumasta hitaan kasvun piiriin ensi vuonna. Tässä skenaariossa EKP:n interventiot sekä sen kasvanut valmius tukea kriisimaita rauhoittavat rahoitusmarkkinoita ja alentavat kriisimaiden pitkiä korkoja selvästi sen tason alapuolelle, jolla ne ylimmillään ovat olleet tämän vuoden aikana. Tämän kehityskulun toteutumista tukee talouskasvun jatkuminen kohtuullisena Euroopan ulkopuolella. USA:n kasvu on jo nopeutumassa.

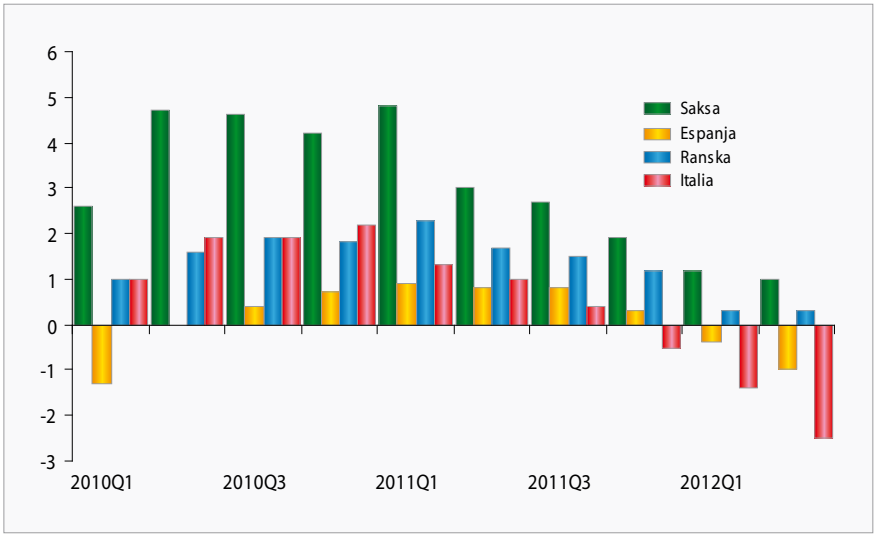
Euroalueen bkt:n kasvuprosentti edellisestä neljänneksestä oli tämän vuoden ensimmäisellä nolla ja toisella -0,2. Näyttää siltä, että vielä kolmannella neljänneksellä kokonaistuotanto supistuisi. Vuoden viimeisellä neljänneksellä rahoitusmarkkinoiden jo osin toteutunut rauhoittuminen alkaa jo tuntua niin, ettei euroalueen kokonaistuotanto enää supistu.

EU:n ja euroalueen sisällä alueellinen kehitys on ollut epäyhtenäistä. Välimeren kriisimaiden kokonaistuotanto on supistunut viime vuoden lopulta lähtien. Ranskan bkt on pysynyt samaan aikaan ennallaan ja Saksan kokonaistuotanto on kasvanut lukuun ottamatta viime vuoden neljättä neljännestä. Työttömyysaste on noussut lähinnä vain kriisimaissa.

Tänä vuonna euroalueen kokonaistuotanto supistuu 0,3 prosenttia. Ensi vuonna alueen bkt kasvaa jo 1,1 prosenttia. Koko EU-alueen kasvuluvut ovat näitä 0,2 prosenttiyksikköä suuremmat. Saksan bkt kasvaa tänä vuonna yhden prosentin ja ensi vuonna 1,8 prosenttia. Italian bkt, joka supistuu tänä vuonna kaksi prosenttia, kääntyy ensi vuonna jo lievään kasvuun. Espanjassa, Portugalissa ja Kreikassa kokonaistuotanto sen sijaan supistuu vielä ensi vuonna. Euroalueen työttömyysaste kokoaa tänä vuonna runsaaseen 11 prosenttiin, jolle tasolle se jää myös ensi vuonna. Euroalueen ulkopuolella myös Ison-Britannian kokonaistuotanto kääntyy kasvuun ensi vuonna.

Suomen lähialueilla kasvu jatkuu muuta Eurooppaa nopeampana. Baltian maissa kokonaistuotanto kasvaa jo tänä vuonna ainakin 3 prosentin vauhtia. Ensi vuonna kasvu nopeutuu noin yhden prosenttiyksikön. Ruotsissa talouskasvu on jatkunut yllättävän hyvänä. Vahva kruunu on tukenut yksityistä kulutusta, ja sen negatiivinen vaikutus vientiin on ainakin toistaiseksi jäänyt vähäiseksi. Ruotsin bkt kasvaakin tänä vuonna 1,8 prosenttia ja ensi vuonna 2,5 prosenttia.

Kuvio 1. Keskeisten euromaiden bkt:n muutos edellisen vuoden vastaavasta neljänneksestä.



Lähde: Eurostat.

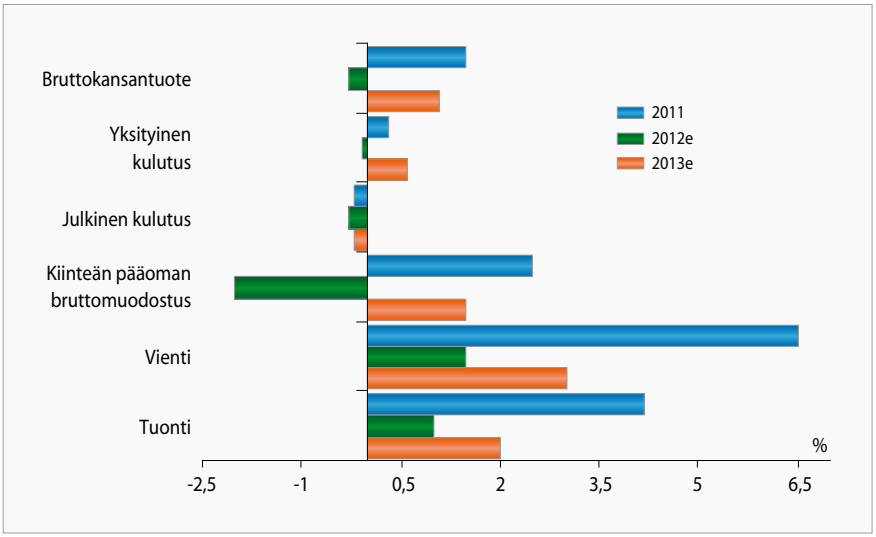
Euroopan kasvu nojautuu ulkomaankauppaan

Kotimaisen kysynnän heikkeneminen on pääsyy EU-maiden tuotannon supistumiseen tänä vuonna. Ulkomaankauppa tukee alueen kasvua sekä tänä että ensi vuonna. Euroopan velkakriisin aikaansaaman rauhattomuuden vähentyminen ensi vuonna luo edellytyksiä kotimaisen kysynnän voimistumiseen etenkin Keski- ja Pohjois-Euroopassa, jossa sekä kotitalouksien että yritysten rahoitusasema on

lähtökohtaisesti sellainen, että tähän on mahdollisuuksia.

Etelä-Euroopan maista myös Italiassa on potentiaalia kotimaisen kysynnän voimistumiseen. Välimeren maissa kokonaistuotannon supistumisen hidastuminen tai loppuminen perustuu kuitenkin pääsääntöisesti ulkomaankauppaan. Vientimarkkinoiden kasvu, heikko euro sekä jonkinasteinen ”sisäinen devalvaatio” luovat edellytykset viennin kasvulle. Euron heikkous, jonka nettomääräinen vaikutus on alueen kokonaistuotantoa lisäävä, vaikuttaa luonnollisesti koko alueen talouskasvuun.

Kuvio 2. Euroalueen taloudellinen kehitys 2011–2013.



Lähde: Eurostat, Palkansaajien tutkimuslaitos.

Euroopan kriisimaiden finanssipolitiikka on kireää

Kireä finanssipolitiikka rajoittaa kasvua kumpanakin vuonna. Juuri se, että finanssipolitiikka on euroalueen kriisimaissa muuta euroalueetta selvästi kireämpää, selittää osaltaan alueen sisäisiä kasvueroja. Euroalueella Kreikan, Espanjan ja Portugalin julkinen kulutus vähenee tänä ja ensi vuonna useita prosentteja. Myös Italia kiristää, mutta edellisiä selvästi vähemmän. Sen sijaan esimerkiksi Saksan ja Ranskankin finanssipolitiikka on ja tulee olemaan ensi vuonna melko neutraalia, kun julkinen kulutus kasvaa muun talouden vauhtia. Sekä Saksassa että Ranskassa, joissa on vältytty finanssipolitiikan tuntuvalta jarrutukselta, julkisen talouden rahoitusasema on vahvistunut ennakoitua nopeammin. Saksan julkinen talous oli tämän vuoden ensimmäisellä puoliskolla suhteessa bkt:hen jo 0,6 prosenttia ylijäämäinen.

Euroalue keskimäärin ei ole sen velkaantuneempi tai alijäämäisempi kuin esimerkiksi USA, Iso-Britannia tai Japani. Alueen sisällä Espanjan suuri alijäämä yhdessä sen lähes 25 prosenttiin kohoavan työttömyyden kanssa selittää pitkälti sen vaikean aseman rahoitusmarkkinoilla. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) on arvioinut Espanjan rakenteellisen alijäämän myös huomattavan suureksi. Italian ongelmana on taas sen suuri julkinen velka. Kuitenkin Italian kohtuullisen pieni julkisen talouden alijäämä viittaa siihen, että sen korkea korkopreemio voisi helposti supistuakin. Kreikan tilanne on vaikea huolimatta sen tekemistä suurista julkisen talouden säästöistä. Mutta Kreikka tukeutuukin täysin Euroopan kriisimekanismin tukeen.

Taulukko 1. Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä IMF:n arvion mukaan, prosenttia bkt:sta.

	2009	2010	2011	2012	2013
Euroalue	-4,5	-4,6	-3,3	-2,0	-1,4
Saksa	-1,3	-3,4	-1,2	-0,6	-0,4
Ranska	-5,1	-5,1	-3,8	-3,1	-2,6
Italia	-3,0	-3,1	-2,7	-0,5	0,7
Espanja	-9,7	-7,6	-7,3	-5,0	-3,9
Irlanti	-10,6	-9,8	-7,7	-6,0	-5,6
Portugali	-8,8	-9,1	-2,9	-2,1	-0,9
Kreikka	-18,5	-12,5	-9,0	-4,5	0,2

Toistaiseksi Euroopan kriisimaiden julkinen talous on jatkanut heikkenemistään. Suhteessa bkt:hen sen uskotaan olevan tänä vuonna 2 prosenttia. Espanja ja Italia ovat joutuneet tinkimään julkisen talouden alijäämiensä leikkaustavoitteista. Espanja nosti vuoden 2012 alijäämätavoitteen jo 6,3 prosenttiin bkt:sta ja vuoden 2013 tavoitteensa 3 prosenttiin. Italiakin on nostanut arviotaan julkisen talouden alijäämästä. Toisaalta rakenteellisten alijäämien reilu supistuminen ja tämän kehityksen ennustettu jatkuminen osoittaa kuitenkin, että kiristynyt finanssipolitiikka on tasapainottamassa julkista taloutta kriisimaissa.

Tähän asti Kreikka ja Espanja ovat tehneet eniten julkisen talouden vakauttamiseksi. Tätä kuvastaa se, että EU:n komissio an arvioinut Espanjan julkisen kulutuksen määrän supistuvan tänä vuonna 6,9 prosenttia ja ensi vuonna 3,5 prosenttia. Kreikan vastaavat luvut olivat tässä keväisessä arviossa 11 ja 9,5 prosenttia. Myös Portugalin supistutoimet ovat huomattavia. Sen sijaan Italialla supistuminen jää alle prosenttiin. EU-alueella keskimäärin julkinen kulutus on supistumassa alle puoli prosenttia.

Nimellispalkat ovat joustaneet selvästi alaspäin Irlannissa ja Kreikassa. Sen sijaan Italian ja Espanjan palkkakehitys on olut lähellä EU-alueen keskimääräistä.

Onko eurokriisiin ratkaisua?

Euroopan keskuspankki (EKP) on nousemassa päärooliin Euroopan valtioiden ja pankkien rahoituskriisin ratkaisemisessa. EKP on alustavasti lupautunut alentamaan joukkovelkakirjaostoillaan sellaisen kriisimaan korkoa, joka pyytää tukea (aluksi) Euroopan väliaikaisesta kriisirahastosta ja hyväksyy tämän tuen saamisen edellyttämät ehdot. Tämä ehdollisuus, selkeän ja tinkimättömän säännön mitä ilmeisin puuttuminen EKP:n joukkovelkakirjaostoilta sekä näiden ostojen ilmoitettu rajoittuminen lyhyisiin maturiteetteihin vie tehoa pois niiden kyvyltä alentaa kriisimaiden korkoja. Toisaalta on nähty, että EKP:n neuvoston alustava päätös ja sitä edeltänyt pääjohtajan ilmoitus keskuspankin aktiivisesta roolista on jo rauhoittanut markkinoita ja alentanut Espanjan ja Italian valtionlainojen pitkiä korkoja. Voidaan odottaa, että EKP pyrkii alentamaan kriisimaiden suhteettoman korkeaksi kokemiaan riskipreemioita ja että se tulee tässä jollakin tavalla onnistumaan.

Viimeisen parin vuoden aikana euromaat ovat rakentaneet melkoisen kriisintorjuntamekanismin, mikä on jo vaatinut suuria sijoituksia alueen kaikilta mailta. Kaikkiaan EU:n kriisinhoitosysteemin luotonantokyky nousee maksimissaan 800 miljardiin euroon. Tämän järjestelmän ytimen muodostavat väliaikainen ja pysyvä kriisirahasto, joiden yhteen laskettu luotonantovara on 700 miljardia euroa. Euroopan kriisinhoitojärjestelmä on myöntänyt tukea jo noin 300 miljardia euroa. Euroopan omien ohjelmien lisäksi IMF on sitoutunut tukemaan eurokriisiä 150 miljardilla eurolla. Kriisirahasto on puskuri, joka kritiikistä huolimatta on ollut tähän asti keskeisin väline eurokriisin lievittämiseksi. Ensi vuonna, kun pysyvän rahaston toiminta vakiintuu, mahdollisuudet ohjata rahoitusta oman pääoman ehdoin myös eurooppalaisille pankeille parantuvat, mikä osaltaan lisää tuen tehoa ja keinovalikoimaa.

Suomen ehdottamat julkisella omaisuudella vakuutetut joukkovelkakirjat voisivat olla yksi lisäkeino, jolla kriisimaat voivat helpottaa rahoituksen saantiaan. Tuskin tämä instrumentti olisi merkitykseltään niin suuri, että se tekisi tarpeettomaksi EKP:n ja Euroopan kriisinhoitojärjestelmän ponnistelut.

Vastaista kehitystä arvioitaessa on nähtävä, että kriisimaiden tuen tarve käy ylivoimaisen suureksi, jos euroalueen reaalitalous kaikesta huolimatta vain supistuu. Taantuman pitkittyminen ja tyytyminen vain siihen, että kriisimaat tekevät rakenteellisia uudistuksia ja julkisen talouden säästöjä, vie lopulta umpikujaan. Näin tulisi pyrkiä toimiin, jotka vaikuttavat jo lyhyellä aikavälillä. Tässä rahapolitiikka on keskeisessä asemassa.

Suurimpien euromaiden johtajat sopivat viime kesäkuun lopulla 130 miljardin elvytyspaketista tarkoituksena tukea alueen talouskasvua. Käytännössä tämä päätös ei kuitenkaan tule juuri lisäämään investointeja niin kuin tarkoitus oli. Esimerkiksi EU:n rakennerahaston osalta kysymys on vain käyttämättömien varojen uudelleen käytöstä. Pyrkimyksen kasvattaa Euroopan investointipankin myöntämää rahoitusta tekee taas tyhjäksi alueen yritysten haluttomuus uusiin hankkeisiin riittämättömän kysynnän oloissa. Periaatteessa lisäelvytystä voisivat saada aikaan vain Euroopan luottokelpoiset maat, jos ne lisäisivät valtion omia infrastruktuurihankkeita.

Yhdysvalloissa kiristyspolitiikka uhkaa mutta investoinnit piristyvät

Yhdysvaltojen bkt kasvoi viime vuonna 1,8 prosenttia. Kasvu nojautui yksityiseen kulutukseen, joka kasvoi 2,5 prosenttia ja yli 5 prosenttia kasvaneisiin yksityisiin investointeihin. Asuntoinvestoinnit supistuivat vielä. Finanssipolitiikka hidasti talouskasvua sillä perusteella, että julkisen kulutuksen volyymi supistui yli 3 prosenttia.

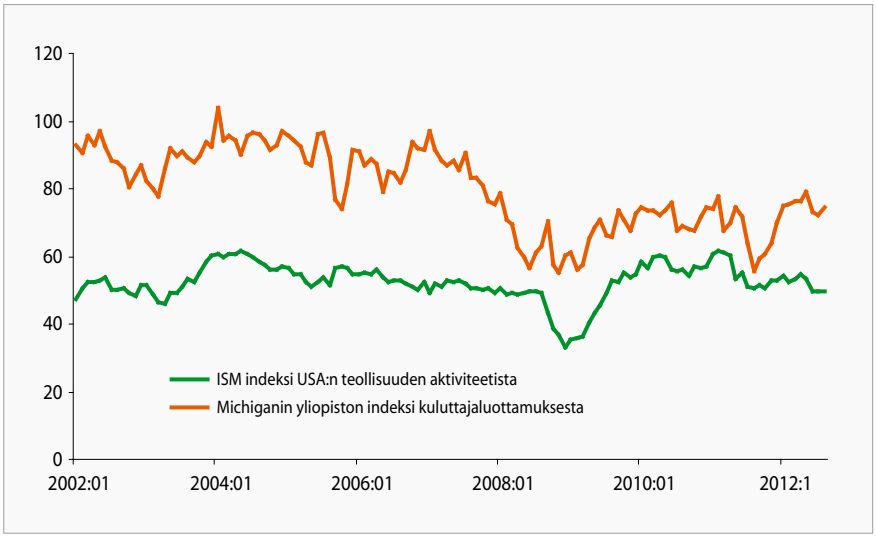
Yhdysvaltojen talouskasvun ennustetaan kiihtyvän tänä vuonna 2,0 prosenttiin ja ensi vuonna 2,5 prosenttiin. Kasvua tukevat ennen kaikkea yksityisten investointien ja myös kestokulutustavaroiden kysynnän voimakas kasvu. Kun kotitalouksien velanhoitokulut suhteessa tuloihin ovat vaipuneet jo parin vuosikymmenen takaiselle tasolle, myös asuntomarkkinoiden elpymiselle alkaa olla edellytyksiä. Asuntojen hinnat, rakennusluvat, aloitukset ja rakentaminen ovat kääntyneet selvään nousuun. Työllisyystilanteessa ei ole kuitenkaan tapahtunut oleellista paranemista

Yhdysvaltojen talouskehityksen suurin riski liittyy finanssipolitiikkaan. Uhkana on yhteensä noin 600 miljardin dollarin (4 prosenttia bkt:stä, ns. *fiscal cliff*) kiristystoimet vuoden 2013 alusta, elleivät presidentti ja kongressi pääse ennen vuodenvaihdetta sopuun vero- ja menoratkaisuista. Vaikeaan tilanteeseen voidaan suistua, koska ilman uusia päätöksiä astuvat voimaan aiemmin sovitut automaattiset menoleikkaukset, ja samalla päättyvät työttömyyskorvausten kestoajan pidennykset sekä eräät kevennykset verotuksessa ja työnantajamaksuissa. Ennusteessamme oletetaan kuitenkin, että – marraskuun vaalien tuloksesta riippumatta – tilanteeseen löydetään osittainen ratkaisu, jonka ansiosta kiristystoimien vaikutus vuonna 2013 jää melko vähäiseksi.

Kiinan uusi kasvustrategia vaikeuksissa

Kiinan talouskasvun hidastuminen jatkui kuluvan vuoden alkupuoliskolla jääden 7,8 prosenttiin, vain niukasti virallisen 7,5 prosentin kasvutavoitteen yläpuolelle. Tuoreimmat luvut viittaavat jopa selvempään kasvun hidastumiseen kuin alkuvuoden bkt-luvut. Viennissä on ollut ongelmia, mutta investointien kasvu on kuitenkin jatkunut vahvana. Palvelujen ja rakentami-

Kuvio 3. USA:n talouden indikaattoreita 2002:01–2012:08.



Lähde: ISM, University of Michigan.

senkin näkymät näyttävät hyviltä, eikä vähittäiskaupassakaan kasvun hidastuminen ole ollut kovin tuntuvaa, joskin kuluttajaluottamus on kesän aikana heikentynyt selvästi.

Kiinan talouspolitiikan odotetaan reagoivan kasvun hidastumiseen voimakkaasti. Kaiketi toimet tulevat painottumaan investointien edistämiseen. Viennin pudotukseen on vaikea löytää voimakkaita kotimaisia lääkkeitä. Kiinan elvytys tulee osin perustumaan rahapolitiikkaan, so. ohjauskoron alentamiseen sekä pankkien reservivaatimuksien höllentämiseen. Kuluvalla vuosineljänneksellä Kiinan kasvu hidastunee vielä jonkin verran, mutta loppuvuoden elvytystoimet tuottavat 7,7 prosentin kasvun kuluvalle vuodelle. Ensi vuonna tilanteen ennustetaan kohentuvan niin, että maa yltää jo 8,5 prosentin kasvuun.

Japanin jälleenrakennus vauhdissa mutta vienti hiipuu

Maaliskuun 2011 maanjäristyksen, tsunamin ja ydinvoimalakatastrofin jälkeinen jälleenrakennus on alkanut näkyä yhä selvemmin Japanin taloudessa: yksityiset ja julkiset investoinnit sekä tuonti ovat tänä vuonna yltäneet selvästi aiempaa kovempaan vauhtiin. Kokonaistuotantokin kasvoi 1. neljänneksellä 2,8 prosenttia, mutta kasvu on sen jälkeen hidastunut selvästi erityisesti viennin vaikeuksien seurauksena. Japanin parlamentin tuore päätös kaksinkertaistaa arvonlisäveroprosentti 10:een lokakuuhun 2015 mennessä tulee kiihdyttämään inflaatiota ja aikaistamaan yksityistä kulutusta jonkin verran lähivuosina. Lisäbudjetit ja rahapolitiikan erityistoimet (velkakirjaostot) tulevat ylläpitämään kotimaista kysyntää, mutta maan talouskasvulle on hyvin suuri merkitys sillä, miten sen vienti Kiinaan ja Euroopaan elpyy lähiaikoina. Japanin bkt:n ennustetaan kasvavan tänä vuonna 2,0 prosenttia ja ensi vuonna 2,3 prosenttia.

Venäjän kasvu jatkuu tasaisena

Venäjästä tuli tänä kesänä kauppajärjestö WTO:n jäsen, mikä merkitsee sille vähitellen vilkastuvaa ulkomaankauppaa ja myös ulkomaisia investointeja. Maan talouskasvu oli vuoden alkupuoliskolla keväällä ennustamamme 4,5 prosentin luokkaa mutta on hidastumaan päin. Teollisuustuotanto hidastui hieman mutta investoinnit vilkastuivat ja vähittäiskaupan kasvu jatkui runsaan 7 prosentin vauhtia. Työttömyysaste putosi jo 5,4 prosenttiin eli melkein prosenttiyksikön viime vuodesta, mikä yhdessä kevenevän rahapolitiikan ja nousevien palkkojen kanssa tukee kotimaista kysyntää. Inflaatiosta ja öljyn hinnasta ei näytä muodostuvan uhkia Venäjän taloudelle, jonka kasvu jatkuu lähiaikoina noin neljän prosentin vauhtia.

Intia ja Brasilia tarvitsevat elvytystä

Myös Intian talouskasvu on hidastunut. Kuluvan vuoden toisella neljänneksellä kokonaistuotanto kuitenkin piristyi jonkin

Taulukko 2. Kansainvälinen talous.

		Kokonaistuotannon määrän kasvu (%)		
	Osuus maailman BKT:sta	2011	2012e	2013e
Yhdysvallat	19,1	1,7	2,0	2,5
Eur-17	14,2	1,5	-0,3	1,1
Saksa	3,9	3,0	1,0	1,8
Ranska	2,8	1,7	0,2	1,3
Italia	2,3	0,4	-2,0	0,4
EU27	20,1	1,5	-0,1	1,3
Ruotsi	0,5	3,9	1,8	2,5
Iso-Britannia	2,9	0,8	-0,3	1,0
Kiina	14,3	9,1	7,7	8,5
Intia	5,7	6,9	5,5	7,0
Japani	5,6	-0,7	2,0	2,3
Venäjä	3,0	4,3	3,8	4,0
Brasilia	2,9	2,7	2,5	4,0

Osuudet maailman bkt:sta perustuvat IMF:n ostovoimakorjattuihin lukuihin. Maailman bkt 2011 oli 78 897 miljardia dollaria eli 56 679 miljardia euroa, josta Suomen osuus oli 0,248 %.

Lähde: BEA, BOFIT, Eurostat, Palkansaajien tutkimuslaitos.

verran ja kasvoi 5,5 prosenttia edellisvuodesta. Intian valuutan rupeen devalvoituminen tukee vientiä niin, että talouskasvu kiihtyy kuluvan vuoden 5,5 prosentista 7,0 prosenttiin ensi vuonna. Brasiliassa kasvu jäi tämän vuoden ensimmäisellä neljänneksellä vain 0,8 prosenttiin. Brasilia kärsii ainakin väliaikaisesti raaka-aineiden maailmankaupan hiipumisesta. Maan keskuspankki on alentanut ohjauskorkoa selvästi ja antanut valuutan heikentyä yli 20 prosenttia vuodentakaisesta tasostaan. Kilpailukyvyn parantumisen vaikutukset tulevat näkymään Brasilian viennissä lähiaikoina. Äskettäin hyväksytty 53 miljardin euron elvytyspaketti teiden ja rautateiden rakentamiseksi tulevina vuosina auttaa myös.

Ruuan hinta nousussa, korot laskussa

Alkuvuonna esiintyneet pelot Iraniin kohdistuvien sanktioiden vaikutuksista öljymarkkinoihin pystyttiin torjumaan OPEC-maiden lisätarjonnalla. Öljyn hinta on tosin jo noussut alkukesän matalista lukemista. Jatkossa öljyn hintaan ei ole kuitenkaan odotettavissa tuntuvia muutoksia niin, että sekä tänä että ensi vuonna öljyn keskihinta on lähellä viime vuoden keskihintaa, joka oli 111 dollaria tynnyriltä.

Kuivuus ja siitä selittyvät niukat sadot monilla maailman ruoka- ja rehuviljan suurilla tuotantoalueilla ovat nostaneet ruuan maailmanmarkkinahintoja. Tämä on aikaansaamassa inflaatiosysäyksen. Tätä kehitystä voimistaa se, että Yhdysvallat käyttää hupenevaa satoaan osittain biopolttoaineeksi eikä ravinnoksi. Ruoka-aineiden hintojen nousu jatkuu vielä jonkin aikaa ja tasaantuu ensi vuonna, ellei uusia häiriöitä tule. Muiden raaka-aineiden hinnoissa on odotettavissa korkeintaan lievää nousua.

Euroalueen kuluttajahintojen nousun 12 kuukauden keskiarvo oli heinäkuussa 2,7 prosenttia, sama kuin koko viime vuonna. Pohjainflaatio on pysynyt pitkään hieman kahden prosentin alapuolella, mutta veronkorotukset ja energian hinnan nousu ovat vielä viime kuukausina pitäneet yllä yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin 2,4 prosentin nousua. Tuottajahintojen ja työvoimakustannusten nousu on kuitenkin hidastumassa niin, että koko kuluvan vuoden inflaatioksi euroalueella muodostuu 2,5 prosenttia. Ensi vuoden osalta markkinoiden odotukset ovat asettuneet vajaaseen kahteen prosenttiin.

Euroopan keskuspankin (EKP) odotetaan alentavan ohjauskorkoaan nykyisestä 0,75 prosentista neljäsosaprosentilla jo syyskuun kokouksessaan ja uudelleen ennen vuodenvaihdetta. Tämä edellyttää myös päätöstä siitä, pudotetaanko pankkien EKP:hen tekemien talletusten korko nollan alapuolelle, millä saattaisi olla suurempi vaikutus niiden antolainaukseen kuin sinänsä ohjauskoron alentamisella. Elvytystarkoituksessa EKP voisi myös sitoutua avoimesti – Yhdysvaltain keskuspankin tavoin – pitämään ohjauskorkonsa matalana pitkän aikaa, mutta se tulee ennemminkin pitämään kiinni liikkumavarastaan vaalia vajaan kahden prosentin inflaatiotavoitettaan. Ohjauskoron laskuodotukset ovat kuitenkin painaneet 3 kuukauden euriborin hieman alle 0,3 prosentin, jolta tasolta sen ei odoteta oleellisesti muuttuvan ensi vuodenkaan aikana.

Useiden maiden pitkien valtionlainojen koroissa on viime aikoina tapahtunut selvää laskua. Esimerkiksi Suomen ja Saksan 10-vuotisten lainojen korot ovat alentuneet lähelle 1,5 prosenttia pitkälti ns. turvasatamavaikutuksen ansiosta. Yhdysvaltojen korkotasoon kohdistuu paineita maan finanssipolitiikkaan liittyvän epävarmuuden takia. Euroalueen kriisimaiden korot ovat pysyneet korkeina mutta myös vaihdelleet paljon ennen kaikkea EKP:n ja kriisirahastojen toimiin kohdistuneiden odotusten muuttuessa. Mikäli EKP ryhtyy odotettuihin laajamittaisiin velkakirjaostoihin, alenevat kriisimaiden korot ainakin joksikin aikaa, mutta samalla turvasatamavaikutus muiden maiden korkoihin heikkenee. Ennusteessa oletetaan kuitenkin esimerkiksi Suomen ja Saksan korkojen mahdollisen nousun jäävän vuositasolla hyvin pieneksi.

Taulukko 3. Ennusteen keskeisiä lukuja.

	2011	2012e	2013e
Työttömyysaste (%)	7,8	7,6	7,6
Työttömät (1 000)	209	205	205
Työlliset (1 000)	2 474	2 484	2 493
Työllisyysaste (%)	68,6	69,1	69,5
Inflaatio, kuluttajahintaindeksi (%)	3,4	3,0	2,8
Ansiotaso, ansiotasoindeksi (%)	2,8	3,4	2,6
Kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitulot (%)	0,0	1,0	0,5
Vaihtotaseen ylijäämä (mrd. €)	-2,2	-2,1	-0,4
Kauppataseen ylijäämä (mrd. €)	-1,2	-1,1	-0,2
Valtiontalouden rahoitusylijäämä			
mrd. €	-5,6	-4,5	-2,0
% BKT:sta	-3,0	-2,3	-1,0
Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä			
mrd. €	-1,2	-0,0	2,6
% BKT:sta	-0,6	-0,0	1,3
Velkaantumisaste (Emu-velka)			
% BKT:sta	49,1	50,0	49,0
Veroaste, %	43,4	43,8	44,2
Lyhyet korot (3 kk:n euribor)	1,4	0,6	0,3
Pitkät korot (valtion obligaatiot, 10 v.)	3,0	1,8	1,6

Lähde: Suomen Pankki, Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos.

Kuluvan vuoden 2. neljänneksellä euron dollarikurssi heikkeni runsaat 7 prosenttia, minkä jälkeen se on pysynyt lähes ennallaan. Kurssiin vaikuttaa oleellisesti valuuttamarkkinoiden arvio talouskasvun ja erilaisten kriisitekijöiden kehityksestä euroalueella ja Yhdysvalloissa. Ennusteessa kurssin oletetaan pysyvän nykytasolla. Suomen kannalta on myös merkittävää, että Ruotsin kruunu on kesän aikana vahvistunut kymmenisen prosenttia – tosin toistaiseksi se on vain palannut maaliskuun alun tasolle.

Ulkomaankauppa

Viime vuonna suhteellisen voimakas kotimainen kysyntä tuki tavaroiden ja palveluiden tuontia, jonka volyymi kasvoi lopulta 5,7 prosenttia. Tuontihinnat nousivat samaan aikaan keskimäärin 6,3 prosenttia. Se, että vienti kasvoi vain 2,6 prosenttia ja että vientihinnat nousivat vain 4,3 prosenttia, veti tavaroiden ja palveluiden taseen 1,3 miljardia euroa alijäämäiseksi. Mainittakoon, että lopullisessa viime heinäkuussa julkaistussa vuositilinpidossa sekä tuonnin että viennin viime vuoden kasvuluvut olivat selvästi suuremmat kuin maaliskuun vuosiennakossa. Esimerkiksi palveluiden viennin muutos, joka aluksi raportoitiin -8,6 prosentiksi, täsmentyi lopulta +2,3 prosentiksi.

Tämän vuoden ensimmäisellä vuosipuoliskolla tavaratuonnin arvo on supistunut kaksi prosenttia ja tavaraviennin arvo puoli prosenttia viime vuodesta, mikä on riittänyt tasapainottamaan alijäämäisen kauppataseen. Koska vaihtosuhde on myös heikentynyt tuontihintojen noustessa vientihintoja nopeammin, on tavaratuonnin määrä pudonnut jo selvästi viennin määrää enemmän. Loppuvuodesta tuontihintojen odotetaan kuitenkin nousevan raaka-aineiden maailmanmarkkinahintojen perässä, minkä vuoksi kauppataseeseen syntyy taas tuntuva alijäämä.

Koko viennin määrä kasvaa tänä vuonna vain runsaan prosentin. Vastaavasti tuonnin määrä supistuu 0,6 prosenttia. Ilmeisesti tämän vuoden laimeaa tuontia selittää osin se, että viime vuoden runsaalla tuonnilla on tyydytetty tämän vuoden kysyntää. Suomen vientimarkkinoiden hienoinen elpyminen kohottaa viennin volyymin ensi vuoden kasvun vajaaseen viiteen prosenttiin. Palveluvienti kasvaa 7 prosenttia, heijastaen Suomen viennin palveluvaltaistumisen trendiä. Pitkästä aikaa myös elektroniikkateollisuuden vienti tukee palveluviennin kasvua. Kotimaisen kysynnän hitaan kasvun vuoksi tuonnin määrä kasvaa ensi vuonna vain noin kolme prosenttia.

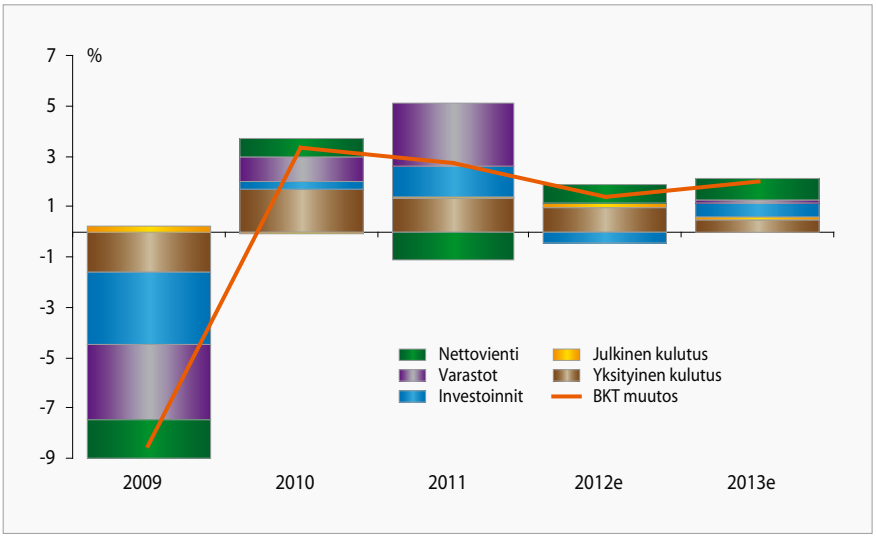
Kauppatase jää tänä vuonna noin miljardi euroa alijäämäiseksi. Tavaraviennin nopeahko kasvu supistaa kauppataseen alijäämän ensi vuonna runsaaseen 200 miljoonaan euroon. Palvelutase on ensi vuonna jo lähes miljardi euroa ylijäämäinen. Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase on sekä tänä että ensi vuonna yli miljardi euroa alijäämäinen. Vaihtotaseen vaje kohoaa jopa kahteen miljardiin euroon tänä vuonna, mutta ensi vuonna se on enää vajaat 400 miljoonaa euroa.

Peruspalvelut kasvavat muuta taloutta hitaammin

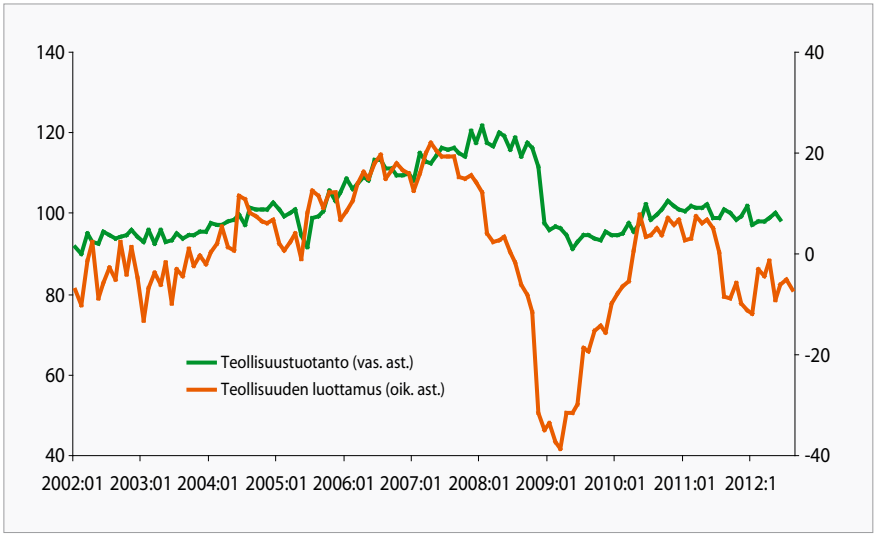
Lähes kaikkien toimialojen kasvu hidastuu tänä vuonna. Teollisuuden arvonlisäys kasvaa tänä vuonna vajaan prosentin ja ensi vuonna jo lähes 3 prosenttia. Tänä vuonna kemianteollisuus kasvaa nopeimmin. Metsäteollisuuden tuotanto sen sijaan supistuu lähes viisi prosenttia mutta kääntyy ensi vuonna tuntuvaan kasvuun muun muassa Venäjän WTO-jäsenyyden ansiosta. Niin ikään elektroniikkateollisuus, jonka tuotanto supistuu tänä vuonna, kasvaa ensi vuonna jonkin verran. Muu teollisuus – lähinnä kemian teollisuus ja elintarviketeollisuus – sen sijaan kasvaa tänä ja ensi vuonna 3–4 prosentin vauhtia. Metalliteollisuus kasvaa tänä ja ensi vuonna 1–2 prosentin vauhtia.

Palveluissa kasvavat nopeimmin erilaiset liike-elämän palvelut (ml. kiinteistöpalvelut) sekä majoitus- ja ravitsemuspalvelut, joille antaa vauhtia venäläisten matkailu. Nämä palvelut kasvavat ensi vuonnakin noin kolme prosenttia. Kaupan kasvu on tämän vuoden mittaan hidastunut eniten, ja yksityisen kulutuk-

Kuvio 4. Tuotannon kasvun osatekijät 2009–2013.



Kuvio 5. Teollisuuden luottamus ja teollisuustuotanto Suomessa 2002:01–2012:8.



Lähde: Eurostat.

sen hidastuminen pitää sen kasvun ensi vuonnakin vain yhden prosentin tuntumassa. Rakentaminen supistuu tänä vuonna mutta alkaa kasvaa jo ensi vuonna. Raskaan teollisuuden elpyminen ensi vuonna tukee kuljetusten kasvua. Julkisen talouden säästöt pitävät peruspalveluiden kasvun yhden prosentin tuntumassa sekä tänä että ensi vuonna.

Asuntoinvestoinnit laskussa

Investointien kokonaismäärä kasvoi viime vuonna noin 6,8 prosenttia. Tämän vuoden ensimmäisellä neljänneksellä kasvu verrattuna edellisen vuoden vastaavaan neljännekseen oli 2,2 prosenttia. Hiipuvat suhdanneodotukset tulevat vaikuttamaan myös kuluvan vuoden investointeihin kokonaisuudessaan, mutta vuonna 2013 niissä koetaan hieman piristyvää kasvua.

Asuntorakentamisen nousu taittui viime vuoden viimeisellä neljänneksellä, ja se supistui tämän vuoden ensimmäisellä neljänneksellä 2,4 prosenttia. Asuinrakentamisen rakennusluvat ovat kuluvan vuoden aikana laskeneet jyrkästi viime vuoteen verrattuna. Ennustamme, että asuinrakentamisen volyymi vähenee tänä vuonna 4 prosenttia. Ensi vuonna se kääntyy jälleen 3,2 prosentin kasvuun. Muu talonrakentaminen oli vielä kuluvan vuoden ensimmäisellä neljänneksellä lievässä kasvussa vuodentakaiseen nähden. Kuitenkin koko vuoden osalta se supistuu noin prosentilla. Ensi vuonna muussa talonrakentamisessakin koetaan 4,3 prosentin kasvu. Maa- ja vesirakentaminen supistuivat viime vuonna voimakkaasti. Supistuminen oli tämän vuoden ensimmäisellä neljänneksellä jo huomattavasti laimeampaa. Kokonaisuudessaan tänä vuonna maa- ja vesirakennus supistuu lievästi mutta kasvaa ensi vuonna 2,5 prosenttia.

Kone-, laite- ja kuljetusvälineinvestoinnit kasvoivat viime vuonna voimakkaasti, mutta vuoden ensimmäisellä neljänneksellä kasvu oli jo hidastunut loppuvuoteen verrattuna. Kone- ja laiteinvestoinnit vaihtelevat voimakkaasti suhdanteiden mukaan, ja epävarmat talousnäkymät heikentävät näiden investointien kasvua tänä vuonna. Ennustamme että niiden volyymi supistuu tänä vuonna 2,5 prosenttia. Ensi vuonna paranevat näkymät nostavat reaalisen kasvun 1,8 prosenttiin.

Kaiken kaikkiaan yksityisten investointien määrän ennustetaan vähenevän tänä vuonna 2,4 prosenttia ja kasvavan 4 prosenttia ensi vuonna. Julkiset investoinnit supistuvat tänä vuonna 1,6 prosenttia ja ensi vuonna 2,8 prosenttia lähinnä kuntien kireän taloustilanteen johdosta.

Työllisyys kasvaa tasaisesti mutta hitaasti

Työllisten määrä kasvoi viime vuoden aikana keskimäärin 1,1 prosenttia. Kuluvan vuoden aikana työvoimatiedustelun työllisyys on kasvanut tammikuuta ja kesäkuuta lukuun ottamatta joka kuukausi, mutta työvoimatoimistoihin työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden määrä on nyt kasvanut useana kuukautena peräkkäin vuoden takaiseen verrattuna. Loppuvuonna työllisyys ei enää kasva, ja se saattaa jopa vähentyä. Ennustamme työllisyyden kasvavan sekä kuluvana että ensi vuonna keskimäärin 0,4 prosentin vauhtia.

Taantuman aikana tyypillisesti väestön työvoimaosuus laskee, koska vaille työtä jääneitä poistuu työvoimasta aktiivisen työnhaun loppuessa. Työtilanteen parantuessa työvoimaosuus yleensä jälleen kasvaa. Myös väestön ikärakenteen vanheneminen myötävaikuttaa työvoimaosuuden pienenemiseen, koska työvoimaosuus on kasvavissa vanhemmissa ikäluokissa alempi, joskin vanhimman ikäluokan työvoimaan osallistuminen on kasvanut jatkuvasti. Viime vuonna työvoimaosuus pysyi muuttumattomana, ja tämän vuoden alkupuolella miesten työvoimaosuus on keskimäärin hieman laskenut ja naisten noussut edellisen vuoden vastaaviin kuukausiin verrattuna. Tänä ja ensi vuonna työvoimaosuudessa kokonaisuudessaan ei tapahdu merkittäviä muutoksia.

Työvoima kasvaa työvoimaan osallistumisen ja väestönkasvun yhteisvaikutuksesta 0,3 prosenttia kumpanakin vuonna.

Työllisyyden ja työvoiman määrän muutosten yhteisvaikutuksesta työttömyysaste laskee tänä vuonna 7,6 prosenttiin ja pysyy ennallaan ensi vuonna.

Työn määrän sopeutuminen taloudessa tapahtuu paitsi työllisyyden muutoksien myös työtuntien kautta. Työtunteja on helpompi sopeuttaa kuin työllisyyttä, ja tyypillisesti työtunnit supistuvat talouden taantuessa aluksi työllisyyttä enemmän, ja tuotannon kääntyessä taas kasvuun myös alkavat nousta ennen työllisyyslukuja. Kasvun jatkuessa kehitys kääntyy ennen pitkää päinvastaiseksi eli työllisyys kasvaa enemmän kuin työtunnit. Vuonna 2011 tunnit kasvoivat jo hieman vähemmän kuin työllisyys eli 0,9 prosenttia. Voimakasta työllistymistä ei ennusteperiodilla tapahdu, ja tänä ja ensi vuonna työtunnit kasvavat lähes samaa tahtia kuin työllisyys eli 0,3 prosenttia ja 0,4 prosenttia.

Talouden kasvu ja taantuminen tapahtuvat osittain myös tuottavuuden kasvun kautta. Bkt:n 1,4 prosentin kasvu ja työtuntien 0,3 prosentin kasvu tänä vuonna merkitsee 1,1 prosentin tuottavuuden kasvua työtuntia kohden. Vuonna 2013 tuottavuus kasvaa vastaavasti 1,6 prosenttia työntuntia kohden.

Veronkorotukset jarruttavat inflaation hidastumista

Suomen kuluttajahintojen odotetaan nousevan loppuvuonna jotakuinkin alkuvuoden tahtiin, joten kuluvan vuoden inflaatiovauhdiksi muodostuu 3,0 prosenttia. Viime vuodenvaihteen veronkorotusten vaikutukset tuntuvat koko vuoden ajan, ja huhtikuun alussa tulivat lisäksi autoveron muutokset ja ajoneuvoveron nosto. Ilman veronkorotuksia kuluttajahintojen nousu olisi jäänyt liki prosenttiyksikön hitaammaksi. Loppuvuonna nousua jarruttaa ennen kaikkea korkojen aleneminen, mutta vastakkaiseen suuntaan vaikuttaa ruuan ja liikenteen kallistuminen.

Ensi vuonna arvonlisäveron yhden prosenttiyksikön korotus nostaa kuluttajahintoja yhteensä ainakin 0,6 prosenttiyksiköllä. Lisäksi nousevat ajoneuvovero ja varainsiirtovero, ja lehtien alv:n korotuksen vaikutuksesta osa siirtyy ensi vuoden puolelle. Veronkorotusten vaikutus kuluttajahintoihin vuonna 2013 on yhteensä noin yksi prosenttiyksikkö. Toisaalta erityisesti ruuan hinnan nousun ei odoteta enää jatkuvan yhtä voimakkaana. Koko vuoden inflaatio jää hieman tämänvuotista matalammaksi, 2,8 prosenttiin.

Taulukko 4. Kysynnän ja tarjonnan tase.

	2011 Mrd. €	2011	2012e	2013e
		Määrän muutos (%)		
Bruttokansantuote	189,4	2,7	1,4	2,0
Tuonti	78,3	5,7	-0,6	2,9
Kokonaistarjonta	267,7	3,6	0,9	2,3
Vienti	77,1	2,6	1,2	4,8
Kulutus	151,2	1,8	1,4	0,7
– yksityinen	105,2	2,5	1,7	0,8
– julkinen	46,0	0,4	0,7	0,5
Investoinnit	37,1	6,8	-2,3	3,1
– yksityiset	32,4	7,7	-2,4	4,0
– julkiset	4,6	0,6	-1,6	-2,8
Varastojen muutos (ml. tilastollinen ero)[1]	2,4	2,5	0,0	0,1
Kokonaiskysyntä	267,7	3,6	0,9	2,3

[1] Määrän muutos on prosenttiyksikköä bkt:hen.

Lähde: Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos.

Raamisopimus pitää ansiokehityksen maltillisena

Kuluttajahintojen voimakas nousuvauhti käänsi reaaliansiokehityksen viime vuonna negatiiviseksi. Reaaliansiot laskivat 0,7 prosenttia, kun nimellisansiot nousivat 2,8 prosenttia ja kuluttajahinnat vastaavasti 3,4 prosenttia. Edellisen kerran negatiivien reaaliansiokehitys toteutui keskellä suurta lamaa vuonna 1993. Keskipalkat, joissa näkyy mm. ylitöiden vaikutus, nousivat kuitenkin hieman ansiotasoindeksin muutosta nopeammin eli 3,1 prosenttia. Myös maksetut tulospalkkiot lisääntyivät edellisvuodesta.

Keskusjärjestöjen marraskuussa 2011 allekirjoittama laaja työmarkkinasopimus raamittaa kattavasti kuluvan ja ensi vuoden ansiokehityksen. Raamisopimuksen piirissä on 91 prosenttia palkansaajista yksityisellä sektorilla ja 100 prosenttia julkisella puolella. Sopimuskauden kesto on pääosin 25 kuukautta, ja sopimukset ovat voimassa näin vielä ensi vuoden. Ensimmäisen vuoden sopimuskorotukset (palkankorotukset ja työehtojen muutosten kustannukset) ovat 2,4 prosenttia. Toisena vuonna sopimuskorotukset ovat tätä matalammat eli 1,9 prosenttia. Sopimuksen alakohtaiset sopimukset poikkeavat toisistaan mm. yleiskorotusten ja paikallistesti sovittavien erien painotuksessa.

Kuluvan vuoden ensimmäisen vuosipuoliskon aikana ansiot nousivat 3,8 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna, ja tämä nousu pitää sisällään sopimuskorotusten ja palkkaliukuman ohella myös sopimuskauden alussa maksetun 150 euron kertaerän. Loppuvuonna palkkojen nousu hieman hidastuu, ja koko vuoden ansioiden nousuksi muodostuu 3,4 prosenttia. Ensi vuonna ansiot nousevat hitaammin eli 2,6 prosenttia. Sopimuskorotukset ovat tällöin kuluvan vuoden tasoa pienemmät, ja mukana ei ole kertaerän vaikutusta. Palkkaliukumien lievä kasvu ei riitä kompensoimaan näiden tekijöiden vaikutusta.

Reaaliansioiden kehitys polkee liki paikoillaan ennustejaksolla. Kuluvana vuonna reaaliansioiden nousu jää 0,4 prosent-

tiin, ja ensi vuonna reaaliansiot vastaavasti laskevat liki yhtä paljon inflaatiovauhdin säilyessä kolmen prosentin tuntumassa.

Kotitalouksien yhteenlaskettu ostovoima sinnittelee pienessä kasvussa

Kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitulot eivät nousseet lainkaan viime vuonna. Samalla tulojen pitkään jatkunut melko tasainen kasvu pysähtyi, vaikka tehtyjen työtuntien lisääntyminen vahvisti palkkasummaa ansiotason nousun ohella. Kotitalouksien tulojen nousu ylitti hintojen nousuvauhdin, sillä palkkatulot kasvoivat 4,4 prosenttia, sosiaalietuudet 3,7 prosenttia sekä omaisuus- ja yrittäjätulot yhteensä 4,1 prosenttia. Välittömiä veroja kotitaloudet kuitenkin maksoivat 7 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna.

Tänä vuonna ostovoima kääntyy takaisin loivaan kasvuun, vaikka palkkasumman kasvu hidastuu 3,7 prosenttiin. Hieman aiempaa ripeämmän ansioiden nousun vastapainona on työpanoksen hitaampi kasvu viime vuoteen verrattuna. Sosiaalietuuksien arvioidaan sen sijaan kasvavan edellisvuotta ja palkkasummaa vauhdikkaammin eli liki 5 prosenttia. Tähän vaikuttavat viime vuoden vauhdikasta inflaatiokehitystä heijastavat inflaatiotarkistukset, perusturvan korotukset ja eläketulojen rakenteellinen kasvu. Omaisuus- ja yrittäjätulot lisääntyvät niin ikään palkkatuloja jonkin verran ripeämmin kumpanakin ennustevuonna.

Kuluvana vuonna välittömät verot kasvavat likipitäen kotitalouksien tulojen tahdissa mutta vakuutetun sosiaalivakuutusmaksut tätä vauhdikkaammin eli noin 6,5 prosenttia. Palkansaajien ansiotuloverotus säilyy keskimäärin lähes ennallaan, kun verotaulukoihin tehdään inflaatiotarkistukset ja verovähennysten korotukset ja karsimiset kompensoivat toistensa vaikutusta. Sosiaalivakuutusmaksujen kehityksessä näkyy puolestaan mm. työeläkemaksujen nousu. Kaiken kaikkiaan kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvavat kuluvana vuonna nimellisesti 4,2 prosenttia ja reaalisesti ostovoima kasvaa yhden prosentin.

Ensi vuonna ostovoiman arvioidaan lisääntyvän hitaammin kuin tänä vuonna. Tähän vaikuttaa sekä ansioiden nousun hidastuminen että kiristyvä verotus. Palkkasumman kasvu jää 3,2 prosenttiin, ja myös sosiaalietuudet lisääntyvät hieman hitaammin kuin kuluvana vuonna eli noin 4,5 prosenttia. Valtion tuloveroasteikkoon ei tehdä inflaatiotarkistuksia, ja verotusta kiristää myös yli 100 000 euroa ansaitseville tuleva ns. solidaarisuusvero. Myös kunnallisverotus hieman kiristyy ja palkansaajien työeläkevakuutusmaksut nousevat edelleen. Kokonaisuutena verotus kiristyy, vaikka verotusta keventävätkin työtulo- ja perusvähennyksiin tulevat korotukset. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvavat ensi vuonna nimellisesti 3,5 prosenttia ja reaalisesti 0,5 prosenttia.

Yksityisen kulutuksen kasvu hidastuu selvästi vaisun ostovoimakehityksen vuoksi

Yksityinen kulutus lisääntyi viime vuonna 2,5 prosenttia, vaikka kotitalouksien reaalinen ostovoima polki paikoillaan. Säästämisaste alenikin edellisvuoden 3,4 prosentista 1 prosenttiin. Aiempien vuosien suhteellisen tasainen tulokehitys mahdollisti kulutustarpeiden tyydyttämisen ja erityisesti kestokulutushyödykkeiden ostot lisääntyivät selvästi (8,2 %). Kotitalouksien lainakanta kasvoi runsaalla 6 miljardilla eurolla ja velkaantumisaste (lainakanta/käytettävissä olevat tulo) nousi 115,6 prosenttiin.

Ennakkotietojen mukaan yksityisen kulutuksen vahva vire jatkui alkuvuonna, vaikka kuluttajien luottamusta kuvaavat indikaattorit heikkenivät jyrkästi viime vuoden lopulla. Ensimmäisellä vuosineljänneksellä yksityisen kulutuksen volyymi kasvoi peräti 5,8 prosenttia vuoden takaisesta. Voimakasta kasvua ylläpitivät edelleen kestävien kulutustavaroiden ostot, joita vilkas autokauppa kiritti tilapäisesti ennakoitaessa huhtikuussa voimaan tulleen autoveromuutoksen vaikutuksia. Päivittäistavaroiden ja palveluiden kulutus kasvoi hitaammin, 3–4 prosentin vauhtia.

Kulutuksen kasvuvauhti hidastuu vuoden aikana selvästi, kun kotitalouksien reaalinen ostovoima lisääntyy vain noin prosentilla. Alkuvuonna ripeästi kohentunut kuluttajaluottamus on vuoden puolivälin tietämissä kääntynyt jälleen laskuun, ja myös vähittäiskaupan luottamusindikaattori on heikentynyt selvästi. Kuluvana vuonna yksityisen kulutuksen arvioidaan kasvavan 1,7 prosenttia. Säästämisasteen lasku jatkuu edelleen siten, että viime vuoden yhden prosentin säästämisasteesta päädytään 0,4 prosentin tasolle.

Ensi vuonna kotitalouksien ostovoiman kasvu hidastuu puoleen prosenttiin ja tämä heijastuu yksityisen kulutuksen kehitykseen. Yksityisen kulutuksen kasvu hidastuu 0,8 prosenttiin, mikä on selvästi aiempia vuosia vähemmän. Erot eri kulutusryhmien kehityksessä jäänevät pieniksi. Säästämisaste laskee edelleen ja on vain lievästi positiivinen (0,1 %) ensi vuonna.

Valtion verotuottojen kasvu jatkuu

Välillinen verotus kiristyi tänä vuonna tuntuvasti. Tupakan, alkoholin, makeisten, jäätelön, virvoitusjuomien, polttonesteiden ja arpajaisten valmisteveroja nostettiin. Autoveron tarkistus astui voimaan huhtikuun alussa. Veromuutosten seurauksena

välillisten verojen tuoton ennustetaan kasvavan yhteensä 6,5 prosenttia tänä vuonna.

Ensi vuoden alusta lähtien kaikkia arvonlisäverokantoja nostetaan prosenttiyksiköllä, mikä tuo verotuloja lisää noin 830 miljoonaa euroa vuositasolla. Niinpä tuotannon ja tuonnin verojen tuotto kasvaa ensi vuonna tuntuvasti siitäkin huolimatta, että veropohjan kasvu hidastuu samanaikaisesti. Yhteensä välillisten verojen kertymän ennustetaan kasvavan 8,0 prosentin vauhtia ensi vuonna.

Tänä vuonna valtion tuloveroasteikkoja tarkistettiin inflaation ja ansiotason nousun osalta samalla kun työtulovähennystä korotettiin. Jälkimmäinen toimenpide supistaa valtion verotuottoja noin 115 miljoonalla eurolla vuositasolla. Valtion saamat tuloverotuotot kuitenkin kasvavat tänä vuonna kohtuullisen palkkasummakehityksen ansiosta. Tuloverokertymää nostaa osaltaan pääomatuloveroprosentin kahden prosenttiyksikön nousu ja verotuksen porrastus 50 000 euroa ylittävältä osalta sekä listaamattomien yritysten osinkoverotuksen kiristyminen. Asuntolainojen korkovähennys supistui 15 prosenttiyksiköllä samalla kun kotitalousvähennys pieneni, mikä lisää valtion verotuottoja noin 140 miljoonalla eurolla. Valtion saamiin yhteisöverotuottoihin vaikuttuvat erisuuntaiset tekijät: valtion saama osuus yhteisöverotuotoista nousee kuntien kustannuksella samalla kun yhteisöverokanta alenee 1,5 prosenttiyksiköllä. Kaiken kaikkiaan valtion saamien välittömien verojen ennustetaan kasvavan 3,6 prosenttia tänä vuonna.

Ensi vuonna palkkasumman kasvu hidastuu hieman. Valtion välittömien verojen tuottoa kuitenkin nostaa olennaisesti tuloveroasteikkojen ennalleen jättäminen, toisin sanoen se, että tarkistukset inflaation ja ansiotason nousun osalta jätetään tekemättä. Yli 100 000 euroa vuodessa ansaitsevien ansiotuloverotus kiristyy, lisäksi yli miljoonan euron perintöjen verotusta nostetaan ja suurten eläkkeiden verotusta kiristetään vastaamaan palkkatulojen verotusta. Näillä solidaarisuusveroilla kerätään noin 100 miljoonaa euroa vuositasolla laskettuna. Varainsiirtovero nousee 1,6 prosentista 2 prosenttiin samalla kun veropohjaa laajennetaan, mikä lisää valtion saamia verotuottoja noin 80 miljoonalla eurolla. Toisaalta valtion verotuloja supistavat t&k-menojen verovähennysoikeuden korottaminen ja teollisuuden poisto-oikeuden lisääminen; samaan suuntaan vaikuttavat myös pääomatuloverotuksessa huomioitavat uudet verokannustimet sijoittajalle. Kaiken kaikkiaan valtion saamien välittömien verotuottojen ennustetaan kasvavan 5,6 prosenttia ensi vuonna.

Valtionosuudet kunnille kasvavat tänä vuonna 3,6 prosenttia. Budjettiriihessä sovitut leikkaukset kiristävät valtionosuuksien kasvua niin, että ensi vuonna niiden ennustetaan kasvavan enää 1,2 prosentin vauhtia. Kaiken kaikkiaan kohtuullisen hitaasti kasvava menopuoli samanaikaisesti selvästi kasvavien verotulojen kanssa parantaa valtion rahoitusasemaa tänä ja erityisesti ensi vuonna. Näin ollen valtion EDP-alijäämä pienenee viime vuoden 5,6 miljardista eurosta 4,5 miljardiin euroon tänä ja 2,0 miljardiin euroon ensi vuonna.

Kuntien tilanteessa ei kohenemista

Budjettiriihessä sovitut säästöt valtionosuuksissa lisäävät paineita kuntataloutta kohtaan, vaikka vielä viime vuonna kuntien saamat valtionosuudet kasvoivatkin yli 4 prosentin vauhtia. Viime vuonna kuntatalous oli noin 850 miljoonaa euroa alijäämäinen. Tuloveropohjan kasvu ja veroprosentin nostot useissa kunnissa eivät riitä kohentamaan kuntien rahoitusasemaa ennusteperiodilla. Kuntien tilannetta heikentää myös niiden saaman yhteisöverotuotto-osuuden pieneneminen tänä vuonna. Menopuolella on silti edelleen paineita erityisesti terveydenhuollossa, mikä ylläpitää kulutuksen kasvua. Taseitaan kunnat pyrkivät parantamaan nostamalla kiinteistöverokantojaan. Kaiken kaikkiaan kuntien saamien välittömien verotuottojen ennustetaan kasvavan tänä vuonna 3,2 prosenttia ja ensi vuonna 4,0 prosenttia. Samalla kuntatalouden alijäämä kasvaa yli miljardin euron suuruiseksi vuoteen 2013 mennessä.

Työeläkelaitosten ja sosiaaliturvarahastojen saamat maksutulot kehittyvät myönteisesti tänä ja ensi vuonna: sosiaaliturvamaksujen ennustetaan kasvavan noin 5 prosentin vauhtia molempina vuosina. Tähän vaikuttavat osaltaan ns. sosiaalitupossa sovitut 0,2 prosenttiyksikön suuruiset korotukset sekä työntekijä- että työnantajamaksuihin. Toisaalta inflaatiosta johtuvat eläkkeiden korkeat indeksikorotukset lisäävät työeläkelaitosten menoja kumpanakin ennustevuonna. Työttömyysturvan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea korotettiin tänä vuonna, mikä puolestaan kasvattaa sosiaaliturvarahastojen menoja. Lapsilisien jäädyttäminen ensi vuonna tuo sitä vastoin pienen lisäsäästön. Kaiken kaikkiaan työeläkelaitosten ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämä pysyy lähes vakioisella tasolla bkt:hen nähden ennusteperiodilla.

Julkisyhteisöt ylijäämäisiksi ensi vuonna

Veroaste nousee tänä vuonna, kun välillinen verotus kiristyy ja sosiaaliturvamaksut nousevat. Sama trendi jatkuu ensi vuonna, kun edellisten lisäksi myös palkkaverotus kiristyy. Julkisten menojen suhde bkt:hen on taas laskussa, vaikka valtion kehyspäätösten menokiristykset ovat luonteeltaan takapainotteisia ajoittuen vaalikauden loppuun.

Julkisyhteisöjen rahoitusasema kohenee tänä vuonna ja yhdenmukaisin perustein lasketuksi EDP-alijäämäksi ennustetaan 0 prosenttia bkt:sta. Ensi vuonna julkinen sektori kääntyy

ylijäämäiseksi ja sen ylijäämän ennustetaan olevan 1,3 prosenttia bkt:sta.

Finanssipolitiikka

Suomen finanssipolitiikka kiristyy jo tänä vuonna, mutta ensi vuonna selvemmin. Osoituksena tästä julkisten menojen suhde bkt:hen alenee tänä vuonna hieman ja ensi vuonna tämän vuoden 54,5 prosentista 53,5 prosenttiin. Vastaavasti veroaste, joka nousee jo tänä vuonna 0,4 prosenttiyksikköä viime vuodesta, nousee ensi vuonna vielä saman verran lisää. Ensi vuonna veroaste on 44,2 prosenttia.

Sitä taustaa vasten, että talouskasvu on verraten hidasta ja että työttömyysaste pysyy verraten korkeana 7,6 prosentissa sekä tänä että ensi vuonna, finanssipolitiikan mitoitusta voidaan pitää verraten tiukkana. Tämän ja ensi vuoden matalasuhdanteessa työllisyyttä olisi voitu edistää julkisilla infrastruktuurihankkeilla, mutta niiden käynnistämisen aikaviiveiden vuoksi se on jo liian myöhäistä. Sen sijaan joustavampaa olisi vaikuttaa työllisyyteen erilaisin suhdanneluontoisin avustuksin, joilla tuettaisiin niin yksityistä kuin kunnallistakin rakentamista. Rakentaminen on hidastunut selvästi ja sillä on merkittävä haitallinen vaikutus työmarkkinoihin.

Finanssipolitiikan suurin ongelma ei kuitenkaan ole sen tämän hetken mitoitus, vaan sen suhdannevaihteluja vahvistavat määräytymisperusteet. Jos suhdanne heikkenee, finanssipolitiikka kiristetään. Nykytilanteessa, jossa avoimen kriisin mahdollisuus on ilmeinen, tarvittaisiin pikemmin mahdollisuutta talouspolitiikan tilannekohtaiseen reagointiin. Suomen julkisen sektorin suhteellisen hyvä rahoitusasema ja hyvä luottamus Suomen valtioon luotonottajana antavat mahdollisuuden suhdannevaihteluita tasoittavaankin politiikkaan. ■

Mihin menet, kilpailukyky?

Lyhyellä aikavälillä Suomen kilpailukyky vaihtelee ennen kaikkea työvoimakustannusten, työn tuottavuuden ja valuuttakurssien vaikutuksesta[1]. Yksikkötyökustannus kuvaa yhden yksikön tuottamiseen tarvittavan työvoiman kustannusta. Yksikkötyökustannukset laskevat, jos työn tuottavuuden nousu on nimellispalkkojen (tai palkansaajakorvausten, joihin luetaan myös työnantajamaksut) nousua ripeämpää.

Tyypillisesti vientihyödykkeitä tuottavan tehdasteollisuuden kustannusvertailut ovat erityisen relevantteja maan ulkomaankaupan kannalta. Koko talouden osalta esitettyjen yksikkötyökustannusten informatiivisuus ulkoisen tasapainon kannalta on pienempi. Oheisissa kuvioissa on esitetty euroissa mitatun tehdasteollisuuden yksikkötyökustannuksen kehitys Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa sekä nykyisellä euroalueella keskimäärin[2] vuodesta 2000 lähtien. Indeksiluku ei kuvaa yksikkötyökustannusten tason mahdollisia eroja eri maiden kesken; sen sijaan se heijastaa kustannusten tasoa vuoteen 2000 nähden, ja sen muutokset vuodesta toiseen kertovat yksikkötyökustannusten suhteellisista muutoksista.

Tehdasteollisuuden yksikkötyökustannukset Suomessa laskivat vuoden 2000 jälkeen, kunnes taantuman aikana ne nousivat erityisen jyrkästi. Työn tuottavuus vaihtelee voimakkaasti suhdannekäänteiden aikana ja heijastuu myös yksikkötyökustannuksiin, mikä oli havaittavissa myös vertailumaissa. Toisaalta myös vuonna 2010 yksikkötyökustannusten lasku oli vertailumaita suurempi. Suomen tehdasteollisuuden yksikkötyökustannukset olivat kuitenkin edelleen vuonna 2011 suhteessa vuoden 2000 tasoon laskeneet enemmän kuin Saksassa tai euroalueella keskimäärin. Ruotsi euron ulkopuolisena maana on parantanut kilpailukykyään enemmän vuoden 2000 jälkeen, joskin kruunun valuuttakurssimuutokset selittävät suurelta osin kehityksen eroa Suomeen nähden.

Vuonna 2011 Suomen tehdasteollisuuden yksikkötyökustannukset kasvoivat kuitenkin hieman siinä missä Saksassa ja euroalueella ne edelleen laskivat. Ruotsin euroissa mitatut yksikkötyökustannukset nousivat taas suhteellisesti hieman enemmän kuin Suomessa.

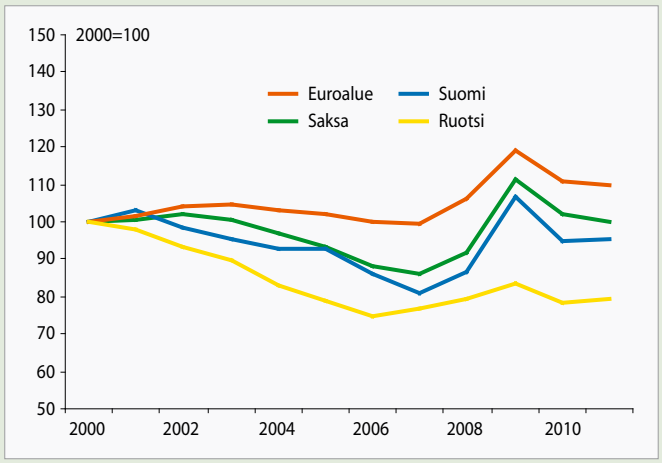
Koko talouden yksikkötyökustannukset nousevat ennusteemme mukaan noin 2,3 prosenttia vuonna 2012, koska keskiansiot nousevat 3,4 prosenttia ja työn tuottavuus 1,1 prosenttia. Vuonna 2013 keskiansioiden nousu on 2,8 ja työn tuottavuuden nousu 1,6 prosenttia, joten yksikkötyökustannukset nousevat noin 1,2 prosenttia. Tämä on hieman enemmän kuin komission ennuste koko euroalueelle.[3] Koko talouden osalta lasketut yksikkötyökustannukset ovat kuitenkin 2000-luvulla kehittyneet varsin eri tavalla kuin tehdasteollisuuden yk-

[1] Pitkän aikavälin tarkasteluissa puhutaan usein myös ns. reaalisesta kilpailukyvystä, johon vaikuttavat esimerkiksi sellaiset seikat kuin yritysten innovatiivisuus, työvoiman osaaminen ja yleinen toimintaympäristö.

[2] Keskiarvo on laskettu painottamalla kunkin maan yksikkötyökustannukset niiden tehdasteollisuuden bruttoarvonlisäyksellä. Keskiarvoon eivät sisälly Irlanti ja Malta, ja Ranskan ja Portugalin osalta puuttuvia arvoja on joiltakin osin arvioitu muun datan avulla.

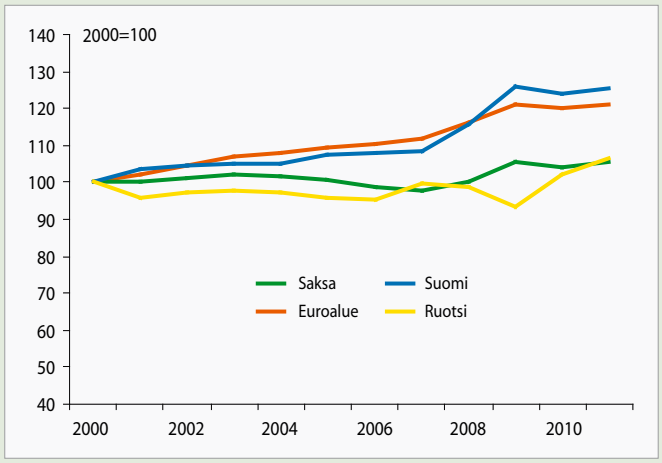
[3] Komission ennuste euroalueelle vuodelle 2012 1,7 % ja vuodelle 2013 0,9 %. Lähde: Tukuseto (2012).

Nimelliset yksikkötyökustannukset (teollisuus) 2000–2011.



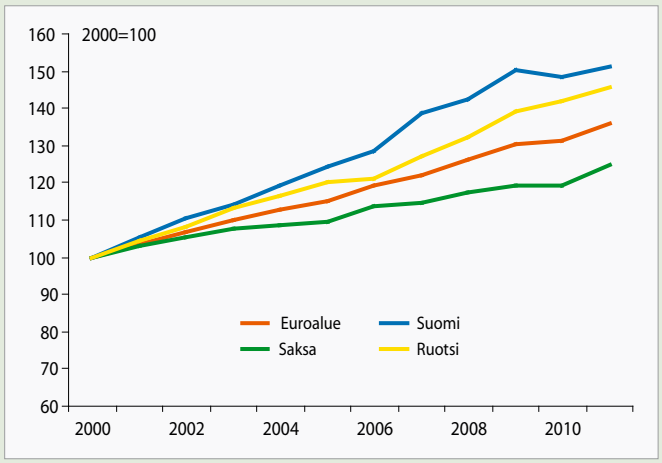
Lähde: AMECO (Euroopan komissio).

Nimelliset yksikkötyökustannukset (koko talous) 2000–2011.



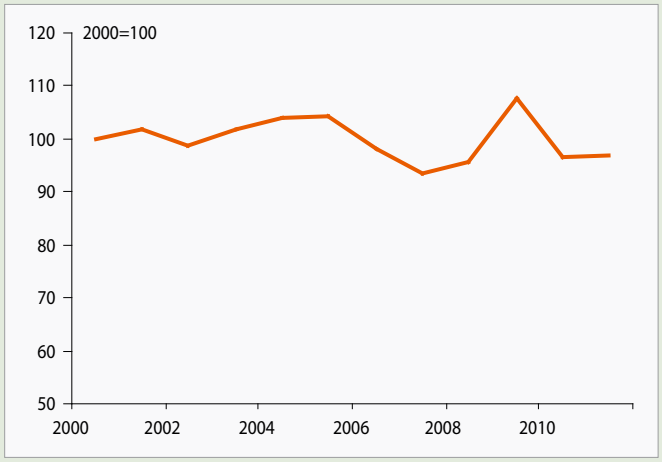
Lähde: AMECO (Euroopan komissio).

Työvoimakustannusindeksi, tehdasteollisuus 2000–2011.



Lähde: Eurostat.

Suomen reaalinen efektiivinen valuuttakurssi 36 teollisuusmaan ryhmään verrattuna 2000–2011.



Lähde: Euroopan komissio.

sikkötyökustannukset, ja viennin kilpailukyvyn kannalta ne voivat olla harhaanjohtava mittari.

Kuviossa on esitetty myös Eurostatin työvoimakustannusindeksi tehdasteollisuudelle. Suhteessa vuoden 2000 tasoon Suomen työvoimakustannukset ovat nousseet verrattain nopeasti, mutta tuottavuuskehityksen ansiosta yksikkötyökustannusten kehitys on ollut suotuisampaa.

Valuutta-alueen ulkopuolelle suuntautuvaan kauppaan vaikuttavat lisäksi valuuttakurssi ja valuutta-alueen ulkopuolella olevien kilpailijamaiden yksikkötyökustannukset. Oheisessa kuviossa on esitetty Suomen reaalinen efektiivinen valuuttakurssi, joka kuvaa maan ja sen kilpakumppaneiden suhteellisia tehdasteollisuuden yksikkötyökustannuksia samassa valuutassa mitattuina. Kuvio osoittaa, kuinka myös valuuttakurssin muutokset vaikuttavat kilpailukykyymme. Viimeisen vuoden aikana euro on heikentynyt suhteessa USA:n dollariin 12,7 prosenttia ja suhteessa Ruotsin kruunuun 9 prosenttia, mikä on laskenut reaalista efektiivistä valuuttakurssia, toisin sanoen parantanut kilpailukykyämme.

Talouskehityksen vaikutus esimerkkiperheiden ostovoimaan

Palkansaajien tutkimuslaitoksen (PT) esimerkkiperhelaskelmissa tarkastellaan ansiotulojen, tulonsiirtojen, verojen, asuntolainan hoitokulujen ja vuokrien vaikutuksia kuuden erilaisen esimerkkiperheen ostovoimaan. Näissä esimerkkiperhelaskelmissa on huomioitu hallituksen esittämät muutokset tuloverotukseen, hyödykeverotukseen ja sosiaaliturvaan. Laskelmat on tuotettu Kelan Jutta-mallin avulla. Ne julkaistaan PT:n syksyisen talousennusteen yhteydessä nyt jo viidennen kerran.

Esimerkkiperheet ovat samat kuin edellisenä vuonna, ja ne on valittu kuvaamaan mahdollisimman monipuolisesti suoma-

laisia kotitalouksia. Edustavaksi tulonsaajaksi sukupuolen sekä ammattinimikkeiden tai koulutustaustojen mukaan on valittu vuoden 2011 mediaanituloinen. Mediaanituloinen palkansaaja ansaitsee siten, että puolet hänen ammatissaan toimivista henkilöistä ansaitsee häntä enemmän ja puolet vähemmän. Mediaanituloisen bruttotuloja on korjattu ylöspäin lomarahojen ja tulospalkkioiden huomioon ottamiseksi.

Vuoden 2011 tiedot esimerkkiperheiden mediaanituloista on saatu Tilastokeskuksen yksityisen sektorin kuukausipalkattilastosta. Vuosien 2012 ja 2013 osalta bruttotulot perustuvat PT:n ennusteeseen ansiotasokehityksestä. Ansiotasoindeksin oletetaan kasvavan 3,4 prosenttia vuonna 2012 ja 2,6 prosenttia vuonna 2013.

Eläkeläisten bruttotulojen laskennassa käytetään apuna vuodelle 2012 toteutunutta työeläkeindeksin muutosta. Vuonna 2013 työeläkkeiden oletetaan kasvavan 3,2 prosenttia. Työeläkeindeksin muutos perustuu kuluttajahintaindeksin ja ansiotasoindeksin muutokseen. Vuonna 2013 ennustetaan kansaneläkeindeksin nousevan 3,0 prosenttia. Kansaneläkeindeksin muutos perustuu puolestaan elinkustannusindeksin muutokseen.

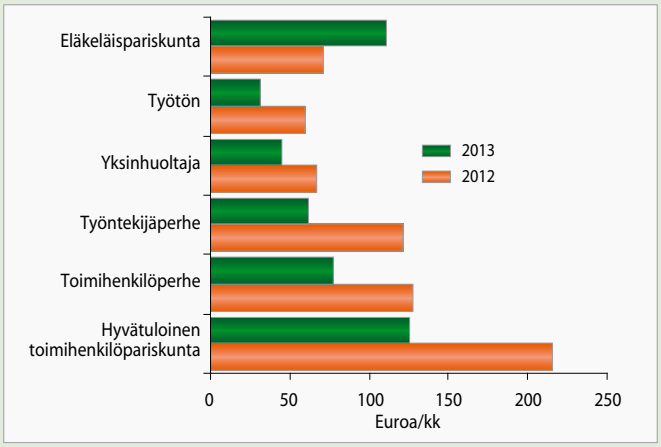
Ansiotuloverotus kiristyy, koska ansiotuloverotuksen inflaation ja ansiotason nousun mukaisista tarkistuksista luovutaan 2013–2014. Lisäksi vuonna 2013 ryhdytään keräämään yleisradioveroa, joka on suuruudeltaan 0,68 prosenttia bruttotuloista, enimmillään kuitenkin 140 euroa.

Kaikkien perheiden kohdalla on oletettu, että televisiolupa on maksettu ennen vuotta 2013, ja se on sisällytetty veroihin. Näin saadaan ensi vuonna käyttöön otettavan Yle-veron vaikutus järkevästi otettua huomioon perheiden tuloissa.

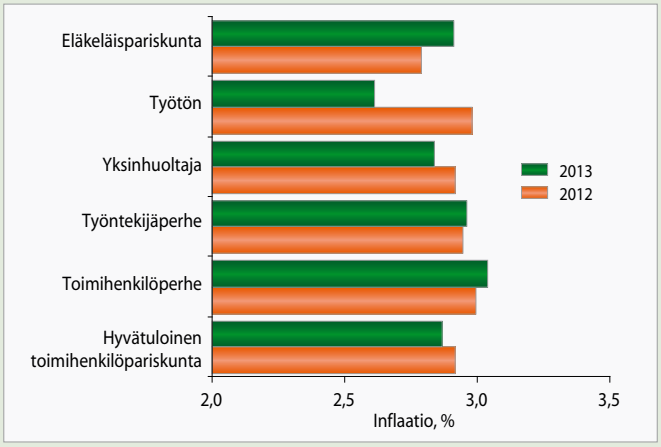
Lapsiperheiden asema huononee siten, että lapsilisien indeksikorotukset jätetään tekemättä 2013. Asuntovelallisten korkovähennysoikeutta pienennetään 80 prosenttiin. Työttömille ja kansaneläkkeellä eläville on huomioitu 0,7 prosenttiyksikön ylimääräinen indeksikorotus vuodelle 2013. Laskelmissa on otettu huomioon myös vuoden 2013 veroperusteet budjettiriihen mukaisina. Budjettiriihestä saadut parametrit pitävät sisällään tietoa mm. työtulovähennyksestä, kunnallisverotuksen perusvähennyksestä sekä palkansaajamaksuista. Lisäksi laskelmissa on tehty oletuksia kuntien veroprosentin ja asuntolainojen korkojen muutoksesta. Kaikki laskelmien taustaoletuksina käytetyt luvut on esitetty tarkemmin tämän dokumentin liitteessä.

Perhekohtaisten inflaatioennusteiden laskennassa on käytetty samoja kulutuskoreja kuin edellisenäkin vuonna. Inflaatioennusteet hyödykekoreissa esiintyville hyödykeryhmille on saatu PT:n ennusteesta. Kunkin hyödykeryhmän inflaatiossa on huomioitu mm. arvonlisäveron korotus. Inflaatioennusteita ja perhekohtaisia kulutuskoreja käyttämällä on laskettu perhekohtaiset inflaatiot. Reaalitulot on saatu poistamalla inflaation vaikutus nimellisistä nettotuloista.

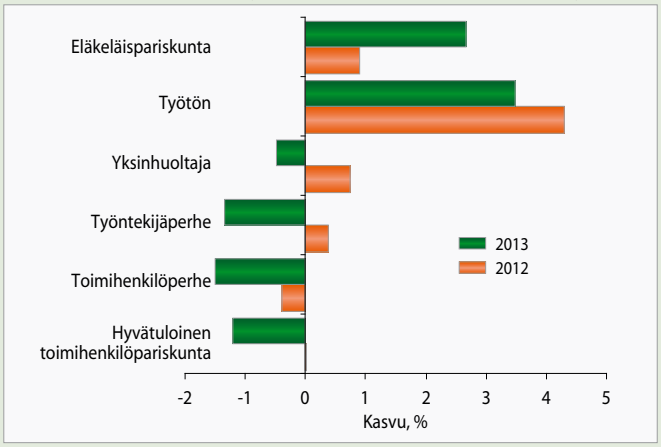
Perhekohtaiset nimellisten nettotulojen muutokset 2012 ja 2013.



Perhekohtaiset inflaaltiovauhdit 2012 ja 2013.



Perhekohtaiset reaalitulojen suhteelliset muutokset 2012 ja 2013.



Perheiden kuvaukset

Hyvätuloinen toimihenkilöpariskunta

Perhe on akavalainen lapseton pariskunta. Mies on koulutukseltaan ekonomi ja naisella on oikeustieteellinen koulutus. Kuukausipalkat vuonna 2012 ovat 6 777 € ja 5 403 €. Perhe asuu velattomassa omistusasunnossa.

Toimihenkilöperhe, 2 lasta

Sttk:laisen perheen vanhemmat ovat insinööri ja sairaanhoitaja. Kuukausipalkat vuonna 2012 ovat 3 637 € ja 3 126 €. Perheessä on kaksi lasta. Perhe asuu omistusasunnossa, ja heillä on asuntolainaa 150 000 euroa.

Työntekijäperhe, 2 lasta

Sak:laisen perheen vanhemmat ovat kuorma-autonkuljettaja ja kaupan myyjä. Kuukausipalkat vuonna 2012 ovat 2 408 € ja 2 206 €. Perheessä on kaksi lasta. Perhe asuu vuokralla 80 neliön asunnossa.

Pienipalkkainen yksinhuoltajaperhe, 1 lapsi

Perhe koostuu yksinhuoltajaäidistä ja yhdestä lapsesta. Äiti työskentelee siivoojana 2 060 €:n kuukausipalkalla. Perhe asuu vuokralla 60 neliön asunnossa.

Yksinasuva työtön

Kotitalous muodostuu yhdestä työttömästä henkilöstä, joka saa työmarkkinatukea, asumistukea ja toimeentulotukea. Hän asuu vuokralla 40 neliön asunnossa.

Eläkeläispariskunta

Kotitalouteen kuuluu kaksi eläkeläistä, joista toinen saa keskimääräistä työeläkettä ja toinen saa kansaneläkettä sekä takuueläkettä. Pariskunta asuu velattomassa omistusasunnossa.

Perheiden nimellistulojen kehitys

Malliperhelaskelmien mukaan kaikkien perheiden nimellistulot kasvavat vuosina 2012 ja 2013. Perheiden nettotulojen kasvun hidastumisen tärkeänä osasyynä vuonna 2013 on ansiotuloverotuksen kiristyminen sekä valtion että kuntien puolella. Lisäksi kaksilapsisen toimihenkilöperheen nettotulojen kasvun hidastuminen johtuu asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden laskusta. Perhe menettää nettotuloistaan asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden supistumisen takia noin 50 euroa vuodessa. Yle-vero kiristää kokonaisverotusta kahden palkansaajan perheissä ja keventää sitä yksinhuoltajaperheen, eläkeläispariskunnan ja työttömän osalta. Taustaoletuksena on, että perheet ovat aiemmin maksaneet tv-luvan.

Perhekohtaiset inflaatiot

Perhekohtaisissa inflaatioluvuissa ei ole suuria eroja perheiden eikä kahden ennustevuoden välillä. Kaikkien perheiden inflaatiot vuonna 2012 ovat noin 2,8 ja 3,0 prosentin välillä. Vuonna 2013 pysytellään 2,6 ja 3,0 prosentin välillä. Elintarvik-

Liitetaulukko 1. Hyvätuloisen toimihenkilöpariskunnan tulojen kehitys.

	2010	2011	2012	2013
Bruttotulot (€/kk)	11 343	11 779	12 180	12 496
Saadut tulonsiirrot (€/kk)	0	0	0	0
Verot sis. TV-lupamaksut (€/kk)	4 241	4 427	4 612	4 803
Nettotulot (€/kk)	7 101	7 352	7 568	7 694
Verojen osuus bruttotuloista (%)	37,4	37,6	37,9	38,4

Liitetaulukko 2. Toimihenkilöperheen (2 lasta) tulojen kehitys.

	2010	2011	2012	2013
Bruttotulot (€/kk)	6 311	6 541	6 763	6 939
Saadut tulonsiirrot (€/kk)	211	211	219	219
Verot sis. TV-lupamaksut (€/kk)	1 790	1856	1 960	2 058
Nettotulot (€/kk)	4 732	4 895	5 023	5 100
Verojen osuus bruttotuloista (%)	28,4	28,4	29,0	29,7

Liitetaulukko 3. Työntekijäperheen (2 lasta) tulojen kehitys.

	2010	2011	2012	2013
Bruttotulot (€/kk)	4 355	4 463	4 614	4 734
Saadut tulonsiirrot (€/kk)	211	211	219	219
Verot sis. TV-lupamaksut (€/kk)	992	1 017	1 056	1 114
Nettotulot (€/kk)	3 574	3 657	3 778	3 839
Verojen osuus bruttotuloista (%)	22,8	22,8	22,9	23,5

Liitetaulukko 4. Pienipalkkaisen yksinhuoltajaperheen (1 lapsi) tulojen kehitys.

	2010	2011	2012	2013
Bruttotulot (€/kk)	1 890	1 993	2 060	2 114
Saadut tulonsiirrot (€/kk)	286	290	301	305
Verot sis. TV-lupamaksut (€/kk)	425	456	468	481
Nettotulot (€/kk)	1 750	1 826	1 893	1 938
Verojen osuus bruttotuloista (%)	22,5	22,9	22,7	22,8

Liitetaulukko 5. Yksinasuvan työttömän tulojen kehitys.

	2010	2011	2012	2013
Bruttotulot (€/kk)	551	553	674	699
Saadut tulonsiirrot (€/kk)	352	361	317	335
Verot sis. TV-lupamaksut (€/kk)	110	111	129	119
Nettotulot (€/kk)	793	804	862	915
Verojen osuus bruttotuloista (%)	20,0	20,0	19,2	17,1

Liitetaulukko 6. Eläkeläispariskunnan tulojen kehitys.

	2010	2011	2012	2013
Bruttotulot (€/kk)	2 327	2 533	2 625	2 713
Saadut tulonsiirrot (€/kk)	0	0	0	0
Verot sis. TV-lupamaksut (€/kk)	595	617	639	616
Nettotulot (€/kk)	1 732	1 916	1 986	2 097
Verojen osuus bruttotuloista (%)	25,6	24,4	24,4	22,7

Lähde liitetaulukoihin 1–6: Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos.

keiden hintojen nousu rasittaa merkittävästi kaikkia perheitä sekä 2012 että 2013. Myös yksityisajoneuvon käyttö kallistuu molempina vuosina. Halpenevat tietoliikennepalvelut ja kohtuullisesti kehittyvä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden hintataso puolestaan hillitsee inflaatiota molempina vuosina.

Perhekohtaisten reaalitulojen muutokset

Perhekohtaisten reaalitulojen euromääräiset muutokset saadaan puhdistamalla nimellistulot inflaatiosta ja vertaamalla vuosien välisiä tuloja keskenään. Kuviosta nähdään, miten reaalitulot nousevat kaikilla paitsi toimihenkilöperheellä vuonna 2012. Kaikkien työssä käyvien reaalitulot laskevat vuonna 2013.

Yksinhuoltajan, työntekijäperheen, toimihenkilöperheen ja hyvätuloisen toimihenkilöpariskunnan tulojen muutokset ovat alle prosentin vuonna 2012. Vuonna 2013 työntekijäperheen, toimihenkilöperheen ja hyvätuloisen toimihenkilöperheen tulot puolestaan vähenevät yli prosentilla. Muutokset työttömän ja eläkeläispariskunnan tuloissa ovat positiiviset molempina vuosina ja suhteellisesti muita perheitä suurempia. Työttömän reaalitulot nousevat jopa reilulla neljällä ja kolmella prosentilla vuosina 2012 ja 2013. Koska inflaatiovauhti on eri perheille lähellä toisiaan, nettotuloihin vaikuttavat syyt ovat tärkeimpiä selittäjiä reaalitulojen kehitykselle.

Liitetaulukko 7. Esimerkkiperhelaskelmien oletukset.

Hallitusohjelman mukaiset luvut tulonsiirroissa ja verotuksessa	2012	2013
Työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki (€/kk)	674,24	699,21
Asumistuen omavastuun alaraja (€/kk)	676	700
Toimeentulotuen perusosa (€/kk)	461,05	474,90
Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärä (€/v)	2 850	2 880
Työtulovähennyksen enimmäismäärä (€/v)	945	970
Asuntolainojen koroista vähennettävissä	85 %	80 %
Valtion tuloverotuksen alarajojen korotus	n. 3,1 %	0 %
Hallituksen talousarvioesityksen mukaiset luvut		
Vakuutetun sairaanhoitomaksu	1,22 %	1,30 %
Palkansaajien sairasvakuutuksen päivärahamaksu	0,82 %	0,73 %
Työttömyysvakuutus	0,60 %	0,60 %
Työeläkevakuutus, alle 53-vuotiaat	5,15 %	5,35 %
Työeläkevakuutus, 53 vuotta täyttäneet	6,50 %	6,80 %
PT:n ennustamat luvut		
Ansiotasoindeksin nousu	3,4 %	2,6 %
Vuokraindeksin nousu	4,2 %	3,5 %
Kunnallisveroprosentin nousu, %-yksikköä	0,08	0,1
Työeläkeindeksin nousu	3,6 %	3,2 %
Uusien asuntolainojen keskikorko	2,2 %	2,2 %
Kansaneläkeindeksin nousu	3,8 %	3,0 %
Lisäksi		
Otetaan huomioon muutokset energia-, liikenne- ja valmisteveroissa		

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tilastokeskus, Palkansaajien tutkimuslaitos.

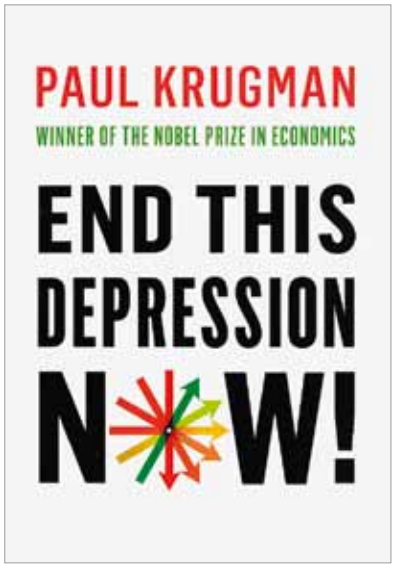
Paul Krugman on kaikille tuttu, yhtä lailla vihattu ja rakastettu taloustieteilijä ja kolumnisti. Hänelle myönnettiin taloustieteen Nobel-palkinto vuonna 2008. Kirjassaan[1] Krugman käsittelee nykyisen talouskriisin taustoja ja sitä, miten kriisistä päästäisiin mahdollisimman nopeasti eroon. Krugmanin blogia[2] seuranneille kirja ei tarjoa juurikaan uutta – onhan suuri osa kirjan teksteistä julkaistu miltei samassa muodossa blogissa jo aiemmin – mutta uusille lukijoille kirjalla on annettavaa sitäkin enemmän. Kirja on myös johdonmukainen jatke Krugmanin aiemmalle teokselle[3] "The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008". Näkökulma on yhdysvaltalaiskeskeinen, mutta kriisin luonteesta ja nykyvaiheesta johtuen myös Euroopan tilannetta analysoidaan useassa luvussa.

Kirja lähtee liikkeelle käymällä läpi talouskriisiin johtanutta kehityskulkua Yhdysvalloissa. Taustoitus menee asuntomarkkinoiden kuplan ja rahamarkkinainnovaatioiden analysointia syvemmälle, sillä kriisin siemen johdetaan vuosikymmeniä jatkuneesta tuloerojen kasvusta. Vyyhti menee yhä syvemmälle, kun mukaan liitetään taloustieteessä vallalla ollut käsitys, jonka mukaan suhdannevaihteluiden aiheuttamat ongelmat oli lopullisesti selätetty. Krugmanin mukaan nämä tekijät johtivat vääriin uskomuksiin, huonoon

[1] HS Kirjat julkaisee Krugmanin teoksen suomennoksen tänä syksynä nimellä "Lopettakaa tämä lama nyt!"

[2] Ks. http://krugman.blogs.nytimes.com .

[3] Heikki Taimio arvioi tuon kirjan tämän lehden numerossa 1/2009. HS Kirjat julkaisi sen vuonna 2009 suomennettuna nimellä "Lama – talouskriisin syyt, seuraukset ja korjauskeinot".



Paul Krugman:

End This Depression Now!

New York: W.W. Norton, 2012. 259 s.

Markku Lehmus
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
markku.lehmus@labour.fi

politiikkaan ja siihen, että jotkut ihmiset käyttivät systeemiä häikäilemättä hyväkseen. Samalla kirja kumoaa myyttejä siitä, mikä oli kunkin tahon rooli kriisin synnyssä. Krugman muun muassa nuijii suohon republikaaniargumentit, joiden mukaan valtion sekaantuminen asuntoluototukseen oli merkittävä tekijä asuntokuplan kehittymisessä.

Kirjassa pohditaan myös hyvin tarkkaan sitä, miksi Yhdysvalloissa vuonna 2009 tehty elvytyspaketti jäi suhteellisen pieneksi sekä sitä, missä vaiheessa ja miksi fokus siirtyi elvytyksestä budjettivajeisiin. Vaikka keskustelu pyöriikin Yhdysvaltojen ympärillä, on analogia helppo vetää myös Eurooppaan. Oman lukunsa kirjassa saavat myös inflaatiohaukat, jotka näkevät inflaatiopeikon kurkkivan pienimmästäkin merkistä ja jotka ovat osaltaan vaikeuttaneet elvyttävän politiikan harjoittamista.

Enemmän kuin kriisin taustoista kirjassa on kuitenkin kyse siitä, miten kriisiä pitäisi ratkoa juuri nyt. Tässä suhteessa Krugman kuuluukin yhä äänekkäämpään vähemmistöön, joka vastustaa jyrkästi finanssipolitiikan kiristyksiä nykyisessä taloustilanteessa. Krugmanin kritiikin kärki kohdistuukin leikkaus– ja säästölinjaa (”austerity”) kannattaviin tahoihin, joita nimitetään kirjassa ironisesti nimellä ”Very Serious People”. Termillä viitataan asemaan, jonka tällaisen politiikan kannattajat ovat mediassa ja valtaeliitin keskuudessa saaneet. Sama ilmiö on helppo nähdä myös Suomessa, jossa suurten leikkausten puolestapuhujia pidetään kylminä realisteina, jonkinlaisina ”järjen ääninä” ja vakavasti otettavina vastuunkantajina. Se, mitä tällaisesta politiikasta nykyisessä taloustilanteessa todella seuraisi, on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Miten sitten kriisiä pitäisi Krugmanin mielestä hoitaa? Euroopassa keskuspankin tulisi ostaa ongelmamaiden velkakirjoja markkinoilta korkojen alentamiseksi. Euroopan keskuspankin tulisi myös nostaa inflaatiotavoitettaan samalla kun vahvoissa euromaissa, erityisesti Saksassa, tulisi harjoittaa elvyttävää finanssipolitiikkaa. Näin vahvojen euromaiden palkkataso nousisi ja kotimainen kysyntä kasvaisi, mikä taas lisäisi ongelmamaiden vientiä ja kaventaisi niiden kilpailukykyeroa vahvoihin euromaihin nähden. Siispä koska alijäämämaiden palkkojen alentaminen on monella tapaa ongelmallista, nostettaisiinkin sen sijaan palkkoja vahvoissa maissa, mikä aikaansaisi suhteellisen kilpailukyvyn kannalta saman efektin.

Yhdysvalloissa keskuspankki Fedin tulisi lisätä arvopapereiden ostoja ja laajentaa rahoitusohjelmiensa käyttöä, eli sen tulisi jatkaa aiempaa politiikkaansa mutta entistä aggressiivisemmin vähemmän tunnettuja keinojakaan kaihtamatta. Valtion taas tulisi elvyttää lisäämällä julkista kulutusta ja investointeja. Asuntoluottojen kanssa ongelmiin ajautuneille tulisi kohdistaa erilaisia velanhoito-ohjelmia helpotuksineen, jotta saataisiin siivottua asuntomarkkinakuplan jälkiä. Vaikka kaikki nämä keinot ovat poliittisesti vaikeita toteuttaa, se ei Krugmanin mukaan riitä perusteeksi toimettomuudelle.

Krugmanin sanoma on kirkas ja terävä. Samalla on täysin selvää, että Krugmanin avoin ja johdonmukainen keynesiläisyys sekä hyökkäävä ja pamflettimainen esitystapa herättävät vastareaktioita. Ne, keihin kritiikin kärki kohdistuu, tuskin tätä kirjaa lukevat. Ehkä kuitenkin kannattaisi. ■

Suomi vuonna 2100: haaste mallin-rakentajille

Artikkeli esittelee Palkansaajien tutkimuslaitoksessa käynnissä olevaa pitkän aikavälin taloudellisen mallin kehityshanketta.

Mauri Kotamäki
Nuorempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
mauri.kotamaki@labour.fi

Matti Virén
Professori
Turun yliopisto
matti.viren@utu.fi
Suomen Pankki
matti.viren@bof.fi

Tarve pitkän aikavälin talousennusteisiin ja talouspoliittisten vaihtoehtojen arviointiin kasvaa jatkuvasti. Taustalla ovat useat huolestuttavat väestön kehitystrendit mutta myös julkisen sektorin tasapainoon liittyvät ongelmat – puhumattakaan muista esimerkiksi talouskasvuun, raaka-aineiden riittävyyteen, ilmastonmuutokseen ja energian tarpeeseen liittyvistä todellisista tai kuvitelluista ongelmista.

Mauri Kotamäen (oik.) ja Matti Virénin mielestä talouden rakenneongelmien analyyttinen tarkastelu on paljon haastavampaa kuin lähitulevaisuuden suhdannekehityksen ennustaminen

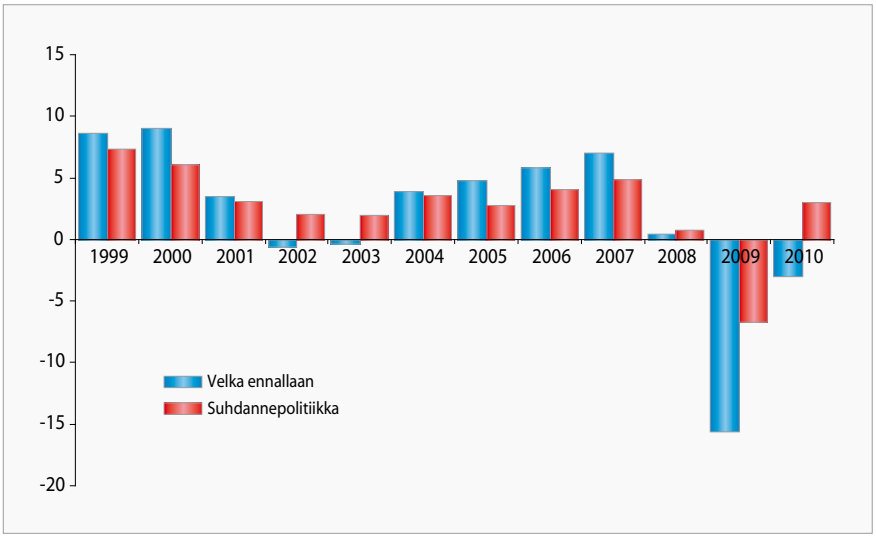
Useimmat ekonomisten käyttämät taloudelliset mallit (kuten PT:n suhdannemallikin, ks. Lehmus ym. 2006 ja Lehmus 2009) on suunniteltu vain muutaman vuoden mittaista suhdanneaikahorisonttia silmällä pitäen. Samaa voi sanoa niin sanotuista dynaamisen yleisen tasapainon (DSGE) malleista, jotka nykyään muodostavat ennuste- ja politiikkavaihtoehtojen vertailujen peruskaluston[1]. Olennaista on tällöin se, miten lähitulevaisuus suhteutuu nykytilanteeseen verrattuna. Osin tästä syystä malleissa on pakko kiinnittää paljon huomiota sopeutumisuriin, toisaalta mallien tarkastelujen kannalta erilaiset epätasapainot eivät ole ongelma vaan pikemminkin tärkeä analyysikohde.

Kun aikahorisontti kasvaa kymmeniin vuosiin, sopeutumisurilla ei enää ole samanlaista merkitystä. Toisaalta ei voida sallia sitä, että lopputuloksena on jokin selkeä epätasapino. Niinpä ei voida sallia esimerkiksi sitä, että julkinen velka kasvaa äärettömän suureksi tai että vaihtotase on pysyvästi alijäämäinen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että malleihin on liitettävä politiikan reaktioyhtälöt, jotka jollain yksinkertaisella tavalla sulkevat mallin. Tavallisesti tämä tapahtuu olettamalla, että julki-

[1] DSGE -mallien kannalta on tietenkin hieman vaikea sanoa, mikä niiden aikahorisontti on, koska mallit perustuvat äärettömän aikahorisontin optimointitehtäviin (ks. esim. Smets and Wouters 2008 ja Christoffel et. al. 2008). Malleissa oletetut sokit on kuitenkin tyypillisesti täsmennetty vastaamaan suhdannevaihteluin liittyvää muuttujien vaihtelua. Toisaalta malleissa käytettävä data on yleensä tehty stationääriseksi poistamalla aikasarjoista kasvutrendit, jotka taas "pitkän aikavälin malleissa" ovat pääasiallisen mielenkiinnon kohteena. Myös mallien parametrien kalibrointi vastaa yleensä suhdannehorisonttia. Mallien välisestä vertailusta ks. Garrat et al. (2006).

”Lumipallovaikutus” kasvattaa pienetkin poikkeamat ajan myötä epäuskottaviksi epätasapainotiloiksi.

Kuvio 1. Suhdanteita tasoittavan finanssipolitiikan vaikutus bkt:n kasvuun Suomessa vuosina1999–2010.



Ks. alaviite 2 ja Snower et al. (2011). ”Velka ennallaan” viittaa vaihtoehtoon, jossa julkisia menoja säädellään siten, että velkatavoitteesta ei olennaisesti poiketa. ”Suhdannepolitiikkavaihtoehdossa” menojen ja alijäämien sallitaan reagoida kokonaistuotannon trendipoikkeamiin, mutta pitkän tähtäimen velkatavoitteesta pidetään silti kiinni.

sia menoja supistetaan niin paljon, että alijäämä poistuu. Toki on tarpeen myös analysoida, miten herkkä malli on poikkeamille trendikehityksestä. Usein on vain niin, että hyvinkin pieni poikkeama kasvaa lumipallon tavoin vuosikymmenten aikana valtavaksi, taloudellisessa mielessä epäuskottavaksi epätasapainotilaksi. Tämä niin sanottu ”lumipallovaikutus” on varmaa tuttu kaikille pitkän aikavälin mallien kanssa puuhaileville.

Viime aikoina mielenkiinto on kohdistunut ennen kaikkea julkisen talouden tilaan ja pitkän aikavälin tasapainoon. Tällöin kaikki tuntuu palautuvan kysymykseen siitä, onko kulloinenkin julkinen menojen, tulojen ja velan yhdistelmä hallittavissa pitkällä aikavälillä. Periaatteessa voisi ajatella, että esimerkiksi julkisen sektorin jatkuva velkaantuminen ei olisi ongelma, jos kansalaiset toimivat ns. velkaneutraliteettiperiaatteen mukaisesti: he varautuisivat tuleviin velanhoitomenoihin lisäämällä säästöjään. Tällöin koko kansantalouden säästämisaste (ja myös vaihtotaseen alijäämä) pysyisi entisellään.

Teknisesti ongelman ratkaisu olisi hankalaa, koska äärettömän pitkällä aikahorisontilla velkojen ja saatavien määrä kasvaisi äärettömiin. Suurempi ongelma on kuitenkin siinä, että ajatus täysimääräisestä velkaneutraliteetista ei ole kovin järkevä, eikä se näytä olevan sopusoinnussa tilastojenkaan kanssa. Tosin kovin usein malleissa tukeudutaan kyseiseen oletukseen ja yksityisen ja julkisen sektorin budjettirajoitukset yhdistetään käytännössä siten, että kotitalouksien nettovarallisuus sisältää sekä julkisen sektorin että yrityssektorin varat ja velat.

Sinänsä on tietenkin hyödyllistä aina arvioida, onko kulloinenkin finanssipoliittinen asetelma kestävä pitkällä aikavälillä. Hyvä esimerkin tällaisesta tarkastelusta tarjoaa esimerkiksi Snowerin et al. (2011) yksinkertainen julkisen sektorin taseidentiteetteihin perustuva malli, joka kertoo, miten keskeiset makromuuttujat käyttäytyvät tilanteessa, jossa julkinen sektori sitoutuu johonkin julkisen velan tasoon. Tällainen tarkastelu edellyttää oikeastaan tietoa vain julkisten menojen vaikutuksesta kokonaistuotantoon (ns. kertoimesta) ja siitä, miten verotulot riippuvat kokonaistuotannosta.

Snower et al. (2011) käyttävät mallia hyvin mielenkiintoisella tavalla osoittamaan, että Kreikka olisi saattanut välttää velkakriisin, jos Maastrichtin sopimuksen mukaisesta 60 prosentin velkatavoitteesta olisi pidetty kiinni ja talouden ylikuumenemista ei tältä osin olisi tapahtunut. Samalla tavalla voimme tarkastella vaikkapa Suomen tapausta ja kysyä, miten paljon suhdannekehitys olisi poikennut, jos olisi (1) pidetty tiukasti kiinni velkatavoitteesta tai (2) sallittu budjettialijäämien reagoida suhdannevaihteluihin. Kuviosta 1 saamme jonkinlaisen käsityksen siitä, miten paljon finanssipolitiikka voi tasata suhdanteita. Varsinkin vuoden 2009 luvut olisivat olleet kovin erilaiset, jos finanssipolitiikassa ei olisi lainkaan reagoitu kysynnän supistumiseen[2].

Laskelma kertoo siitä, kuinka lyhyellä aikavälillä suhdannetekijät ovat siinä määrin dominoivia, että on vaikea aina nähdä, onko julkisen sektorin tilanne pitkän aikavälin kehityksen kannalta hallinnassa vai ei. Pitkän aikavälin kehityksen kannalta on tietenkin ensiarvoisen tärkeää, reagoidaanko suhdanteisiin ”symmetrisesti”. Useimmiten ongelma syntyy juuri siitä, että laskusuhdanteisiin reagoidaan elvyttävällä politiikalla, mutta

[2] Molemmissa simuloinneissa on pidetty tavoitteellisena velka-bkt-suhteena ajanjakson alkuarvoa 46 prosenttia. Velkatavoitetta painottavassa laskelmassa tuotantokuilumuuttujan kerroin on 0,1 ja tavoitteelliseen velka-bkt-suhteeseen pyritään painolla 0,9. Suhdanteita tasoittavassa finanssipolitiikan vaihtoehdossa kertoimet ovat päinvastoin (0,9 ja 0,1). Yksityiskohdista ks. Snower et al. (2011).

korkeasuhdanteissa ei vastaavasti noudateta pidättyväistä politiikkaa. Tämä ”symmetrisyysvaatimus” on syytä pitää mielessä, kun siirrytään tarkastelemaan varsinaisia pitkän aikavälin laskelmia, joissa suhdannevaihteluiden roolia ei suoranaisesti huomioida.

Pitkän aikavälin mallista

Pitkän aikavälin makrotaloutta voi tarkastella monesta eri näkökulmasta: säästämispäätöksen, työn tarjonnan, tuottavuuden kehityksen, sosiaaliturvan, julkisen sektorin budjettirajoitteen tai edellä mainittujen tekijöiden yhdistelmien näkökulmasta. On jopa mallinnettu väestörakenteen, eläkkeelle jäämisen ja osakemarkkinoiden pitkän aikavälin yhteyttä (Geanakoplos et al. 2002; Coile ja Levine 2006), mutta tämä aihepiiri on tämän artikkelin liikkuma-alan ulkopuolella. Lopulta kuitenkin pitkän aikavälin mallinnus palautuu aina väestörakenteen muutosten vaikutusten analyysiin.

Lyhyellä aikavälillä väestörakenteen muutoksen vaikutus talouskasvuun on pieni. Pitkällä aikavälillä väestön vanheneminen luo kuitenkin merkittäviä paineita eläkejärjestelmälle ja julkisen talouden kestävyydelle. Vanheneminen kasvattaa eroja eri väestöryhmien välillä ja sitä kautta rakenteellisilla tekijöillä on entistä tärkeämpi rooli.

Palkansaajien tutkimuslaitoksessa käynnistettiin kaksi vuotta sitten projekti, jonka tarkoituksena oli rakentaa pitkän aikavälin ongelmien tarkasteluun sopiva malli. Sen sijaan, että malli olisi rakennettu kokonaan uusista elementeistä, päätettiin hyödyntää itävaltalaisen WIFO-instituutin[3] A-LMM -mallia (Hofer et al. 2009) ja ensi vaiheessa estimoida tai kalibroida sen parametrit Suomen tilastoaineistolla. Kehitystyön aikana malliin on tehty jonkin verran muutoksia, mutta nyt käytössä oleva se on yhä perusrakenteeltaan sama kuin WIFO-instuutin malli. Malli sinällään on rakenteeltaan verraten yksinkertainen, mutta siihen sisältyy tavattoman suuri määrä laskentaidentiteettejä koskien kansatalouden tilinpitoa, vero- ja tulonsiirtojärjestelmää sekä virta- ja varantosuureiden välisiä riippuvuuksia.[4]

> Pitkällä aikavälillä väestön ikääntyminen luo merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyydelle.

Tässä yhteydessä ei liene tarpeen esitellä mallia yksityiskohtuaisti, varsinkin kun mallin itävaltalaisesta versiota on käytettävissä kohtuullisen hyvä dokumentti (Hofer et. al. 2009). Sen verran on kuitenkin paikallaan todeta, että malli on hyvin pitkälle tarjontatekijöiden määräämä: kokonaistuotanto määräytyy ns. tuotantofunktion kautta tuotantopanoksista ja teknisestä kehityksestä. Kysyntätekijät vaikuttavat vain ulkomaankaupan rakenteeseen. Huoltotase, joka kertoo kansantalouden kysynnän ja tarjonnan koostumuksesta, on tasapainossa sitä kautta, että tuonnin määrä viime kädessä sopeutuu kotimaisen kokonaiskysynnän ja tarjonnan erotuksella korjattuun viennin määrään. Julkinen sektori on aina tasapainossa sitä kautta, että julkiset menot sopeutuvat julkisen menojen asettamiin raameihin. Kotimaisen korkotason oletetaan seuraavan kansainvälistä korkotasoa ja vielä niin, että ulkomaisen koron oletetaan vastaavan maailmantalouden kasvuvauhtia. Perusolettamus on, että hintojen muutos on vakio ja se on sama kaikissa tuotteissa ja maissa; vain palkkojen osalta tarkastellaan suhteellisten hintojen muutoksia.

Mallia ei ole varsinaisesti estimoitu, vaan yhtälöiden parametrit on yleensä kalibroitu ja estimoinnin roolina on ollut lähinnä kiinnittää skaalaparametrit siten, että malli kohtuudella tuottaa datan kanssa yhteensopivia arvoja simulointiajanjakson alkuvuodelle[5]. Mallissa on toki parametreja, jotka eivät ole niin sanotusti ”syviä” parametreja vaan pikemminkin ns. sopeutuskertoimia. Niiden osalta jonkinasteinen yhteensopivuus tilastoaineiston kanssa on tarpeen. Hyvä esimerkki on ”palkkayhtälö”, jossa olennaista on se, että reaalipalkkojen kasvu vastaa tuottavuuden kehitystä. Tämän lisäksi ko. yhtälössä on kaksi termiä, työttömyysaste ja verokiila, joka kuten tunnettua kertoo, miten paljon työnantajien bruttopalkkamenot poikkeavat työntekijän saamasta nettopalkasta. Molempien muuttujien regressiokertoimilla on luonnollisestikin olennainen merkitys ajatellen työmarkkinasokkien välittymistä muuhun talouteen ja ”luonnollisen työttömyysasteeseen” (ts. työmarkkinoiden tasapainoon).

Kuten sanottua malli on kalibroitu Suomen tarpeisiin, ja sillä voi tehdä vaihtoehtoislaskelmia ja ”ennusteita”, jos niin halua sanoa. Ennusteet ovat tietenkin luonteeltaan ”trendiennusteita”, so. ne kertovat vain, millaista kasvu-uraa talous seuraa, jos tekninen kehitys, tuotantopa-

[3] WIFO = Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung – ks. www.wifo.ac.at.

[4] Yleisen tasapainon mikroperusteiset mallit ovat yleensä joko Diamondin (1965) ja Samuelsonin (1958) tai vaihtoehtoisesti Blanchardin (1985) käsialaa. Kolmas vaihtoehto on ”hybridimalli”, jonka ydin on yleisen tasapainon mallinnuksessa ja sen ympärillä on joukko yhtälöitä, jotka eivät välttämättä ole mikroperusteisia. Muun muassa A-LMM on esimerkki hybridimallista. Diamondin ja Samuelsonin kehikossa agentit matkaavat läpi elämänsä (yleensä) deterministisesti nuoruudesta vanhuuteen. Blanchardin mallissa on edustava agentti, jolla on tietty vakioinen kuolintodennäköisyys, minkä seurauksena agentin aikahorisontti (odotusarvomielessä) on äärellinen.

[5] Kalibriointi tarkoittaa sitä, että parametreja (kertoimia) ei lasketa tilastoaineistosta, vaan hyödynnetään olemassa olevia arvioita ja aiempia tutkimustuloksia (jotka toki usein perustuvat tilastoaineistoihin). Ongelmana ovat ns. ”syvät parametrit”, jotka heijastelevat ihmisten preferenssejä, tuotantoteknologiaa ja talouden rakennetta. Niitä on lähes mahdoton estimoida ja siksi ne on usein vain kalibroitava.

nosten määrä ja kansainvälinen talous noudattavat oletettuja kasvuvauhteja. Vaihtoehtoislaskelmissa on jo jonkin verran enemmän uutta siinä mielessä, että tulokset heijastelevat ei-triviaalilla tavalla mallin muuttujien välisiä riippuvuuksia. Seuraavassa käydäänkin läpi muutama tällainen laskelma ja keskustellaan tulosten perusteella eräistä tärkeistä piirteistä tässä ja muissa pitkän aikavälin malleissa.

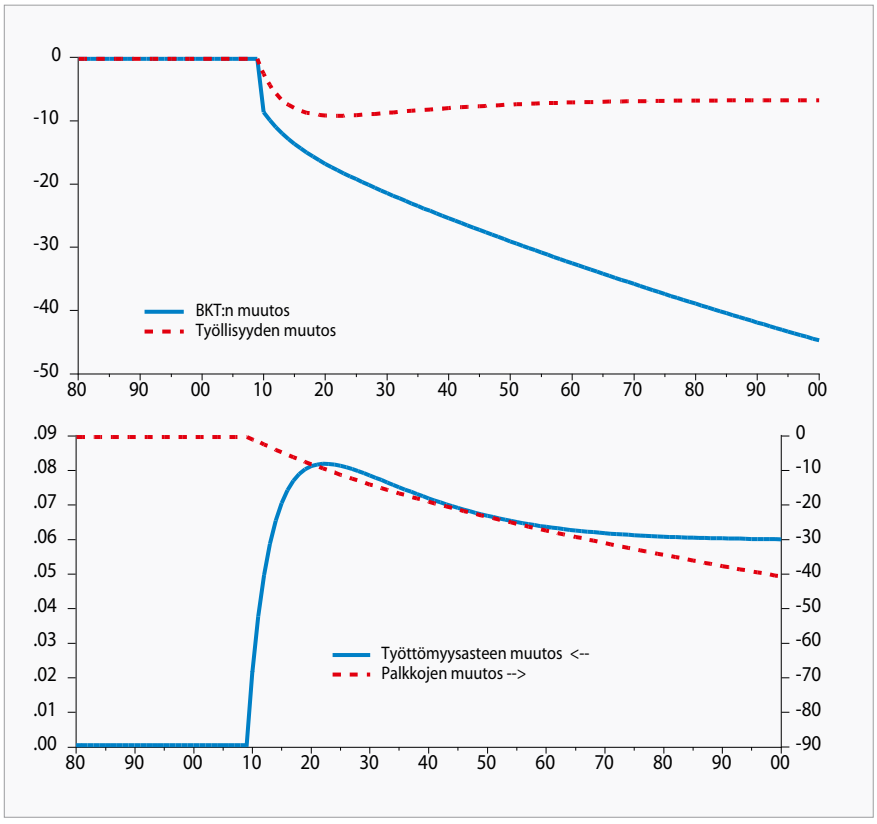
Politiikkasimulointeja

Seuraavassa esitettävät simuloinnit ovat vain esimerkinomaisia, ja niiden tarkoituksena on lähinnä valottaa mallin ominaisuuksia, ei niinkään esittää lopullisia tuloksia erilaisten politiikkatoimien vaikutuksista. Malli on ratkaistu vuodesta 2010 aina vuoteen 2100 saakka, ja seuraavassa esitettävät kuviot esittävät suhteellista prosenttista poikkeamaa perusuran (”base”) ja vaihtoehtoisen kehityskulun välillä. Työttömyysasteen osalta kyse on kuitenkin pelkästä erotuksesta.

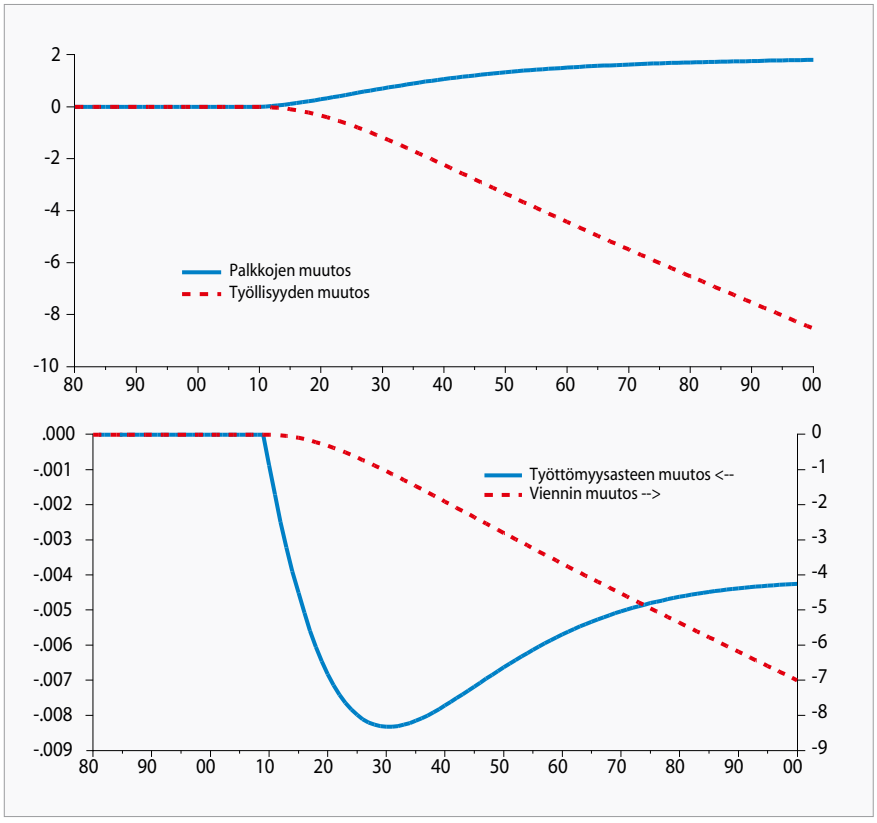
Malli on tarjontajohtoinen, joten teknisen kehityksen (kokonaistuottavuuden kasvun) hidastuminen vaikuttaa aivan olennaisesti kaikkiin muuttujiin (kuvio 2). Sadassa vuodessa bkt:hen tulee iso lommo (lähes puolet pois). Työllisyys ei kuitenkaan supistu yhtä paljon, vaan seurauksena on palkkojen lasku suhteessa perusuraan (ts. niiden hitaampi nousu), sillä tuottavuuden nousun hidastuminen heijastuu reaalipalkkoihin. Työttömyys nousee ensi alkuun paljon, mutta sitten palkkamaltti ”pelastaa” tilanteen. Teknisen kehityksen muutokset eivät luonnollisestikaan ole talouspolitiikan kontrollissa kuin osittain, koska ne heijastavat esimerkiksi mahdollisuutta hyötyä muiden maiden teknisestä ylivoimasta.

Vastaavasti kun työikäistä väestöä supistetaan, bkt tietenkin laskee, koska kokonaistuotanto supistuu työpanoksen pienentyessä (kuvio 3). Työllisyys supistuu lähes yhtä paljon kuin työvoima. Työttömyys luonnollisestikin supistuu työvoiman supistuessa, mutta koska

Kuvio 2. Tuottavuuden kasvuvauhtia supistettu puoli prosenttiyksikköä.



Kuvio 3. Työikäisen väestön määrää supistettu 0,1 prosenttia vuodessa.



Työikäisen väestön supistuminen ensin vähentää työttömyyttä, mikä johtaa palkkapaineisiin ja työttömyyden nousuun.

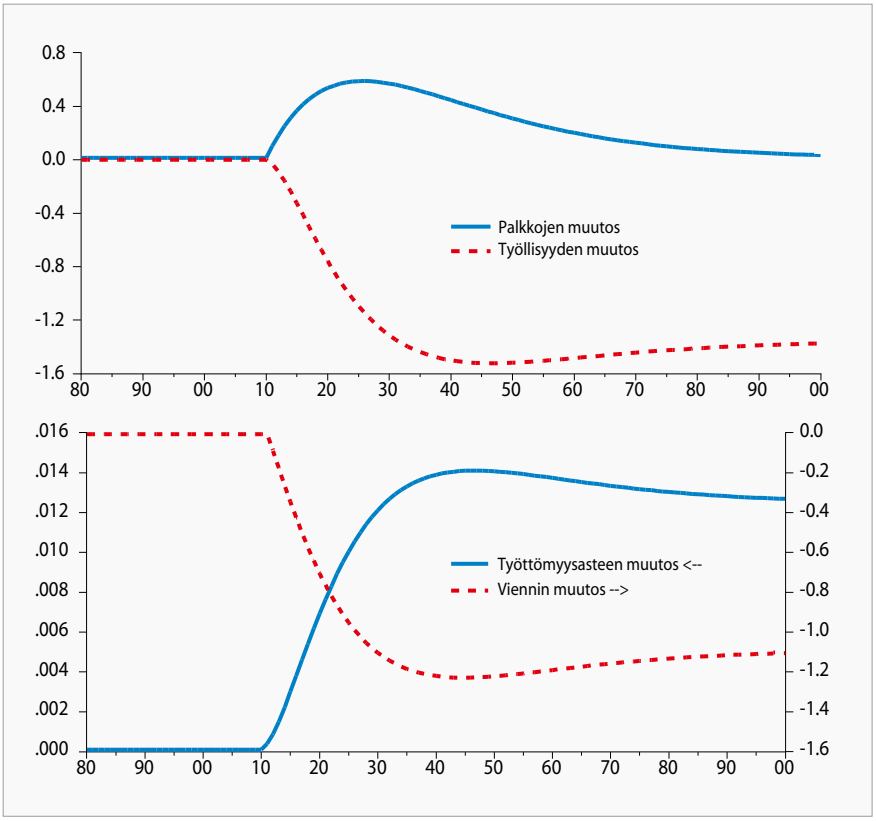
palkat reagoivat työmarkkinoiden kiristymiseen, työttömyyden supistuminen pysähtyy ja työttömyys kääntyy itse asiassa hienoiseen kasvuun. Reaalipalkkojen kasvu heikentää kilpailukykyä ja vähentää vientiä.

Jos työvoimasokki on ainutkertainen, työttömyyden lasku jää tilapäiseksi, mutta työttömyyden palautuminen alkuperäiselle tasolle kestää silti aikansa, koska palkat nousevat ja supistavat työvoiman kysyntää jopa niin paljon, että työttömyys jopa kasvaa palautukseen sitten hyvin pitkän ajan päästä tasapainotasolleen. Tästä voimme päätellä, että jos palkat ovat jäykkiä, näennäisen tilapäisetkin työvoiman tarjonnan häiriöt voivat vaikuttaa työmarkkinoilla pitkään aiheuttaen luonnollisesti tuotannon menetyksiä ja ongelmia julkisen talouden hoidossa.

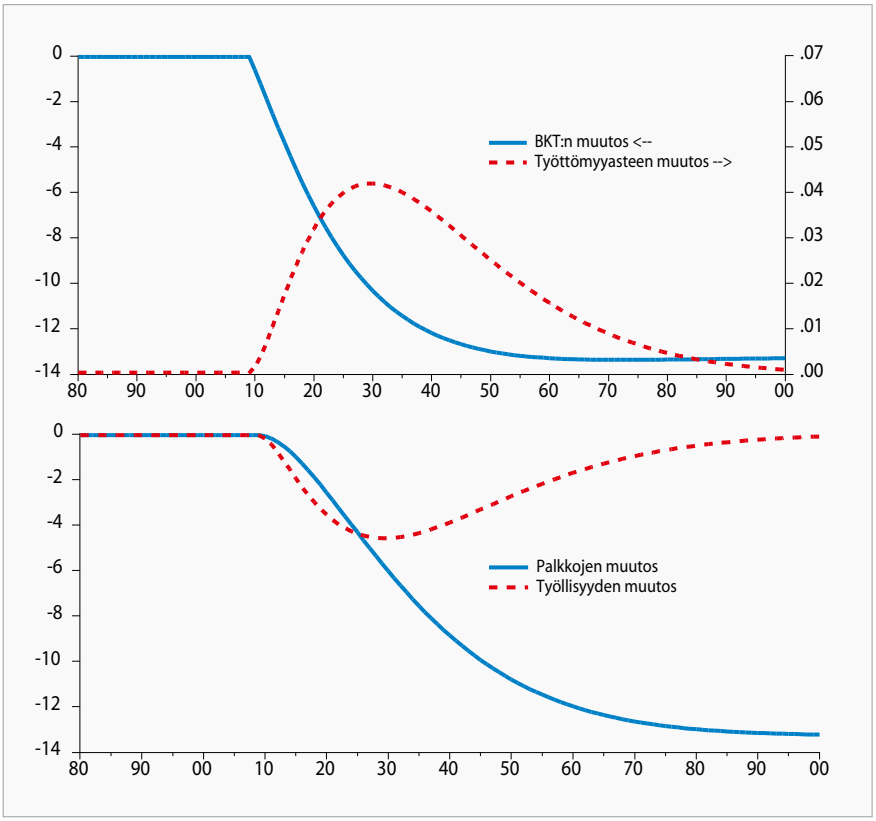
Kun sosiaaliturvamaksuja (työnantajamaksuja) korotetaan, verokiila kasvaa ja sillä on palkanmuodostuksen (palkat nousevat) kautta negatiivinen vaikutus työllisyyteen (kuvio 4). Tästä taas seuraa, että työttömyys kasvaa ja vienti laskee. Pääoman poistojen kasvattaminen, eli pääoman käyttöiän lyheneminen vaikuttaa samalla tavoin kuin tuottavuuden lasku: bkt laskee ja se supistaa työllisyyttä ja kasvattaa työttömyyttä (kuvio 5). Toisaalta tuotantoprosessissa pääoma korvautuu osittain työvoimalla, mikä kasvattaa osittain työvoiman kysyntää.

Olemme tehneet mallilla suuren määrän finanssipoliittisia simulointeja siten, että julkisen sektorin budjettirajoitusta ei ole laitettu sitovaksi vaan julkisen ve-

Kuvio 4. Työnantajamaksuja lisätty yhdellä prosenttiyksiköllä.



Kuvio 5. Pääoman kulumista lisätty yhdellä prosenttiyksiköllä.



lan sallitaan kasvaa. Sadan vuoden simuloinneissa tulokset ovat kuitenkin ”tyhmiä” siinä mielessä, että ilman politiikkareaktioita julkinen velka joko räjähtää tai muuttuu äärettömän suuriksi saataviksi. Taustalla on edellä mainittu ”lumipalloefekti”: ali- tai ylijäämät kasvavat nopeasti korkoa korolle, ja pitkässä juoksussa tulos on taloudellisen tulkinnan kannalta hieman tyhmä. Tyypillinen esimerkki on korkojen nousu. Vaikka korkoja nostetaan vain yksi peruspiste (eli prosenttiyksikön sadasosa), voi sekin pitkässä juoksussa kaksinkertaistaa velkakannan.

Mallin ominaisuuksien kannalta on mielenkiintoisin simulointi edellä esitetty työikäisen väestön määrän manipulointi. Siitä ilmenevät keskeiset ongelmat, jotka liittyvät väestön ikääntymiseen. Ne voitaisiin ryhmitellä seuraavasti:

– tuotannon supistuminen, joka johtuu pienemmästä työvoimasta ja työmarkkinoiden kiristymisestä aiheutuvasta palkkojen noususta, joka vähentää työvoiman kysyntää

– palkkojen nousun aiheuttamat menetyksen kilpailukyvyssä ja viennissä; ainakin lyhyellä aikavälillä niillä on seuraamuksia myös (kokonaiskysynnän kautta) kokonaistuotantoon

– verojen ja sosiaalimaksujen nousu, joka entisestään heikentää työmarkkinoiden vastausta väestön supistumiseen; palkat nousevat, mutta tämä vähentää entisestään työllisyyttä, tuotantoa ja vientiä.

Jos työvoimasta on tulossa pulaa, yritykset eivät välttämättä odota sitä hetkeä, jolloin palkat nousevat ja pakottavat vähentämään työvoimaa, vaan odotusvaikutukset todennäköisesti johtavat siihen, että supistuville työmarkkinoille ei tule uusia yrityksiä ja työllisyys heikkenee jo ennen työvoiman tarjonnan supistumista. Lähes kaikki mallit ovat huonoja ottamaan huomioon tällaisia tuotantopanosten odotettuja saatavuustekijöitä. Yritysten/tuotantolaitosten perustamiseen liittyy aina kiinteitä kustannuksia. Siksi tuotantokapasiteettia ei laajenneta, jos oletetaan, että tuotantopanosten saatavuutta ei voida turvata.

> Uhkaava työvoimapula voi heikentää työvoiman kysyntää ja työllisyyttä jo ennen kuin se toteutuu.

Voisi olettaa, että etenkin vientiyritysten kannalta sijaintipäätös on enemmän valintakysymys kuin pääasiassa kotimarkkinoille suuntautuneissa yrityksissä. Vaikka malleissa ei olisikaan mitään sektorijaottelua (esimerkiksi perinteiseen tyyliin ”avoimeen sektoriin” ja ”suljettuun sektoriin”), on syytä pitää mielessä, että tietty heterogeenisuus on olemassa niin kotitalouksien kuin yritystenkin suhteen ja tulokset voivat yksityisen taloudenpitäjän osalta poiketa suurestikin keskimääräisestä.[6]

Talouspolitiikan kannalta tilanne voi muodostus hankalaksi, koska eri osapuolten edut ovat erilaiset: joidenkin (”suljetun sektorin”) työntekijöiden kannalta mitään ongelmaa ei ole: palkat nousevat työvoimapulan seurauksena. Ongelmia voi kuitenkin tulla siitä, että verorasitus kiristyy myös suljetulla sektorilla seurauksena siitä, että veropohja kapenee ja kasvavien julkisen sektorin menojen rahoittaminen vaikeutuu. Yrityksille työikäisen väestön väheneminen tietää vain huonoja uutisia: palkat nousevat, mahdollisesti myös verot ja työnantajamaksut. Vähemmän yllättävää sitten on, että ratkaisua haetaan hieman eri tavalla, mikä ensi kädessä näkyy mm. suhtautumisena ulkomaiseen työvoiman maahanmuuttoon. Selvää on, että myös kysymykset työurien pidentämisestä ja työmarkkinajoustoista asettavat eri osapuolet hieman erilaiseen asemaan. ■

[6] Ks. Mayes ja Viren (2011) epälineaarisuuksien ja heterogeenisuuden vaikutuksista.

KIRJALLISUUS

Blanchard, O.J. (1985), Debt, Deficits and Finite Horizons, Journal of Political Economy, 93, 223–247.

Christoffel, K. & Coenen, G. & Warne, A. (2008), The New Area-Wide Model of the Euro Area: A Micro-founded Open-economy Model for Forecasting and Policy Analysis, ECB Working Paper 944.

Coile, C.C. & Levine, P. B. (2006), Bulls, Bears, and Retirement Behavior, Industrial and Labor Relations Review, 59, 408–429.

Diamond, P. (1965), National Debt in a Neoclassical Growth Model, American Economic Review, 55, 1126–1150.

Garratt, A. & Lee, K. & Pesaran, M.H. & Shin, Y. (2006), Global and National Macroeconometric Modelling A Long-Run Structural Approach, Oxford Scholarship Online.

Geanakoplos, J. & Magill, M. & Quinzii, M. (2002), Demography and the Long-run Predictability of the Stock Market, Yale University, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1380.

Hofer, H. & Kaniovski, S. & Schuh, U. & Uhrl, T. (2009), A Long-run Macroeconomic Model of the Austrian Economy (A-LMM), Vienna: WIFO.

Lehmus, M. & Lehto, E. & Virén, M. (2006), Ennustaminen makromallilla: kokemuksia PT:n ennustetyöstä, Talous & Yhteiskunta, 34:3, 8–13.

Lehmus M. (2009), Empirical Macroeconomic Model of the Finnish Economy (EMMA), Economic Modelling, 26, 926–933.

Mayes, D. & Virén, M. (2011), Asymmetry and Aggregation in the Euro Area, London: Palgrave/Macmillan.

Samuelson, P.A. (1958), An Exact Consumption-Loan Model of Interest, With or Without the Social Contrivance of Money, Journal of Political Economy, 66, 467–482.

Smets, F. & R. Wouters (2003), An Estimated Dynamic Stochastic General Equilibirum Model of the Euro Area, Journal of the European Economic Association, 1123–1175.

Snower, D. & Burmeister, J. & Seidel, M. (2011), Dealing with the Eurozone Debt Crisis: A Proposal for Reform, Kiel Institute for the World Economy, Kiel Policy Brief 33.

Työhyvinvointi, työnantajamaine ja työssä jatkaminen kuntatyössä

Artikkeli kertoo tuoreista tuloksista, jotka on saatu Kevan toteuttamasta Kuntatyöntekijöiden työhyvinvointi -tutkimuksesta.

Pauli Forma
Tutkimus- ja kehittämisjohtaja
Keva
pauli.forma@keva.fi

Risto Kaartinen
Tutkimus- ja kehittämisasiantuntija
Keva
risto.kaartinen@keva.fi

Toni Pekka
Tutkimus- ja kehittämisasiantuntija
Keva
toni.pekka@keva.fi

Kunta-alalla työskentelee Suomessa noin 434 000 työntekijää. Tämä tarkoittaa noin viidennestä Suomen koko työvoimasta. Kunta-alan työntekijärakenne on naisvaltainen, sillä 79 prosenttia työntekijöistä on naisia (KT Kuntatyönantajat 2012). Suurimmat toimialat kunta-alan sisällä kunnallisessa eläkejärjestelmässä vakuutettujen määrällä mitattuna ovat sosiaaliala (20 % koko henkilöstöstä), terveysala (34 % henkilöstöstä) sekä sivistysala (14 % henkilöstöstä) (Keva 2012a). Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuotetaan merkittävästi myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimesta, ”kuntatyönä” tuotetaan Suomessa muille Pohjoismaille tyypillisellä tavalla merkittävä osa palveluista.

Kuntasektoriin kohdistuu monenlaisia haasteita, jotka saattavat heijastua sekä määrällisesti että laadullisesti kuntatyöhön. Määrälliset muutokset tarkoittaisivat kuntasektorin henkilöstömäärällä mitatun koon muuttumista. Tämä merkitsisi samalla julkiseen sektoriin voimakkaasti nojaavan palvelujen järjestämistavan muuttumista. Laadulliset muutokset liittyvät työoloihin sekä siihen, miten työntekijät kokevat työnsä, työskentelyolosuhteensa sekä omat voimavaransa suhteessa työn vaatimuksiin. Huonot työolot merkitsisivät muun muassa sitä, että kunta-alan olisi vaikea houkutella uutta työvoimaa eläkkeelle siirtyvien tilalle.

Työurat ja työhyvinvointi ovat Pauli Forman (oik.), Risto Kaartisen (kesk.) ja Toni Pekan tutkimusten keskiössä Kevassa.

Huonot työolot vaikeuttavat uuden henkilöstön rekrytointia eläkkeelle siirtyvien tilalle.

Nimenomaan uuden työvoiman rekrytointi korostuu lähivuosina, sillä kuntatyöntekijöiden keski-ikä on 45,5 vuotta ja eläkepoistuma tulee kunnista olemaan lähivuosina rivakkaa. Seuraavan noin kymmenen vuoden ajan noin 16 000 työntekijää siirtyy vuosittain eläkkeelle (Forma ja Mattila 2011). Haasteellista on se, että samanaikaisesti voimakkaan eläkepoistuman kanssa väestön hoivatarpeet lisääntyvät sen ikääntyessä. Uusien rekrytointien suhdetta eläkepoistumaan ei ole mahdollista arvioida tarkasti, ja tarve on joka tapauksessa erilainen eri toimialoilla ja eri ammattiryhmissä.

Ajankohtaiset kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita koskevat uudistukset ovat myös merkityksellisiä kuntatyön tulevaisuuden kannalta. Näiden uudistusten vaikutuksia kunta-alan henkilöstömäärään on kuitenkin vaikea arvioida täsmällisesti. Kevan toimintaympäristötutkimuksen mukaan lähivuosien eläkepoistuman aiheuttamaa ”luonnollista poistumaa” aiotaan hyödyntää kunnissa merkittävästikin rakenteellisten muutosten toteuttamiseen. Rakenneuudistukset liitetään kuntien ylimmän johdon arvioissa nimenomaan vähenevään henkilöstökehitykseen (Keva 2012b). Rakenneuudistusten vuoksi kunta-alalla tarvitaan myös lähivuosina runsaasti muutoksen tukea ja muutosjohtamista.

Työhyvinvointi ja työolot korostuvat paitsi rekrytointikyvyn, myös työurien pidentämisen vuoksi. Tilastot osoittavat viime vuosilta myönteistä kehitystä työurien pitenemisen suhteen. Kevan tilastojen mukaan 25-vuotiaiden eläkkeelle siirtymisiän odote oli vuonna 2000 58,2 vuotta ja vuonna 2011 60,5 vuotta. Omaan eläkeikäänsä jatkoi vuonna 2000 38,4 prosenttia työntekijöistä, ja tämä osuus oli vuonna 2011 56,1 prosenttia (Keva 2012c). Työhyvinvoinnin kehitys lähivuosina vaikuttaa osaltaan siihen, jatkuuko kehitys työurien pitenemisen osalta kunta-alalla myönteisesti.

Kunta-alaan kohdistuu näin varsin monia merkittäviä muutostekijöitä. Tässä artikkelissa tarkastellaan työhyvinvointia, työnantajamainetta sekä työssä jatkamista kyselyaineiston avulla. Tavoitteena on tunnistaa työhyvinvoinnin haasteita ja vahvuuksia sekä tarkastella muutostrendejä. Työnantajamainetta analysoidaan tarkastelemalla, missä määrin kuntatyöntekijät suosittelisivat työpaikkaansa tuttavalleen. Työssä jatkamista tarkastellaan ensinnäkin siitä näkökulmasta, miten työntekijät arvioivat heidän työnantajansa suhtautuvan työntekijöiden jatkamiseen osatyökykyisenä tai yli oman eläkeikänsä. Lisäksi selvitetään, missä iässä kuntatyöntekijät suunnittelevat siirtyvänsä eläkkeelle.

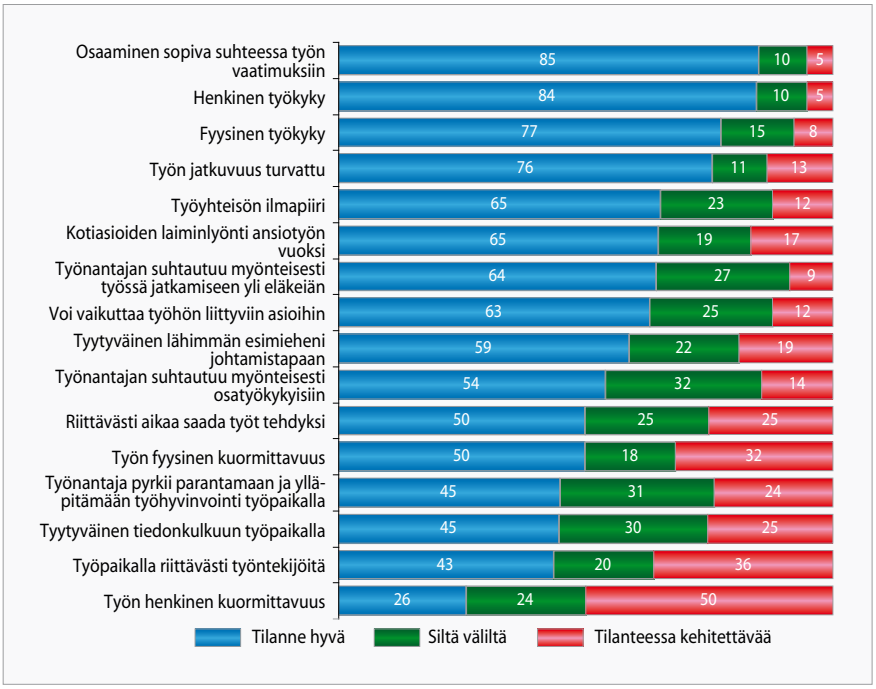
Tutkimusaineisto

Artikkelissa käytetään Kevan toteuttaman Kuntatyöntekijöiden työhyvinvointi -tutkimuksen uusinta aineistoa, joka kerättiin toukokuussa 2012. Kysely on toteutettu aikaisemmin vuosina 2008,

2009, 2010 ja 2011[1]. Kyselyssä käytetty otos on poimittu Kevan palvelussuhderekisterin 18–68-vuotiaista työntekijöistä, jotka olivat kuntaorganisaatioissa työ- tai virkasuhteessa vuoden 2010 lopulla.

Aineisto koostuu 1 000 puhelimitse tehdystä kuntatyöntekijän haastattelusta. Haastattelijat valikoivat haastateltavia satunnaisotoksesta siten, että heidän sukupuoli-, ammattiala- ja ikäryhmänsä vastaisivat mahdollisimman hyvin vuoden 2010 lopun kunta-alan työntekijöiden rakennetta. Aineiston keruussa noudatettua kiintiöintiä voi pitää onnistuneena. Alle 30-vuotiaat ovat aineistossa hivenen yliedustettuja ja toisaalta yli 55-vuotiaat hieman aliedustettuja. Taustamuuttujina aineistossa on mahdollista käyttää sukupuolta, ikää sekä toimialaa (yleinen, sosiaaliala, terveys, tekninen ja sivistys).

Kuvio 1. Työhyvinvointi kunta-alalla vuonna 2012, %.



Työhyvinvointi kunta-alalla

Kuviossa 1 tarkastellaan kunta-alan työntekijöiden kokemaa työhyvinvointia 16 eri kysymyksen valossa. Kysymyspatteriin on pyritty ottamaan mukaan keskeisimpiä tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä työhyvinvoinnin ulottuvuuksia. Tuloksista paikantuu selkeästi sekä kuntatyön vahvuuksia että haasteita. Vahvuuksia ovat osaaminen suhteessa työn vaatimuksiin, koettu henkinen ja fyysinen työkyky sekä työn jatkuvuus. Toisaalta haasteiksi paikantuvat työn henkinen kuormittavuus, aikapaine, työntekijöiden määrä suhteessa työtehtäviin, tiedonkulun ongelmat sekä työntekijöiden arvio työnantajan panostuksesta työhyvinvointiin.

Toimialojen välillä voidaan havaita eräitä eroja (jakaumia ei esitetty tässä). Terveysalalla korostuvat haasteista aikapaine ja työvoiman riittävyys sekä työn kuormittavuus. Myönteistä terveysalalla on se, että työn jatkuvuus koetaan varsin turvatuksi. Yleisellä alalla koetaan enitten työyhteisöön ja tiedonkulkuun liittyviä ongelmia, toisaalta yleisellä alalla työn sekä fyysinen että henkinen kuormittavuus koetaan kohtuulliseksi. Teknisellä alalla esiintyy runsaasti työn fyysistä kuormittavuutta, mutta monilla työhyvinvoinnin muilla osa-alueilla tilanne koetaan varsin hyväksi. Sosiaali- ja sivistysaloilla työntekijät kokevat työhyvinvoinnin hyväksi monella alueella, kuten esimerkiksi työkyvyn, ilmapiirin ja vaikutusmahdollisuuksien suhteen.

Kuvion 2 eri osissa tarkastellaan työhyvinvoinnin ajallista kehitystä muutaman keskeisen mittarin valossa. Näkökulmat ovat aikapaineen kokeminen, arvio työn jatkuvuudesta, perheen ja työn yhteensovittaminen sekä näkemys siitä, onko työpaikalla riittävästi työntekijöitä suhteessa työtehtäviin. Kuvioiden perusteella voidaan tarkastella paitsi ajallista kehitystä myös toimialojen välisiä eroja.

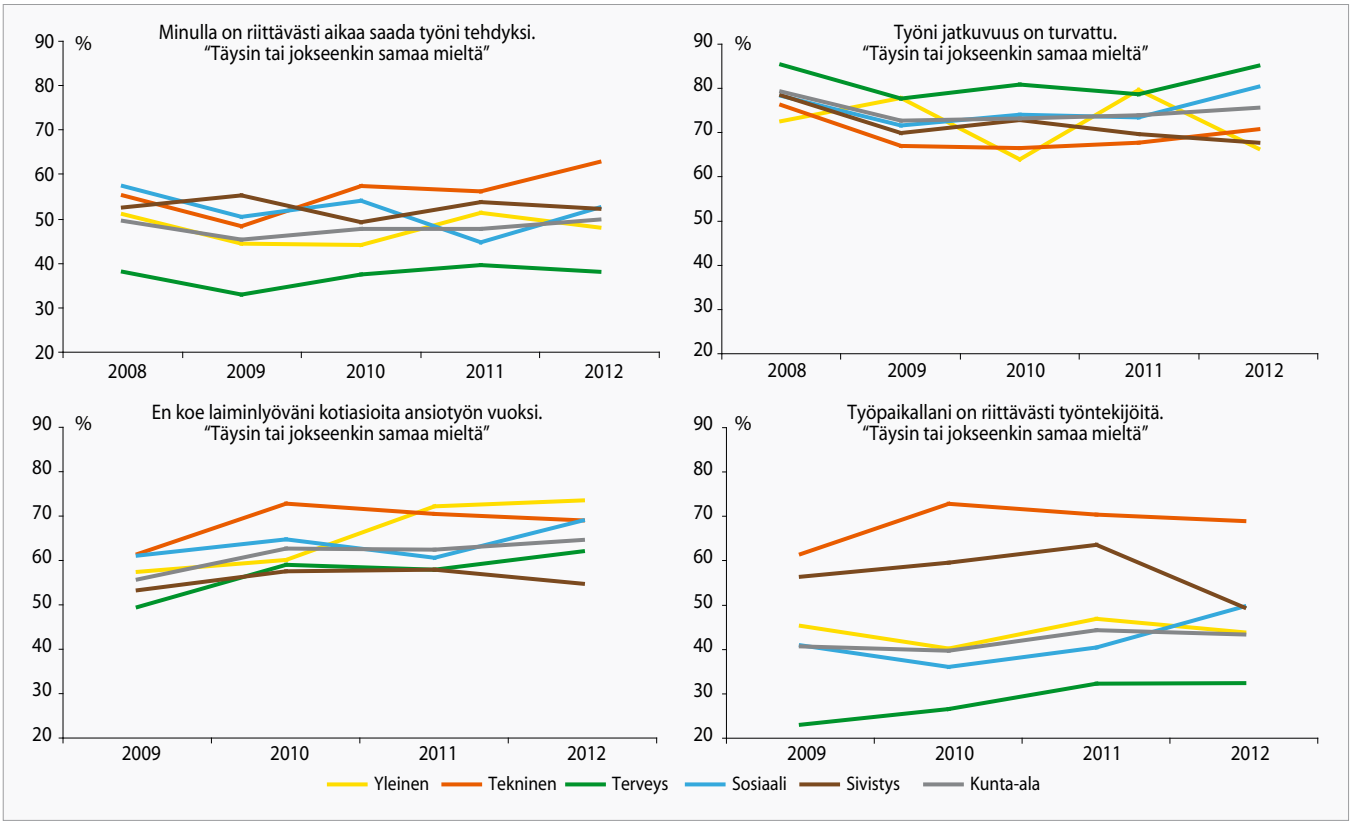
Kuntatyöntekijät arvioivat *työntekijöiden riittävyyttä* eri toimialoilla melko eri tavalla. Ääripäät koko tutkimusajanjaksolla ovat tekninen sektori, jolla työntekijöiden riittävyys koetaan kaikkein myönteisimmin. Toisaalta terveysalalla työvoiman riittävyyttä arvioidaan kaikkein kriittisimmin. Sosiaalialalla työvoiman riittävyyden kokeminen on kehittynyt viime vuosina myönteiseen suuntaan. Sivistysalalla arvio henkilöstön riittävyydestä on muuttunut kielteiseen suuntaan vuosien 2011 ja 2012 välillä, mutta syytä on vaikea arvioida.

Kiireen kokemisen osalta havaitaan eroja toimialojen välillä, joskin ajallinen kehitys on eri toimialoilla sahailevaa. Terveysalalla koetaan koko tutkimusajanjaksolla kaikkein eniten kiirettä. Terveysalalla kiire liittynee nimenomaan edellä tarkasteltuun työntekijöiden riittävyyteen. Toinen selkeä trendi kiireen kokemisen osalta on se, että teknisellä sektorilla aikapaine vähenee kohti tarkasteluajanjakson loppua. Kokonaisuudessaan kiireen kokeminen kunta-alalla näyttäytyy varsin vakaana, sillä tässä tarkastellulla ajanjaksolla noin puolet työntekijöistä kokee, että aikaa työtehtävien suorittamiseen on riittävästi.

Työn jatkuvuuden kokemisen osalta toimialojen väliset erot ovat melko maltillisia. Monissa terveysalan ammateissa koetaan niukkuutta työvoimasta. Tämä

[1] Hankkeesta ja aineistosta tarkemmin ks. Kaartinen ym. (2011).

Kuvio 2. Työhyvinvoinnin kehitys kunta-alalla eri vuosina eräiden mittareiden mukaan, %.



saattaa olla syynä siihen, että turvatuimmaksi työn jatkuvuus koetaan juuri terveysalalla. Vähiten turvatuksi työn jatkuvuus koetaan teknisellä sektorilla. Tässä näkyy mahdollisesti se kehitys, että erityisesti teknisen sektorin töitä on kunnissa ulkoistettu viime vuosina voimakkaasti. Yleisen sektorin vaihteleva kehitys työn jatkuvuuden osalta saattaa liittyä kuntarakenneuudistuksesta käytävään keskusteluun, jonka intensiteetti on tarkasteluajanjaksolla vaihdellut. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että keskimäärin kokemukset työn jatkuvuudesta kunta-alalla eivät ole juuri muuttuneet tässä tarkastellulla ajanjaksolla ja että yleisesti ottaen työn jatkuvuus koetaan kunta-alalla varsin hyväksi.

Perheen ja työn yhteensovittamista mitattiin kysymällä vastaajilta, ovatko he kokeneet lyövänsä työasioiden vuoksi laimin perhevelvoitteita. Tämän kysymyksen valossa toimialat erottuvat jonkin verran toisistaan. Näyttäisi myös siltä, että toimialojen väliset erot ovat tarkasteluajanjakson jälkeen hivenen suuremmat kuin sen alussa ja toimialat ovat myös hivenen eri järjestyksessä ajanjakson lopussa kuin sen alussa. Vuonna 2012 eniten työn ja perheen yhteensovittamisen ongelmia koetaan sivistysalalla sekä terveysalalla. Terveysalaa koskevaa kehitystä voidaan pitää myönteisenä ottaen huomioon sen, että alalla tehdään runsaasti vuorotyötä. Vähiten työn ja perheen yhteensovittamisen ongelmia koetaan yleisellä alalla, jolla esimerkiksi työaikajoustojen käyttäminen on helpompaa kuin muilla toimialoilla.

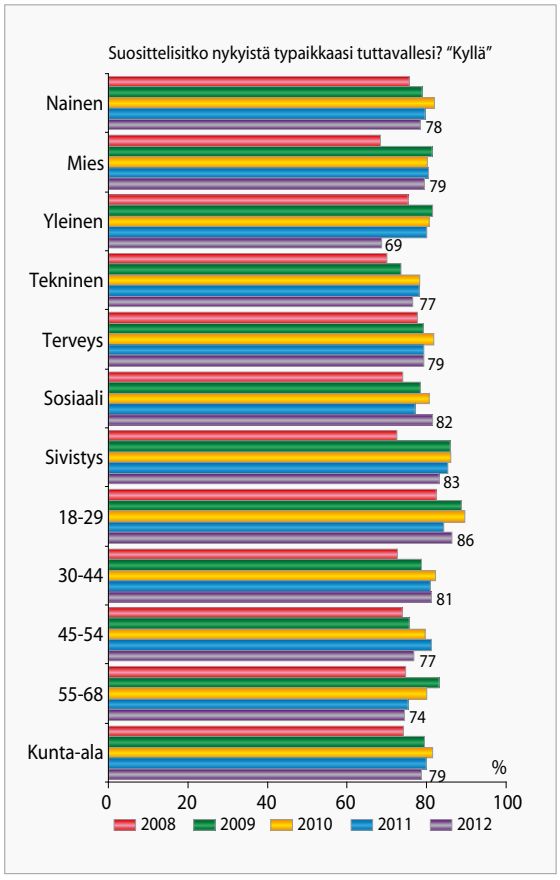
Oman työpaikan suositteleminen kuntatyöntekijöiden keskuudessa

Kuviossa 3 tarkastellaan vastauksia kysymykseen, suosittelisivatko kuntatyöntekijät työpaikkaansa tuttavalleen. Suosittelun voidaan ajatella liittyvän työnantajamaineeseen. Kokonaisuutena vuonna 2012 yhteensä 79 prosenttia työntekijöistä vastasi kysymykseen myönteisesti. Tulosta voi pitää varsin hyvänä, vaikkakaan vertailutietoa esimerkiksi yksityiseltä sektorilta ei ole käytettävissä. Taustamuuttujien mukaan tarkasteltuna yleisimmin työpaikkaansa tuttavalleen suosittelisivat nuoret kuntatyöntekijät sekä toimialoista sivistysalalla työskentelevät. Vähiten kunta-alaa suosittelisivat teknisellä sektorilla työskentelevät sekä vanhemmat työntekijät.

> Kiirettä ja henkilöstön riittämättömyyttä koetaan eniten terveysalalla.

Työpaikan suosittelemisen yhteyttä edellä esiteltyihin työhyvinvointimitta-

Kuvio 3. Niiden vastaajien osuus, jotka suosittelisivat omaa työpaikkaansa tuttavalleen,%.



reihin tarkasteltiin korrelaatiokertoimien avulla. Voimakkaimmin mainekysymykseen olivat yhteydessä työntekijän arvio työnantajan pyrkimyksestä parantaa ja ylläpitää työhyvinvointia, arvio esimiehen johtamistavasta sekä arvio työhyvinvoinnin muutoksesta parempaan suuntaan. Tosin nämäkin korrelaatiot olivat melko matalia (kertoimet olivat välillä 0,3–0,4).

Kuviossa 4 tarkastellaan työntekijöiden käsityksiä siitä, miten heidän työnantajansa suhtautuu työntekijöiden jatkamiseen yli eläkeiän ja toisaalta osatyökykyisten työssä jatkamiseen. Tulokset näyttävät varsin vakailta tässä tarkastellulla ajanjaksolla. Vuonna 2012 yhteensä 64 prosenttia työntekijöistä arvioi työnantajansa suhtautuvan myönteisesti jatkamiseen työssä yli oman eläkeikänsä. Osatyökykyisten työssä jatkamiseen suhtautuminen on myös melko vakaata, mutta se on hivenen varauksellisempaa kuin suhtautuminen jatkamiseen yli oman eläkeiän. Kaiken kaikkiaan työntekijöiden arviot työnantajansa suhtautumiseen paljastavat sen, että työnantajien suhtautuminen jatkamiseen ei ole yksiselitteisen myönteistä.

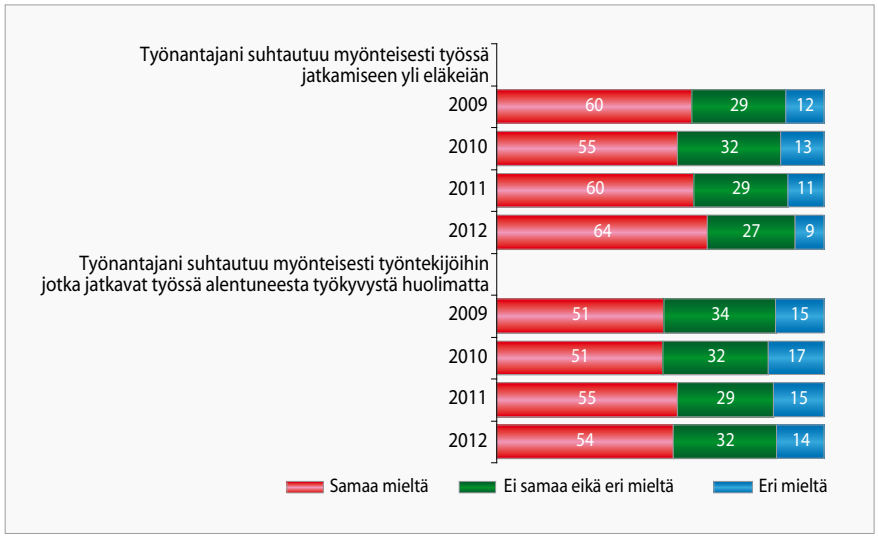
Lopuksi tarkastellaan vielä vastaajien aikomuksia oman eläkkeellesiirtymisensä suhteen (kuvio 5). Vuonna 2012 keskimääräinen aiottu eläkeikä on 63,6 vuotta. Tässä tarkastellulla ajanjaksolla aiottu eläkeikä on noussut noin vuodella, kun aiottu eläkeikä vuonna 2008 oli 62,7 vuotta. Korkeimpia aiotut eläkeiät ovat nuorten kuntatyöntekijöiden keskuudessa sekä yleisellä alalla ja sivistysalalla. Matalimpia aiotut eläkeiät ovat teknisellä sektorilla sekä sosiaali- ja terveystoimialalla. Mielenkiintoista on erityisesti nuorempien vanhempia ikäluokkia hivenen korkeammat aiotut eläkeiät. Jos näiden ikäluokkien todellinen eläköityminen toteutuu näiden aikomusten mukaisesti, eläkkeelle siirtyminen näyttäisi myöhentyvän.

79 prosenttia kuntatyöntekijöistä suosittelee työpaikkaansa tuttavalleen.

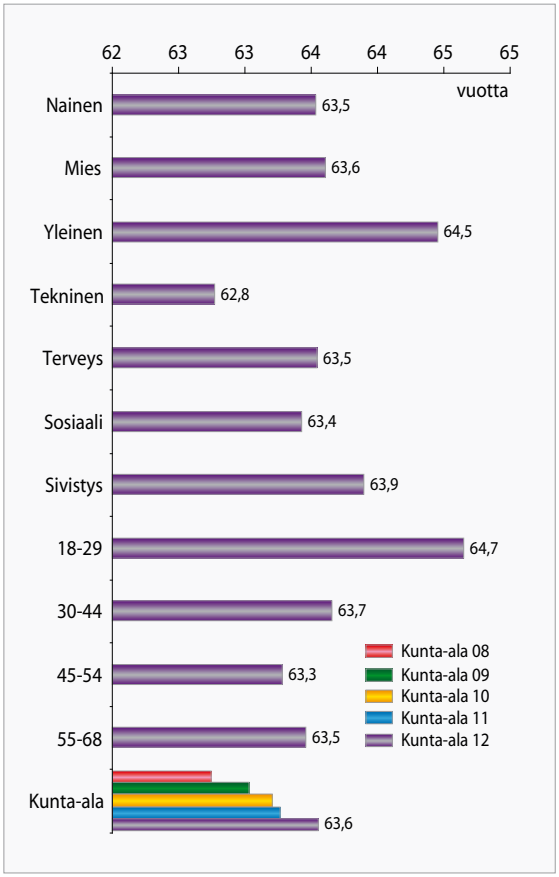
Johtopäätökset

Tulokset osoittavat, että kuntasektorin ajankohtaiset työhyvinvoinnin haasteet ovat pitkälti "perinteisiä" ja juontuvat suureksi osaksi kunta-alan tehtävistä. Työn kuormittavuutta esiintyy yleisesti, samoin erityisesti terveysalalla työ koetaan kiireiseksi. Myönteistä kuntatyössä on työn jatkuvuuden kokeminen hyväksi, samoin työntekijät kokevat työkykynsä sekä henkisesti että fyysisesti hyväksi. Artikkelissa tarkasteltiin muutosta työhyvinvoinnissa vuosien 2008 ja 2012 välillä. Tässä havaittiin, että muutokset ovat näin lyhyellä ajanjaksolla olleet melko maltillisia. Merkittävämmät työhyvin-

Kuvio 4. Työnantajan suhtautuminen työssä jatkamiseen ja osatyökykyisiin työntekijöihin, %.



Kuvio 5. Aiottu eläkeikä kuntatyöntekijöiden keskuudessa, keskiarvot.



voinnissa ja työoloissa tapahtuvat muutokset tapahtuvatkin pidemmällä aikavälillä (ks. Forma ym. 2010).

Työurien pidentämisen osalta havaittiin, että työntekijöiden aikomusten perusteella eläkkeellesiirtymisikä olisi nousemassa, joskin melko hitaasti. Työnantajien suhtautuminen työssä jatkamiseen oli tarkasteluajanjaksolla melko muuttumatonta, mutta työnantajien ei suinkaan arvioida kaikissa tapauksissa suhtautuvan myönteisesti työntekijöiden työssä jatkamiseen. Työurakeskustelussa ei tulisikaan pitää esillä pelkästään työntekijän resursseja ja motivoitumista työssä jatkamiseen vaan myös työnantajan suhtautumista asiaan.

Kunta-alan työhyvinvointitilanne on artikkelin tulosten perusteella melko hyvä. Tätä kuvastaa myös se, että valtaosa työntekijöistä suosittelisi omaa työpaikkaansa tuttavalleen. Monet ajankohtaiset muutokset kuitenkin asettavat hyvän tilanteen jatkumiselle merkittäviä haasteita. Eläkepoistuma saattaa johtaa työvoiman niukkuuteen, ja rakenneuudistukset aiheuttavat epävarmuutta. Koko kuntasektorin rooli saattaa myös olla muuttumassa, sillä kunnat käyttävät lisääntyvässä määrin ostopalveluja palveluja järjestäessään. Ulkoistamiskehitys onkin jo vuosia hillinnyt kuntasektorin henkilöstön määrän kasvua. Jos kunnat lisäävät merkittävästi ostopalvelujen käyttöä eläkepoistuman myötä, saattaa se johtaa kuntasektorin henkilöstömäärällä mitatun koon pienenemiseen. ■

KIRJALLISUUS

Forma, P. & Kaartinen, R. & Pekka, T. & Saarinen, A. (2010), Työelämän pitkät linjat kunta-, valtio- ja yksityissektorilla 1984–2008, teoksessa Tuominen, E. & Takala, M. & Forma, P. (toim): Työolot ja työssä jatkaminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2/2010.

Forma, P. & Mattila, J. (2011), Kunta-alan ikärakenne johtaa nopeaan eläkepoistumaan, teoksessa Halonen, J. (toim.): Rakennemuutoskatsaus 2011, Helsinki: Kuntaliitto.

Kaartinen, R. & Forma, P. & Pekka, T. (2011), Kuntatyöntekijöiden työhyvinvointi 2011. Kevan tutkimuksia 2/2011.

Keva (2012a), Kevan tilasto kunnallisessa eläkejärjestelmässä vakuutetuista työntekijöistä.

Keva (2012b), Kevan toimintaympäristötutkimus 2012. Muistio.

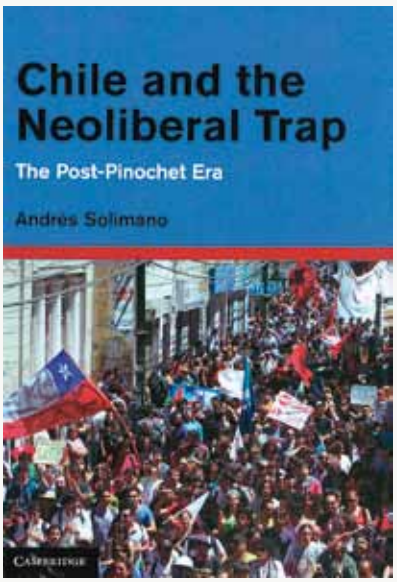
Keva (2012c), Työssä jatkamisen mittarit 2011. Muistio.

KT (2012), Tilastot henkilöstöstä. Onlinejulkaisu http://www.kuntatyonantaja.fi. Viitattu 9.8.2012.

Tuloerot ja julkisen sektorin laajuus ovat tuttuja kipupisteitä suomalaisille. Viime aikoina myös yliopistokoulutuksen maksullisuus on noussut keskustelun aiheeksi. Chilessä painitaan samojen kysymysten kanssa, mutta täysin erilaisesta lähtökohdasta. Kansantaloustieteen johdantokursseilla lähes poikkeuksetta opetetaan täydellisten markkinoiden autuutta, mutta Chilessä äärimmäisen markkinatalouden soveltaminen on johtanut tulokseen, jonka onnistuneisuudesta ollaan erimielisiä.

Andres Solimano on kokenut kehitystaloustieteilijä, joka nykyisin johtaa perustamaansa instituuttia Santiagossa. Hänen kirjoittamansa teos linjaa kriittisesti Chilessä tapahtuneita poliittisia ja taloudellisia kehityskulkuja kenraali Augusto Pinochetin diktatuurin (1973–90) päättymisen jälkeen. Keskiössä on maan uusliberalistinen talouspolitiikka, jonka perusteiden luomisessa auttoi Pinochetin aikana joukko huippukoulutettuja ekonomisteja. Käytännössä kaikki vallassa olleet poliittiset puolueet ovat Solimanon mukaan suuntauksestaan riippumatta pitkälti sitoutuneet järjestelmään, vaikka osittaisia reformeja onkin toteutettu.

Chilen bruttokansantuotteen kasvu oli varsin vinhaa erityisesti 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkupuolella. Kasvu on hieman hidastunut sittemmin, joskin vielä 2000-luvullakin se on ollut esimerkiksi suuria Latinalai-



Andrés Solimano:

Chile and the Neoliberal Trap

The Post-Pinochet Era

Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 182 s.

Mari Kangasniemi
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
mari.kangasniemi@labour.fi

sen Amerikan talouksia nopeampaa. Historiallisesti katsoen maan inflaatio on hidastunut siedettäviin lukemiin, ja työttömyyskin on pysytellyt kohtalaisena aikaisempaan verrattuna. Tuloerot eivät kuitenkaan ole juuri lainkaan muuttuneet vuosina 1987–2009. Varallisuuden jakautuminen ei ole sen tasaisempaa. Vuonna 2010 neljän rikkaimman chileläisen perheen varallisuus vastasi 20,8 prosenttia bkt:sta.

Sekä koulutus että terveydenhuolto suosivat hyvätuloisia. Koulutus on moninkertaisesti kalliimpaa kuin useimmissa muissa maissa, ja Solimano arvelee sen nielemän osuuden perheiden budjetista olevan maailman korkein, 28 prosenttia verrattuna esimerkiksi Yhdysvaltojen 11 prosenttiin. Terveydenhuolto muodostuu kahdesta rinnakkaisesta järjestelmästä, joista kattavampi on vain varakkaiden saavutettavissa.

Markkinaehtoisuutta voidaan toki perustella tehokkuusnäkökulmasta. Kuitenkin käytännössä markkinat ovat Solimanon mukaan Chilessä monilla toimialoilla hyvin keskittyneet. Näin ollen julkisen sektorin tai säädellyn talouden vaihtoehtona ei ole suinkaan täydellinen kilpailu vaan hyvin epätäydellinen kilpailu. Suuryhtiöt ja esimerkiksi yksityiset eläkeyhtiöt myös lobbaavat ankarasti. Chilen tiedotusvälineiden riippumattomuus ja kansalaisyhteiskunnan edistäminenkään eivät saa Solimanolta puhtaita papereita.

Talouskasvun ja tuloerojen yhteys sinänsä on kiistelty aihe taloustieteessä. Simon Kuznets esitti 1950-luvulla teorian, jonka mukaan tuloerot ensin kasvavat talouskasvun myötä ja myöhemmin pienenevät jälleen. Myöhemmin tutkimus on saanut vaihtelevia tuloksia talouskasvun ja tuloerojen välisestä suhteesta ja kausaliteetista. Chilessäkin absoluuttista köyhyyttä on onnistuttu jonkin verran vähentämään, joskaan tilastojen luotettavuus ei vakuuta kaikkia. Solimano vastustaa kuitenkin ajatusta, että tulojen uudelleenjaolla pyrittäisiin vain köyhimpien auttamiseen. Hän peräänkuuluttaa myös keski- ja työväenluokan aseman kohentamista talouseliitin kustannuksella.

Vaikka ei uskoisi yleisen tuloerojen kaventamisen hyvinvointia kohentavaan voimaan sinänsä, mahdollisuuksien tasa-arvokaan ei näytä Chilen järjestelmässä toteutuvan. Esimerkiksi toistuvat laajat opiskelijamielenosoitukset osoittavat, etteivät kaikki muutkaan maassa ole täysin tyytyväisiä asioiden tilaan. Toisaalta vuonna 2010 chileläiset itse valitsivat vasemmiston pitkän valtakauden jälkeen presidentiksi maan superrikkaisiin kuuluvan Sebastin Pineran, mitä kirjassa ei liiemmin käsitellä. Miksi ihmisten tyytymättömyys ei täysin kanavoidu käytännön politiikkaan, kun demokratiasta kuitenkin on kyse? Solimanon mukaan suurta roolia näyttelee käytännössä kaksipuoluejärjestelmä ja diktatuurin väistyttyä tehdyt myönnytykset. Politiikan tutkija olisi ehkä osannut esitellä hieman monipuolisemmin chileläisen politiikan kiemuroita.

Solimanon kirja ei ole kevyttä luettavaa, ja hän siteeraa akateemisen säntillisesti tilastoja ja tutkimuksia ja toistaa sanomaansa monesta tulokulmasta. Tutkijan näkökulmasta mukana on sittenkin yllättävän vähän vertailua samanlaisiin maihin, esimerkiksi muuhun Latinalaiseen Amerikkaan. Vaikka käy harvinaisen selväksi, että Chilen tasa-arvoistamiseen tarvitaan myös poliittista tahtoa, olisi ollut kiinnostavaa tietää, onko jossain samantapaisista lähtökohdista ja samalla aikavälillä onnistuttu siinä, missä Chilessä on epäonnistuttu. ■

Kuntauudistus ja kuntatalous

Suomen kuntataloutta pyritään tehostamaan kuntauudistuksella, joka tähtää entistä vahvempiin peruskuntiin. Artikkeli arvioi uudistuksen tarvetta ja vaikutuksia.

Reijo Vuorento
Apulaisjohtaja
Suomen Kuntaliitto
reijo.vuorento@kuntaliitto.fi

Suomen kunnilla on vahva itsehallinto sekä rooli palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoituksessa. Kun vastuu esimerkiksi kaavoituksesta ja muusta teknisestä infrastruktuurista sekä sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluista ja koulutoimesta on yhdellä ja samalla taholla, siitä hyötyvät eniten asukkaat, mutta se tehostaa myös hallintoa. Kunnan kannettavaksi ei silti pidä siirtää liian suurta taakkaa. On myös tehtäviä ja asioita, joissa kunta on liian pieni ja haavoittuva yksikkö vastuun kantajaksi. Tällainen tehtävä on muun muassa erikoissairaanhoito.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkki on paikallishallinnon vahva osuus niin taloudesta kuin työllisyydestä. Päätöksentekoa on haluttu siirtää ajan myötä paikallishallinnolle ja kuntiin, lähelle kansalaisia. Tanskassa kuntauudistuksen jälkeen on 98 kuntaa ja 5 alueellista yhteenliittymää, jotka vastaavat alueensa ylikunnallisista tehtävistä. Pinta-alaltaan nämä mahtuvat lähestulkoon nykyiseen Uudenmaan maakuntaan. Ruotsissa on 290 kuntaa ja 20 maakäräjät, jotka vastaavat ylikunnallisista tehtävistä. Norjassa on 430 kuntaa ja 4 aluetta erityisesti sairaalatoiminnan tehtäviä varten.

Reijo Vuorennon mielestä kuntauudistuksen tulee perustua faktoihin – ei mielikuviin.

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomen paikallishallinto selviytyy velvoitteistaan hyvin. Ruotsiin verrattuna paikallishallintomme kansantuote- ja työllisyysosuudet ovat noin 5 prosenttiyksikköä alhaisempia. Menotasomme lähestulkoon samojen palvelujen tuottamiseksi on näin vertaillen noin 10 miljardia euroa Ruotsia pienempi, kun otetaan huomioon asukaslukujen välinen ero. Yksi merkittävä syy tähän on Suomen pienempi henkilöstön määrä paikallishallinnon hoitopalveluissa. Tämä selittää osaltaan myös alhaisempaa työllisyysastettamme (Suoniemi ym. 2010).

Suomen kunnallishallinnon osuus kansantaloudesta on pysynyt viimeiset noin 20 vuotta samalla, noin viidenneksen tasolla (kuvio1). Kunta-alan palveluksessa on nyt saman verran työntekijöitä kuin 20 vuotta sitten. Kunnat ovatkin kyenneet tehostamaan toimintaansa merkittävästi ja sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin.

Talouden – myös kuntatalouden – ennustaminen on vaikeaa. Kun ennustetaan pidemmälle, ennustamisen vaikeus korostuu. Mennyt kehitys osoittaa, että aiemmin tehdyt ennusteet ovat lähes järjestään ajan saatossa osoittautuneet virheellisiksi. Niiden varassa tehdään kuitenkin linjauksia ja päätöksiä monasti kiistanalaisiin oletuksiin perustuen.

Nyt meneillään oleva kuntauudistus ja sen talousennusteet tuskin tekevät tästä poikkeusta. Kuntien talous on lähestulkoon aina ollut romahduksen partaalla. Kunnat ovat kuitenkin osoittaneet valtavaa sopeutumiskykyä voimavarojensa puitteissa.

Kansainvälisesti vertaillen Suomen kunnat ovatkin hyvässä kunnossa. Tätä heijasta niin kuntien omistaman luottolaitoksen Kuntarahoitus Oyj:n kuten myös Kuntien takauskeskuksen paras AAA-luottoluokitus. Suomen kuntien velka onkin kansainvälisesti vertaillen vähäinen. Siksi Suomen kunnat toimivat nyt kansainvälisten sijoittajien näkökulmasta turvasatamina, johon ne haluavat varojaan turviin.

Suomessa on luotettava kirjanpitojärjestelmä ja toimiva ns. kriisikuntamenettely. Jos Eurooppa-tasolla olisi vastaavat mekanismit, Eurooppa ei olisi nykyisen kaltaisessa kurimuksessa.

Kuntien velkaantuminen on jatkunut voimakkaana. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että kuntien velka on suurelta osin kiinni kansantaloutta palvelevissa perusrakenteissa kuten voimalaitoksissa, satamissa tai liikenteen rakenteissa. Kunnilla on jatkossakin suuria investointipaineita rakentamisen painopisteen siirtyessä peruskorjauksiin. Koulumme, sairaalamme ja vaikkapa terveyskeskuksemme ovat korjausten tarpeessa.

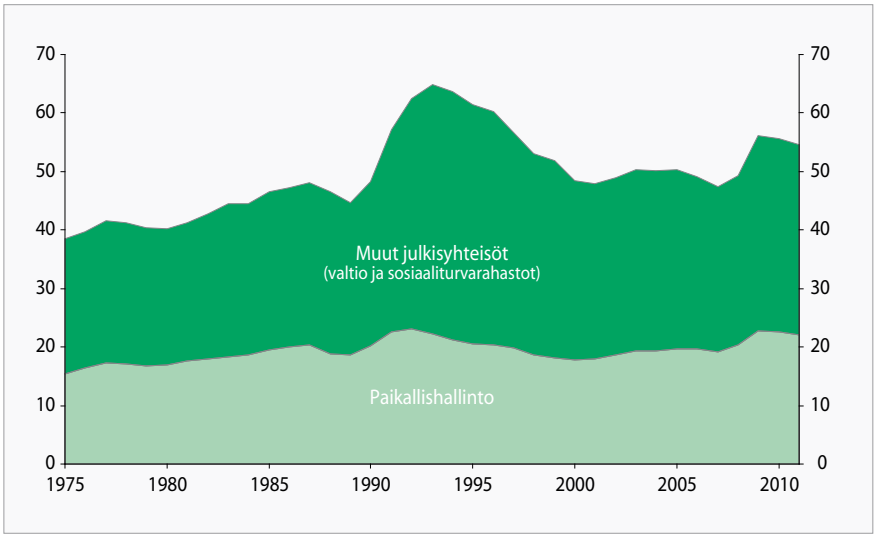
Suomen paikallishallinnon (kuntien) menot ovat noin 10 miljardia euroa pienemmät kuin Ruotsissa kansantuotteeseen suhteutettuna (asukasluvun ero huomioon ottaen).

Kuntatalous ja kuntakoko

Kuntakoon suhdetta kuntien tuottavuuteen ja tehokkuuteen on selvitetty eri yhteyksissä niin meillä kuin monissa muissakin maissa. Mitään yksiselitteistä optimikokoa lähipalveluiden järjestämiselle ei ole esitetty. Perusterveydenhuollon osalta tutkimukset (esim. Rättö ym. 2012) ovat osoittaneet tarpeen vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjaan. Erityisen vaativan hoidon osalta väestöpohjavaatimukset ovat jopa useita satoja tuhansia.

Ruotsissa peruskuntien kuntakoon suhdetta toiminnan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen selvitettiin laajasti kuusi vuotta sitten (Berggren m.fl. 2006). Johtopäätös oli, että kaikkein suurimmat ja pienimmät kunnat ovat kaikkein tehottomimpia ja että kunta-

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen kokonaismenojen suhde BKT:een, % vuosina 1975–2011.



Lähde: Vuodet 1975–2010 Tilastokeskus, vuoden 2011 ennuste VM ja Kuntaliitto.

Suurempi kunta ei välttämättä tuota palveluja tehokkaammin ja halvemmalla.

talouden tuottavuuden ja tehokkuuden kannalta nopeimmin vaikuttava muutos olisi suurimpien yksiköiden jakaminen pienempiin. Myös esimerkiksi Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvitys (Helsinki-Vantaa seurantaryhmä 2010) osoitti mahdollisen yhdistymisen yhteiseksi suurkunnaksi tuovan mukanaan lisäkustannuksia ja alentavan tuottavuutta.

Suurempi kuntakoko ei siis automaattisesti merkitse sitä, että palvelut tuotetaan tehokkaammin ja halvemmalla. Suuremmissa kunnissa piilee hallinnollisen jäykkyyden vaara. Hierarkiat voimistuvat ja henkilöstön mahdollisuudet oman työnsä kehittämiseen saattavat heikentyä. Tuottavuuden haasteet ovatkin erilaisia erisuuruisissa ja eri puolilla maata sijaitsevissa kunnissa.

Julkisen talouden kestävyys

Kestävyysvaje kertoo, kuinka suuri kertaluonteinen julkistalouden kiristäminen vakauttaisi pysyvästi julkisen velan kehityksen. Valtiovarainministeriön (2010) joulukuussa 2010 julkaiseman arvion mukaan vuonna 2015 julkisen talouden kestävyysvaje on 5 prosenttia bkt:stä eli noin 10 miljardia euroa. OECD:n (2012) uusin arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta on 4,6 prosenttia bkt:stä, joka on linjassa VM:n arvioiden kanssa. Kaksi vuotta sitten OECD:n vastaava arvio oli 8 prosenttia bkt:stä.

OECD (2012) toteaa viimeisimmässä maakatsauksessaan, että Suomen julkisen talouden pitemmän aikavälin haasteet ovat suuret useimpiin muihin EU-maihin verrattuna. Hyvä lähtökohtatilanne vajeen ja velan suhteen merkitsee, että melko vähäinen lisäkiristys riittää vakauttamaan velan nykyisillä julkisen talouden menopaineilla. Väestön ikääntyminen kuitenkin lisää menopaineita nopeasti. OECD arvioi, että ikäsidonnaiset menot suhteessa kokonaistuotantoon lisääntyvät 5,4 prosenttiyksikköä vuodesta 2012 vuoteen 2030.

Ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta noin puolet kohdistuu pääosin kuntien järjestämisvastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Väestörakenteen muutokset vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulopohjien kehitykseen sekä peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin. Kuntien menojen kasvun hillitseminen onkin keskeinen tekijä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnassa. Pidemmällä aikavälillä VM:n arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvajeen hallinta edellyttää tuottavuuden nousua, työurien pidentämistä, sijoitusten tuottoasteen parantumista ja maahanmuuton kasvattamista korvaamaan syntyvyyden riittämättömyydestä aiheutuvaa työvoiman tarvetta.

Kuntarakenteen kannalta keskeistä on taloudeltaan itsenäiset ja vahvat kunnat sekä niillä alueilla, joissa tällaisten kuntien muodostaminen ei ole mahdollista, kuntien yhteistyön tiivistäminen. Nykyistä vahvemmat peruskunnat sekä selkeämmät ja nykyistä vahvemmat yhteistyörakenteet tarvitaankin nimenomaan siksi, että kuntiin kohdistuu lähivuosina hyvin voimakkaita palvelu- ja työvoiman saatavuuspaineita, joihin vastaaminen liian pienillä yksiköillä saattaa olla ylivoimaista. Kuntien elinvoimaa onkin vahvistettava, ja sen vahvistaminen liittyy juuri julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan. Kuntien elinvoimaan liittyy myös huoltosuhteen kehitys, mutta sen kannalta on pitkälti yhdentekevää, onko koko Suomessa yksi vai esimerkiksi 200 kuntaa.

Julkisen talouden kestävyysvajetta ei voida juurikaan kaventaa kuntakokoa suurentamalla.

Kunnat ja tuottavuus

Kansainvälisesti vertaillen (esim. OECD-vertailut, Rättö ym. 2012) osoittavat Suomen kuntien toiminnan varsin tehokkaaksi ja tuottavaksi. Palvelutoiminnoistamme laadun ja kustannustehokkuuden kärkeen nousevat peruskoulu ja erikoissairaanhoito. Tilastokeskuksen tuottavuustilastot[1] näyttävät kuitenkin usein kuntien toiminnan tuottavuuden olevan laskussa. Niissä suorite- ja kustannustietoja verrataan panosten käyttöön, jolloin laskennallisesti alentuneen tuottavuuden saattaa selittää se, että tällainen vertailu ei ota huomioon laatua ja vaikuttavuutta.

[1] Ks. www.tilastokeskus.fi – Julkinen talous – Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto.

Kuntapalvelujen laskevasta tuottavuudesta kertovat tilastot eivät ota huomioon palvelujen laatua ja vaikuttavuutta.

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma toteaa, että kuntapalveluiden arvioimiseksi tarvitaan laadun ja vaikuttavuuden huomioon ottava, kestävä kuntatuottavuuden mittaristo. Perinteinen tuottavuusmittaus on laajalti todettu puutteelliseksi. Vaikuttavuuden huomioon ottavien tuottavuusmittareiden kehittäminen onkin tärkeää oikean tiedon saamiseksi kuntapalvelujen tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta.

Esimerkki kestävästä laadun ja vaikuttavuuden huomioivasta mittarijärjestelmästä on VATTin ja Kuntaliiton yhteistyössä tekemä tutkimus vanhuspalvelujen tuottavuudesta (Kangasharju ym. 2010). Kyseisessä tutkimuksessa perinteistä euromääräistä panos-tuotosajattelua laajennetaan vaikuttavuuselementillä, joka saadaan vanhusten fyysistä ja psyykkistä toimintakykyä kuvaavista ns. RAVA-pisteistä. Tulosten mukaan vaikuttavuuden huomioon ottaminen paransi tuottavuutta 0,5 prosenttiyksikköä verrattuna perinteiseen mittaustapaan. Tämä on vähän lyhyellä aikavälillä mutta erittäin merkittävää pidemmällä aikavälillä, erityisesti julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnan kannalta.

Esimerkiksi koulutuspalveluiden laskennallinen tuottavuuskehitys on jatkuvasti ollut negatiivista samaan aikaan kun suomalainen koulutusjärjestelmä saa ansioita niin Pisa-tutkimuksissa kuin kansainvälisissä rankinglistauksissakin. Suomen terveydenhuoltomenojen osuus bkt:stä on ollut vuosikausia alle OECD-maiden keskiarvon.

Nämä esimerkit osoittavat, että Suomen paikallishallinnon kustannustehokkuus on kansainvälisesti hyvä. Tuottavuuden parantaminen on jatkuva prosessi, mutta sen osalta ikääntyvässä Suomessa ei ole suuria mahdollisuuksia ilman, että ne vaikuttavat palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen. Tietotekniikan kehittäminen ja yhteistoiminnan tiivistäminen ovat välttämättömiä, mutta ne eivät yksinään riitä vastauksiksi tuleviin haasteisiin.

Kuntien tuottavuuden kehittämisen kannalta tärkeää myös on, että rakenteet ovat kunnossa. Tämä koskee niin alue- kuin kuntarakennetta sekä kuntien yhteistoimintaa. Toimintojen optimointi ja oheistoimintojen yhteistyö edellyttää riittävän isoja toiminta-alueita. Osaoptimoinnin vaara[2] kuntapalveluissa ja niihin liittyvissä oheispalveluissa on huomattavan suuri sekä yhteistyön että palvelujen ostojen näkökulmasta. Toimivat palveluketjut ja riittävän suuret oheispalveluyksiköt sekä muun muassa hankintarenkaat edesauttavat kuntien toiminnan tehostamista.

Taloudellisesti vahva peruskunta

Kuntien elinvoimalla ja sen edistämisellä on merkittävä vaikutus kunnan ja alueen talouskasvuun, työllisyyteen ja näin muodostuvaan verotulopohjaan, mikä vahvistaa alueellisesti kestävää kuntatataloutta. Taloudellisesti vahva peruskunta edistää alueensa ja oman kuntansa

[2] Osaoptimoinnista kuntapalvelujen tuottamisessa on kyse silloin, kun joissakin palveluissa tavoitellaan kustannussäästöjä ottamatta huomioon tästä seuraavia kustannuksia toisaalla. Esimerkiksi säästöt kouluterveydenhuollossa voivat kostautua muiden terveyspalvelujen kasvavana tarpeena ja myöhemmin. Tai kunta saattaa säästää terveyskeskuksensa kustannuksissa siirtämällä potilaita tarpeettomasti keskussairaalaan, jonka rahoittamiseen osallistuu useita muitakin kuntia.

Ansiotuloja saavan kunnallisverotus ei vähennyksistä johtuen ole kiristynyt, vaikka nimellinen kunnallisveroaste on noussut.

taloudellista kasvua ja työllisyyttä sekä siitä muodostuvia verotuloja, joilla pääsääntöisesti rahoitetaan kunnan hyvinvointipalvelut. Sellainen kunta myös edistää alueensa elinvoimaa ja yhdyskuntarakenteen eheyttä sekä kykenee hallitsemaan palvelumarkkinoita.

Kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden rahoittamiseksi on vahvan peruskunnan ajattelun pohjalta vahvistettava ensisijaisesti kuntien verotulopohjaa. Tällä hetkellä keskimääräinen nimellinen kunnallisveroprosentti on yli 19, mutta vähennykset huomioiva ns. efektiivinen veroprosentti on noin 14. Veronsaajan kannalta kunnallisverotus ei ole kiristynyt 2000-luvulla vaan päinvastoin lievästi keventynyt. Nimellisen ja efektiivisen kunnallisverotasojen eron kaventaminen siirtämällä verovähennyksistä johtuvaa rasitusta valtion vastuulle lisäisi paikallista demokratiaa ja verojärjestelmän läpinäkyvyyttä. Näin voidaan vähentää merkittävästi kunnallisveroprosenttien nousupaineita.

Myös muutoin kuntien veropohjaa olisi vahvistettava. Erityisesti kiinteistöverotuksessa on kehittämisvaraa saattamalla verottajan rekisteritiedot ajan tasalle ja tarkistamalla jälkeen jääneitä verotusarvoja. Jätevero tulisi siirtää kunnille, koska kunnilla on vastuu jätehuollon järjestämisestä alueellaan. Sen tuotto voitaisiin jakaa kuntien kesken tasasuuruisesti asukasta kohden. Myös

osan pääomatuloverosta voisi tulouttaa kunnille, koska pelkästään pääomatuloilla elävät käyttävät myös kunnallisia palveluita, kuten katuverkkoa ja esimerkiksi erityisen vaativaa sairaanhoitoa. Tähän liittyy kuitenkin selvitystarpeita koskien mm. pääomatulojen suhdanneriippuvuutta ja ko. veron kohtaantoa kuntien välillä. Myös liikenneperusteisten verojen kohtaannosta tulisi tehdä selvitys ottaen huomioon kuntien erittäin laajat vastuut.

Kuntien tuleva rahoitusjärjestelmä

Suomi on EU:n harvimmin asuttu maa, minkä seurauksena kuntien olosuhde- ja tulopohjaerot vaihtelevat huomattavasti. Jatkossakin tarvitaan sellainen valtionosuusjärjestelmä, joka mahdollistaa laadukkaiden kuntapalveluiden järjestämisen koko maassa kohtuullisella kunnallisveroasteella.

Valtionosuusjärjestelmän osalta on pohdittava palvelujen kustannusten tasauksen ja kuntien verotulojen tasauksen välistä suhdetta. Kun esimerkiksi Ruotsissa valtio rahoittaa verotulojen tasauksen ja kunnat kustannusten tasauksen, on Suomessa tilanne täsmälleen päinvastainen. Olisi vakavasti pohdittava verotulojen tasauksen siirtämistä valtion rahoitettavaksi samalla kun tasausrajaa nostettaisiin lähemmäksi Pohjoismaissa vallitsevia tasoja. Kun kunnilla on samat lakisääteiset velvoitteet, on kohtuullista, että niillä on myös suurin piirtein yhtä vahva tulopohja velvoitteiden rahoittamiseksi asukasta kohden laskettuna ottaen huomioon ikärakenne ja eräät erityistekijät kuten pitkät etäisyydet ja harva asutus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisut ja kuntatalous

Pääministeri Kataisen hallitus on linjannut sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneratkaisunsa niin, että kunnat tai sosiaali- ja terveydenhuollon alueet vastaavat laajennetusta perustason palvelujen järjestämisestä, mukaan lukien merkittävä osa sairaalahoitoa. Erityisvastuualueiden roolia selkeytetään jatkotyössä. Sosiaali- ja terveydenhuolto kootaan yhteen saman järjestäjän vastuulle. Sairaanhoitopiirit lakkautetaan.

> Vaativaa sairaanhoitoa ei kannata siirtää peruskuntien tai sosiaali- ja terveydenhuollon alueiden vastuulle.

Tietojeni mukaan missään muualla maailmassa ei ole mallia, jossa erityisen vaativa sairaalahoito ja pääasiassa lähipalveluina toteutettava muu sosiaali- ja terveydenhuollon toteutus olisivat samassa organisaatiossa. Talouden kannalta eriyttäminen on ollut perusteltua. Vaativa erityistaso edellyttää suuria väestöpohjia ja osaamiskeskuspohjalta tapahtuvaa keskittämistä.

THL:n tutkimuksen (Rättö ym. 2012) mukaan suomalainen erikoissairaanhoito on Pohjoismaista selvästi tehokkain ja tuottavin, ja toisaalta valtiollistettu sairaalatoiminta Norjassa erityisen tehoton. Saman selvityksen mukaan myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen yhteistyö sujuu Suomessa parhaiten.

Erikoissairaanhoitomme kustannustehokkuus perustuu lyhyisiin hoitojaksoihin ja suureen päivätoimintojen määrään. Yli 60 prosenttia sairaaloiden potilaista ei yövy sairaaloissa lainkaan, ja tämä osuus kasvaa. Erikoissairaanhoidon kustannuksista yli 50 prosenttia muodostuu päivystyksellisesti alkavista hoitojaksoista, jotka vaativat mittavaa ympärivuorokautista lääketieteen erityisalojen (yhteensä 49) osaamista kaikkina päiviä viikossa vuorokauden ympäri. Yksittäiset kunnat tai niiden muodostamat sote-alueet eivät kykene tällaista tehtävää hoitamaan.

Hallitusohjelmassa on otettu käyttöön Terveydenhuoltolain valmistelussa jo kertaalleen hylätty käsite, nk. peruserikoissairaanhoito. Kuitenkin valtaosa kaikesta nykyisestä sairaaloissa tuotetusta erikoissairaanhoidosta on ns. ”vaativaa erikoissairaanhoitoa”. Erikoissairaanhoidossamme noin 20 prosenttia potilaista aiheuttaa noin 80 prosenttia kaikista kustannuksista.

Enin osa jäljelle jäävistä 80 prosentista potilaita, joista siis aiheutuu vain 20 prosenttia kuluista, saa usein myös erikoissairaanhoitoa, joka on vaativaa. Tähän ryhmään kuuluvat mm. synnytykset, monet leikkaukset ja vaativat polikliiniset toimenpiteet.

Erikoissairaanhoidon suhteellinen osuus kuntien menoista – huolimatta sen tarvitsemasta kalliista teknologiasta, tarvikkeista ja lääkkeistä – on kasvanut kahden vuosikymmenen aikana yhden prosenttiyksikön, 14 prosentista 15 prosenttiin. Kunnat, jotka itse huolehtivat osasta erikoissairaanhoitoa, eivät selviä pienemmillä kuluilla kuin pelkästään sairaanhoitopiirin tuotantoa käyttävät kunnat. Erikoissairaanhoidon väitetty kalleus ei johdu siitä, että kuntayhtymät tuottavat nämä palvelut, vaan se johtuu itse palvelujen luonteesta. Kaikkialla maailmassa erityistason terveydenhuollon menot kasvavat muita palvelulohkoja nopeammin.

Kuntatalouden kannalta perusteltua olisivatkin noin viisi kuntien omistamaa erityisen vaativasta sairaalahoidosta ja päivystyksestä vastaavaa erityisvastuualuetta (erva). Nämä alueet vastaisivat myös osaamiskeskuspohjalta tapahtuvasta kehittämisestä lääketieteen erityis-

aloilla. Tämä yhtymä tuottaisi myös peruskunnille niiden tarvitsemat erikoissairaanhoidon palvelut yhteistyössä peruskuntien tai niiden yhteenliittymien kanssa.

Sellainen ajatus, että perusterveydenhuoltomme tarvitsemat lisäresurssit voitaisiin varmistaa siirtämällä valtaosa erikoissairaanhoidosta peruskuntiin tai sote -alueille, on niin kansainvälisten kokemusten kuin kuntataloudenkin näkökulmasta täysin perusteeton ja johtaa tarpeettomaan kilpailuun työvoimasta ja resursseista, kasvavaan alueelliseen eriarvoisuuteen sekä lisääntyvään yksityisten palvelujen käyttöön myös erikoissairaanhoidossa. ■

KIRJALLISUUS

Berggren, I. & Haglund, A. & Melin, T. & Norrlid, A. (2006), Storleken som kommunalekonomiskt problem. Samband mellan kommunstorlek och kostnadsläge i Sveriges primärkommuner, Stockholm, Rådet för främjande av kommunala analyser.
http://www.kolada.se/appspecific/rka/download/analysera/ovriga/RKA_Storleken.pdf
Helsinki-Vantaa seurantaryhmä (2010), Helsinki-Vantaa- selvitys. Loppuraportti.
http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/seutuselvitykset/HeVa-selvitys/HeVa_loppuraportti_2011.pdf
Kangasharju, A. & Mikkola, T. & Mänttäri, T. & Tyni, T. & Valta, M. (2010), Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa, VATT Tutkimukset 160.
OECD (2012), Economic Survey of Finland 2012, Paris: OECD.
Rättö, H. & Jonsson, P.M. & Häkkinen, U. & Häkkinen, P. (2012), Mitkä tekijät selittävät pohjoismaisten sairaaloiden tuottavuuseroja?, teoksessa Klavus, J. (toim.): Terveystaloustiede 2012, Helsinki: THL, 29–31.
Suoniemi, I. & Tanninen, H. & Tuomala, M. (2010), Julkinen palvelutarjonta, tulonjako ja työllisyys, Talous&Yhteiskunta, 38:4, 4–9.
Valtiovarainministeriö (2010), Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010.
Valtiovarainministeriö (2012), Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa I. Selvitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.

Kuntauudistus on ajankohtainen, ja muutaman vuoden kuluttua kuntia on varmaankin huomattavasti vähemmän. Monien mielestä yhdistymiset pienentäisivät valtionosuuksien ja tasoitusjärjestelmän tarvetta, koska köyhien ja rikkaiden kuntien erot tasoittuisivat niiden yhdistyessä toisiinsa.

Nämä ideat ovat harhateillä. Suurimmat erot eivät ole yhdistyvien naapurikuntien välillä, vaan maan eri osissa sijaitsevien kuntien välillä. Voimme ajatella pääkaupunkiseutua ja Itä-Lappia. Itä-Lapissa kaikki kunnat ovat köyhiä, mutta pääkaupunkiseudulla kunnat ovat suhteellisesti paljon rikkaampia. Tasoitustarve on vielä olemassa, vaikka kuntaliitoksia toteutettaisiinkin Itä-Lapin kuntien välillä, koska sama nettotarve maan muiden osien verotuloista olisi vielä olemassa.

Vastaavasti Metropolialueen yhdistäminen ei vähentäisi valtionosuusjärjestelmän tasoitustarvetta. Todennäköistä nimittäin on, ettei mikään yhdistetyistä kunnista olisi ollut tasoitusjärjestelmän saajapuolella. Koko maata ajatellen yhdistämisillä olisi hyvin marginaalinen vaikutus tasoitustarpeeseen. Johtopäätös on, ettei voida motivoida kuntauudistusta sillä, että se vähentäisi tarvetta tasoittaa kuntien tuloja.

Toinen melko usein esiintyvä väite on, että kuntien huono talouskunto yleensä johtuu niiden tehottomasta toiminnasta. Totuus on kuitenkin, että kunnilla on hyvin vaihtelevia lähtökohtia toiminnalleen. Suurilla kaupungeilla ja niiden naapurikunnilla on yleensä pienempi etäisyys ulkomaisille markkinoille, suurten kuluttajajoukkojen markkinoille, laajoille työmarkkinoille, isojen yritysten pääkonttoreille ja yliopistojen korkeasti koulutetuille. Näiden kuntien on siksi helpompaa houkutella tuottavia yri-

Kolumni

Kenneth Snellman
Ekonomisti
Tehy
kenneth.snellman@tehy.fi

Kenneth Snellman toimi tutkijana Palkansaajien tutkimuslaitoksessa vuosina 2001–2006.

Valtionosuusjärjestelmä ja tasavertaisuus

tyksiä ja niiden myötä myös uusia korkeapalkkaisia asukkaita. Tästä johtuu se tosiasia, että kuntalaisilla eri kunnissa on keskimäärin hyvin eritasoisia tuloja, mikä vuorostaan näkyy heidän kotikuntiensa verotuloissa. Merkittävin tekijä kuntien taloudessa on siis kuntalaisten ansiotulojen taso. Siksi valtionosuusjärjestelmän tasoitusmekanismi on tarpeen. Se takaa, että kaikilla kunnilla on tietyt resurssit asukasta kohden.

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on etuja, sillä on myös heikkouksia. Esimerkiksi matalatuloiset eläkeläiset ja työttömät tarvitsevat paljon palveluja kunnalta. Rikkaat käyttävät esimerkiksi enemmän yksityisiä terveyspalveluita kuin köyhät. Ikärakenteen ja työttömyyden vaikutukset on huomioitu valtionosuuksissa. Väitän kuitenkin, että yhteisvaikutusta näistä tekijöistä ja alhaisesta keskimääräisestä tulontasosta ei ole huomioitu riittävästi tasoituksessa. Ei riitä, että näiden kuntien tulot ovat tietyllä minimitasolla, vaan köyhän ja syrjäytyneen väestön palvelutarpeita ajatellen kunnan tulojen pitäisi olla huomattavasti korkeammalla tasolla kuin kunnassa, jossa palvelutarve on pienempi.

Lähivuosien kehityksessä maan osien erot korostuvat entisestään. Työikäisen väestön keskittyminen ruuhka-Suomeen jatkuu, ja syrjäseutujen väestörakenne vanhenee nopeasti. Jotta voitaisiin järjestää palveluita tasavertaisesti koko maassa, olisi tarpeen antaa enemmän resursseja syrjäseuduille.

On myös tärkeää korostaa, että kuntaliitokset eivät mitenkään automaattisesti vaikuta kuntalaisten tulotasoon tai palvelutarpeisiin. Ne eivät automaattisesti lisää kuntalaisten mahdollisuuksia hankkia itselleen korkeaa ansiotuloa. Kuntaliitos voi luoda mahdollisuuden tehostaa kunnan toimintaa ja sillä tavalla helpottaa työpaikkojen syntyä pitkällä aikavälillä. Ei ole kuitenkaan mitään perusteluja uskoa, että tämä tapahtuisi itsestään.

Jotta kaikille kansalaisille tulevaisuudessakin on mahdollista tuottaa yhdenvertaisia yhdyskuntapalveluja, on välttämätöntä, että verotulojen tasoitusmekanismi säilytetään valtionosuusjärjestelmässä. Kuitenkin väestön ikääntyessä ja segregoituessa on myös tarpeen kehittää järjestelmää niin, että siinä otetaan huomioon se, miten matalat verotulot ja suuri kysyntä kunnan palveluista yhä useammin käyvät käsi kädessä. Parempi tasoitusmekanismi on siis tarpeen. ■

Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen

Ikääntyneiden kansalaisten palvelut tuotetaan lisääntyvässä määrin yksityisellä sektorilla. Tämän kehityksen syyt ja seuraukset ovat hyvin monimuotoisia.

Anneli Anttonen
Professori
Tampereen yliopisto
anneli.anttonen@uta.fi

Jorma Sipilä
Professori, emeritus
Tampereen yliopisto
jorma.sipila@uta.fi

Yksityisen ja julkisen välinen rajapinta on ikääntyneiden palveluissa liikkuva ja epämääräinen. Etenkin hoivassa yksityisen vastuun ensisijaisuus on itsestään selvää eikä julkista vastuuta ole koskaan määritetty tarkasti. Valtaosa vanhusten hoivasta tuotetaan perheiden piirissä, niiden käytössä olevien inhimillisten ja taloudellisten resurssien varassa. Yksityiset markkinat ovat vahvistuneet tällä kentällä vasta 2000-luvulla valtion suojeluksessa ja kuntien avustamina. Suomen vanhustenhuollon historiaa on erityisesti leimannut ajatus yksityisestä vastuusta ja maa käyttää kin vanhusten palveluihin olennaisesti vähemmän rahaa kuin Norja, Ruotsi ja Tanska (NOSOSCO 2011, 171).

Ikääntyneiden oikeudet palveluihin ovat heikot, mikä voi johtua avun ja hoivan tarpeen suuresta vaihtelusta. Vanhuus ei tuo tullessaan yksiselitteistä palvelutarvetta. Toiseksi ikääntyneiden omat taloudelliset ja sosiaaliset resurssit vaihtelevat paljon (Aerschot ja Valokivi 2011). Kolmanneksi asiaa ajavien poliittiset resurssit ovat olleet niukat, onhan hoivaajien ja hoivattavien enemmistö vanhoja naisia. Silti vanhojen ihmisten hoivapalvelut ovat sosiaalipolitiikassa

Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä ihmettelevät, miksi kunnat eivät hyödynnä sitä runsasta kokemusta, mikä vanhuspalvelujen ostamisen sudenkuopista on maailmassa kertynyt jo useiden vuosikymmenten aikana.

myös myönteinen esimerkki yhtäläisten palvelujen tasa-arvoisesta saatavuudesta. Vanhustenhuoltoon ei ole luotu kahta tai kolmea kerrosta. Tässä vanhustenhuolto muistuttaa sairaalahoitoa.

Julkisen rahan niukentuessa ja ikääntyneen väestön määrän kasvaessa nopeasti yksityinen vastuu vanhojen ihmisten hoivasta ja hoidosta lisääntyy. Läheiset joutuvat hoitamaan entistä huonompikuntoisia vanhuksia entistä pitempään, palvelumaksut nousevat ja yhä useampi palvelu on ostettava markkinoilta, esimerkiksi siivousapu. Kuntalaisia kehotetaan hankkimaan palveluita markkinoilta omalla rahalla, ja valtio tukee tätä kotitalousvähennyksen muodossa. Koska ihmiset itse pitävät kotona asumista ja läheistensä hoivaamista tärkeänä, yksityinen hoivavastuu ei suinkaan ole vähenemässä (Häikiö, Aerschot ja Anttonen 2011).

Yksityinen vastuu ei kuitenkaan johda itsestään palvelujen markkinoistumiseen. Vanhojen ihmisten ja heidän omaistensa käytössä olevat rahat ovat keskimäärin vähäiset. Ne riittävät ehkä ateria- ja siivouspalveluihin, mutta isommat hoivatarpeet pyritään hoitamaan omin voimin. Varakkaimmat perheet saattavat hankkia italialaiseen tapaan hoivaajan harmailta markkinoilta. Kun vakuutuksia ei ole tarjolla, aidosti yksityisten palvelujen käyttö ei ole juurikaan laajentunut muutoin kuin valtion tukemana. Varsinainen kysymys onkin, miksi kunnat ovat ryhtyneet käyttämään yhteisiä verovaroja niin, että omaa palvelutuotantoa supistetaan ja suositaan ostopalvelua ja samalla yritysten tuloa hoivan maailmaan.

Miksi kunnat supistavat omaa palvelutuotantoaan ja lisäävät ostopalveluja?

Kohti monituottajamallia

Hyvinvointipolitiikan laajentaminen oli pohjoisen pallonpuoliskon teollistuneiden valtioiden tärkeä tehtävä 1940-luvulta aina 1970-luvulle saakka. Markkinat ja kansalaisyhteiskunta eivät pystyneet tuottamaan riittäviä palveluja kaikille. Demokratian vahvistuminen loi edellytykset julkisen vastuun kasvattamiselle. Jopa ajateltiin, että jonain päivänä valtio hoitaisi kansalaisensa kehdosta hautaan.

Jo 1970-luvun talousvaikeudet käynnistivät laajenevan keskustelun valtion tehtävien rajoittamisesta. Kun keskustelu rantautui Pohjoismaihin, maaperä muutokselle oli varsinkin ikääntyneiden hoivan kohdalla otollinen. Informaalin hoivan arvostus oli voimakasta, kun taas julkinen palvelu oli osin jäänyt kehittämättä. 1980-lukulaisen sosiaalivaltiokritiikin oli helppoa poimia esimerkkejä vanhustenhuollosta; sieltä löytyi yllin kyllin byrokraattisuutta, asiantuntijavaltaa, joustamattomuutta ja asiakkaiden itsemääräämisoikeuden mitätöintiä. Vaihtoehdoksi kriitikot tarjosivat muun muassa ulkomaisia esimerkkejä yhteisöllisyyteen ja itsemääräämiseen perustuvista vanhusten yhteisöistä, joita ylläpitivät aatteelliset järjestöt ja osuuskunnat (esim. Anttonen 1989). Yhteisöllisyydestä ei kuitenkaan tullut suurta tarinaa.

Vanhustenpalveluista tuli sosiaalipalvelujen järjestämistapaa koskevan keskustelun keskeinen areena, monine erilaisine painotuksineen. Hallintotieteilijät innostuivat uudesta julkisjohtamisesta, keskittyen erityisesti järjestelmän ja kustannusten hallintaan (esim. Haveri 2002). Sosiaalitieteilijät taas perinteensä mukaisesti kiinnittivät katseensa palveluja tarvitseviin ihmisiin: miten vanhat ihmiset voisivat saada parempaa palvelua? Miten päättää itse? Näihin kysymyksiin vastattiin ideaalin sosiaalipalvelujen monituottajamallin (Evers ja Svetlik 1993). Julkisen sektorin ensisijaisuuden sijasta moninaisuus näytti oikeanlaiselta idealta vanhuspalvelujen laadun ja talouden ongelmien ratkaisemiseksi.

Valtio voi taata muita paremmin palvelujen kattavuuden, verorahoituksen takaaman institutionaalisen vakauden sekä suhteellisen autonomisen tilan hoivan ammattilaisille. Yritysten vahvuus on tuotantoprosessien tehostamisessa ja kustannusten minimoinnissa. Ne voivat tarjota maksukykyiselle asiakkaalle sellaista palvelua ja niin paljon kuin tämä haluaa. Järjestöt onnistuvat kokoamaan inspiroituneita ryhmiä, joissa professionaalit, käyttäjät ja vapaaehtoiset luovat uusia käytäntöjä. Omaisten sitoutuminen hoivatyöhön on vahvaa ja he osaavat tunnistaa yksilölliset tarpeet.

Sosiaalipalvelujen järjestäminen yhdistämällä kuntien, yritysten, järjestöjen ja perheiden vahvuuksia näytti 1990-luvun alussa vastaansanomattomalta ratkaisulta. Tavoitteena oli saada aikaan motivoituneiden ammattilaisten palvelua yhdessä omaisten kanssa. Tällainen kumppanuusmalli toimisi käyttäjien kannalta joustavasti ja palvelut tuotettaisiin edullisesti ja oikeudenmukaisesti, kohdistaen ne kansalaisten tarpeiden mukaan.

Julkisen sektorin asemasta tuossa mallissa käytiin paljonkin keskustelua. Keski-eurooppalaiset pitivät welfare mixiä eri tahojen yhteisenä palapelinä. Pohjoismaalaisille sen sijaan oli selvää, että welfare mix tarkoitti hyvinvoinnin tuottajien yhteisöä, jota demokraattiset poliittiset instituutiot koordinoivat ja johtavat. Politiikka asettaa normit, järjestää rahoituksen ja johtaa yhteensovittamista. Ja näin Suomessa pitkälti toimittiinkin. Kunnat tukeutuivat yrityksiin ja järjestöihin sekä

1990-luvulla julkisiin palveluihin kohdistuneeseen kritiikkiin vastattiin sosiaalipalvelujen monituottajamallilla.

alkoivat tukea perheitä omaishoidon tuen muodossa (Anttonen ja Sipilä 1992).

1980-luvulta alkaen julkisen sektorin reformiaalto on tuonut paljon muitakin ideoita ja oppeja käytäntöön. Mutta myös uudessa julkisjohtamisessa ja muissa reformeissa on monituottajamallilla selvä kannatuksensa. Radikaali idea kaupallisen, vapaaehtoisen ja informaalin yhteensovittamisesta julkisen vallan johdolla on kuitenkin sisäisesti muuntunut. Poliittisen vallan suvereniteetti on vähentynyt ja markkinoiden taloudellinen valta kasvanut (Crouch 2004).

Politiikan ja markkinoiden uusi synteesi

Talouden globalisoituminen heijastuu rikkaiden maiden sosiaalipolitiikan järjestelmiin eri tavoin. Työnantajien rahoittamat järjestelmät eivät kärsi maksukyvyn puutteesta, mutta järjestelmät sinänsä saattavat supistua, kun työvoima vähenee tuotantoyksiköitä lakkautettaessa. Verovaroin rahoitettavat järjestelmät sen sijaan kärsivät valtion ja kuntien veropohjaan avautuneista aukoista. Valtio ja kunnat eivät kykene keräämään riittävästi tuloja pitääkseen yllä entistä palvelutasoa. Tilanne on erityisen vaikea aloilla, joilla palvelujen tarve kasvaa, kuten vanhustenhuollossa.

Yritykset puolestaan ovat löytäneet houkuttelevat markkinat aiemmin julkisen sektorin tuottamista sosiaalisista hyödykkeistä. Yrityksiä houkuttelevat paikoin huikeat ansaintamahdollisuu-

det (Laiho ja Lith 2011), jotka tietysti kertovat myös julkispalvelujen poliittisen ohjauksen heikkouksista. Myös julkisia hankintoja koskevat säädökset ovat kasvattaneet yritysten mahdollisuuksia, erityisesti suhteessa järjestöihin (Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta 2008). Elinkeinoelämä on lisäksi harjoittanut laajamittaista mielipiteiden muokkausta julkista palvelutuotantoa vastaan. Yrityksillä ei kuitenkaan ole pääsyä julkisiin palveluihin kuin julkisen sektorin järjestämän rahoituksen kautta. Valtion ja kuntien on kerättävä rahat sosiaalisiin hyödykkeisiin kuten koulutukseen ja hoivaan ennen kuin yritysten kannattaa niitä tuottaa.

Valtiolla ja kunnilla on toki omiakin intressejä käyttää yrityksiä julkisten palvelujen tuottamiseen. Julkistalouksien krooninen kriisi pakottaa selvittämään oman toiminnan kustannuksia ja hakemaan halvempia tuotantotapoja. Julkisella sektorilla kuitenkin irtisanominen on vaikeaa, ammattitaitoisia professionaaleja on vaikea korvata halvemmalla työvoimalla ja sekä työntekijät että kansalaiset esittävät ankaraa kritiikkiä palvelujen heikennyksistä. Ulkoistamisen voidaan odottaa leikkaavan palvelujen kustannuksia ja hillitsevän kuntaan kohdistuvaa kritiikkiä.

Suomessa ulkoistamisen keskeinen väline on ollut tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan siten, että kunnat ovat kilpailuttaneet palvelutuotantoa yritysten kesken. Aluksi pienet, kokeneiden professionaalien vetämät yritykset menestyivät tarjouskilpailussa ja raivasivat tietä markkinavetoisen palvelutuotannon hyväksymiselle. Nuo yritykset ovat kuitenkin väistymässä tullessaan suurten ketjujen ostamiksi ja hävitessään niille tarjouskilpailuissa. Kansainvälisten sijoittajien vallattua terveyspalvelumarkkinat niiden omistamat yritykset ovat siirtyneet valtaamaan hoivamarkkinoita (Laiho ja Lith 2011). Sijoittajien erityinen osaaminen keskittyykin tarjouskilpailujen voittamiseen (Crouch 2004). Kun samaan aikaan transaktiokustannusten ja tuottajariskien vähentämiseksi sopimuksia on laajennettu kattamaan kokonaisia palvelujärjestelmiä ja pitkäaikaisia palvelutehtäviä, ovat pienyritysten osallistumismahdollisuudet kaventuneet entisestään. Tämä kehityskulku on huolestuttava. Monopolisoituvilla tai oligopolisoituvilla markkinoilla kunnille jää ostajan heikentyvä rooli, samalla kun ideaali luovista ratkaisuista haihtuu ilmaan.

> Ulkoistaminen ei pitkällä aikavälillä ole parantanut palvelujen laatua eikä alentanut kustannuksia.

Kilpailuttaminen näyttää saavan aikaan täydellisiä laatudokumentteja, nousevia hintoja ja vaikenemiseen sitoutettuja työntekijöitä. Yksilöllisten palvelujen ja innovaatioiden sijasta kansainväliset ketjut tuottavat muuallakin kuin Suomessa standardoituja minimipalveluja. Kunnat joutuvat valvomaan niitä yhä yksityiskohtaisemmin ja paisuvin byrokratiaresurssein. Sääntely, valvonta ja suora kontrolli lisääntyvät, kun luottamussuhteet muuttuvat. Kunnat kohtaavat myös tilaaja-tuottajamalliin sisältyvän korruptioriskin.

Ulkoistamalla julkinen valta pystyy ohentamaan vastuutaan sekä palvelusta että työntekijöistä ja siirtämään poliittisesti ikäviä toimenpiteitä yritysten tehtäväksi. Kun kansalaiset moittivat heikkoja palveluja, jotka on tuotettu riittämättömin resurssein, kritiikki kohdistuu tuottajayritykseen, ei kuntaan. (Samaan tapaan omaishoidon tuki ei ainoastaan eliminoi kunnan vastuuta järjestää palvelua vaan myös poistaa palvelun toteuttamista koskevan kritiikin.) Huonokuntoisimmat ja yksinäisimmät vanhukset ovat tällaisessa julkisen ja yksityisen liitossa järkyttävän suojattomia. Viranomaisvastuu näyttää löytyvän vain oikeuslaitoksen avulla. Jotkut kunnat ovat ulkoistaneet jopa muistisairaiden vanhusten hoidon asiakasohjauksen ja valvonnankin. Ei ole ihme, että vanhusten omaiset ovat vihaisia. Ruotsin kokemukset ovat tärkeitä jälleen kerran. Siellä hoivaskandaalit ovat arkipäivää ja erityisesti Dagens Nyheter on kunnostautunut niiden julkistamisessa.

Ulkoistamista puolustetaan kustannussäästöillä ja innovaatioilla, mutta pidemmällä aikavälillä ei ole saatu aikaan toivottuja seurauksia: kustannusten alenemista ja laadun parantamista. Tämän ei olisi tosin pitänyt olla yllätys jo aikaa sitten kertyneiden kansainvälisten tutkimustulosten valossa (ks. esim. Johnson 1987). Markkinoistamisen toteutus ei kerro hyvää kunnallisen hallinnon kyvystä hyödyntää kansainvälisiä kokemuksia, ei myöskään politiikan toimivuudesta.

Ikääntyneiden palvelujen markkinoistumista on edistänyt myös se, että käyttäjien suhde julkiseen palveluun on muuttunut. Sodan jälkeinen yhteisyyden eetos on vuosikymmenten varrella heikentynyt. Yhteiset hyvinvointipalvelut eivät riitä hyvin toimeentuleville ihmisille, he kertovat haluavansa parempaa. Uusi palvelukulttuuri korostaa yksilöllistä vapautta valita. Valinta mutkistuu hoivan alueella, koska se on luonteeltaan henkilökohtaista, intiimiä ja pitkäkestoista. Kuka tulee minun kotiini? Kuka tulee minun äitini kotiin? Keneen voin luottaa sairaan läheisen hoitajana? Hoiva on individualisoituvassa yhteiskunnassa yksilöitävää palvelua, ei mikään standardihyödyke.

Yksilöllistä valintaa voidaan tukea valintaoikeuksilla, hoivattavalle myönnettävällä tuella ja palveluseteleillä. Palveluseteli voi olla keino murtaa jo tapahtunut monopolisoitumiskehitys. Kansalaiset ja käyttäjät saavat valita jos vain osaavat, jaksavat ja haluavat. Mutta kun elämä typistyy sängyn, keittiön ja kylpyhuoneen muodostamaksi alueeksi, oikeus valita on jotakin muuta kuin äänestäjien mielikuva asiasta. Ja tietysti pitää olla mistä valita. Seteli voi suosia hyvätuloisia, etenkin

jos sen arvo on matala. Setelin avulla palvelun kohdentaminen ja rajaaminen voi tarpeen sijasta perustua tulevaisuudessa etenkin maksukykyyn (Rahkola 2011).

Suuri hiljainen muutos

Miten on ollut mahdollista toteuttaa suuri vanhusten palvelujen rakennemuutos ilman laajaa julkista keskustelua?

Ikääntyneiden palvelu tuntuu olevan erityisen avoin yhteiskunnassa jyllääville muutosvoimille. Palvelutarpeen kasvaessa ja kuntatalouden heikentyessä on vanhuspalvelun marginalisointi levinnyt vanhusten laitoshoidosta myös kotipalveluun. Kynnykset niin laitoshoitoon kuin kotipalveluunkin ovat nousseet korkeiksi ja kunnat alkaneet kehottaa omaisia ostamaan palvelut markkinoilta. Kotitalousvähennys on tässä tärkeä kannustin.

Useimpien kuntien surkeat talousnäkymät pakottavat hakemaan menokevennyksiä tässä ja nyt, ilman suuria periaatekeskusteluja. Sitä paitsi julkisen vanhustenhuollon poliittinen puolustuskyky on heikko. Tällä kentällä ei ole työmarkkinajärjestöjen kaltaisia vahvoja etujärjestöjä, ei myöskään yhtä paljon vaikutusvaltaisia professionaaleja kuin koulussa ja terveydenhuollossa. Hoidettavat ja hoitajat ovat useimmiten vanhoja naisia, joita politiikan tekijöiden ei tarvitse kuunnella. Kansalaisjärjestöjen ja uskonnollisten yhdyskuntien vanhat palvelutuottajat eivät ole Pohjoismaissa kyenneet torjumaan markkinoistumista samassa määrin kuin vaikkapa Keski-Euroopassa. Mutta vaikeampi on sanoa, miksi juuri Ruotsista ja Suomesta tuli uuden julkisen hallinnan mallimaita, kun taas Norja ja Tanska ovat pitäneet tiukemmin kiinni pohjoismaisesta traditiosta.

Toki myös kulttuurinen ilmasto on muuttunut. Sitä normatiivista yhteisöllisyyttä, jota haettiin sodan jälkeisinä vuosikymmeninä luokkayhteiskuntaa purettaessa, ei enää pidetä tavoittelemisen arvoisena. Tasa-arvon ja yhteisen kansalaisuuden korostamisesta on siirrytty erojen ja erityisesti yksilöllisyyden korostamiseen. Poliittisen keskustelun argumentit keskittyvät talouteen ja tehokkuuteen. Toki politiikassa puolustetaan edelleen myös tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta, mutta vasemmistonkin keskuudessa vallitsee paljon epävarmuutta siitä, miten näitä arvoja tulisi edistää ja miten suhtautua julkiseen sektoriin (Gingrich 2011).

> Vanhuspalveluilla ei ole ollut vahvoja puolestapuhujia.

Varmasti markkinoistumisella ja sitä tukevilla hallinnan muodoilla kuten tilaaja-tuottajamallilla on rajansa ja vaihtoehtonsa. Ylilyönneistä noussut kritiikki on niin Ruotsissa kuin Suomessakin ollut voimakasta. Kansalaiset arvostavat yksityistä yritystoimintaa, mutta eivät veroilla kerättyjen varojen kasautumista sijoittajille veroparatiiseihin. Suurien voittojen kasaaminen säästämällä milloin vaipoista, milloin lääkkeistä on osoitus poliittisen ohjauksen epäonnistumisesta.

Hoivassa tärkeintä ovat pysyvät ja henkilökohtaiset suhteet, joita ei voi korvata juristeilla, ekonomeilla, lomakkeilla eikä tietotekniikalla. Hoivan onnistunut tuottaminen edellyttää henkilökohtaista luottamussuhdetta, ja sellaisena se sopii hyvin pienyrityksille, osuuskunnille ja järjestöille. Tämäntapainen moniarvoistuminen saattaa hyvinkin edetä vanhusten ja heidän omaistensa valintoja tukevien palvelusetelien avulla, sillä vain käyttäjien valinnat voivat palauttaa pienten tuottajien kilpailukykyä.

Pääasia julkisen ja kaupallisen yhteensovittamisessa on, että asiakkaiden pääsy julkisesti rahoitettujen palvelujen piiriin, tarpeiden määritys, palvelujen kohdentaminen ja tuloksen valvonta pysyvät viranomaistehtävinä. Erityisesti tämä on tärkeää ihmisille, joiden toimintakyky on vähäinen. Yritykset, järjestöt tai omaiset eivät voi näissä tehtävissä korvata julkista valtaa. ■

KIRJALLISUUS

Aerschot van, L. & Valokivi, H. (2012), Kuluttajuus ja pienet tulot – Ikäihmisten apu, hoiva ja palvelut Jyväskylässä ja Tampereella, teoksessa Forssén, K. & Roivainen, I. & Ylinen, S. & Heinonen, J. (toim.): Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2012, 249–274.

Anttonen, A. (1989), Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan, Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Anttonen, A. & Sipilä, J. (1992), Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa – Sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat, teoksessa Riihinen, O. (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017, Porvoo: WSOY, 435–461.

Crouch, C. (2004), Post-Democracy, Cambridge: Polity Press.

Evers, A. & Svetlik, I. (Eds.) (1993), Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly, Aldershot: Avebury.

Gingrich, J. (2011), Multiple Market Prescriptions: The Diverse Models of Health Care Reform in Sweden, teoksessa Cohen, G.B. & Ansell, B.W. & Cox, R.H. & Gingrich, J. (Eds.): Social policy in the Smaller European Union States, New York: Berghahn Books, 107–129.

Haveri, A. (2002), Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa, Hallinnon Tutkimus, 21, (1) 4–19.

Häikiö, L. & van Aerschot, L. & Anttonen, A. (2011), Vastuullinen ja valitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta, Yhteiskuntapolitiikka, 76, 239–250.

Johnson, N. (1987), The Welfare State in Transition: the Theory and Practice of Welfare Pluralism, Brighton: Wheatsheaf Books.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (2008), Järjestöjen kokemat palveluiden kilpailuttamiseen liittyvät pulmat KANE:n yleishyödylliset palvelut työryhmän kyselyn pohjalta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Laiho, U.-M. & Lith, P. (toim.) (2011), HYVÄ 2009–2011. Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat. Osa II: Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta, yritysprofiili ja kilpailutilanne. Työ- ja elinkeinoministeriö.

NOSOSCO (2011), Social Protection in the Nordic Countries. Scope, Expenditure and Financing 2009/10, Copenhagen: Nordic Social Statistical Committee.

Rahkola, J. (2011), Tehoa vai kuluja markkinoilta. Analyysi palvelujen tuotannosta, Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 3/2011.

Mikä on tuloerojen vaikutus kunnallisvero-prosenttiin?

Kunnan sisäiset tuloerot vaikuttavat kunnallisvero-prosentteihin. Tätä tutkittaessa on otettu huomioon myös kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden merkitys.

Eero Lehto
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
eero.lehto@labour.fi

Tässä artikkelissa esiteltävässä tutkimuksessa (Lehto 2012) tarkastellaan ensisijaisesti kunnallisveroprosentin määräytymistä, mutta samalla tarkastellaan myös kiinteistöveroja. Tutkimukseen sisältyvä tilastollinen analyysi testaa teoreettista hypoteesia, jonka mukaan enemmistöasemaan päässeen ns. mediaanituloluokan edut vaikuttavat kunnallisveron asettamiseen. Mediaanitulo saadaan, kun kaikki tulonsaajat asetetaan tulojen mukaan suuruusjärjestykseen. Mediaanitulo on tällöin keskimmäisen tulonsaajan tulo. Näin ollen mediaanituloinen ja kaikki, joiden tulot ovat mediaanituloja pienemmät, ovat kunnassa enemmistönä, jota kutsutaan mediaanituloluokaksi. Keski(arvo)tulo taas saadaan laskemalla yhteen kaikkien tulonsaajien tulot ja jakamalla näin saatu summa tulonsaajien määrällä.

Kannattaa huomata, että kaikissa kunnissa mediaanitulot ovat keskituloja pienemmät, koska vähän alle mediaanitulotason saavia on paljon ja koska harvojen suuret tulot ylittävät moninkertaisesti mediaanitulotason. Niinpä jos kuntalaiset äänestäisivät oman tuloluokkansa edustajia ja jos äänestysprosentti olisi 100, mediaanituloinen pääsisi enemmistöasemaan ja päättämään kunnallisverosta. Taloustieteen kirjallisuudessa on osoitettu, että mediaanituloisen kannattaa tuolloin nostaa (kunnallis)veroprosenttia sitä enemmän, mitä suurempi on keskitulon ja mediaanitulojen erotus eli mitä vinompi on tulojakauma[1].

Tutkimusprojekti kunnallisista veroista alkoi Palkansaajien tutkimuslaitoksessa muutama vuosi sitten. Palkansaajasäätiö rahoitti tutkimuksen alkuvaiheen aineiston hankinnan sekä muokkauksen ja Kunnallisalan kehittämissäätiö (KAKS) rahoitti varsinaisen tutkimusosuuden.

[1] Tämänsuuntaisen hypoteesin esittivät ensimmäisinä Meltzer ja Richard (1981).

Eero Lehto korostaa korkean äänestysprosentin merkitystä kunnallisvaaleissa, jos halutaan kaventaa tuloeroja kunnallisverotuksella.

Tässä tutkimuksessa näkökulmaa laajennetaan aikaisemmasta ottamalla huomioon myös äänestyskäyttäytyminen: mitä pienempi on äänestysprosentti, sitä enemmän suurempituloiset saavat äänivaltaa kunnissa. Tämä pohjautuu havaintoihin siitä, että pienituloiset ovat keskimääräistä laiskempia äänestäjiä. Kun äänestysprosentti on pieni, mediaanituloluokka ei pääse enemmistöasemaan ja siten vaikuttamaan kunnallisveroprosenttiin haluamallaan tavalla.

Tutkimus testaa empiirisesti ensin, pitääkö edellä esitetty hypoteesi paikkansa ilman äänestyskäyttäytymisen huomioon ottamista. Sen jälkeen tarkastellaan sellaisen väittämän paikkansapitävyyttä, jonka mukaan tuloerojen kasvu nostaisi kunnallisveroa vain, jos äänestysprosentti on tarpeeksi korkea. Tämän jälkeen tarkastellaan kiinteistöverotusta.

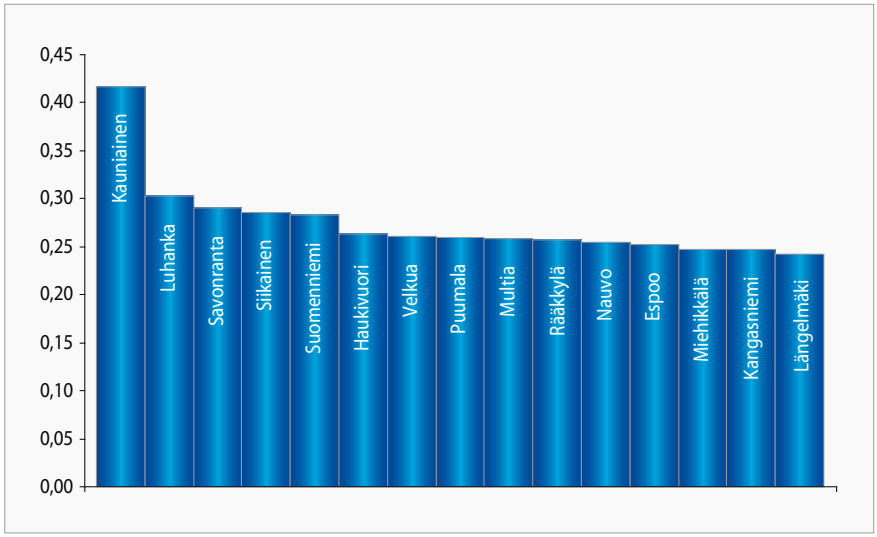
Tutkimuksessa esitetään myös hypoteesi, jonka mukaan päätökset kiinteistöverosta ja kunnallisverosta ovat kytköksissä toisiinsa. Jos enemmistöasemassa oleva nostaa kunnallisveroa reaktiona epätasaiseen tulonjakoon, vähentää tämä testattavan hypoteesin mukaan tarvetta nostaa kiinteistöveroja. Erityisesti tutkitaan sitä, vaikuttaako tulonjako vakituisen asunnon kiinteistöveroon päinvastaisella tavalla kuin itse kunnallisveroon.

Tutkimuksen tilastoaineisto on vuosilta 1995–2006, ja se kattaa kaikki Suomen tuon ajan 431 kuntaa. Tutkimuksen koko aineisto muuttujineen on muunnettu vastaamaan vuoden 2006 kuntajakoa.

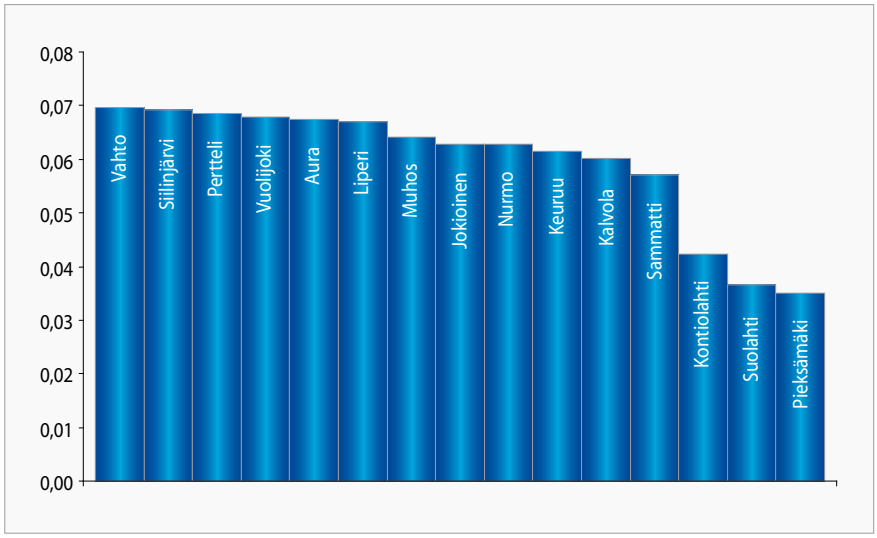
Vähennykset tekevät kunnallisverotuksesta progressiivisen

Voitaisiin ajatella, että pyrkimys käyttää hyväksi kunnallisverotuksen alaisten tulojen vinoa jakaumaa ei vaikuta muodollisesti tasaveron kaltaisesta kunnallisverosta päättämiseen. Päätösvaltaa käyttävän mediaanituloisen motiivi nostaa veroa voi kuitenkin syntyä siitä, että erilaiset vähennykset kuten ansiotulovähennys, tulonhankkimisvähennys ja perusvähennys tekevät kunnallisesta tuloverotuksesta

Kuvio 1. Suurimmat tuloerot mittarilla ”keskitulo miinus mediaanitulo” vuonna 2006, 15 suurinta kuntaa.



Kuvio 2. Pienimmät tuloerot mittarilla ”keskitulo miinus mediaanitulo” vuonna 2006, 15 pienintä kuntaa.



progressiivisen. Tuolloin niiden, joiden tulot ovat keskitason alapuolella, kannattaa nostaa kunnallisveroprosenttia ja näin saada suurempituloiset maksamaan suhteessa vielä enemmän veroa. Samansuuntaisen kannustimen aikaansaavat tietyt pakolliset, pienituloisille suunnatut menot kuten toimeentulotuki.

Motiivi nostaa kunnallisveroprosenttia on oletettavasti sitä suurempi, mitä suurempi on keskitulon ja mediaanitulon erotus. Kunnallisveroprosentin nosto saattaa johtaa suurempiin menoihin tai muita tuloja säätelevien tariffien kuten kiinteistöverotariffien tai erilaisten kunnallisten maksujen alentamiseen. Käytännössä esimerkiksi kiinteistöverojen merkitys kunnallistaloudelle on ollut kuitenkin niin vähäinen suhteessa kunnallisveroon, ettei kiinteistöverotariffien mahdollinen lasku kompensoi täysin kunnallisveroprosentin nousua. Esimerkiksi vuonna 2006 kunnallinen tulovero tuotti runsaat 13 miljardia euroa ja kiinteistöverot yhteensä vain vajaat 800 miljoonaa euroa. Vakituisesta asunnosta perittävän kiinteistöveron voisi kuvitella olevan sellainen, joka voisi reagoida käänteisesti kunnallisveroprosentin muutoksiin.

Mediaanituloluokalle on edullista nostaa kunnallisveroprosenttia.

Suuret tuloerot johtavat kunnallisveroprosentin nousuun, jos äänestysprosentti on tarpeeksi suuri

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset ovat:

- Tuloerojen kasvu pyrkii nostamaan kunnallisveroprosenttia.
- Tuloerojen kasvu nostaa kunnallisveroprosenttia selvimmin, jos kunnallisvaalien äänestysprosentti on tarpeeksi korkea.
- Tuloerojen kasvu pyrkii alentamaan vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia.
- Keskitulojen kasvu pyrkii alentamaan sekä kunnallisveroprosenttia että vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia.

Tutkimuksen keskeisin tulos on, että kun kunnallisverotuksen alaisissa tuloissa esiintyy suuria eroja, joita mitataan joko keski- ja mediaanitulojen erotuksella tai Gini-kertoimella[2], kunnallisveroprosentti pyrkii nousemaan mutta vastaavasti vakituisen asuinrakennuk-

[2] Gini-kerroin on tuloerojen eräs mittari, joka saa arvoja 0:n ja 1:n (tai 0 ja 100 prosentin) välillä. Mitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet, sitä suurempi on Gini-kerroin.

Tuloerojen kasvaessa kunnallisveroprosentti pyrkii nousemaan.

sen kiinteistöveroprosentti laskee. Tällainen vaikutus syntyy kaikkien äänestäessä: enemmistövalta kunnanvaltuustossa keskittyy niille, joiden tulot yltävät enintään mediaanitasolle. Tämä ryhmä on tulonjaon vinouden vuoksi suurempi kuin se ryhmä, jonka tulot ylittävät mediaanitulot. Tältä osin tutkimustulokset ovat samansuuntaisia kuin Borgen ja Rattsön (2004) Norjan kunta-aineistolla saamat tulokset.

Tutkimus vahvistaa Meltzerin ja Richardin (1981) jo aiemmin esittämän hypoteesin, jonka mukaan tuloerojen kasvaessa enemmistövaltaa käyttävä mediaanituloinen pyrkii lisäämään tulojen uudelleenjakoa esimerkiksi nostamalla veroastetta. Kunnallisverotukseenkin tämä pätee, koska erilaiset vähennykset tekevät siitä progressiivisen. Niinpä tuloerojen kasvaessa yhä suurempi osa veroista koituu suurempituloisten maksettavaksi. Se, että vakituisen asuinrakennuksen kiinteistövero reagoi tuloerojen kasvuun päinvastaisella tavalla, kertonee siitä, että kunnallisveron muutoksen vaikutuksia pyritään vaimentamaan verolla, jota ei kerätä ansiotulojen perusteella.

Kun keskitulojen kasvu pyrkii alentamaan sekä kunnallisveroa että vakituisen asunnon kiinteistöveroa, vaikuttaa tulo- ja varallisuustaso myös siihen, mikä merkitys kunnallisilla palveluilla on eri tuloluokissa oleville ihmisille. Tulotason nousun myötä ihmiset käyttävät enemmän esimerkiksi yksityisiä terveydenhuoltopalveluita.

Tuloerojen vaikutuksen osalta edellä saadut tulokset – ilman äänestysprosentin huomioimista – olivat tilastollisesti verraten vahvoja mutteivät tilastollisin kriteerein aivan kiistattomia. Muun muassa tämän vuoksi tutkittiin erikseen sitä, riippuuko tuloerojen vaikutus kunnallisveroprosenttiin ja vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttiin äänestysaktiivisuudesta. Tämän tutkimista motivoi tieto, että pienempituloiset ovat laiskempia äänestämään.

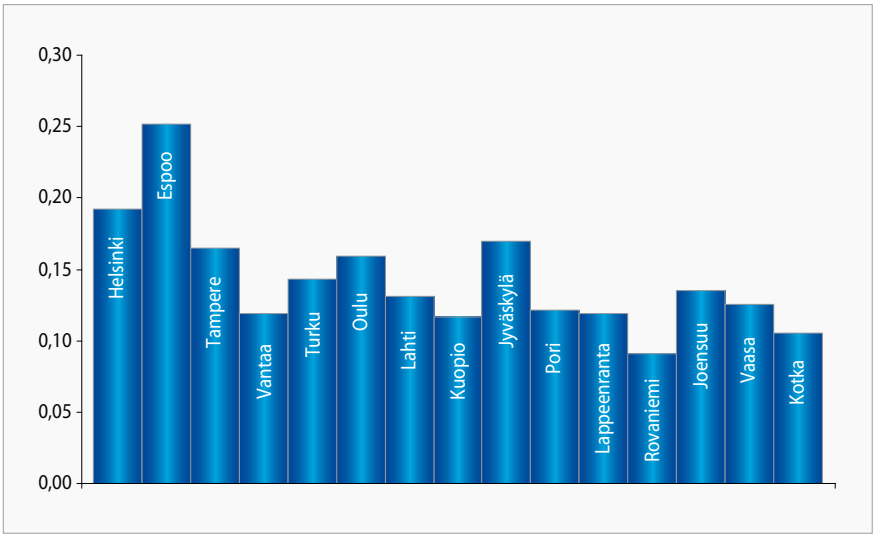
Onkin ilmeistä, että äänestysprosentin pieneneminen siirtää enemmistövaltaa kunnassa suurempituloisille. Niinpä osoittautuikin, että mainitut tulonjakovaikutukset riippuvat keskeisesti äänestysprosentista. Tyypillisesti tuloerojen kasvu alkaa nostaa kunnallisveroprosenttia vasta silloin, kun äänestysprosentti ylittää runsaat 60 prosenttia. Tämän mukaan noin puolet väestöstä elää kunnissa, joissa äänestysprosentti jää tämän rajan alapuolelle. Sen sijaan vakinaisen asuinrakennuksen kiinteistöveroon äänestyskäyttäytyminen ei vaikuta yhtä selvästi. Joidenkin tulosten mukaan äänestysprosentin olisi kuitenkin oltava selvästi yli 60 prosenttia, jotta tuloerojen kasvu vaikuttaisi kiinteistöveroa pienentävästi.

Olettamusta, jonka mukaan äänestysprosentin nousu vahvistaa pienituloisten ja siten mediaanituloisen valtaan pääsyä, tukevat myös havainnot äänestysprosentin suorasta vaikutuksesta veroprosentteihin. Saatujen tulosten mukaan äänestysprosentin nousu nostaa kunnallisveroprosenttia ja vastaavasti laskee vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttia.

"Tyypillisesti tuloerojen kasvu alkaa nostaa kunnallisveroprosenttia vasta silloin, kun äänestysprosentti ylittää runsaat 60 prosenttia."

Vaikka edellä saadut tulokset koskevat kuntia, voidaan ne yleistää koskemaan laajemminkin tuloerojen ja äänestysvilkkauden vaikutusta veroihin. Kun eduskuntavaalien äänestysprosentti on pienentynyt yli 10 prosenttiyksiköllä 1960–1970-lukujen lukemista, on päätösvaltaa eduskunnassa ilmeisesti siirtynyt suurempituloisille. Kaiketi se aikaansaa myös veroasteen alentamispaineita valtion ansioverotuksen osalta. Se,

Kuvio 3. Asukasmäärältään 15 suurimman kunnan tuloerot mittarilla "keskitulo miinus mediaanitulo" vuonna 2006.



Kokoomus vaikuttaa alentavasti kunnallisveroprosenttiin, ja muiden puolueiden vaikutus on joko neutraali tai nostava.

että tämänsuuntainen tulos voidaan tilastollisesti identifioida paremmin kunta-aineistosta kuin valtiota kuvaavasta aineistosta, johtuu siitä, että valtioita on vain yksi mutta kuntia yli 400.

Suomen suurimmista kaupungeista tuloerot ovat suurimmat Espoossa ja Helsingissä, mutta ne ovat verraten suuret myös Tampereella ja Jyväskylässä. Sen sijaan Vantaalla, Kuopiossa, Rovaniemellä ja Kotkassa tuloerot ovat varsin pienet. Ensin mainitussa ryhmässä äänestäminenkin on vilkkaampaa kuin tasaisen tulonjaon kunnissa. Tästä huolimatta äänestysprosentit niissäkin jäävät niin pieniksi, että vain Espoossa ja mahdollisesti Helsingissä suurehkot tuloerot voivat aikaansaada kunnallisveroa nostavan paineen. Suurimmista kaupungeista äänestysprosentti on pieni Vantaalla, Lahdessa, Kuopiossa ja Oulussa. Mutta koska tuloerotkin ovat näissä pieniä (Vantaa ja Kuopio) tai enintään kohtalaisia (Lahti ja Oulu), ei paineita kunnallisveroprosentin nostoon olisi syntynyt, vaikka äänestysprosentti olisi korkea.

Kuvioon 4 sisältyvät ne 15 kuntaa, joissa tuloerot ovat suurimmat, ja lisäksi ne 15 kuntaa, joissa tuloerot ovat pienimmät. Näyttää siltä, että äänestysprosentti olisi keskimäärin korkeampi ainakin niissä pikkukunnissa, joissa tuloerot ovat suuret. Tulosten mukaan kunnallisverotuksessa verotettavien tulojen suuret erot nostaisivat kunnallisveroprosenttia näissä kunnissa. Siellä, missä tuloerot ovat pienet, mediaanituloisilla ei edes ole tarvetta nostaa kunnallisveroprosenttia hyötyäkseen suurituloisista. Mutta toisaalta näissä kunnissa äänestysprosentti näyttää olevan keskimäärin matala, minkä seurauksena enemmistöasemaan pääsee mediaanituloista suurempituloinen, jolla taas ei edes olisi halua nostaa kunnallisveroprosenttia tulojentasaustarkoituksessa.

Tutkimuksessa saatiin myös selville, että

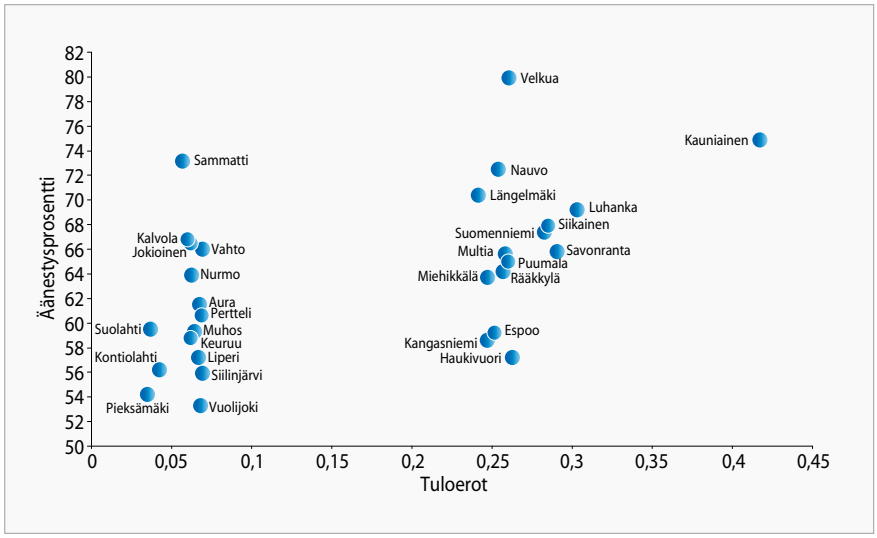
- kokoomuksen saamien paikkojen lisäys kunnanvaltuustossa pyrkii laskemaan kunnallisveroprosenttia
- tuloerojen kasvu nostaa myös yleistä kiinteistöveroprosenttia, jos äänestysprosentti on tarpeeksi korkea
- kiinteistöveron tuotto asukasta kohti määräytyy pitkälti väestö- ja elinkeinorakenteen mukaan, joskin tuloerojen kasvu pyrkii sitä nostamaan, jos äänestysprosentti on tarpeeksi korkea.

Eri puolueiden vaikutuksesta verotuksen tasoon voidaan tehdä se johtopäätös, että kokoomuksen vaikutus on kunnallisveroprosenttia laskeva ja taas kiinteistöverotariffien osalta neutraali. Muiden puolueiden vaikutus kunnan päättämiin veroihin on joko neutraali tai niitä nostava.

Yleistä kiinteistöveroa kannetaan laajasti muilta kuin kunnallisveron maksajilta. Tätä taustaa vasten ei ole yllätys, että mediaanituloluokalla on tulosten mukaan pyrkimys kiristää tätä veroa tuloerojen kasvaessa, jos kunnallisvaalien äänestysprosentti nousee tarpeeksi korkeaksi. Keskimäärin näin ei kuitenkaan ole. Ilman äänestyskäyttäytymistä kunnallisveron alaisissa tuloissa olevien erojen vaikutus yleiseen kiinteistöveroon on jopa negatiivinen.

Tilastollinen analyysi koko kiinteistöveron tuotosta osoitti, että väestö- ja elinkeinorakenne sekä väestön vauraus lisäävät merkittävästi kiinteistöverokertymää. Kunnat pyrkivät myös sysäämään tämän veron rasitusta mahdollisuuksiensa mukaan muiden kuin vakinaisten asukkaiden maksettavaksi, eli kiinteistöveroa peritään myös lomaasukkailta. ■

Kuvio 4. Tuloerot ja äänestysprosentti.



KIRJALLISUUS

Borge, L.-E. & Rattsö, J.(2004), Income Distribution and Tax Structure: Empirical Test of Meltzer-Richard Hypothesis, European Economic Review, 48, 805–826.

Lehto, E. (2012), The Impact of Inequality on the Municipal Income Tax in Finland, Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 275.

Meltzer, A.H. & Richard, S.F. (1981), A Rational Theory of the Size of Government, Journal of Political Economy, 89, 914–927.

Kiinteistövero

– taloustutkijoiden lemmikki ja kansalaisten inhokki

Ekonomistit pitävät kiinteistöveroa tehokkaana veromuotona, mutta kuntapäättäjät ovat haluttomia lisäämään sen merkitystä – miksi?

Teemu Lyytikäinen
Erikoistutkija
VATT
teemu.lyytikainen@vatt.fi

Teemu Lyytikäisen mukaan Suomen kiinteistöverot vaikuttavat nykyisellään rakentamisen kannusteisiin – maapohjan verottaminen erillään rakennuksista olisi taloudellisesti tehokas tapa kerätä verotuloja.

Kiinteistövero on veropoliittisia kannanottoja esittävien taloustieteilijöiden kestosuosikki. Muita veroja ehdotetaan usein korvattavaksi kiinteistöverolla, jota pidetään tehokkaana tapana kerätä verotuloja. Kuntien valtuustosaleissa kiinteistöveroon ei kuitenkaan tilastojen valossa suhtauduta yhtä innokkaasti kuin tutkijankammioissa. Kunnallisen tuloveron kertymä on noin 3000 euroa asukasta kohden, mutta kiinteistöveroja kerätään vain 220 euroa asukasta kohden. Arvioin tässä kirjoituksessa taloustieteilijöiden väitettä kiinteistöverojen tehokkuudesta Suomessa, mutta pyrin myös tarjoamaan selityksiä kuntien toiminnalle pohtimalla yksittäisen kunnan taloudellisia kannusteita ja kuntapäättäjien poliittisia kannusteita käyttää kiinteistöveroa.

Miksi kiinteistövero on taloustieteilijöiden lemmikki?

Taloustieteilijöiden into kiinteistöveroa kohtaan johtuu paljolti siitä, että kiinteistöveroa pidetään tehokkaana verona, joka ei vääristä kotitalouksien ja yritysten valintoja. Väitteen arvioinnissa voi käyttää yksinkertaista nyrkkisääntöä. Kiinteistövero ei vääristä valintoja silloin, jos sen määrä ei riipu kiinteistön omistajan toimista.[1] Tämän kriteerin toteutuminen riippuu kiinteistöverojärjestelmän yksityiskohdista.

Suomen kiinteistöverojärjestelmässä[2] erityyppisiä kiinteistöjä verotetaan eri prosenteilla. Kunnat valitsevat soveltamansa veroprosentit valtion määräämistä vaihteluväleistä. Kunnat voivat soveltaa kaikkiaan kuutta eri veroprosenttia erilaisiin kiinteistöihin. Noin 90 prosenttia kiinteistöverotuloista

[1] Esimerkiksi ansiotulovero voi vääristää työ- ja vapaa-ajan välistä valintaa, koska veron määrä riippuu siitä, onko henkilö töissä ja kuinka paljon hän tienaa.

[2] Loikkasen ja Lyytikäisen (2009) artikkelista löytyy yksityiskohtaisempi kuvaus Suomen kiinteistöverojärjestelmästä, ja siinä analysoidaan kattavammin kiinteistöverojen käyttäytymisvaikutuksista ja kohtaantoa. Lisäksi artikkelissa esitellään kansainvälistä vertailutietoa kiinteistöverojen roolista julkisten menojen rahoittamisessa.

On harhaluulo, etteivät Suomen kiinteistöverot vaikuta taloudenpitäjien kannustimiin.

ta kertyy kuitenkin yleisestä kiinteistöverosta ja vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöverosta, ja keskityn kirjoituksessani niihin.

Vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin vaihteluväli on 0,32–0,75 prosenttia. Se kohdistuu rakennuksen jälleenhankinta-arvoon, joka arvioidaan rakennuksen koon ja maan keskimääräisten rakennuskustannusten perusteella vähennettynä ikäalennuksilla. Vakituisen asuinrakennuksen vero ei selvästikään toteuta vääristämättömän veron ehtoa, koska verotusarvo riippuu rakennuksen koosta, joka on maanomistajan päätettävissä. Asuinrakennuksen vero voi vaikuttaa asuntorakentamisen määrään vähentämällä asuntorakentamisen kannattavuutta suhteessa muihin investointeihin.

Rakennuksen arvo on kuitenkin vain osa kiinteistön arvosta. Etenkin vetovoimaisilla kaupunkialueilla maan arvo on merkittävämpi komponentti. Asuinkiinteistön maapohjaan sovelletaan yleistä kiinteistöveroa, jonka sallittu vaihteluväli on 0,6–1,35 prosenttia. Asuintontin verotusarvo määräytyy lähialueilla tehtyjen maakauppojen perusteella. Verotusarvo ei siis riipu siitä, minkälainen rakennus tontilla on. Näin ollen yleinen kiinteistövero vaikuttaisi olevan talouden toimintaa vääristämätön vero. Tämä ei kuitenkaan tarkkaan ottaen pidä paikkaansa. Yleinen kiinteistövero nimittäin kohdistuu myös liikerakennuksiin ja -tontteihin. Liiketonttien verottaminen ei muuta käyttäytymistä, mutta liikerakennusten sisältyminen veropohjaan rikkoo yleisen kiinteistöveron neutraaliuden, koska liikerakennuksen verotusarvo riippuu rakennusinvestoinnin suuruudesta.

Kiinteistövero vaikuttaisi siis olevan vääristämätön vero, jos se kohdistuu maan arvoon. Usein kiinteistöverojen painoarvon kasvua kannattavat ekonomistit täsmentävätkin, että kiinteistöveron tulisi kohdistua maahan. Esimerkiksi arvovaltaisten ekonomistien laatima Mirrlees Review[3] on esittänyt muiden verojen kevennysten rahoittamista juuri maaverolla. Idean neutraalista maaverosta esitti kaiketi ensimmäisenä 1800-luvun lopulla Henry George, joka esitti, että kaikki muut verot voitaisiin korvata maan arvon verolla ilman, että maanomistajat muuttaisivat maankäyttöä.

Maapohjan veron on osoitettu olevan neutraali vero, kunhan maan verotusarvo määritellään sopivasti siten, että maanomistaja ei pysty vaikuttamaan verotusarvoon. Useissa maissa kiinteistövero kohdistuu koko kiinteistön yhteenlaskettuun arvoon. Maaveron käyttöönottoa pidetään käytännössä liian vaikeana, koska maan verotusarvon arvioiminen on hankalaa.[4] Suomessa käytännön hankaluudet on kuitenkin voitettu: Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) arvioi tonttien verotusarvon samalla alueella toteutuneiden maakauppojen perusteella, joten verotusarvo ei riipu maanomistajan toimista.

Suomen kiinteistöverojärjestelmä mahdollistaisi siis Henry Georgen ja myöhempien sukupolvien unelmoiman neutraalin maaveron. Yleisen kiinteistöveron soveltaminen maapohjan lisäksi myös liikerakennuksiin rikkoo yleisen kiinteistöveron neutraaliuden. Valtiovarainministeriön asettama verotuksen kehittämisryhmä ehdottikin, että maapohjalle määrätään erikseen veroprosentti, joka kohdistuu kaikkeen maapohjaan yhtenäisesti (Valtiovarainministeriö 2010).

Maapohjaa voidaan verottaa ilman, että maanomistaja pystyisi vaikuttamaan veron määrään.

Maapohjan verottamista voidaan pitää myös oikeudenmukaisena tapana paikallisten julkisten palvelujen rahoittamiseen, koska paikallisten palvelujen laatu lisää alueen haluttavuutta ja nostaa näin ollen maan arvoa. Tällöin palveluista eniten hyötyvät maksavat myös suuremman osan niiden kustannuksista.

Maaveron toimivuutta julkisten palvelujen hinnoittelijana epäillään usein siksi, että syrjäseuduilla maan hinta on matala, jolloin verotulot jäävät pieniksi. Yksinkertainen ratkaisu ongelmaan on veroasteen korottaminen niin, että rahamääräinen verotulo on riittävä. Maapohjaa voidaan periaatteessa verottaa rajattomasti ilman, että maan optimaalinen käyttötarkoitus muuttuu. Kun tontin veroa nostetaan, tontin arvo laskee ja omistaja kokee tappion, mutta kannusteet rakentaa tontille isompi tai pienempi talo eivät muutu.

Lyhyellä aikavälillä myös rakennusten arvoon kohdistuva vero voi vaikuttaa neutraalin maaveron kaltaiselta. Rakennuskanta on hyvin pitkäikäistä, ja uustuotanto on vähäistä suhteessa rakennuskantaan, jolloin kanta sopeutuu hyvin hitaasti. Rakennusten kiinteistöverojen välittömät vaikutukset ovatkin varmasti hyvin pieniä, mutta rakennuskannan pitkäikäisyyden takia toisaalta myös erittäin kauaskantoisia. Rakennusten verojen neutraalisuus voi kuitenkin pitää käytännössä paikkansa alueilla, jotka on jo täyteen rakennettuja, tai alueilla, joilla maankäytön rajoitukset muodostavat sitovan ylärajan rakennustehokkuudelle. Jos rakennustehokkuuden rajoitteet ovat sitovia, valtaosa tonteista rakenne-

[3] Ks. www.ifs.org.uk/mirrleesReview.

[4] Neutraalia maaveroa ei voi perustaa ns. residuaali-maan-arvoon, joka saadaan vähentämällä arvioidut rakennuskustannukset koko kiinteistön arvosta, koska tällöin maan verotusarvo riippuu rakennusinvestoinnin suuruudesta.

Rakentamattoman tontin kiinteistövero nopeuttaa asuntotuotantoa.

taan maksimitehokkuuteensa huolimatta rakennuksen kiinteistöverosta. Tällöin rakennuksen vero voi edelleen vaikuttaa rakennusinvestoinnin ajoitukseen mutta ei suuruuteen (Lyytikäinen 2009).

Kiinteistöverojen käyttäytymisvaikutuksia on tutkittu Suomessa vain vähän. Lyytikäinen (2009) analysoi Suomen kiinteistöverojen vaikutusta asuinrakentamiseen teoreettisesti ja empiirisesti. Päähuomio on kuitenkin rakentamattoman asuntotontin korotetulla kiinteistöverolla, jota kunnat voivat halutessaan soveltaa. Korotetulla kiinteistöverolla onkin tilastollisesti merkitsevä asuntotuotantoa nopeuttava vaikutus. Asuinrakennuksen kiinteistöveroa ja yleistä kiinteistöveroa koskevat tulokset ovat valitettavan epätarkkoja, koska veroprosentit muuttuvat hyvin vähän ajan myötä.

Käyttäytymisvaikutuksien lisäksi verojen toinen tärkeä ominaisuus poliittisen päätöksenteon kannalta on niiden tulonjakovaikutukset. Yleensä verojen tulonjakovaikutuksien arviointi on vaikeaa, koska veron tosiasiallinen kohtaanto ei usein vastaa nimellistä kohtaantoa – so. veron viimekätinen maksaja voi olla eri toimija kuin sen tilittäjä. Esimerkiksi hyödykeveron kohtaanto riippuu hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan joustavuudesta hinnan suhteen.

Maapohjan veron tulonjakovaikutusten arviointi on kuitenkin suoraviivaista, koska maan tarjonta on kiinteä. Maapohja ei vähene eikä muuta ulkomaille, vaikka sen vero nostettaisiin kuinka korkeaksi. Siksi maapohjan vero alentaa maan hintaa mutta ei muuta asuntojen ja liiketilojen vuokria. Maapohjan vero siis kohdistuu aina maanomistajan maksettavaksi. Tarkkaan ottaen vero kohdistuu niille, jotka omistavat maata veron korotushetkellä. Maanomistajia ovat rakentamattomien tonttien omistajat, omistusasujat, vuokranantajat ja liikekiinteistöjen omistajat – vuokratontit ovat luonnollisesti poikkeus. Pienituloisimmat harvoin kuuluvat näihin ryhmiin. Siksi maapohjan vero on kaiketi varsin progressiivinen.

Rakennusten arvoon kohdistuvien kiinteistöverojen tulonjakovaikutuksia on vaikeampi arvioida. Asuntojen ja liikerakennusten vero vähentää rakentamisinvestoinnin kannattavuutta ja voi siksi pitkällä aikavälillä vaikuttaa rakennuskantaan. Tällöin veron kohtaanto riippuu tarjonnan ja kysynnän joustavuudesta. Edellä todettiinkin jo, että jos rakennustehokkuuden rajoitukset ovat sitovia tai alue on jo täyteen rakennettu, myös rakennuksiin kohdistuvat verot ovat käytännössä maaveron kaltaisia vääristämättömiä veroja. Tällöin ne kohdentuvat kiinteistöjen omistajien maksettavaksi samoin kuin maavero.

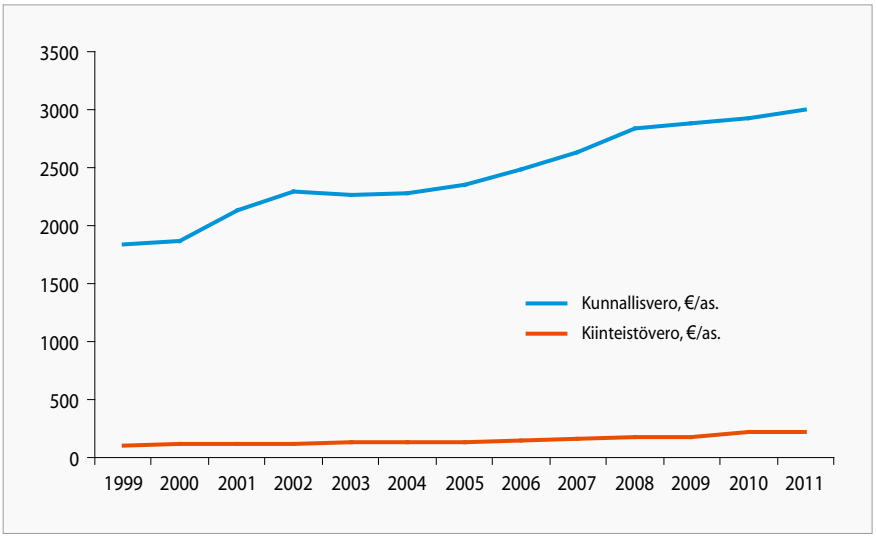
Miksi kunnat eivät innostu kiinteistöverosta?

Maaveron maksavat maanomistajat, joista suuri osa on hyvätuloisia.

Useissa maissa kiinteistövero on ainoa vaihtoehto paikallistason veroksi. Syynä on usein väestötietojärjestelmien kehittymättömyys. Kiinteistöverolasku voidaan käydä pudottamassa jokaiseen postiluukkuun, kun taas paikalliseen tuloveroon tarvitaan luotettava tieto kunkin palkansaajan asuinpaikasta. Suomessa kattava ja ajantasainen väestörekisteri mahdollistaa paikalliset tuloverot. Kunnallinen tulovero onkin kuntien pääasiallinen verotulojen lähde, ja kiinteistöverojen osuus kuntien tuloista on jäänyt varsin pieneksi.

Suomen nykyinen kiinteistöverojärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1993. Kuntien menot ovat kasvaneet voimakkaasti tänä aikana. Pääosa kasvaneista menoista on katettu valtionosuuksilla ja kunnallisella tuloverolla. Kuviosta 1 nähdään, että 2000-luvulla kunnallisvero asukasta kohti on noussut noin 1 800 eurosta 3 000 euroon. Samalla kiinteistöverotulot asukasta kohti ovat kasvaneet

Kuvio 1. Kunnallisvero ja kiinteistövero asukasta kohden Suomessa 1999–2011.



100 eurosta 220 euroon. Kiinteistöverojen osuus kuntien verotuloista on siis noussut, joskin hyvin hitaasti.

Valtion päätäntävalta kiinteistöverojen suhteen rajoittuu kiinteistöveroasteiden ala- ja ylärajojen asettamiseen. Hallitus on nostanut veroprosenttien alarajoja kahteen otteeseen. Viimeksi alarajoja korotettiin vuonna 2010 ja edellisen kerran vuonna 2000. Nämä vuodet erottuvat selvästi kuviosta 2. Kuntien keskimääräiset kiinteistöveroprosentit nousivat selvästi vuosina 2000 ja 2010. Vuoden 2010 voimakas nousu keskimääräisissä veroprosenteissa ei selity pelkästään alarajojen noston aiheuttamilla pakkonostoilla.

Kuvion 2 perusteella kiinteistöverojen nousu on aivan viime aikoina kiihtynyt, mutta kuvion 1 mukaan kiinteistöverotulojen rahamääräinen kasvu on edelleen vähäpätöistä kunnallisveroihin verrattuna. Jos kiinteistövero on niin erinomainen vero kuin ekonomistit väittävät, miksi kunnat eivät ole nostaneet kiinteistöverojaan hanakammin? Kysymys on mielenkiintoinen, mutta auttavaa tutkimustietoa on vain vähän.

Ensimmäinen mahdollinen syy kiinteistöverojen hitaalle kasvulle on verokilpailu. Koska kiinteistöverot kohdistuvat myös rakennusten arvoon, kunnat voivat käyttää matalia kiinteistöveroja houkutellakseen kuntaan rakennusinvestointeja. Kilpailutilanteessa verot ja paikalliset julkiset palvelut voivat jäädä alemmaksi kuin kuntalaiset toivovat. Tällöin puhutaan race-to-the-bottom-verokilpailusta. Tutkimukseni perusteella Suomen kuntien valitsemat veroasteet eivät kuitenkaan riipu naapurikuntien veroasteista, joten kuntien välisestä verokilpailusta ei ole näyttöä (Lyytikäinen 2012). Tarvitaan siis muita selityksiä.

Kuntien valinnat heijastavat kaiketi taloudellisten kannusteiden lisäksi myös kuntapäättäjien poliittisia kannustimia. Kiinteistövero kapitalisoituu maan arvoon, joten kiinteistöveron noususta koituu haittaa korotushetkellä maata omistaville. Tosin myös kunnallisen tuloveron ja lisäverotuloilla tuotettujen palvelujen voi olettaa kapitalisoituvan kiinteistöjen hintoihin. Ei ole siis selvää, voiko kiinteistöverojen suosiota selittää äänestäjäkunnan hyötyjien ja häviäjien osuuksilla.

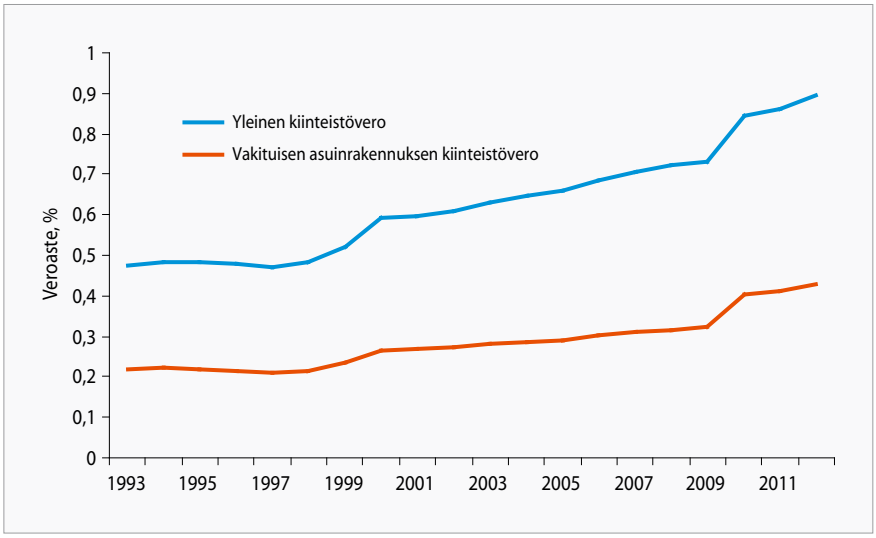
Myös kuntalaisten osittain epärationaalisillakin mielikuvilla voi olla merkittävä kuntien verotuspäätöksiin. Kiinteistövero saa suhteettoman paljon julkisuutta. Yleisönosastojen ja netin keskusteluryhmien perusteella kiinteistöveron korotukset vaikuttavat lietsovan voimakkaampia tunteita kuin kunnallisveron korotukset.

Eräs mahdollinen syy vastarintaan on se, että kiinteistövero ei kohdistu taloudelliseen transaktioon vaan kiinteistön laskennalliseen arvoon. Kiinteistöjen verottaminen koetaan epäoikeudenmukaisena, koska kiinteistön verotusarvoa vastaavaa rahaa ei ole likvidissä muodossa olemassa. Asiaan kytkeytyy kaiketi turvallisuuden kaipuu. Kiinteistövero loukkaa unelmaa velattomasta omistusasunnosta, jota ei viedä vaikka työpaikka tai terveys menisi. Tilanne, jossa pienituloinen kenties hyvinkin arvokkaan asunnon omistaja joutuisi lainaamaan veroja varten, ei myöskään vastaa oikeustajua. Maailmalla onkin käytössä kiinteistöveron lykkäys- ja huojennusjärjestelmiä pienituloisille.

Verojen näkyvyyden ja konkreettisuuden vaikutuksista on julkistalouden piirissä kasvava kirjallisuus. Kiinteistövero on selvästi kouriintuntuvampi kuin suoraan palkasta pidätettävä tulovero tai tuotteen hintaan sisältyvä arvonlisävero, koska kiinteistövero maksetaan kotiin toimitettavan laskun perusteella verottajan tilille. Cabral ja Hoxby (2012) pitävät kiinteistöveron näkyvyyttä ja konkreettisuuta syynä sen epäsuosiolle Yhdysvalloissa. Heidän empiirinen analyysinsa tukee tätä näkemystä. Kiinteistöverot ovat Yhdysvalloissa suositumpia alueilla, joilla kiinteistövero maksetaan usein samassa yhteydessä lainalyhennysten kanssa ja on siis vähemmän konkreettinen.

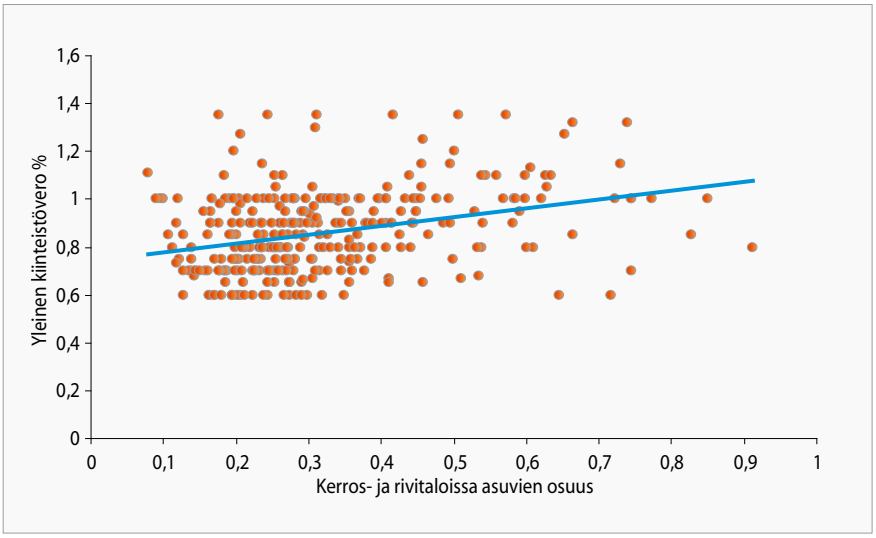
Suomessa ei ole näyttöä kuntien välisestä kiinteistöverokilpailusta.

Kuvio 2. Yleinen kiinteistövero ja vakituisen asunnon kiinteistövero Suomessa 1993–2011, kuntien keskimääräinen veroprosentti.



Kiinteistöveroprosentin korotuksen tuottamasta lisätulosta ei ole valunut eikä tule valumaan osaa muille kunnille.

Kuvio 3. Kunnan yleisen kiinteistöveroprosentin yhteys kerros- ja rivitaloissa asuvien osuuteen.



Ajatustapa ei välttämättä sovellu täysin Suomen järjestelmään. Suomessa kiinteistövero on kouriintuntuva vain omakotitaloissa asuville. Osakehuoneiston omistajat maksavat kiinteistöveron osana yhtiövastiketta, ja suuri osa heistä ei edes miellä maksavansa kiinteistöveroa. Yleinen kiinteistöveroprosentti on kuitenkin kuvion 3 perusteella positiivisesti korreloitunut kerros- ja rivitaloissa asuvien asuntokuntien osuuden kanssa, mikä viittaisi veron näkyvyyden merkitykseen. Tosin taustalla saattaa olla muita tekijöitä eikä kyseessä ole välttämättä syy-seuraus suhde.

Viimeinen mahdollinen syy on väärinkäsitys kuntien valtionosuusjärjestelmän toiminnasta. Kiinteistövero sisältyi vuoteen 2012 asti kuntien valtionosuuksien laskennalliseen veropohjan tasaukseen. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tähtää kiinteistöveron osuuden kasvuun kuntien verotuloista. Kiinteistöveron siirtäminen verotulojen tasauksen ulkopuolelle vuoden alusta perusteltiin sillä, että se kannustaisi kuntia käyttämään kiinteistöveroja. Perustelimme Essi Eerolan kanssa kirjoittamassamme nettikolumnissa, että kyseessä on väärinkäsitys (Eerola ja Lyytikäinen 2011). Tasausjärjestelmä perustuu laskennallisiin verotuloihin, jotka lasketaan soveltamalla koko maan keskimääräisiä veroprosentteja kunkin kunnan veropohjaan. Kunnan valitsema veroprosentti ei siis vaikuttanut tasauksen määrään ennen uudistusta eikä sen jälkeen.

Jos tasausjärjestelmä on ymmärretty väärin hallituksen piirissä, on hyvin mahdollista, että monien kuntien päättäjätkin ovat ymmärtäneet sen väärin. Kiinteistöverotusta on saattanut suitsia harhaluulo siitä, että osa veroprosentin nostamisesta koituvasta lisätulosta valuu muille kunnille tasausjärjestelmän kautta. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmien monimutkaisuuden vaikutuksista on julkistaloustieteessä kasvava kirjallisuus. Uskon, että kuntien rahoitusjärjestelmien monimutkaisuus tulee ottaa huomioon myös kuntien käyttäytymistä tutkittaessa.

Edellä esitetystä huolimatta kuntien valitsemat veroprosentit ovat hitaassa mutta varmassa nousussa ja valtio saattaa vauhdittaa kehitystä alarajojen uusilla nostoilla. Valtio kilpailee nimittäin kuntien kanssa ansiotuloveroilla samasta veropohjasta eli palkoista. Pakottamalla kuntia nostamaan kiinteistöveroja voi valtiolle jäädä paremmat mahdollisuudet verottaa ansiotuloja. Ei ole kuitenkaan olemassa tutkimustietoa siitä, käyttävätkö kunnat kiinteistöveron pakkonostoista koituvat lisäverotulot tuloveron leikkauksiin vai kulutukseen. Myös muuta kiinteistöverotukseen liittyvää tutkimusta tarvitaan lisää, sillä kiinteistöverojen roolin kasvaessa järjestelmän yksityiskohdat ja käyttäytymisvaikutukset nousevat yhä merkityksellisemmiksi. ■

KIRJALLISUUS

Cabral, M. & Hoxby, C. (2012), The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts, Stanford University, julkaisematon käsikirjoitus. http://economics.stanford.edu/files/Hoxby3_2.pdf

Eerola, E. & Lyytikäinen, T. (2011), Tasausjärjestelmän vaikutus kuntien kannustimiin – mikä muuttuu, mikä ei? VATT Kolumni, 31.10.2011. http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/264

Loikkanen, H.A. & Lyytikäinen, T. (2009), Kiinteistöverot rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä., teoksessa Eerola, E. & Kari, S. & Pehkonen, J. (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT julkaisuja 57.

Lyytikäinen, T. (2012), Tax Competition among Local Governments: Evidence from a Property Tax Reform in Finland, Journal of Public Economics, 96, 584–595.

Lyytikäinen, T. (2009), Three-Rate Property Taxation and Housing Construction, Journal of Urban Economics, 65, 305–313.

Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämisryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

Segregaatiosta ja sen inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä

Huono-osaisuus kasautui aiemmin yksittäisiin kortteleihin ja taloihin, mutta viime aikoina se on eriytynyt alueellisesti laajemmin.

Mari Vaattovaara
Professori
Helsingin yliopisto
mari.vaattovaara@helsinki.fi

Matti Kortteinen
Professori
Helsingin yliopisto
matti.kortteinen@helsinki.fi

Helsingin seutu on jo useamman vuosikymmenen ajan kuulunut Euroopan nopeimmin kasvaneiden kaupunkiseutujen joukkoon sekä väestömäärää että työpaikkojen lisäystä tarkasteltaessa. Samalla Helsingin seutu on noussut useiden erilaisten kilpailukykyvertailuiden kärkijoukkoon. Pieni pohjoinen pääkaupunkiseutumme on saanut uuden, ICT-perustaisen taloudellisen nousun myötä merkittävän aseman kansainvälisessä kaupunkiseutujen verkostossa.

Samalla kun Helsingin seudun työ- ja asuntomarkkina-alue on laajentunut alueellisesti, ovat alueen eri osat profiloituneet eri tavoin. Esimerkiksi Espooseen ja Länsi-Helsinkiin on kehittynyt eräs eurooppalaisittainkin merkittävä informaatioteknologian (ICT) keskittymä. Myös väestön sosiaaliset ja alueelliset erot ovat voimistuneet. Nämä rakenteelliset muutokset resonoivat hankalalla tavalla suomalaisen kaupunkipolitiikan eetokseen, jonka mukaan alueiden tulee näyttäytyä tasalaatuisina. Emme tunne yhtään toista kaupunkiseutua, jossa olisi pyritty harjoittamaan alueellisen sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa edes karkein piirtein samalla tavalla kuin täällä.

Viime vuosikymmenten aikana ajatus sosiaalisesta sekoittamisesta on levinnyt Keski-Eurooppaan ja synnyttänyt siellä laajahkon keskustelun toiminnan mahdollisuuksista ja mahdollisesta vaikuttavuudesta. Muualla Euroopassa kysymys

Mari Vaattovaara ja Matti Kortteinen tähdentävät, että nykyisellään segregaatio-ongelma on ajan myötä hitaasti vaikeutumassa.

sekoittamisesta on kuitenkin asetettu toisin: sekoittamisen kautta pyritään vaikuttamaan jakautuneen kaupungin huono-osaistuneiden alueiden ongelmiin. Yksittäisen alueen väestörakennetta pyritään tasapainottamaan siten, että huono-osaistuneille alueille asutetaan työssäkäyvää keskiluokkaa. Tulokset toiminnasta ovat jääneet pääsääntöisesti varsin vaatimattomiksi.

Helsingissä sekoittuneeseen rakenteeseen pyrkivä asuntopoliittinen linjaus tehtiin jo 1960-luvun alussa ns. Siilitien kapinan yhteydessä. Tuolloin päätettiin, että laajojen, vuokratalovaltaisten asuinalueiden rakentaminen ei ollut sosiaalista järjestystä ajatellen viisasta. Kunnallinen vuokratalokanta piti hajasijoittaa muun kaupunkirakenteen sekaan. Myöhemmin, 1970-luvun puolivälissä, sekoittamisen alueellista raekokoa pienennettiin: siirryttiin eri hallintasuhteisten kortteleiden sekoittamisesta siihen, että rakennettiin hallintasuhteiden osalta sekoitettuja kortteleita. Sekoittamaan pyrkivän poliittisen toiminnan eräänlaisena huipentumana pidettäneen vuokra- ja omistusasuntoja sekoittavan rakennuksen syntymistä Ruoholahteen 1990-luvulla.

Sekoittamiseen pyrkivää kaupunkisuunnittelua on sittemmin harjoitettu hyvin johdonmukaisesti ja lähes poikkeuksetta uusien asuinalueiden suunnittelussa. Kysymys on jo lähes puoli vuosisataa kestäneestä ajanjaksosta, jonka kuluessa hallintasuhteiden sekoittamista on harjoitettu segregaatiota – negatiivista alueellista eriytymistä – ehkäisevässä tarkoituksessa. Kuitenkin kysymys segregaatiosta erityisesti Helsinkiä vaivaavana ongelmana on pysyvästi agendalla. Kuinka se on mahdollista? Mistä segregaatiossa on kysymys?

Alueellisten ja sosiaalisten rakenteiden nopeasta muutoksesta

Koko kansakunnan mitassa sosioekonomisten ja etnisten erojen kehitys näyttää varsin maltilliselta. Tuloeroilla

Helsingin asuntopolitiikka on pyrkinyt ehkäisemään alueellista eriytymistä.

mitatut sosioekonomiset erot kasvoivat 1990-luvun laman jälkeen, mutta tämän jälkeen eriytymiskehitys näyttäisi pääsääntöisesti asettuneen. Tulonjakotilastoja tarkasteltaessa on nähtävissä, kuinka erojen kasvu tapahtui pääosin ylimpien tulokymmenysten irtiotolla. Varakkaimman prosentin käytettävissä olevat tulot kasvoivat 1990-luvulla 122 prosenttia, kun alin tulokymmenys kasvatti käytettävissä olevia tulojaan ainoastaan yhdellä prosentilla saman vuosikymmenen aikana (Moisio 2009). Taloudellisen rakennemuutoksen mukanaan tuoma sosio-ekonomisten erojen kasvu tapahtui siis nopeasti, tuottaen irtiottoja erityisesti tulojakauman ylimpiin osiin.

Toisaalta samanaikaisesti pienituloisten osuus näyttää myös kasvaneen riippumatta köyhyysmittarista. Suhteellinen köyhyys näyttää kaksinkertaistuneen viimeisten 15 vuoden aikana muutoksen ollessa Euroopan nopeimpia. Useat muut mittarit osoittavat köyhyyden pikemminkin vähentyneen viimeisen vuosikymmenen aikana. Esimerkiksi Ritakallio ym. (2010) ovat osoittaneet köyhyyden trendinomaisesti vähentyneen kansakunnan tasolla vuosien 1995–2010 välillä. Selitystä näille vastakkaisille havainnoille on haettu nimenomaisesti kansakunnan tasoisesta tulkinnasta, jonka mukaan tuloerojen kasvu ja köyhyyden lisääntyminen liittyvät tuloerojen kasvuun erityisesti jakauman ylimmissä kymmenyksissä. Kaupunkiseutujen sisäinen tarkastelu luo kehityksestä kuitenkin eriytyneemmän ja sävykkäämmän kuvan.

Kaupunkiseutujen sisäisestä rakentumisesta

Olemme tutkimuksissamme seuranneet Helsingin seudun sosiaalisen ja alueellisen rakenteen kehittymistä jo lähes kahden vuosikymmenen ajan (Vaattovaara 1998; Kortteinen ja Vaattovaara 1999, 2000; Vaattovaara ym. 2012). Kaupunkiseutujen väliset vertailut ovat monella tapaa vaikeita, mutta siltä osin kuin niissä on edes osin onnistuttu, näyttäisi siltä, että 1990-luvun alkuun asti Helsingin seudulla elettiin kansainvälisesti poikkeuksellista ajanjaksoa. Tulokseksi on syntynyt rakenteeltaan varsin erikoislaatuinen kaupunki ainakin kahdella tavalla: (1) asuinalueet ovat sosioekonomiselta kannalta moniaineksisia ja keskenänsä tässä suhteessa varsin samanlaisia samalla kun (2) huono-osaisuus ei ole alueellisesti keskittynyttä vaan päinvastoin mosaiikkimaisesti hajautunutta (Vaattovaara 1998).

Viime vuosikymmenten ajan olemme kuitenkin eläneet historiallistakin murrosta -ajanjaksoa, jonka kuluessa väestön sisäiset sosioekonomiset ja etniset erot ovat kasvaneet paitsi nopeasti, samalla myös aiemmasta poikkeavalla tavalla. Laman aikana syntyi muutamassa vuodessa alueellinen rakenne, missä työttömyyden alueellinen vaihtelu kasvoi 1980-luvun lopun 0–6 prosentista vuoden 1994 lopun 6–31 prosenttiin. Käytännössä siis täystyöllisyydestä siirryttiin tilanteeseen, jossa työttömyys kosketti enimmillään lähes kolmannesta alueen työvoimasta.

Vuonna 1994 käynnistynyt taloudellinen nousu lähti nostamaan näitä keskimääräistä heikompia alueita myöhemmin kuin muita, ja nousu oli näillä alueilla mitaltaan maltillisempaa (Vaattovaara ja Kortteinen 2003). Tulokseksi syntyi uudenlainen alueellinen rakenne, jossa osa Helsingin sisäisistä alueista

1990-luvun laman jälkeen heikoimpien alueiden työllisyysaste on jäänyt pysyvästi jälkeen muista alueista.

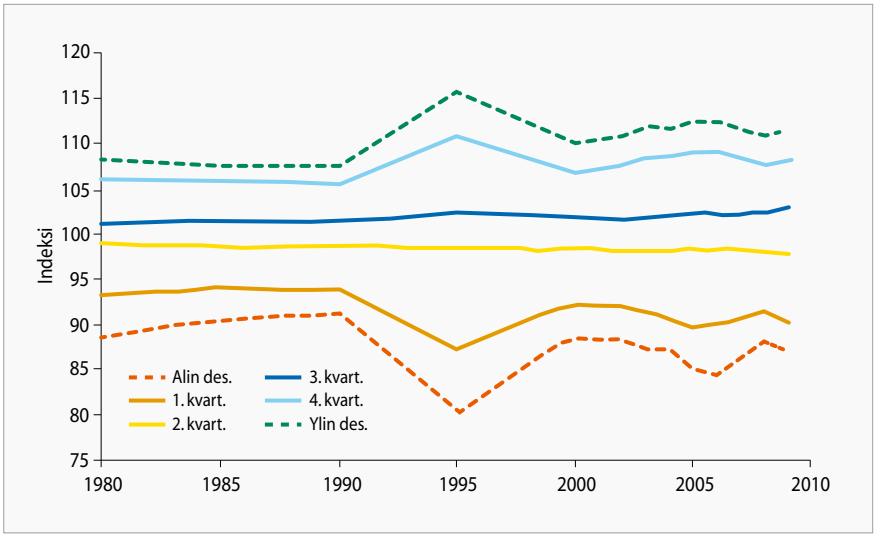
erottui muita heikompina (Kortteinen ja Vaattovaara 1999).

Voimakaskaan taloudellinen nousu ei ole sittemmin poistanut tätä 1990 -luvun kuluessa syntynyttä alueellista rakennetta, vaan sen on jäänyt uudeksi, pysyväksi piirteeksi, erityisesti Helsingin sisäiseksi rakenteelliseksi ominaisuudeksi. Kiinnostavalla tavalla muutos välittyi myös asuntojen alueelliseen hintatasoon. Kun aikaisemmin etäisyys Helsingin keskustasta toimi voimakkaana asuntojen hintojen indikaattorina, rakenteellisten muutosten jälkeen osa Helsingin asuntokannasta menetti suhteellista asemaansa. Helsingin seudun asuntokannan edullisimmat rakennukset eivät enää löytyneet ainoastaan etäältä, vaan osin – aiemmasta poiketen – Helsingistä (Lönnqvist ja Vaattovaara 2004).

Jos pääkaupunkiseudun kehitystä tarkastellaan nyt kolmen vuosikymmenen (1980–2010) ylitse, ilmenee kaksi selvää muutosta (kuvio 1) . Työllisyysasteet ovat laskeneet kaikissa aluekvartaaleissa ja -desiileissä[1], eniten alimman työllisyyden alueilla. Tätä kautta alimman ja ylimmän työllisyysdesiilin ero on kasvanut vuoden 1980 19 indeksiyksiköstä vuoden 2010 27 yksikköön. Alueiden alimman kymmenyksen työllisyysaste oli 65 prosenttia vuonna 2009.

[1] Kvartaaleissa alue on jaettu neljään yhtä suureen osaan, desiileissä taas 10 yhtä suureen osaan, lähtien alimpia työllisyysasteita sisältävistä alueista.

Kuvio 1. Työllisyysaste alueryhmittäin pääkaupunkiseudulla 1980–2009.
Helsinki ja Vantaa, 20–64-vuotiaiden työllisyysaste suhteessa koko alueeseen (indeksi, koko alue = 100).



Alueryhmät: osa-alueet työllisyysasteen mukaisessa suuruusjärjestyksessä. Kvartaaleissa/desiileissä likimäärin yhtä paljon työikäistä väestöä.

Lähde: Laakso (2011).

Silti alueelliset erot työllisyyden suhteen ovat muuttuneet melko vähän kymmenen viime vuoden (1999–2009) aikana. Alimman ja ylimmän työllisyysdesiilin välinen ero vuonna 1999 indeksiluvuiksi muunnettuna oli 23 ja vuosikymmentä myöhemmin 25 indeksipistettä (Laakso 2011, kuvio 2). Erot näyttävät lisäksi hengittävän taloudellisten suhdannenousujen ja -laskujen tahdissa. Sekä osa-alueittaisten työllisyysasteiden että indeksoitujen mittalukujen valossa kyse on siis pikemminkin vakaasta rakenteesta. Pääasiassa samat alueet ovat alhaisen työllisyyden alueita vuodesta toiseen (Laakso 2011, kuvio 3). Suurin osa näistä alhaisen työllisyyden alueista on 1960-80-luvuilla rakennettuja ns. lähiöitä, ja suurin osa niistä paikantuu Helsingin itäisiin osiin. Kuitenkin myös kehyskunnissa on alhaisen työllisyyden alueita, mm. maaseutualueilla.

Tiivistäen voi siis sanoa, että Helsingin seudun alueellisessa rakenteessa tapahtui 1990-luvun kuluessa muutos, joka sittemmin on jäänyt pysyväksi. Työllisyysluvuilla mitaten osa kaupungista, ennen muuta itäsuunnan lähiöt Helsingin sisällä, jäi muusta kaupungista jälkeen. Erot osa-alueiden välillä eivät kuitenkaan ole viime vuosikymmenen aikana juurikaan kasvaneet.

Yksi kasvava ongelma on kuitenkin erotettavissa myös osa-alueittaisessa tarkastelussa. Kyse on työmarkkinoiden ulkopuolisuudesta. Tämä on kasvava ongelma, joka myös keskittyy alueellisesti. Työmarkkinoiden ulkopuolisilla tarkoitetaan sellaisia ihmisiä, jotka eivät kuulu työvoimaan – opiskelijoita, varusmiehiä, eläkeläisiä tai työikäisiä eläkeläisiä. Helsingin seudulla työvoiman ulkopuolisia on yhtä paljon kuin työttömiä, yhteensä kuusi prosenttia 20–64-vuotiaista. Näistä 1/3 on vieraskielisiä. Erityisen huomionarvoista on, että työmarkkinoiden ulkopuolisuus on lisääntynyt myös työttömyyden alentuessa.

Riski päätyä työvoiman ulkopuolelle vaihtelee koulutusasteen mukaan. Erityisen korkea ulkopuolisuusriski on pelkän perusasteen suorittaneilla (Myrskylä 2011). Työvoiman ulkopuolisen väestönosan määrä on trendinomaisesti kasvanut läpi koko 2000–luvun (Laakso 2011). Työvoiman ulkopuolisten osuus on Helsingin seudulla korkeampi kuin koko maassa, vaikka työttömyysaste on alempi.

Vanhuuseläkeläisten osuus työvoiman ulkopuolisesta väestöstä on väistyvä. Suurin osa tästä väestöstä on ns. parhaassa työiässä olevia (Laakso 2011). Koko väestössä ulkopuoliset painottuvat alle 40-vuotiaisiin, joiden työttömyys on alempi kuin yli 40-vuotiailla. Vieraskielisillä ulkopuolisten osuus on suurin piirtein sama kaikissa ikäluokissa, kun työttömyysaste on iän kasvava funktio. Tältä osin erot Helsingin seudun eri alueiden välillä ovat myös suuria (Laakso 2011).

Alueiden lisäksi työttömyyden ja työvoiman ulkopuolisuuden esiintyvyys näyttäisi vaihtelevan myös asuntomarkkinasegmenttien mukaan. Lankinen (2006) on tehnyt parhaaseen käytettävissä olevaan tilastoaineistoon perustuvan tarkastelun Helsingin kunnallisessa vuokra-asumisessa tapahtuneesta työllisyysasteen muutoksesta 2000-luvulla. Tulos on, että työllisyysaste lähti yleistä kasvukehitystä mukaillen nousuun 2000-luvun alussa saavuttaen mitatun huippunsa v. 2003, jolloin se oli noussut 55 prosenttiin. Samana vuonna työttömyysaste oli saman väestönosan keskuudessa 20 prosenttia. Siis neljännes Helsingin kunnallisessa vuokra-asumisessa asuvasta väestöstä huippuvuonna oli syystä tai toisesta työttömyyttä pysyvämmin työelämästä syrjässä. Tämä siis oli tilanne Helsingin kunnallisessa vuokra-asumisessa keskimäärin ottaen. Tiedämme asiaa koskevista empiirisistä selvityksistä, että eri vuokratalojen ja kortteleiden välinen vaihtelu on suurta. Tämän nojalla tiedämme, että suuressa osassa Helsingin kunnallista vuokra-asumista tilanne on paljon huonompi (Lankinen 2006).

Vastaavanlaisiin paikallisiin työllisyystilanteisiin olemme päätyneet yksittäisissä Helsingin ja Turun seudun lähiöihin kohdistuvissa tapaustutkimuksissa (Vaattovaara ym. 2011).

Emme toistaiseksi tarjolla olevien tietojen valossa voi varmasti arvioida, mistä kaikesta tässä ilmiössä on kysymys. Jos kehitystä arvioi aihepiiristä toistaisek-

Pitkittyvä työttömyys lisää huono-osaisuutta ja siirtymiä työvoiman ulkopuolelle.

si valmistuneiden tutkimusten valossa (Kortteinen ja Tuomikoski 1998), tarjolla kuitenkin on luonteva tulkinta. Työttömyyden pitkittyminen näyttäisi tuottavan osassa työttömiä huono-osaisuuden kasautumista, köyhyyttä ja sairastavuutta. Alentunut työkyky heikentää työmarkkinavalmiuksia, ja – pidempään jatkuessaan – edessä on siirtyminen muille sosiaalisille etuuksille, ennen muuta erilaisille eläkkeille, ja siis työvoiman ulkopuolelle. Työvoiman ulkopuolisen väestönosan trendinomainen kasvu ylitse erilaisten suhdannevaiheiden voi olla tämän, vähittäin etenevän kehityksen kumulatiivista kertymää.

Alueellisissa tarkasteluissa on itsestään selvää ja tuttua, että erot ovat sitä suurempia, mitä pienempiä alueyksiköitä tarkasteluissa käytetään. Tämä ei kuitenkaan poista tai vähennä tuloksen sisällöllistä merkitystä. Kahden viime vuosikymmenen aikana tapahtuneen muutoksen kautta olemme siirtyneet sellaiseen tilanteeseen, jossa työssäkäynti on poikkeavaa käyttäytymistä suuressa osassa köyhimpiä kortteleita. Kyse on koko ajanjakson lävitse jatkuneesta trendistä, joka leimaa nimenomaan Helsinkiä ja ainakin joitakin isojen kaupunkiseutujen keskuskuntia (Turku).

Huomion kiinnittäminen eritasoisten alueyksiköiden tuottamiin erilaisiin mittalukuihin on myös toisessa suhteessa tärkeää. Kaupunkiseudulla pitkään harjoitettu sosiaalisen sekoittamisen politiikka korostaa pienempien alueyksiköiden käyttämisen merkitystä juuri tämän kaupunkiseudun kuvaamisessa. Jos kehitys on eri väestöryhmien kohdalla erilaista tai eriytyvää, ja kun eri väestöryhmät asuvat samoilla alueilla, osa-alueittaiset keskiarvot tasoittavat erilaiset kehityssuunnat ja tulokseksi näkyy tapahtuvan hyvin vähän. Jo yksin tämä mahdollisuus tekee välttämättömäksi käyttää myös osa-alueita pienempiä alueyksiköitä. Niitä käytettäessä tulos on varsin dramaattisella tavalla erilainen kuin osa-alueittaisessa tarkastelussa.

Sosioekonomisten ja etnisten erojen osalta näyttäisi siltä, että Helsingin tilanne poikkeaa muusta Euroopasta ennen muuta sekoittamisen kautta: huono-osainen väestö on täällä hajallaan korttelin tai talon kokoisissa köyhyystaskuissa. Jos sen sijaan näiden taskujen oloja kuvataan sellaisten tilastoyksiköiden avulla, jotka soveltuvat tällä tavalla rakentuneen kaupunkiseudun kuvaukseen, saadaan tulos, jonka mukaan suuressa osassa kaupunkia tilanne on jo varsin huono: jos sekoittamispolitiikkaa ei olisi harjoitettu, ja sen sijasta asuntomarkkinoiden alin segmentti olisi sijoitettu omille alueilleen, meillä olisi useita yksittäisiä, suuria lähiöitä, joiden väestörakenne olisi jo kansainvälisessä mittaluokassa sekä työllisyyden että etnisen rakenteensa puolesta.

Tämä luo näkökulman tarkastella niitä tutkimuksia, joissa on selvitetty tällaisen eriytymisen luomia naapurustoja ja niiden merkitystä asukkaiden hyvinvoinnille.

Havaintoja segregaatiosta

Vaikka 1990-luvun alun lama jätti selvät jälkensä myös Helsingin seudun kaupunkirakenteeseen, huono-osaisuuden kasautuminen näytti pitkään suhteellisen maltilliselta. Muuttuja muuttujalta tehdyt tarkastelut vahvistivat tulkintaamme siitä, kuinka hyväosaisten alueellistumien ja jonkinasteisten irtiottojen kautta pääkaupunkiseudun sosiaalinen eriytyminen sai kansainvälisistä tutkimuksista tuttuja muotoja. Huono-osaisuus näytti kasautuvan yksittäisiin, talojen tai kortteleiden kokoisiin köyhyystaskuihin – pääosin Helsinkiin.

Tuolloinen tutkimus ei siis osoittanut, että alueelliset erot olisivat olleet erityinen ongelma. Tässä suhteessa tilanne on nyt muuttunut. Aivan viime vuosina valmistuneet – tai vielä valmisteilla olevat – uudet tutkimukset viittaavat vahvasti siihen, että alueellinen huono-osaisuus on muodostunut ainakin Helsingin seudulla vakavaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi.

Tutkimusten mukaan (Kauppinen ym. 2009) naapurusto estää asukkaiden työllistymistä, jos alueen työttömyysaste nousee 13 prosenttiin. Alueellisen työttömyysasteen negatiivinen vaikutus työmarkkinamenestykseen näyttäisi toimivan sitä kautta, että raskas juominen, tupakointi ja muu huono terveyskäyttäytyminen on yleisempää korkean työttömyyden naapurustoissa.

On myös empiiristä näyttöä on siitä, että kantaväestö on alkanut Helsingin seudulla välttää sosioekonomisesti heikentyneitä ja etnisesti leimautuneita alueita. Kyse on ennen muuta turvattomuuden kokemisesta. Turvattomuuden tunteet paikantuvat selvästi sellaisille osa-alueille, joilla miesten työllisyysaste on alhainen. Ensimmäisinä lähtevät pitkälle koulutetut, varakkaat ja lapsiperheet, mikä kärjistää näiden alueiden sosioekonomista heikentymistä. Tässä mielessä sosioekonominen heikentyminen on saanut itseään ruokkivia piirteitä (Kortteinen ym. 2005; Vaattovaara ym. 2009).

Valmistumassa oleva tutkimus koululaisten hyvinvoinnista ja koulumenestyksestä osoittaa, että koulujen väliset erot ovat todella suuria ja suurimmillaan Helsingin sisällä. On kouluja, joissa lähes kolmannes oppilaista potee masennusta tai tupakoi. Useat ongelmat keskittyvät sosioekonomiselta taustaltaan heikkoon oppilassegmenttiin. Näiden ongelmien yhteys heikkoon koulumenestykseen on voimakas. Tulokset muistuttavat niiden brittiläisten tutkimusten tuloksia, joissa

kuvataan, kuinka heikko sosioekonominen tausta periytyy yli sukupolvien heikon koulumenestyksen kautta (Rimpelä ja Bernelius 2010).

Osalla terveysasemia näyttäisi olevan vaikeuksia selvitä niihin kohdistuvan paineen kanssa. Erillinen tutkimus vältettävissä olevan kuolleisuuden alueellisesta vaihtelusta Helsingin sisällä osoittaa, että ilmiö keskittyy raskaan väestöpohjan alueille ja väestöön, joka nojaa julkiseen terveydenhoitoon (Kortteinen ym. 2008).

Lopuksi: segregaation yhteiskunnallisesta merkityksestä

Laatimamme yhteenveto (Vaattovaara ym. 2011) kehityksen taustasta paikantaa syyt kansallisen tason muutoksiin: uusi eriytyminen perustuu siihen, että kansallisen tason muutokset, kuten köyhyyden ja etnisten vähemmistöjen kasvu, paikantuvat kansakunnan sisälle eriytyneesti. Ongelmat ilmenevät paitsi yksittäisissä kunnissa ja eri asuinalueilla paikallisesti, myös yksittäisten väestöryhmien sisällä aiempaa hienopiirteisemmin. Esimerkiksi köyhyydessä elävien lapsiperheiden osuus on Helsingissä kasvanut trendinomaisesti vuoden 1995 jälkeen 6 prosentista 17 prosenttiin (kuvio 2) samanaikaisesti kun tuloerot esimerkiksi pääkaupunkiseudulla näyttävät kehittyneen maltillisesti.

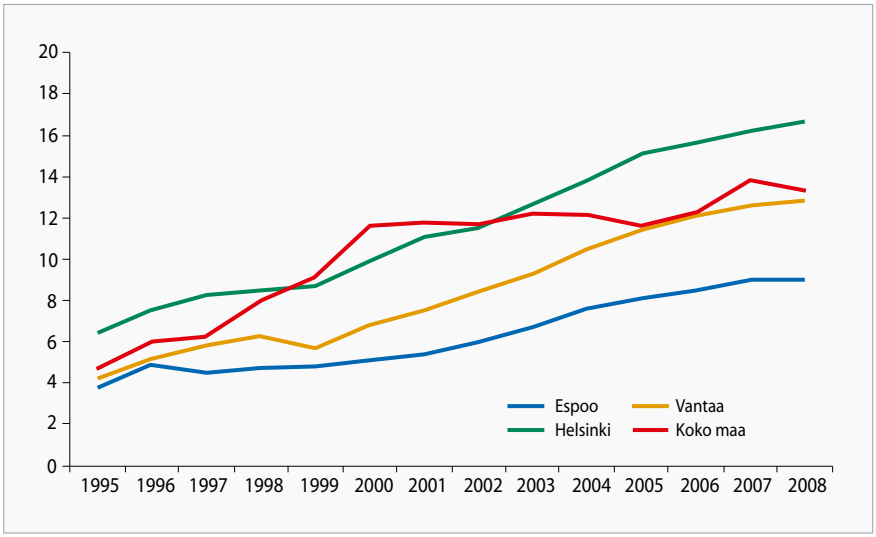
Vastaavasti tarkastelumme Turun seudulta osoittaa, kuinka yksittäisessä asuntokantatyypissä Turun lähiöissä on käynnissä samankaltaista kehitystä. Keskimääräisesti tulokehitys Turun lähiöissä näyttää lähes muuttumattomalta viimeisen vuosikymmenen aikana, mutta tarkempi tarkastelu osoittaa lähiökannan polarisoituvan. Heikoimmassa asemassa olevat lähiöt ovat entuudestaan köyhtyneet kuluneen kymmenen vuoden aikana. Sekoittuneen rakenteen sisältä on siis löydettävissä sekä yksittäisiä alueita että tunnistettavia väestöryhmiä, joiden osalta kehitys näyttää selvästi keskimääräistä heikommalta.

On myös vahvaa näyttöä siitä, että huono-osaisuuden alueellinen kasautuminen on erityisissä tiivistymäpisteissään saavuttanut tason, jossa siihen liittyy erityisiä, negatiivisia naapurustoefektejä – so. alueellinen eriytyminen laskee asukkaiden hyvinvointia alitse sen tason, joka olisi odotettavissa yksin heidän taustansa nojalla. Osa näistä efekteistä näyttäisi liittyvän työvoiman ulkopuolisen väestön rakentamaan paikalliseen sosiaaliseen elämään, ns. kontraproduktiiviseen terveys- ja päihdekäyttäytymiseen, osa siihen, että paikallinen palvelujärjestelmä – erityisesti koulut ja terveysasemat – ovat raskaan väestöpohjan alueilla vaikeuksissa niihin kohdistuvan erityisen paineen alla.

> Huono-osaisuuden alueellinen kasaantuminen voi olla ajan myötä kasvava ongelma.

Toistaiseksi emme kuitenkaan voi kuin arvailla sitä, kuinka laajasta ilmiöstä kansakunnan tasolla on kysymys. Segregaatioon liittyvistä ongelmista eivät kärsi kaikki väestöryhmät, kaikki kaupungit eivätkä kaikki lähiöt. Jos kuitenkin ongelmien paikallinen ja ryhmäkohtainen kasautuminen ilmenee muuttoliikkeen alueellisessa sisällössä, ennen muuta siinä, että perheellinen keskiluokka väistää ja välttää tällaisia alueita, on vakavaa syytä pelätä, että nykyisellään segregaatio-ongelma on ajan myötä hitaasti vaikeutumassa. ■

Kuvio 2. Lapsiköyhyys pääkaupunkiseudulla 1995–2008.



Pienituloisuus: Pienituloisiksi on määritelty ne asuntokunnat, joiden ekvivalentti tulo (käytettävissä oleva rahatulo OECD-kulutusyksikköä kohden) jää pienemmäksi kuin 60 prosenttia kaikkien asuntokuntien mediaanituloista.
Lasten pienituloisuus: Alle 18-vuotiaat lapset, jotka asuvat em. pienituloisissa asuntokunnissa.

KIRJALLISUUS

Kauppinen, T. & Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2009), Pääkaupunkiseudun lamatyöttömien myöhemmät ansiotulot – iskikö lama kovemmin korkean työttömyyden alueilla? Yhteiskuntapolitiikka, 74:4, 358–374.

Kortteinen, M. & Tuomikoski, H. (1998), Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi.

Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (1999), Pääkaupunkiseudun kehityssuunta on kääntynyt, Yhteiskuntapolitiikka, 64:4, 342–351.

Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2000), Onko osa Helsingistä alikehityksen kierteessä?, Yhteiskuntapolitiikka, 65:2, 115–125.
Kortteinen, M. & Tuominen, M. & Vaattovaara, M. (2001), Helsingin sosiaalimaantieteellinen rakenne ja pahoinpitelyrikollisuus, Yhteiskuntapolitiikka, 66:4, 318–327.
Kortteinen, M. & Tuominen, M. & Vaattovaara, M. (2005), Asumistoiveet, sosiaalinen epäjärjestys ja kaupunkisuunnittelu pääkaupunkiseudulla, Yhteiskuntapolitiikka 70:2, 121–132.
Kortteinen, M. & Elovainio, M. & Arffman, M. (2008), Vältettävissä oleva kuolleisuus Helsingissä v. 1992–2003. Esitelmä terveystutkimusseminaarissa, THL.
Laakso, S. (2011), Alueellisen eriytymisen kustannukset. Näkökulmia segregaatiokeskusteluun. Esitelmä metropolitutkimusseminaarissa 7.12.2011.
Lankinen, M. (2006), Sosiaalisen vuokra-asumisen asema kaupunkikentässä. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 7/2006.
Lönnqvist, H. & Vaattovaara, M. (2004), Asuntojen hintojen kehitys pääkaupunkiseudulla: Mitä asuntojen hinnat kertovat kaupungin ajallisesta ja alueellisesta kehityksestä, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2004.
Moisio P. (2010), Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys Suomessa 2009–2010, Suomalaisten hyvinvointi 2009, 2010.
Myrskylä, P. (2011), Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2011.
Rimpelä, M. & Bernelius, V. (toim.) (2010), Peruskoulujen oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi eriytyvällä Helsingin seudulla. Mitä tiedettiin tutkimuksen käynnistyessä keväällä 2010? MetrOP-tutkimus 2010–2013, Helsingin yliopisto, Geotieteiden ja maantieteen laitoksen julkaisuja B1.
Ritakallio, V.-M. (2010), The state of poverty in Finland 2010, A presentation at Sosiaalipolitiikan päivät, Helsinki, 21.–22.10.2010.
Vaattovaara, M. & Kortteinen, M. & Ratvio, R. (toim.) (2009), Miten kehittää lähiötä? – tapaustutkimus Riihimäen Peltosaaresta, metropolin laidalta, Suomen ympäristö 2009: 24.
Vaattovaara, M. (2009), The Emergence of the Helsinki Metropolitan Area as an International Hub of the Knowledge Industries, Built Environment, 35, 196–203.
Vaattovaara, M. & Kortteinen, M. (2003), Beyond Polarisation versus Professionalisation? A Case Study of the Developments of the Helsinki Region, Finland, Urban Studies, 40, 2127–2147.
Vaattovaara, M. & Kortteinen,M. & Schulman, Harry (2012), A Nordic Welfare Model at a Turning Point? Social Housing and Segregation in Finland, teoksessa Social Housing in Europe, London: Routledge.
Vaattovaara, M. & Kortteinen, M. & Ratvio, R. (2009), Miten kehittää lähiötä? Tapaustutkimus Riihimäen Peltosaaresta, metropolin laidalta, Suomen ympäristö 46/2009.
Vaattovaara, M. & Vuori, P. (2002), Asubntopolitiikan vaikutus Helsingin veropohjaan, Tutkimuskatsauksia 1, Helsinki City Urban Facts.

Heikki Taimio
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
heikki.taimio@labour.fi

Haastattelu on tehty 20.6.2012
ja päivitetty 31.8.2012

Heikki A. Loikkanen jäi eläkkeelle Helsingin yliopiston kaupunkitaloustieteen professuurista kesäkuussa 2012.

Tutkimustietoa kannattaa hyödyntää kuntauudistuksessa

– professori (emeritus) Heikki A. Loikkasen haastattelu

Suomessa on oltu tekemässä laajaa kuntauudistusta heikoilla perusteilla. Vankka tutkimustieto puoltaa aivan toisenlaista lähestymistapaa kuntien ongelmiin.

Täällä yliopistolla Sinä istut edelleenkin, vaikka olet eläkkeellä.

"Minulla on sopimus, jollaisia voidaan tehdä emeritus-professorien kanssa – ei automaattisesti mutta anomuksesta. Sen perusteella minulla on tämän huoneen käyttöoikeus. Minä itse halusin, että sopimus on vain vuoden loppuun, jolloin sen tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida uudestaan. Olisi kohtuutonta,

että minä betonoisin tämän laitoksen resurssien käyttöä pitkäksi aikaa."

Toimitit Seppo Laakson ja Ilkka Susiluodon kanssa juuri ilmestyneen laajan "Metropolialueen talous"-kirjan[1]. Onko se tutkijoiden "kunnallisvaalikirja"?

"No, ei se vaalikirja ole vaan Kaupunkipolitiikka ja metropolipolitiikka –ohjelman rahoittama hanke, jossa taustayhteisöinä ovat metropolialueen neljä kuntaa, sen yliopistot ja korkeakoulut sekä kolme ministeriötä ja Uudenmaan liitto. Metropoli -ohjelma järjesti kesällä 2011 kokouksen, jossa tuotiin esille, että kaupunkeja ja metropolialueita koskevaa taloustutkimusta ei ole riittävästi. Tämä ei pidä täysin paikkaansa, monet eivät vaan tunne edes jo tehtyä työtä.

Tietämättä, mitä metropoliohjelma ehdotuksellaan tavoitteli, ehdotin kokouksessa, että voisimme tehdä artikkeleista koostuvan kokoomateoksen. Tähän he tarttuivat, ja vanhat yhteistyökumppanini Seppo Laakso ja Ilkka Susiluoto tulivat kanssani mukaan toimittajiksi. Kirjoittajia on kaikkiaan 29."

Tutkimustiedon käytön ja demokratian vajeet

Olisi varmaan toivottavaa, että tähän tutkimustietoon perehdyttäisiin enemmän, jotta olisi sitten vähän valistuneempaa keskustelua.

"Voi sanoa, että Suomessa periaatteessa asiaan suhtaudutaan myönteisesti, mutta käytännössä – eräin poikkeuksin – tutkimustietoon perehtyminen ja sen tulosten hyväksikäyttö päätöksenteossa on heikkoa. Tässä ollaan tekemisissä vakavan asian kanssa, sillä esimerkiksi virkamiehistä ja poliitikoista suuri osa on jonkin tutkinnon aikanaan suorittanut ja perehtynyt tutkimustietoon ja sen käyttöön. Kun he sitten menevät työelämään, liian moni kääntää tutkimustiedolle ja ajan tasalla pysymiselle selkää ihan niin kuin sitä ei olisikaan.

> Kuntauudistuksiin liittyy usein myös puolueiden valtapoliittisia tavoitteita.

Meneillään olevaan kuntauudistuksen valmistelu on aika merkillistä, kun sitä vertaa Hetemäen verotyöryhmään[2] ja sen yhteydessä tehtyyn valmistelutyöhön: siellä kävi koti- ja ulkomaisia asiantuntijoita solkenaan, he tekivät raportteja, jotka ovat netissä saatavilla jne. Ja silti julkisuudessa oli valitusvirttä, että kaikkia ei ole kuunneltu. Nyt sitten samassa ministeriössä kuntareformin valmistelua on viety läpi aivan eri merkeissä. Toisaalta kuntareformin edellinen vaihe, PARAS-hanke, käynnistettiin Vanhasen hallituksen aikana hallitusohjelman ulkopuolisena hankkeena, eli kuntauudistuksessa on edetty eri pelisäännöillä alusta lähtien."

Olisiko meillä yksi keskeinen taustatekijä siinä, että kunnat ovat jakaantuneet eri puolueiden reviireiksi? Suurkuntien tavoittelu voidaan arvioida joidenkin puolueiden kannalta edullisemmaksi kuin nykyinen pienkuntamalli. Karkeasti ottaen suurkunnat voisivat olla eduksi kokoomukselle ja SDP:lle, pienkunnat taas keskustalle ja RKP:lle.

"Kirjassamme kuntauudistukseen suoraan liittyviä artikkeleita on vain yksi eli oma artikkelini, jossa on tietoa EU-15-maiden pääkaupunkiseutujen kuntarakenteista sekä suomalaisen kuntareformin yhteydessä esitetyistä argumenteista ja siitä, onko niille tukea empiiristen tutkimusten tuloksista. Artikkelin loppupäässä käy ilmi, kuinka monen maan kohdalla tutkimustiedon perusteella ilmenee, että kuntakoon kasvattamisella tavoiteltuja lukuisia vaikutuksia ja etuja ei ole helposti toteen näytettävissä. Kun kysytään, miksi niitä on sitten tehty, niin esimerkiksi Tanskan kuntatutkimuslaitoksen entinen johtaja, jo eläkkeelle jäänyt Niels Groes sanoi, että ei Tanskan kuntareformia voi perustella tutkimustiedolla ja uudistus on pikemminkin poliittinen projekti. Monella tutkijalla on samanlainen tulkinta Margaret Thatcherin kunta- ja aluehallintoreformista Englannissa 1980-luvulla.

Julkisen valinnan teorian tavanomainen oletus on, että puolueet ja poliitikot pyrkivät varmistamaan uudelleenvalintansa ja edistävät valinnoillaan oman puolueensa menestystä. Olisi naivia kuvitella, ettei poliitikoilla olisi valtapoliittisia motiiveja. Suomessa annetaan ymmärtää, että poliitikot ovat yleisen hyvän edustajia ja pyrkivät edistämään yhteiskuntaa ja sen talouskehitystä tasapuolisesti. Näin voi vaalipuheita pitää, mutta on merkillistä, jos politiikassa ei ole politiikkaa. Totta kai sitä on. Ja monet reformit, kuntareformi mukaan lukien jakavat valtaa uudella tavalla. Miten ne valtaa jakavat, on myös tutkimuksellinen kysymys, koska aina ei ole selvää, minne vallan painopiste siirtyy.

Esimerkiksi Tanskan kuntareformin yhteydessä on käynyt ilmi, että poliittinen eliitti ja virkamieskoneisto ovat saaneet enemmän valtaa kuin rivivaltuutetut. Tämähän kuvastaa sitä, että kuntien kasvaessa agendakontrolli eli valmisteluvalta kasvaa. Suomessa jo kuntien tehtävien poikkeuksellinen laajuus johtaa siihen, että valtuutettujen tosiasialliset mahdollisuudet perehtyä asioihin ja osallistua niiden valmisteluun ovat rajalliset. Samalla virkamiesten ja poliittisten avainhenkilöiden valta kasvaa päätöksenteossa."

[1] Ks. Loikkanen, Laakso ja Susiluoto (2012). Kirja on saatavana pdf-muodossa Internetistä.

[2] Alivaltiosihteeri Martti Hetemäen johtaman verotyöryhmän loppuraportti on Valtiovarainministeriö (2010).

Demokratiavaje kasvaa.

”Kyllä, demokratiavaje kasvaa sekä paikallistasolla että EU:ssa. Jo 1970-luvulla useat ylhäältä päin istutetut metropolihallinnot Keski-Euroopan maissa lakkautettiin kymmenessä vuodessa, kun niillä ei ollut kansalaisten eikä paikallispoliitikkojenkaan hyväksyntää. 1990-luvulla alkanut uusi kunta- ja metropolipolitiikka on alhaalta ylöspäin rakentuvaa ja pyrkii lisäämään kuntalaisten päätösvaltaa mm. kansanäänestyksin.”

Suomen kaupungistuminen

Yksi asia, jota olen aina kummastellut: Suomi on vähiten kaupungistuneita kehittyneiden maiden joukossa. Mikä mielestäsi selittää Suomen jälkeenjääneisyyden – jos sitä enää todellisuudessa on – tässä suhteessa?

”Kaupungistumisen perussuunnassa ei ole mitään epäselvää, mutta numerotiedot kaupunkiväestön osuudesta eri maissa vaihtelevat sen mukaan, miten kaupunki määritellään. Minun ja Seppo Laakson Kaupunkitalous-kirjassa (Laakso ja Loikkanen 2004) kaupunkikäsite on toiminnallinen kaupunkialue eikä hallinnollinen. Keskuskaupungin ympäryskunnat kuuluvat toiminnalliseen kaupunkialueeseen. Näin menetellen katsomme, miten kaupunkiväestön osuus on kehittynyt Suomessa. Meillä oli vuonna 1860 vajaat 5 prosenttia kaupunkiväestöä, vuoden 1960 tienoilla oltiin vajaassa 40 prosentissa ja vuonna 2000 70 prosentin hujakoilla.

Tuotantotoiminnan alueellinen kasautuminen ja sen tuottavuushyödyt ovat osaltaan mahdollistaneet taloudellisen kasvun, joka on kaikkialla painottunut kaupunkialueille ja erityisesti suurkaupunkeihin. Kaupungistuminen ja hyvinvointipalvelujen kysynnän kasvu ovat osaltaan vaikuttaneet julkisen sektorin kasvuun, kun valtio ja paikallishallinto ovat ottaneet hoidettavakseen yhä enemmän tehtäviä.”

> Kaupungistuminen lisää hyvinvointipalvelujen kysyntää ja johtaa julkisen sektorin kasvuun.

Miten Suomi vertautuu muihin kehittyneisiin maihin tässä kaupungistumisessa?

”Jos vertailukohdaksi otetaan maat, joissa on sama bkt per capita, niin meillä kaupunkiväestön osuus on ollut muita pienempi ja olemme tehneet muiden kiinniottoa 50 viimeistä vuotta. Selitys kaupungistumisen viipeelle liittyy osin sodan aikaan: Karjalan menetys ja sen väestön sijoittaminen maaseudulle lisäsi maaseutuväestöä. Toisaalta 1960- ja 1970-luvun Ruotsiin suuntautunut muuttoliike kasvatti naapurimaan eikä kotimaan kaupunkiväestöä. Yksinkertaistaen voi sanoa, että he ja heidän jälkeläisensä puuttuvat Suomen kaupungeista.

Vaikka kaupunkiväestön kasvu on ollut yleinen ilmiö, se ja sen esiin tuomat ongelmat – maankäytön, asumisen, liikenteen kysymykset – näyttävät tulleen yllätyksinä viime vuosikymmeninäkin. Muutoksen suuntaa ovat hämärtäneet voimakkaat suhdannevaihtelut, joita muuttoliike on seurannut. Korkeasuhdanteissa työvoiman kysyntä kasvaa ja törmätään kaupunkien kasvun rajoihin – erityisesti maa- ja asuntomarkkinoiden pullonkauloihin – aina yllättyen. Taantumavaiheessa ei valmistauduta mihinkään, vaikka kasvukivut ja taantuvien alueiden ongelmat katoavat vain hetkeksi.

Kun katsoo seitsemän suurimman kaupunkialueen (keskuskaupunki naapureineen) – eli Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Oulun, Kuopion ja Lahden – väestökehitystä vuodesta 1950, niin se on nouseva suora! Niiden kasvun ei olisi pitänyt tulla suurena yllätyksenä. Myös Helsingin seudun väestökehitys yksin otettuna on nouseva suora sekin. Kasvu on tosin tapahtunut pääosin keskuskaupungin ulkopuolella.”

Oikeastaan ajoin takaa käsitystä, että meillä on ollut yksi puolue eli Maalaisliitto/Keskusta, joka on kaikin voimin pyrkinyt jarruttamaan kaupungistumista. Siihen on liittynyt maatalouden ja maaseudun suuri osuus elinkeinorakenteessa pitkään. Nythän varmaan EU-jäsenyys muutti sitä aika rajusti, ja myös teollistumisen aallot.

”Tämä on teema, jota meidän kirjassamme käsittelee Hannu Tervo. Hän katsoo alue- ja kaupunkipolitiikan linjan kehitystä. Siellä tulee kirkkaasti esille juuri se, kuinka aluepolitiikan painopiste on ollut pitkään Helsingin seudun ulkopuolisten alueiden teollistaminen sekä maa- ja metsätalouden tukeminen.”

Se koskee myös innovaatiopolitiikkaa...

”...innovaatioita ja korkeakouluverkostoja jne. Eli kyllä hajauttaminen tai ainakin alueellisen keskittymisen estäminen on politiikan tavoitteena ollut korkealla.”

Tuossa kirjassa korostetaan aika paljon muitakin kuin poliittisia tekijöitä, jotka ohjaavat kaupungistumista tai jarruttavat sitä.

”Kaupunkitaloustieteen peruskysymykset liittyvät sijaintiin: mitkä tekijät vaikuttavat ihmisten eli kotitalouksien ja yritysten sijaintipäätöksiin. Tätä kysymystä ei tavanomaisessa kansantaloustieteen kirjasta löydy lainkaan. Kuitenkin jos ajattelee yrityssektorin päätöksentekoa, niin yksi niiden keskeisimpiä kysymyksiä on, miten sijoitutaan. Kaupunkitaloustieteen yksi perusmotiivi on kysyä, mitkä seikat vaikuttavat tällaisiin päätöksiin.

Kuten Adam Smithin ”Kansojen varallisuus”-teoksessa tulee ilmi, Skotlannin ylämailla oli leipureita, teurastajia ja oluenpanijoita omalle perheelle,

Suomessa aluepolitiikka on pitkään tukenut pääkaupunkiseudun ulkopuolisten alueiden kehitystä.

eli kaikki tehtiin itse, eikä vaihdannalle ja kauppapaikallekaan ollut suurempaa tarvetta. Asutusrakenne oli hajautunut, koska tarvittiin maata karjanpitoon ja viljelyksiin. Teollinen vallankumous innovaatioineen johti erikoistumiseen ja massatuotantoon, jonka tuloksena syntyi yhden tehtaan teollisuuskaupunkeja, joiden markkina-alueella teollisuustuotteet alkoivat korvata kotituotantoa, ja lisäksi tällaisiin kaupunkeihin syntyi palvelutoimintaa. Kun saman alan yrityksiä sijoittui samaan paikkaan, ne hyötyivät toistensa läheisyydestä monin eri tavoin, kun muodostui paikalliset työmarkkinat ja alihankkijatkin saattoivat erikoistua. Syntyi tuottavuushyötyjä, jotka mahdollistivat korkeammat palkat ja paikkakunnan vetovoima kasvoi.

Tuotantorakenteeltaan monipuolisiin suurkaupunkeihin sanotaan liittyvän urbanisaatioetuja. Yrityksille ja erityisesti innovaatiotoiminnalle suurkaupunki on edullinen kasvualusta, kun kaikkea on tarjolla ja kotimarkkina-alueen koko mahdollistaa muun muassa uusien tuotteiden ja teknologioiden testaamisen. Tämä selittää, miksi tuottavuus on yleensä korkein suurimmissa kaupungeissa. Toisaalta kuluttajat pitävät suurkaupunkien tarjoamista monipuolisesta kulutusmahdollisuuksista ja tiheistä työmarkkinoista, joilla pitkäaikaistyöttömyyden riski on yhden tehtaan kaupunkia pienempi, kun yrityksiä sekä syntyy että kaatuu jatkuvasti.

Kasautumisen etujen vastapainona ovat kaupungistumisen haitat: ruuhkat, saasteet ja se, että kaikki edut tuppaavat kapitalisoitumaan asuntojen hintoihin. Ne imevät reaalituloista ison osan, ja tämän tuloksena eri paikkakuntien reaalitulotasot loppujen lopuksi ovatkin aika lähellä toisiaan."

Aluerakenteen hajautumista ei ole näköpiirissä

Onko mitään merkkejä siitä, että tätä keskittyvää kehitystä vastaan toimivat tekijät saisivat ikään kuin ylivallan ja tapahtuisi oikeaa aluerakenteen hajautumista?

"Uuden talousmaantieteen teoreettisissa malleissa kommunikaatiokustannuksilla on avainrooli. Mallien ratkaisut ovat sen kaltaisia, että kun kommunikaatiokustannuksia korkealta tasolta lähdettäessä alennetaan, niin ensin kaupunkiväestön osuus kasvaa, eli tapahtuu keskittymistä, kunnes tullaan taitepisteeseen, jonka jälkeen kustannusten aleneminen johtaakin hajautumiseen. Kun periaatteessa uusi kommunikaatioteknologia mahdollistaa muun muassa etätyöt ja sähköiset palvelut, niin emmekö voi olla hajallaan ja välttyä kaupunkien ongelmilta? Tätä kysymystä koskevien empiiristen tutkimustulosten mukaan ainakin toistaiseksi tämä prosessi on edennyt niin, että kommunikaatiokustannusten pieneneminen on johtanut kasautumisen jatkumiseen."

Elävillä sosiaalisilla kontakteilla tai kasvokkain kohtaamisilla on kuitenkin suurempi merkitys kuin sillä, että saa vain vaikkapa jonkun videoyhteyden.

"Näin näyttää olevan, vaikka mobiilien elektronisten laitteiden käyttö on kasvanut valtavasti. Mutta tutkimustulosten mukaan uuden teknologian käyttö ja kasvokkain kohtaamiset näyttävät olevan komplementteja, eli tapaamisten kysyntä kasvaa muun kommunikaation lisääntyessä. Toisaalta kulutusrakenteet ovat muuttuneet palveluvaltaisemmiksi ja palvelut ovat

Suurkaupunkeihin liittyy urbanisaatioetuja, jotka kohottavat tuottavuutta.

edelleen paljolti paikkaan sidottuja. Siihen, että parturissa käynnin korvaisi kauko-ohjattu kotirobotti, taitaa olla vielä vähän matkaa."

Tämä on teoreettinen mahdollisuus kumminkin. Itseäni on erityisesti ihmetyttänyt se, että tähän sisältyy monestakin näkökulmasta paradokseja. Esimerkiksi suomalainen asumisunelma, omakotitalo järven rannalla keskellä kaupunkia – siinä yhdistyy hajauttaminen ja keskittäminen aika jännällä tavalla. Tuota taustaa vasten se on aikamoinen unelma.

"Asumisunelmatutkimuksissa kysymyksenasettelu on sama kuin kysyttäisiin, pidätkö Mossesta, Mersusta vai Rolls Roycesta eikä valintaan liitetä mitään rajoituksia. Lopputulokseksi varmaan saadaan, että kyllä se Rolls Royce olisi aika hyvä. Heti jos kysytään, missä kaupungissa, millaisella alueella ja minkälaisessa asunnossa haluaisit asua olettaen tulevat tulosi vaikkapa nykyisiksi ja asumisen hinta- ja vuokratasot markkinahintoja vastaaviksi, tulos on aivan toinen kuin ehdollistamattomaan kysymykseen. Suurkaupungin keskustassa yksiö voi maksaa 140 000 euroa, kaupungin reunalla 60 000 euroa. Jos haluat merenrantaan, niin siitä tulee 40 000 lisää jne. Pikkukaupungissa samoilla hinnoilla voi saada kolmiot ja maalla 140 000 euroa voi riittää omakotitaloon. Tämä on se valintatilanne, jossa ihmiset todellisuudessa ovat.

Asuntovalinnat ovat myös elinkaari- ja perhesidonnaisia, jolloin kysymys ideaa-

Kommunikaatiokustannusten alenemisesta huolimatta ihmiset tarvitsevat yhä kohtaamisia kasvokkain.

lisesta asumismuodosta on itse asiassa aivan hölmö. Tyypilliset asumisurathan ovat sellaisia, että ensin asutaan kotona, sitten vuokralla yksin ja ehkä kaksin, muutetaan aluksi usein ja myöhemmin harvemmin etenkin, jos on hankittu omistusasunto."

Kuitenkin se, että asuntojen hinnat järven, joen tai meren rannalla aika lähellä keskustaa tuppaavat olemaan niitä kalleimpia, osoittaa, että preferenssit kohdistuvat sinne. Onko se oikeasti niin, että ihmiset tekevät oman hyvinvointinsa kannalta siinä järkevän ratkaisun, kun he ovat valmiita maksamaan hirveitä hintoja?

"Nämä ovat niitä selvimpiä tuloksia, mitä meillä on asuntojen hintamalleista: rannan läheisyys vaikuttaa asunnon hintaan. Helsingissä aivan rannassa tulee keskihintaan nähden 50 prosenttia lisää. Noin 250 metrin etäisyydellä rannasta vaikutus on vielä 15 prosenttia. Näiden vaikutusten suuruus riippuu tosin myös kaupungin muista ominaisuuksista."

Suomen ainoa metropolialue

"Suomen kilpailukyvyn kannalta on välttämätöntä, että sillä on ainakin yksi kansainvälisesti vetovoimainen metropolialue". Mitä mieltä olet tästä hokemasta?

"Hämmästyttävä tutkimustulos on se, että taloudellisen kehityksen ja kaupungistumisen edetessä kaupunkien kokojakaumat ovat pysyneet hyvin samanlaisina, eli suhteelliset kokoerot ovat säilyneet. Esimerkiksi Yhdysvaltojen aineistossa 100 vuoden ajan kaupunkien kokojakauma on pysynyt hyvin samanlaisena, eli ne ovat tavallaan prosentuaalisesti kasvaneet väestömäärältään samaa tahtia. Yleensä sitä, että maan suurin tai suurimmat kaupungit olisivat kasvaneet merkittävästi muita nopeammin ja kokojakauma olisi muuttunut olennaisesti, ei ole tapahtunut.

Suomen kohdalla on käynyt niin, että Helsingin työ- ja asuntomarkkina-alueen suhteellinen koko on kasvanut suhteellisesti nopeammin kuin muut kaupunkialueet eli meillä on "ylisuuri" Helsingin seutu väestöllä mitattuna, vaikka sen kasvua on yritetty rajoittaa aluepolitiikalla. Mutta tämä kokojakaumahan ei ole mikään luonnonlaki. Siihen vaikutetaan sekä yksityisten ihmisten ja yritysten sijaintipäätöksillä, mutta myös valtion ja kuntien politiikalla.

Suomi poikkeaa Ruotsista siinä, että meillä on vain yksi metropolialue, mutta naapurissa Tukholma kilpailee Göteborgin ja Malmö-Kööpenhaminan alueen kanssa. Kilpailu on tärkeä elementti itsessään, koska se tarjoaa vaihtoehtoja suurkaupunkielämälle ja yrityksillekin. Monopolit ovat aina ongelmallisia, ja siksi kansainvälistyminen on hyvä juttu, koska se lisää ulkomaista kilpailua. Nobelisti ja aluetaloustieteen kehittäjä Paul Krugman on korostanut, että maat, joissa on selvimmin "ylisuuret" pääkaupungit, ovat yleensä diktatuurimaita, joissa kaikki resurssit kahmitaan pääkaupunkiseuduille. Eli kaupunkikoot liittyvät myös demokratiaan."

Mikä on Helsingin seudun pahin kilpailija? Onko se Tampere, Tallinna vai Tukholma?

"Jos puhumme suuryritysten sijoittumisvaihtoehdoista, niin kyllä se noista on Tukholma, ja sitten Malmö-Kööpenhamina ja yleensä ulkomaiset suurkaupungit. Kun tulemme keskisuuriin yrityksiin, tietysti vaihtoehtoja ja kilpailijoita alkaa olla – Tampere, Oulu jne. Suomen kilpailukyvyn kannalta on tietysti tärkeää, että meillä on toimiva metropolialue.

Metropolialueelle on aina hyvä olla myös kilpailevia metropolialueita.

Jos ajattelee yrityssektorin näkövinkkelistä, niin uudessa "Metropolialueen talous" -kirjassamme on Hermansin, Kulvikin ja Ylä-Anttilan artikkeli, joka analysoi biosektoria, josta toivottiin "uutta Nokiaa". Tukirahaa ripoteltiin useille suunnille ja tahoille ja ajateltiin, että ala nousisi lentoon eri puolilla. Mutta uusi ala tarvitsee yleensä muita sektoreita ja kriittistä massaa menestyäkseen, ja sellaisen alustan tarjoaa yleensä suuri keskus, jossa kaikkea on lähellä toisia. Ilman riittävän suurta ja monipuolista keskusta on vaikea menestyä, ja siksi me tarvitsemme ainakin yhden suurkaupungin. Ripoteltu raha ei tuppaa poikimaan.

Mutta millaista alue- ja kaupunkipolitiikkaa pitäisi sitten harjoittaa? Koska aluepolitiikan jatkuminen on poliittinen realiteetti jatkossakin, kannatan mallia, jossa aluerahasta esimerkiksi puolet jaetaan aluepoliittisin perustein ja toinen puoli on kilpailtua. Kilpailtu raha menee parhaille hankkeille riippumatta siitä, missä ne ovat."

Suomessa kuvitellaan, että kun rahaa syydetään maaseudulle, niin siellä syntyy niitä innovaatioita ja elinkelpoista toimintaa jossakin haja-asutusalueella. Siitä ei varmaan kauheasti näyttöjä ole.

"Onnistumisprosentit ovat alhaisia, ja jos ne lähtevät vetämään, niin usein menestys johtaa uusiin sijoittumisvalintoihin."

Tutkimustiedon perusteella kuntakoon kautta yksin ei voi saada toivottuja kustannussäästöjä.

Kuntauudistuksen karikot

Mennäänpä sitten Suomen vireillä olevaan kuntauudistukseen, jossa tavoitteena on ennen kaikkea muodostaa "riittävän" isoja peruskuntia. Tutkimustietohan ei suoranaisesti tue tällaista, vaan se tukee sitä, että erilaisilla toiminnoilla on erilaisia ns. optimikokoja kunnille.

"Alan tutkimustiedon perusteella kuntakoon kautta yksin ei voi kovin merkittäviä efektejä saada aikaan kuntien henkeä kohti laskettuihin menoihin tai kustannustehokkuuteen, ja jos saadaan, ne ovat usein vastakkaiseen suuntaan kuin nyt ollaan menossa. Ratkaisevaa on se, mitä muuta tehdään sen sijasta tai sen lisäksi. Tämä korostuu Suomen tapauksessa, jossa on vain kaksi suorilla vaaleilla valittua päätöksenteon tasoa ja niistä valtio on määrännyt ennätysmäärän tehtäviä kunnille. Muissa maissa peruskuntien tehtävät ovat vähäisemmät kuin Suomessa. Sen vastapainoksi on välitasoja, joilla on isomman skaalan tehtäviä, ja lisäksi yksityisen sektorin, valtion ja paikallis- ja aluehallinnon tehtävien ja rahoituksen rakenne poikkeaa meikäläisestä systeemistä."

Niitä on erinimisiä. Voi olla isoja kuntia tai maakuntahallintoa jne.

"Kyllä, nämä systeemit ovat tyypillisesti moniportaisia. Pohjoismaistakin Suomi on aina ollut ihan omanlaisensa. Jos ajattelee Ruotsia, mistä me olemme yleensä apinoineet lainsäädäntöä, niin siellä on läänitaso. Esimerkiksi Tukholman seudun 26 kunnan yläpuolella on Länskommun, jolla on vaaleilla valittu valtuusto ja virkakoneisto. Se hoitaa alueen sairaaloita, maankäyttöä, liikennettä ja elinkeinopolitiikkaa. Välitasolla on oma vero-oikeutensa. Erityistä vielä on se, että siellä valtionhallinnon läänijako vastaa itsehallinnollisten välitason yksiköiden aluejakoa pienin poikkeuksin. Suomessa aluejaot ovat sikin sokin ja jatkuvassa muutoksessa.

Tässä on esimerkki siitä, että erityisesti terveydenhuollon isot rakenteet on sijoitettu pääosin välitasolle. Näin oli Norjassakin ennen, kunnes julkinen terveydenhuolto pääosin valtiollistettiin. Tanskan vuoden 2007 kuntareformissa kuntakokoja kasvatettiin ja vanhasta välitasosta (amtskommun) luovuttiin, mutta terveydenhuoltoa varten luotiin amtsejakin suuremmat alueet."

Mille tasolle terveydenhuolto sitten pitäisi sijoittaa?

"Lähtökohdaksi voi todeta, että useimmissa maissa peruskunnilla on joko hyvin vähän tai ei mitään tekemistä terveydenhuollon, sen palvelutuotannon ja rahoituksen kanssa. Esimerkiksi Englannissa on National Health Service, eli valtakunnallinen järjestelmä. Myöskään Saksassa peruskunnilla ei ole mitään tekemistä terveydenhuollon kanssa. Meillä kuntaministeri Henna Virkkunen sanoi muutama viikko sitten, että meidän täytyy tehdä sellaiset kunnat, jotka pystyvät vastaamaan terveydenhuollon haasteisiin, hoitamaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon. Tietääkseni missään ei kuntarakenneratkaisuja ole tehty vastaamaan terveydenhuollon tarpeita.

Toisekseen tällaisista kunnista ei tule riittävän suuria erikoissairaanhoidon tarpeisiin. Minusta kuntien tehtävien, kuntakokojen ja koko arkkitehtuurin miettimisen kannalta vaihtoehtoiset mallit pitäisi käydä läpi uudestaan ja kysyä, mikä niistä olisi sopiva tie eteenpäin. Meillä tulee muutaman kuukauden välein uusia ehdotuksia ja niitä perustellaan ainakin osin liturgisin lausein, joista on vaikea sanoa, mihin ne perustuvat.

"Tietääkseni missään ei kuntarakenneratkaisuja ole tehty vastaamaan terveydenhuollon tarpeita."

Reformit, kuntareformit mukaan lukien ovat tärkeä poliittisen kilpailun väline, ja poliitikoille on tietysti tärkeää, kenen ehdotus toteutetaan. Toinen kysymys on se, mitä niistä loppujen lopuksi oikein seuraa. Näistä argumenteista, joita esitetään eri ratkaisujen puolesta, osa on kyllä tuulesta temmattuja tai toiveajattelua."

Se on valtapolitiikkaa.

"Se on valtapolitiikkaakin. Kuitenkin demokratiassa kansalaisten näkökulman tulisi olla etualalla. Sitä toteutetaan noudattamalla julkisen toiminnan ja reformien yleisiä perushyveitä. Meidän pitäisi toteuttaa reformeja, joista seuraa tavoiteltuja vaikutuksia. Julkisen toiminnan pitäisi olla läpinäkyvää, ja sen kannustinjärjestelmien tulisi edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Demokratian toteutuminen edellyttää selkeyttä poliittisen ja virkamiesvastuun suhteen. Jos tällaisesta näkökulmasta katsomme kuntareformikeskustelua, niin kyllä moni äänestäjä ja poliitikkokin on ihan hukassa."

Onko suuremmista kunnista enemmän hyötyä yksityiselle bisnekselle?

"Yleensä pienet kunnat joutuvat turvautumaan kokonsa vuoksi joko kuntayhteistyöhön tai yksityiseen sektoriin, mutta suurkunnassa voidaan helpommin valita, mille tielle lähdetään. Kun kuntareformia perustellaan skaalaeduil-

la, tarkoitetaan yleensä omaa palvelutuotantoa. Toisaalta sanotaan tarkoituksena olevan valinnanvapauden lisääminen, mikä tarkoittanee palvelujen vapauttamista liiketoiminnalle. Se, missä määrin kuntien omasta palvelutuotannosta ollaan valmiita luopumaan, on paitsi tehokkuuskysymys myös ideologinen valinta Suomessa."

Kuntien menopaineet ja yhdyskuntarakenne

Suomi on vauraampi kuin koskaan, mutta kunnat kamppailevat koko ajan menopaineita vastaan, etsivät säästökohteita ja karsivat palveluitaan. Onko tämä paradoksi ihan todellinen, vai onko kysymys kenties siitä, että määrätietoisesti pyritään ajamaan alas julkisen sektorin ja siis kuntien palveluita?

"Tässä kuntien menopaineasiassa on useita osatekijöitä. Palvelutoiminnan tuottavuuskehitys on ollut heikompaa kuin tavaratuotannossa, jossa koneilla voidaan korvata työtä ja sopeutua työvoimakustannusten kasvuun. Palvelupuolella yksikkökustannukset ovat korkeat ja nousevat reaalisesti yli ajan. Muun muassa modernin informaatioteknologian avulla tuottavuutta voidaan parantaa osin, mutta silläkin on rajansa.

Toinen komponentti menokehityksessä on palvelumäärät ja niiden laatu. Palvelukysyntä ja halukkuus maksaa verotuksen kautta hyvinvointipalveluista kasvaa tulotason nousua nopeammin, eikä edes palvelujen "verohinnan" nousu sitä paljoa jarruta.

Suomessa hyvinvointipalvelujen tarjonnan ja osin rahoituksenkin vastuu on desentralisoitu peruskunnille paljon laajemmin kuin muualla, ja siitä johtuen menopaineet kohdistuvat kuntasektoriin. Kuntien ja valtion työnjakoa ajatellen asetelmaan liittyy paradoksi, sillä hyvinvointipalvelut (erityisesti terveyspalvelut) ovat sellaisia, joiden suhteen halutaan toteuttaa valtakunnallista tasa-arvoa ja vastuuta. Kunnallisen itsehallinnon perustehtävähän taas on ottaa huomioon ja hyödyntää paikallista erilaisuutta ja paikallistietämystä. Tältä pohjalta on ymmärrettävissä, miksi terveyspalvelut eivät ole muissa maissa peruskuntien tehtävä eikä niiden kasvun paine kohdennu kuntien menoiksi kuten meillä.

Yhdyskuntien rakenne eli se, missä ihmiset asuvat ja kuinka tiheästi, vaikuttaa palveluverkostoon ja sen kautta yksikkökustannuksiin. Aivan samalla lailla kuin yksityisen sektorin puolella kasautumisen ja tiheyden tuottavuusvaikutukset syntyvät eri toimintojen läheisyydestä ja vuorovaikutuksesta. Tässä mielessä hajautunut yhdyskuntarakenne erillisine saarekkeineen on epäedullinen niin suurkaupungeissa kuin muuallakin maassa."

Niin kuin näihin suurkuntiinkin tulee sitten niitä...

"Suurkaupunkialueille ja Helsingin sisällekin on synnytetty yhdyskuntia, joita olen kutsunut metsälähiöiksi. Ne ovat tavallaan samanlaisia kuin yksittäi-

Suomessa perus-kuntien vastuu hyvinvointipalveluista on paljon isompi kuin muissa maissa.

set kunnat tuolla keskellä ei-mitään. Jos ne eivät pysty ristikäyttämään resursseja, koulujen oppilaat eivät voi käydä erikoisluokissa toisissa kouluissa, ja sama koskee terveyspalveluja, niin palveluyksiköt ovat erillisiä. Jos demografia menee yhdessä lapsivoittoiseksi ja toisessa vanhusvoittoiseksi, syntyy rakenteellista ongelmaa, jossa yhdessä palvelussa on kapasiteettiongelma ja toisessa alhaisen käyttöasteen ongelma. Yhdyskuntarakenteet ovat tärkeitä, koska tiiviissä yhdyskuntarakenteissa saavutetaan verkostoetuja paljon paremmin. Kuntarajojen siirtelyt eivät auta tehostamispyrkimyksissä, jos yhdyskuntarakenteet säilyvät samanlaisina.

Yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen ja tiivistäminen on myös yksi suurkuntien perustamisen julkilausuttu motiivi. Asetelma on erikoinen, koska osin samat puolueet ja valtuutetut, jotka istuvat maakuntavaltuustoissa, vaativat kuntaliitoksia, vaikka heidän tulisi toteuttaa tällaista politiikkaa maakuntakaavoja tehdessään. Esimerkiksi Uudellamaalla maakuntaliiton tehtävänä on laatia maakuntakaava, jonka yksi keskeinen tavoite on yhdyskuntarakenteiden eheyttäminen. Se ei kuitenkaan välity sen kaavaratkaisuihin."

Onko kysymys osaamisesta vai taas politiikasta?

"Kyse on politiikasta siinä mielessä, että maakuntavaltuustoon poimitaan jäsenet kuntien valtuustoista, jolloin he eivät edusta koko aluetta vaan omaa kuntaansa. He tuovat prosessiin tavallaan oman kaavansa, kuin palapelin osan, joista muodostuu kokonaisuus. Näin ei synny aidosti yhdyskuntarakenteita eheyttävää maakuntakaavaa, vaan se toteuttaa käänteistä juustohöyläperiaatetta eli "kasvua kaikkialle" ja vieläpä monin verroin enemmän kuin ihmisiä ja työpaikkoja tarvitaan. Tämän sijasta jokseenkin kaikki tulevien vuosikymmenten kasvu voitaisiin ja tulisi sijoittaa jo olemassa oleviin keskuksiin ja niiden ympärille ilman mittavia uusia aluevarauksia."

Maankäytön verottaminen

Teidän kirjassanne tuodaan myös esille sitä, että maankäytön verottamiseen kannattaa kiinnittää huomiota. Kun on kuntien rahoituskriisi, niin pitäisi painottaa paikallista verotusta siihen suuntaan tavallisen kunnallisveron sijasta. Pitäisikö verottaa keskittymistä vai hajaantumista, vai molempia?

"Jos ajattelee, miksi kiinteistöjen hinnat ovat korkeat suurissa kaupungeissa ja matalat pienissä kaupungeissa, ja maaseudulla keskellä ei-mitään on edullisinta, niin selitys liittyy sijaintietuihin ja halukkuuteen maksaa tontin hinnassa. Parhaat sijainnit suurkaupungeissa ovat edullisia monille yrityksille (korkea tuottavuus) ja haluttuja myös kotitalouksille (palvelutarjonta ja työpaikkojen läheisyys), mutta toisaalta ne ovat niukkoja, joten kaupungin menestyksen myötä sen tulotason sekä yritysten ja väestön määrän kasvu ajaa kiinteistöjen hintoja ja vuokria ylös. Kun hyvät sijainnit ja vetovoima ovat merkittävässä määrin seurausta paikallisen julkisen sektorin politiikasta (maankäyttö- ja liikenneratkaisut sekä muu palvelutarjonta), jonka hedelmiä on vaikea hinnoitella suoraan, julkisen talouden perusoppi korostaa maakomponenttia tai koko kiinteistön arvoa paikalliselle verotukselle sopivana veropohjana ja infra- ynnä muiden investointien rahoituslähteenä.

Hajautunut yhdyskuntarakenne on epäedullinen niin maaseudulla kuin metropolialueellakin.

Suomessa kiinteistöverotus on edelleen liian lievää ja omistusasumisen tuki liian runsaskätistä. Kiinteistöveroa voidaan soveltaa niin, että se ohjaa yhdyskuntarakenteen tiivistymiseen. Sen ohella nykyisiä liityntämaksuja kattavammat kaavoitusmaksut ovat keino, jolla voidaan panna uudisrakentaminen maksamaan yleisten verovarojen sijasta "mukaantulon" infrastruktuurikustannuksia ja samalla saadaan leikattua kaavoituksen kautta syntyvää arvonnousua, joka heijastaa kaupunkikehityksen etuja laajemminkin. Myös hajarakentamisalueilla tällaisten maksujen tulisi heijastaa aiheutuvia kustannuksia laajasti, jolloin se hillitsisi hajautumista tai panisi aiheuttajat maksamaan.

Laajemmat ja tasoltaan korkeammat kaavoitusmaksut olisivat kunnille kannuste kaavoittaa, jos on kysyntää uusille asunnoille ja toimipaikoille, koska sen avulla saa rahoitusta sekä kaavoitukseen että infrastruktuuri-investointeihin kasvun aiheuttajilta."

Siis tonttien hinnat.

"Niin. Kolmiportaisen lamellitalon rakentamisessa Helsinkiin ja maaseudulle – tai vaikkapa Mikkelin keskustaan – ei ole kovin suurta kustannuseroa. Asuntojen hintaero on tontinhintaerosta johtuvaa ja se riippuu kaupunkikoosta ja sijainnista kaupungin sisällä. Mitä suurempi on kaupunki, sitä niukempia ovat parhaat sijainnit ja tämä välittyy hintoihin. Keskustasijainnista ollaan valmiita maksamaan paljon sen takia, että useimmat työpaikat

Kiinteistöverolla ja kaavoitusmaksuilla voidaan ohjata yhdyskuntarakennetta tiiviimmäksi.

ja monipuolisimmat palvelut ovat siellä, eli siellä joudutaan käymään.

Yhdyskuntarakenteella on merkitystä asuntojen hinnoille. Jos kaupungissa on rakentamattomia ja vajaasti rakennettuja alueita lähellä parhaita sijainteja, niin samalla syödään pois rakentamispotentiaalia, joten tarjonta siellä on entistä niukempaa. Ylöspäin rakentamisen rajoittaminen on yksi tapa rajoittaa tarjontaa. Näin ollen maankäytön suunnittelulla voidaan tehdä parhaat sijainnit hyvin niukoiksi. Voi sanoa, että sen tuloksena, että maankäyttö ei ole tehokasta eikä ole sallittu rakentaa ylöspäin, Helsingin keskustassa työssä käyvät ihmiset asuvat usein 30–50 kilometrin päässä, osa Lahdessa ja Hämeenlinnassa. Tämä on kaupunkisuunnittelun ja hintatason ongelma. Halusimmeko todella tämän yhdyskuntarakenteen ja hintatason yhdistelmän?

Helsingin seudulla ihmisten tulot ovat aika korkeat ja kiinteistöjen hinnat korkeat, ja samalla valitamme sitä, että meillä ei ole varaa laajentaa metroverkkoa. Kun minä muutin aikanaan 1970-luvun puolivälissä Espoon Kivenlahteen muutamaksi vuodeksi, asuntoesitteessä luki, että tänne tulee metro. Ei ole metroa sinne vieläkään. Näin käy, jos yhteiskunnan toimenpiteistä johtuvaa maan arvonnousua ei hyödynnetä rahoituksessa ja yhdyskuntarakenteen hajanaisuus tekee metroprojektin ongelmalliseksi muutenkin."

Omien verotulojen lisäksi kunnat saavat myös aika paljon valtionapuja.

"Kyllä, ja jokseenkin kaikissa maissa, koska paikallisten julkishyödykkeiden lisäksi ne tarjoavat vaihtelevan määrän hyvinvointipalveluja, joiden kuntakohtaisia tarjontaedellytys- ja tarve-eroja tasoitetaan verotulopohjan tasauksella ja varsinaisilla valtionavuilla. Niillä pyritään toteuttamaan alueellista palvelutasa-arvoa, ja niitä kyllä tarvitaan, ellei peruskunnilta siirretä tehtäviä muille tahoille. Toisaalta valtionosuusjärjestelmän ja veropohjan tasauksen ei tulisi tukea hajautumista ja siinä mielessä ei pitäisi antaa lupausta tarjota samat palvelut riippumatta asumispaikasta. Eihän se ole totta nytkään, mutta tällainen lupaus antaa väärän signaalin aluerakenteen ja maankäytön suunnalle."

Onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi

Mikä on onnistuneen kaupunkipolitiikan paradoksi?

"Kun jossakin kaupungissa onnistutaan luomaan paremmat olosuhteet yritystoiminnalle, asumiselle ja palvelutarjonnalle kuin muualla, ja toisaalta onnistutaan lievittämään urbaaneja ongelmia kuten melua, saasteita ja rikollisuutta, niin paradoksi syntyy siitä, että onnistunut politiikka synnyttää muuttoliikettä, jonka toteutuessa liikenne-, saaste- ja meluongelmat uusiutuvat, kun väestöä ja yrityksiä tulee lisää. Näin ollen nämä ongelmat eivät näytä koskaan ratkeavan. Eli menestys tuo ongelmia, joita sitten ratkotaan uudestaan, ja jos taas onnistutaan, niin vetovoima kasvaa, ja samat ongelmat uusiutuvat. Joistakin ongelmista voidaan päästä eroon, mutta uusiakin tulee."

Siitä prosessista ei ole mahdollista tehdä käytännössä niin sujuvaa, etteikö isoja ongelmia aina kohdattaisi välillä.

"Se on katkeamaton sarja onnistumisia ja ongelmien uusiutumista. Selvin esimerkki on asuntokysymys, josta on kirjoitettu jo satojen vuosien ajan. Kun

"Ei pitäisi antaa lupausta tarjota samat palvelut riippumatta asumispaikasta."

urbaanit ongelmat uusiutuvat ja osin muuttavat muotoaa, kaupunkitaloustieteellä on kysyntää ja uusia polvia tarvitaan." ■

KIRJALLISUUS

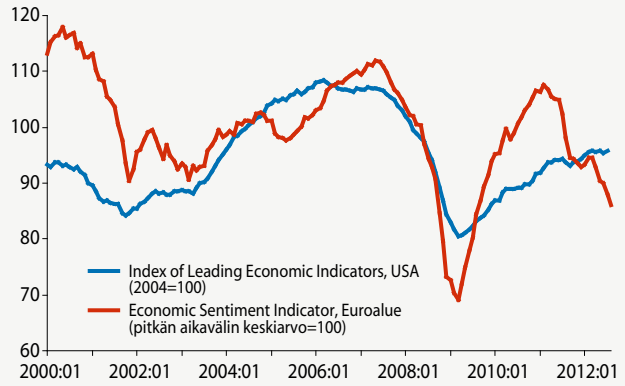
Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004), Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen, Helsinki: Gaudeamus.

Loikkanen, H.A. & Laakso, S. & Susiluoto, I. (2012), Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin, Helsinki: Helsingin kaupungin Tietokeskus.
http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/12_06_11_Erityisjulkaisu.pdf

Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämisryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

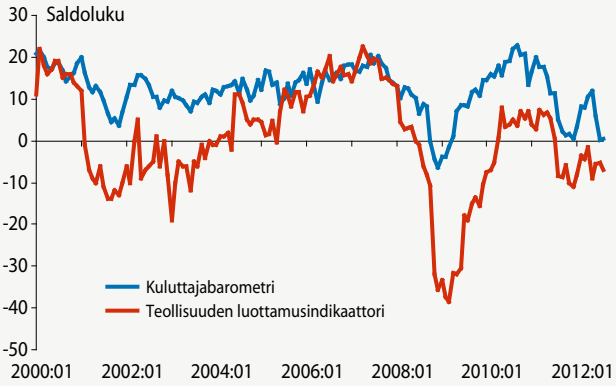
Suhdanteet

Kansainvälisiä suhdanneindikaattoreita
2000:01–2012:08.



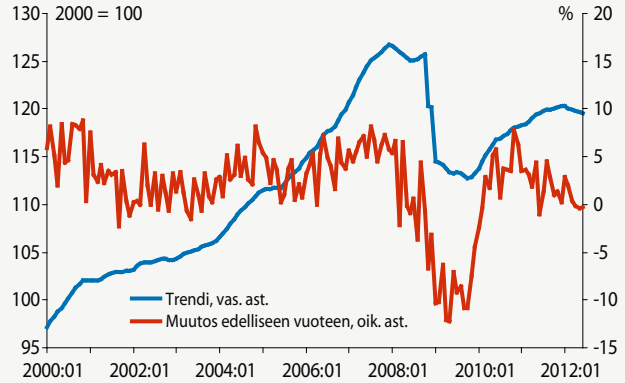
Lähde: Conference Board, Euroopan komissio.

Suhdannetilanne Suomessa barometrien mukaan
2000:01–2012:08.



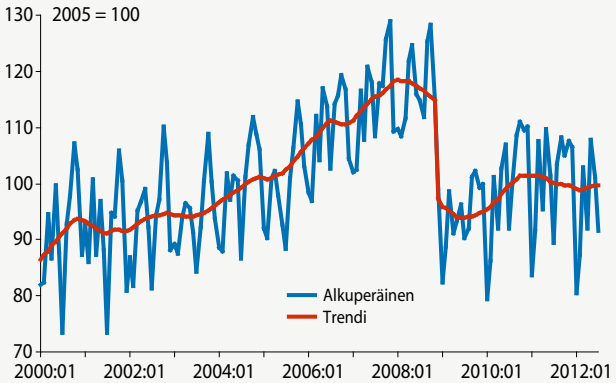
Lähde: EK, Tilastokeskus.

Suomen kokonaistuotannon kuukausikuvaaja
2000:01–2012:06.



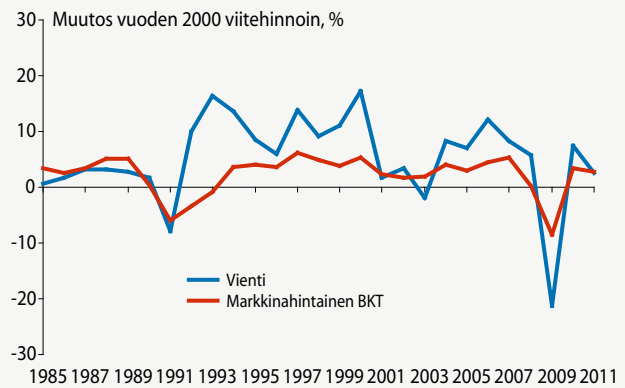
Lähde: Tilastokeskus.

Suomen teollisuustuotannon määrä
2000:01–2012:07.



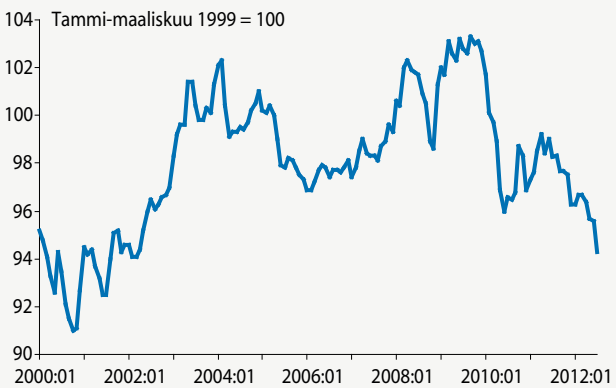
Lähde: Tilastokeskus.

Suomen kokonaistuotannon ja viennin muutokset
1985–2011.



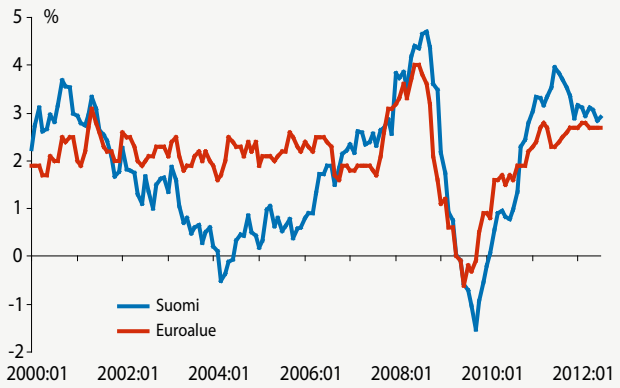
Lähde: Tilastokeskus.

Suomen laaja reaalinen kilpailukykyindikaattori
2000:01–2012:07.



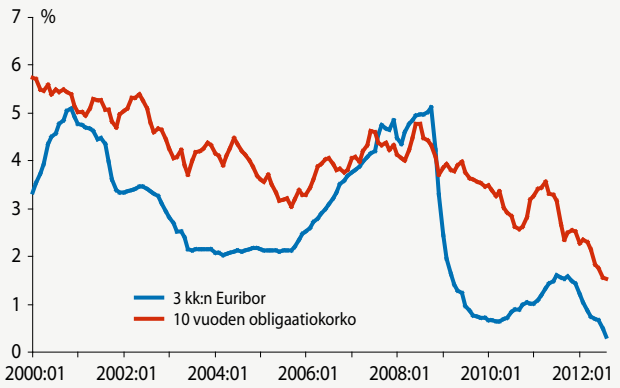
Lähde: Suomen Pankki.

Inflaatio Suomessa ja euroalueella 2000:01–2012:07.



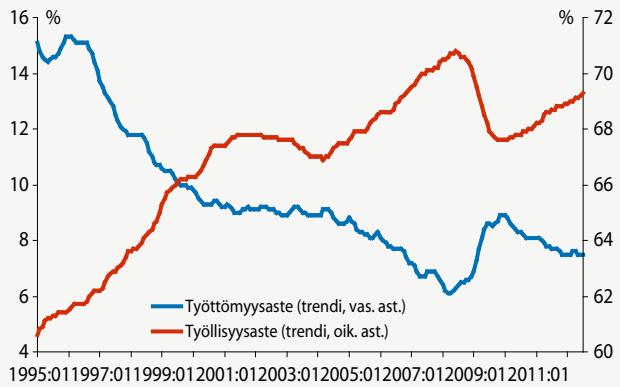
Lähde: Eurostat, Tilastokeskus.

Korot 2000:01–2012:08.



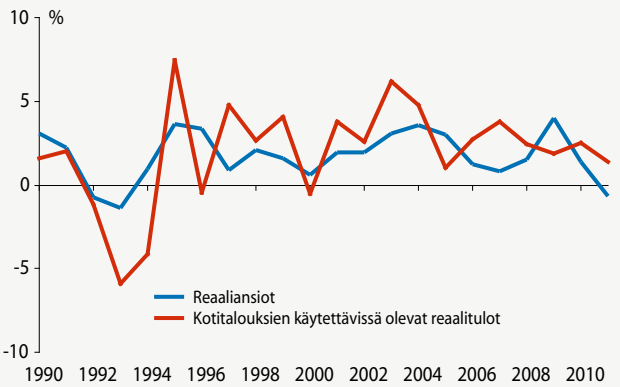
Lähde: Suomen Pankki.

Työttömyys- ja työllisyysaste Suomessa 1995:01–2012:07.



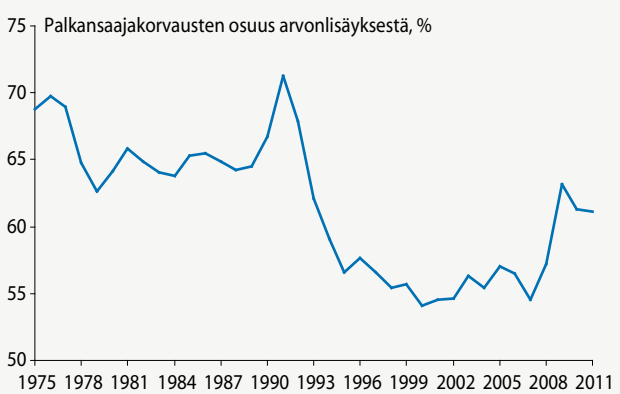
Lähde: Tilastokeskus.

Reaaliansioiden ja kotitalouksien käytettävissä olevien reaalitulojen muutos 1990–2011.



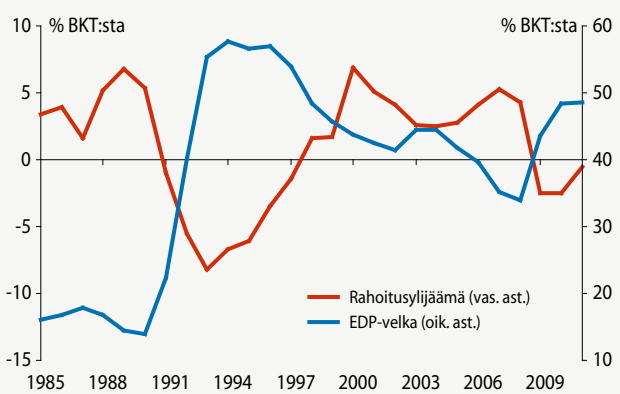
Lähde: Tilastokeskus.

Funktionaalinen tulonjako yritystoiminnassa 1975–2011.



Lähde: Tilastokeskus.

Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä ja EDP-velka 1985–2011.



Lähde: Tilastokeskus.

Talous & Yhteiskunta

Tilaus 2012

Tilaan Talous & Yhteiskunta -lehden vuosikerran hintaan 22,00 €

Tilaukseni on vuositilaus ☐ kestotilaus ☐

Nimi

Toimitusosoite | Postinumero ja -toimipaikka

Laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite | Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero | Telefax | Sähköpostiosoite

Tilaukset:
Palkansaajien tutkimuslaitos / Irmeli Honka
Pitkänsillanranta 3 A, 00530 Helsinki
http://www.labour.fi/ptTjaYtilaukset.asp
Irmeli.Honka@labour.fi

Talous & Yhteiskunta

Osoitteenmuutos

Nimi

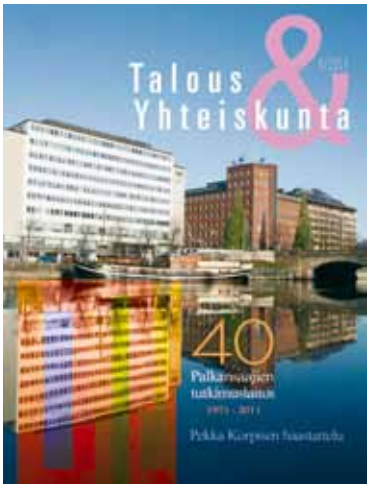
Uusi toimitusosoite | Postinumero ja -toimipaikka

Uusi laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite | Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero | Telefax | Sähköpostiosoite

Osoitteenmuutokset:
Palkansaajien tutkimuslaitos / Irmeli Honka
Pitkänsillanranta 3 A, 00530 Helsinki
http://www.labour.fi/ptTjaYosoitteenmuutos.asp
Irmeli.Honka@labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitoksen julkaisuja

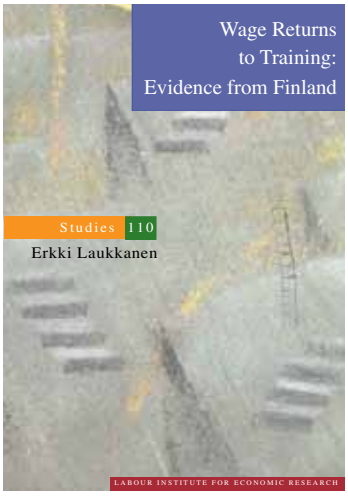


Talous & Yhteiskunta -lehti

Talous & Yhteiskunta -lehteä julkaisee Palkansaajien tutkimuslaitos neljä kertaa vuodessa. Lehden tavoitteena on välittää tutkimustietoa, valottaa ajankohtaisen kehityksen taustoja sekä herättää keskustelua kansantaloudellisista ja yhteiskunnallisista kysymyksiä.
Vuosina 1972–1993 lehti ilmestyi nimellä TTT Katsaus.
Lehden toimitus p. 09–2535 7349
Tilaukset p. 09–2535 7338

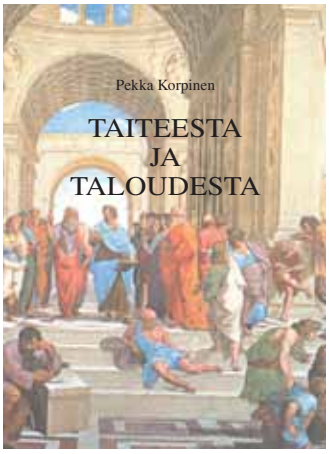
www.labour.fi

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.



Tutkimuksia

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



Raportteja

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

Työpapereita

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

M
Itella Posti Oy
Itella Green

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
LABOUR INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Pitkänsillanranta 3 A, 6. krs 00530 Helsinki Finland

p. 09–2535 7330 (Tel. +358–9–2535 7330)
fax 09–2535 7332 (Fax +358–9–2535 7332)
www.labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitos harjoittaa kansantaloudellista tutkimusta, seuraa taloudellista kehitystä ja laatii sitä koskevia ennusteita. Laitos on perustettu vuonna 1971 Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen nimellä ja on toiminut nykyisellä nimellä vuodesta 1993 lähtien. Tutkimuksen pääalueita ovat työmarkkinat, julkinen talous, makrotalous ja talouspolitiikka. Palkansaajien tutkimuslaitosta ylläpitää kannatusyhdistys, johon kuuluvat kaikki Suomen ammatilliset keskusjärjestöt, SAK, STTK ja AKAVA sekä suuri osa näiden jäsenliitoista.

Vuosikerta 22,00 €
Irtonumero 7,00 €

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