

# Hyvinvointivaltion rahoituksen arvo-kuilu

Lama tulee paisuttamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvajetta tuntuvasti. Ovatko kansalaiset valmiita rahoittamaan sen kiinni kuromisen?

Juhana Vartiainen  
Enhetschef  
Konjunkturinstitutet, Tukholma  
juhana.vartiainen@konj.se

**K**äsitykset pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta ovat maailmalla viime vuosikymmenen aikana sekä yhdentyneet että muuttuneet myönteisiksi suorastaan hämmästyttävällä tavalla. Ainakin valistuneemmassa tutkijakeskustelussa ja poliittisessa keskustelussa

---

Kirjoitus perustuu esitelmään, jonka kirjoittaja piti Kalevi Sorsa-säätiön perjantai-yliopistossa 27.2.2009 Helsingin Paasitornissa.





Juhana Vartiainen aprikoi, edellyttääkö hyvinvointivaltion rahoitus niin ankaria työnteon kannustimia, että ne ovat ristiriidassa hyvinvointivaltion solidaarisen arvopohjan kanssa.

”pohjoismaiseen malliin” viitataan yhä useammin myönteisessä hengessä. Tämän arvostuksen muutoksen kanssa on käynyt käsi kädessä se, että myös pohjoismaisen mallin analyttinen kuva on muuttunut. Siinä missä se aiemmin usein nähtiin markkinataloudelle vihamielisenä sosialismina, monissa uudemmissa tulkinnoissa pohjoismainen hyvinvointivaltio ja markkinatalous nähdään toisiaan tukevinä instituutioina. Tämä suopea näkemys ilmenee selvästi vaikkapa Financial Times -lehden pääkirjoituksissa.

Tällaista tulkintaa hyvinvointivaltion ja markkinatalouden auvoisesta yhteiseloista edusti myös teos ”The Nordic Model”, jonka laadinnassa olin mukana yhdessä Torben Andersenin, Bengt Holmströmin, Seppo Honkapohjan, Sixten Korkmanin ja Hans Tson Söderströmin kanssa.<sup>1</sup> Kirjassa raportoiduista vertailuista käy ilmi se, miten markkinatalousmyönteisiä maita Pohjoismaat ovat. Hyödyke-markkinoiden säätely on vähäistä, tekniseen kehityksen ja vapaakauppaan on aina suhtauduttu myönteisesti, eikä edes työntekijöiden irtisanomissuoja ole tiukempi kuin Euroopan unionin maissa keskimäärin. Palkanmuodostus on yksilöllistynyt laajasti Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Tällaiseen markkinaehtoiseen taloudenpitoon on liitetty laajat julkispalvelut, sosiaaliturva ja työttömyysturva sekä korkea veroaste.

Esitämmekin ”The Nordic Model” -kirjassa, että julkisten palveluiden, sosiaaliturvan ja markkinatalouden välillä on myönteinen symbioosi. Hyvinvointivaltio on rationaalinen vastaus globaalin markkinatalouden epävarmuudelle. Rohkea osallistuminen maailmantalouteen vapaakaupan kautta on hyvinvointimme perusta, mutta se luo myös epävarmuutta, koska markkinatulot jakautuvat epätasaisesti ja ne vaihtelevat myös maailmantalouden suhdannevaihtelujen myötä toimiala-, yritys- ja yksilökohtaisesti. Siksi on järkevää muodostaa hyvinvointivaltio ikään kuin vakuutuspoolina, johon

<sup>1</sup> Ks. Andersen et al. (2007).

Pohjoismaissa kaikki kansalaiset osallistuvat ja jossa markkinatalouden hyötyjä tasataan kansalaisten kesken tulonsiirroilla ja julkis palveluilla. Pohjoismaissa tätä kehitystä edesauttoi arvatenkin kulttuurinen yhtenäisyys, vapaakirkollisuudesta inspiroitunut kansanliikeperinne sekä työväenliikkeen vahva asema, jota puolestaan tuki avaintoimintakenttien kehitys.

---

## Pohjoismaissa hyvinvointivaltio ja markkinatalous tukevat toinen toisiaan.

---

Markkinatalous ja globalisaatio luovat siis hyvinvointivaltion poliittisen kysynnän. Hyvinvointivaltion eli julkis palveluiden ja sosiaaliturvan poliittinen suosio näyttääkin kaikissa Pohjoismaissa kyselytutkimusten nojalla erittäin vankalta. Huomionarvoista on, että Pohjoismaiden porvarillisetkin puolueet – jotka tällä hetkellä istuvat vallankahvassa Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa – ovat kaikki myös periaatteessa hyväksyneet hyvinvointivaltion. Mikään merkittävä poliittinen puolue ei siis nykyään yritä hakea poliittista valtakirjaa vaatimalla reippaita veronalennuksia ja samalla peruskoulujen ja terveyskeskusten purkamista. Tässä on tapahtunut yhden sukupolven aikana valtava poliittinen muutos.

Arvelemme teoksessa kuitenkin myös, että linkki toimii myös toiseen suuntaan: juuri tällaisen ”vakuutuspoolin” eli hyvinvointivaltion olemassaolo on puolestaan ylläpitänyt Pohjoismaissa vapaakaupan ja markkinatalouden poliittista suosiota sekä vähentänyt rakennemuutoksiin kohdistuvaa epäluuloa ja vastustusta. Rakennemuutoshan yleensä lisää koko-

naistuloja mutta synnyttää samalla sekä voittajia että häviäjiä. Rakennemuutosten vastustus voi olla rationaalista, koska taloudenpitäjät eivät etukäteen tiedä, kumpaan ryhmään he kuuluvat. Jos taloudenpitäjät voivat kuitenkin luottaa siihen, että sosiaaliturva ja verotus jakavat nopeamman talouskasvun hedelmiä kohtuullisen oikeudenmukaisesti, vastustus on vähäisempää.<sup>2</sup>

### Hyvinvointivaltion poliittinen perusta voi silti olla hauras

Tästä auvoisasta lähtökohdasta huolimatta epäilen, onko hyvinvointivaltion rahoitus ajan mittaan kestäväällä pohjalla, ainakaan Suomessa. Taloudelliset perusoikeudet sekä tärkeimmät julkis palvelut -hoivapalvelut ja koulutus - nauttivat tietysti vankkumatonta poliittista suosiota. Mielestäni on myös huomionarvoista, että ainakin peruspalvelut ja vähimmäis- turva näytetään tulkittavan suorastaan perustuslain suojaamiksi yksilöllisiksi oikeuksiksi.

Ikärakenteen muutos johtaa kuitenkin siihen, että sosiaaliturvan ja julkis palvelujen rahoitus edellyttää entistä korkeampia veroasteita ja entistä suurempaa työpanosta. Jo ennen nykyistä lamaa arvioitiin, että Suomessa julkisessa taloudessa vallitsee kestävyysvaje, jonka suuruusluokka on prosentti bruttokansantuotteesta.<sup>3</sup> Nyt yltynyt lama tulee todennäköisesti nostamaan tätä arviota 2–3 bkt-prosenttiyksiköllä, koska pitkän aikavälin tuottavuuskasvun nusteita tarkistetaan alaspäin kaikkialla maailmassa, koska lama tulee kasvattamaan julkista velkaa eli ”alkuehtoja” ja koska työttömyyden kohoaminen tulee myös heikentämään työvoimaa pysy-

---

2 Olemme raportissa Jäntti ym. (2006) pohdiskelleet tätä argumenttia yleisemmin lähtien liikkeelle teoriallista, jonka esittivät Fernandez ja Rodrik (1991).

3 Ks. Laine ym. (2009).

västi. Jos kestävyysvaje päättyy jonnekin 4 bkt-prosenttiyksikön paikkeille, se on jo poliittisesti aika haastava eikä viimeaikainen keskustelu sosiaaliturvasta ja veroista rohkaise ajattelemaan, että ongelma ratkaistaan muilla mutkilla.

Jotta hyvinvointipalvelut voitaisiin rahoittaa, tarvitaan siksi korkeaa työhönosallistumisastetta, alhaista työttömyyttä sekä kohtuullisen korkeaa veroastetta. Sekä osallistumisasteen nostaminen että rakenteellisen työttömyyden alentaminen edellyttävät muutoksia työnteon kannustimiin suhteessa nykytilaan. Tällaisia laskelmia ekonomistit tietysti osavat laatia, ja kestävyysvajeen umpeen kurominen on periaatteessa aivan mahdollista sellaisella uudistuspaketilla, jossa työttömyysturvan kesto heikennetään, työhönottovelvollisuutta ja muuttovelvollisuutta kiristetään ja eläkkeelle siirtymisen houkuttelevuutta vähennetään.

Juuri tässä epäilen kuitenkin piilevän ristiriidan. Hyvinvointivaltio on syntynyt sellaiselta arvopohjalta, johon ei ole helpo ympätä ajatusta napakammista kannustimista, jotka pakottavat työntekoon. Tämä aiheuttaa ristiriidan hyvinvointivaltion eettisen perustan ja toiminnallisen perustan välille. Kutsun tätä ristiriitaa *arvokuiluksi* ja koetan seuraavaksi lähemmin luonnehtia, mitä sillä tarkoitan.

Hyvinvointivaltio syntyi työväenliikkeen (ja Suomessa myös keskustaliikkeen) sisäisen solidaarisuuden pohjalta. Varsinkin Ruotsissa tällainen työväenliikkeen me-henki on edelleen voima-

---

## Hyvinvointivaltion arvokuilu on ristiriitaisen eettisen perustan ja toiminnallisen perustan välillä.

---



kas: hyvinvointivaltio nähdään etuina, jotka "me" olemme onnistuneet ulosmittaamaan itsellemme. Hyvinvointivaltiota ajaneet tavallisen kansan puolueet eivät olleet kovin huolestuneita siitä, että systeemi suosii vapaamatkustajia "oman" porukan piirissä. Omaan liikkeeseen, muihin työläisiin (ja Suomessa, miksei talonpoikiinkin) suhtauduttiin luottavaisen solidaarisesti, epäilemättä heidän haluaan tehdä ahkerasti työtä. Siksi työttömyysturvan, sairausvakuutuksen ja eläketurvan parantaminen oli itsestään selvä, kaikkien hyvinvointia kohentava toimintatapa.

Tällaista me-kokemusta vahvisti sodanjälkeisen Suomen nopeaan rakennemuutokseen kuulunut kulttuurinen yhteenkuuluvuus, joka kumpusi siitä, että useimmilla oli juuret joko työläis- tai talonpoikaiskodissa<sup>4</sup>. Työmoraali lienee näillä ryhmillä ollut korkea, ja mikä tärkeintä, enemmistö varmaan uskoi muidenkin työmoraalin olevan korkea. Koska ikä-

4 Ilmauksena tästä iloisesta yhteishengestä on mieleeni jäänyt esimerkiksi Peter von Baghin "Sininen laulu"-historiadokumentin haastattelu, jossa joku suurten ikäluokkien nuori henkilö lausui jotain sen tapaista kuin: "Oli ihanaa, kun olimme kaikki niin samanlaisia!"

rakenne oli suotuisa, ts. oli suhteellisen paljon työikäisiä veronmaksajia, hyvinvointipalveluiden laajentaminen saattoi tapahtua ilman, että niiden rahoittaminen koettiin yksilötasolla raskaana.

Jo 1990-luvun lama heikensi työmarkkinoita syrjäytämällä osan ihmisistä työmarkkinoilta, ja edessä oleva ikärakenteen muutos saattaa pakottaa kiristämään tulonsiirtojen ehdollisuutta. Toisin sanoen työttömiltä edellytetään ahkerampaa työn etsintää ja tarvittaessa myös asuinpaikan ja ammatin vaihtoa. Tavalla tai toisella on tarpeen tehdä työllisyyden ja työvoiman ulkopuolella olemisesta riittävän "inhottavaa" suhteessa työnteekoon.

Juuri tällainen pakottavaksi koettu kannustaminen voi kuitenkin toimia itseään vastaan, jos se nostaa kannustettavien mielissä kapinan. Hyvinvointivaltion arvopohjaan on kuulunut solidaarisuus muita ihmisiä kohtaan sekä luottamus heidän ahkeruuteensa ja hyvään tahtoonsa. Jos työmarkkinoilla käytetään liian ankaria kannustimia, tämä luottamus horjuu, eivätkä ankaratkaan kannustimet ehkä saa aikaan toivottua tulosta.

Taloudelliset kannustimet eivät näet tunnetusti ole hyvä tapa saada aikaan mallikasta käyttäytymistä, jos "päämiehen" ja "agentin" välillä vallitsee solidaarisuuden, arvostuksen ja arvostuksen tavoittelun siteitä. Hyvä esimerkki tästä on perheiden sisäinen toiminta. Me emme halua ensisijaisesti vaikuttaa oman perheemme jäseniin, puolisoomme tai lapsiimme taloudellisilla kannustimilla. Sitä vastoin toivomme, että perheen sisällä ollaan solidaarisia toisille ja sisäistetään velvollisuudentunto ja ahkeruus. Sama koskee läheisiä ystäviä: heihin luotetaan eikä heidän toimintaansa koeteta kontrolloida palkkioilla, valvonnalla ja kielloilla.

Työväenliikkeen sisäisessä keskustelussa on mielestäni myös vallinnut jonkinlainen perheyhteisön sisäistä tilannetta muistuttava me-henki. Tämä näkyi Ruotsissa

---

**Liian ankarat kannustimet  
murentavat sitä  
luottamusta, jolle  
halukkuus rahoittaa hyvinvointivaltiota perustuu.**

---

vielä selvemmin kuin Suomessa ja voi olla yksi syy siihen, että sosialidemokraattien on poliittisesti vaikeaa ajaa työttömyysturvan kiristämistä ja muita työntekoon pakottavia/kannustavia uudistuksia: ne sotivat sitä me-henkeä vastaan, joka työväenliikkeessä on vallinnut.

Tällainen pohdiskelu voi tuntua kovin yleiseltä, mutta viimeaikaisessa matemaattisessa hyvinvointiteoriassa on esitetty myös formaaleja malleja, jotka tukevat näkemystä taloudellisten kannustinten rajallisuudesta tai jopa vahingollisuudesta silloin, kun agenttien välillä vallitsee arvostuksen siteitä.

Käsillä olevan argumenttini kannalta erittäin osuva on Ellingsenin ja Johannessonin (2008) malli. Siinä tarkastellaan päämiestä ja agenttia, jotka voivat olla joko itsekkäitä tai epäitsekkäitä. Uutta tässä mallissa on se, että sekä agentti että päämies välittävät myös siitä, arvostaako toinen heitä. Agentti toivoo, että päämies arvostaisi häntä, ja hän olisi erityisen iloinen siitä, että epäitsekkäs päämies arvostaisi häntä. Jos nyt päämies luo ankarat taloudelliset kannustimet ja kontrollijärjestelmän, agentti saa vahvan signaalin siitä, että päämies on suurella todennäköisyydellä itse itseks. Tässä tapauksessa agentin mielestä päämies on niin kelju, ettei häneen edes kannata tehdä vaikutusta ponnistelemalla. Näin siis napakat taloudelliset kannustimet saattavat syödä tilaa siltä mekanismilta, että ponnistelemme saadaksemme muiden arvostusta, ja arvostamme sellaisten ihmisten arvostusta, joita itse arvostamme. Samantapaisia argumentteja työn eetoksesta näkee tietysti usein työelämän tutkimuskirjallisuudessa.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esimerkiksi Juha Siltala (2004) korostaa henkilöstön arvoja: kun pakotetaan, ei ole mukavaa tehdä mitään hyvin, mutta jos saa itse valita suorituksensa tason, tehdään pelkästä ylpeydestä ehkä enemmän työtä kuin minkään rahakannustimen perusteella. "Pakkotyöhön ei sielua sidota" (Siltala 2004, 438).

Tämä tutkimuskirjallisuus on yleensä lähtenyt liikkeelle sopimusteorian ja liikkeenjohdon ongelmista, eikä sitä tietääkseni ole sovellettu hyvinvointivaltion rahoituksen ja työhalukkuuden kaltaisiin yhteiskuntapolitiikan kysymyksiin. Jos "päämieheksi" ajatellaan kaikki muut kansalaiset (joita valtiolta edustaa), ja "agentiksi" yksittäinen työntekijä, asetelma tukee mielestäni täsmälleen yllä perustelemaani päätelmää. Työntekijä ahkeroi mielellään (esimerkiksi työhauussa), jos hän uskoo tulewansa näin muiden arvostamaksi, ja hän on erityisen tyytyväinen, jos muut ovat ahkeria ja arvostavat häntä. Jos työvoimapolitiikan säännöt ovat kuitenkin kontrolloivia ja pakottavia, tämä kontrolli ja pakko antavat signaalin siitä, että kaikki muut kansalaiset tai ainakin enemmistö heistä on pikemminkin laiskoja. Tässä tapauksessa valtion eli muiden kansalaisten arvostuksen saavuttaminen ponnistelemalla ei ehkä tunnukaan tavoittelemisen arvoiselta.<sup>6</sup>

## Lopuksi

Olen yllä esittänyt epäilyjä sen suhteen, vastaako hyvinvointivaltion poliittista hyväksyttävyyttä myös poliittinen halu rahoittaa sitä. Taustalla ei välttämättä ole pelkkä verokapina vaan syvempi ristiriita hyvinvointivaltion toiminnallisen perustan ja arvoperustan välillä. Lyhyesti ilmaistuna hyvinvointivaltion rahoittaminen voi edellyttää niin napakoita työhön osallistumisen ja työllistymisen

<sup>6</sup> Voi tietysti ajatella, että "valtion" eli kaikkien muiden kansalaisten arvostuksen tavoittelu on outoa, koska valtio on anonyymi eikä kysymyksessä ole kenenkään olemassa olevan tai agentin tuntemaan henkilön arvostuksen saaminen. Kokeellinen tutkimus on kuitenkin osoittanut, että arvostusta haetaan, vaikka sen antajan ja saajan välillä ei olisi mitään sidettä (ks. Ellingsen ja Johannesson 2008, jossa on viittauksia alan tutkimuksiin).

kannustimia, että taloudenpitäjät kokevat poliittisen vallan (eli muut kansalaiset) eettisesti arveluttavaksi subjektiksi, johon ei edes haluta tehdä hyvää vaikutusta ponnistelemalla työelämässä.

Nyt käynnissä oleva talouslama tulee nopeasti kärjistämään nämä ristiriidat, ja kiistely tuiki tarpeellisesta eläkeiän nostamisesta ja yhtä tarpeellisesta kiinteistöveron alarajan nostosta ovat vasta esimakua siitä, millaista tulevaisuuden poliittinen keskustelu tulee olemaan. Suomen politiikassa on pitkään vallinnut kolme vahvaa voimaa: ensinnäkin sitoutuminen yksilöllisiin taloudellisiin oikeuksiin eli "subjektiivisiin oikeuksiin", joihin nähdään kuuluvan hyvä perusturva; toiseksi vanha kameralistinen pyrkimys alhaiseen valtionvelkaan; ja kolmanneksi orastava verokapina ja varsinkin haluttomuus laajentaa veropohjaa työtulojen ulkopuolelle. Ei ole selvää, mikä näistä vahvoista voimista joutuu väistymään, kun laman jälkeen joudutaan ottamaan kantaa entistä suurempaan julkisen talouden kestävyysvajeeseen. ■

## KIRJALLISUUS

- Andersen, T. & Holmström, B. & Honkapohja, S. & Korkman, S. & Söderström, H.T. & Vartiainen, J. (2007), *The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks*, Helsinki: Etlä/Taloustieto.
- Fernandez, R. & Rodrik, D. (1991), *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty*, *American Economic Review*, 81, 1147–1155.
- Ellingsen, T. & Johannesson, M. (2008), *Pride and Prejudice: The Human Side of Incentive Theory*, *American Economic Review*, 98, 990–1008.
- Jäntti, M. & Saari, J. & Vartiainen, J. (2006), *Growth and Equity in Finland*, UNU/WIDER Discussion Paper 2006/06.
- Laine, V. & Sinko, P. & Vihriälä, V. (2009), *Ikääntymisraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009*.
- Siltala, J. (2004), *Työelämän huonontumisen lyhyt historia*, Helsinki: Otava.