

Tuottavuus ja työkäyttä lyö

– julkinen talous ei tasapainotu pelkästään säästämällä

Taluskriisi jätti julkiseen talouteen mittavan rahoitusvajeen. Sen umpeen kuromiseksi työmarkkinoita tulee uudistaa ja palvelutuotantoa tehostaa.

Pasi Holm
Toimitusjohtaja
pasi.holm@ptt.fi

Janne Huovari
Ekonomisti
janne.huovari@ptt.fi

Markus Lahtinen
Tutkimusjohtaja
markus.lahtinen@ptt.fi

Petri Mäki-Franti
Ekonomisti
petri.maki-franti@ptt.fi

Pellervon taloustutkimus

Suomen talouspolitiikan keskeisin huoli on jo pitkään ollut väestön ikääntymisestä seuraava haaste talouskasvulle ja ennen kaikkea julkiselle taloudelle. Julkisen talouden kestävyysongelmat koskevat niin valtiontaloutta, kuntataloutta kuin työeläkejärjestelmääkin. Jo ennen finanssikriisiä valtiovarainministeriö laski vuosikymmenien päähän tulevaisuuteen ulottuvia projektioita julkisen talouden kestävydestä. Viimeisimmässä, helmikuussa 2010

julkaistussa laskelmassa (Valtiovarainministeriö 2010) pääteltiin, että julkiseen talouteen tulisi muodostua neljän prosentin rakenteellinen rahoitusylijäämä, jotta julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen ei ylittäisi 60 prosenttia nykyisellä veroasteella.¹

Ylijäämän rakentaminen julkiseen talouteen on haastava tehtävä. Val-

¹ EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan tämä velkasuhde ei saisi nousta yli 60 prosentin.



Lyhyellä aikavälillä talouskriisin aiheuttama julkisen talouden vaje olisi paikattava, mutta samalla riittämätön kokonaiskysyntä rajoittaa talouskasvua.

tion velkaantuminen saadaan loppumaan vain veroja korottamalla tai menoja leikkaamalla, mitkä molemmat edellyttävät poliittisesti hankalia valintoja. Monessa kunnassa tulokehitys näyttää huomattavan epävarmalta, mutta kuntatalouden suurimmat ongelmat ovat silti menopuolella, kun varsinkin palkkakustannukset nousevat vuodesta toiseen. Työeläkejärjestelmän suurista rahastoiduista puskuista huolimatta myös TyEL-maksuissa on nousupaineita. Jos rahastojen tulevat sijoitustuotot jäävät ennakoitua vähäisemmiksi, TyEL-maksun korottaminen yli kansantalouden kannalta kestävän tason tai etuuksien leikkaaminen voivat jäädä ainoiksi vaihtoehtoiksi.

Ikääntyminen varmasti tuo haasteita ja on selvää, että ikääntymiseen täytyy reagoida myös talouspolitiikassa. Toinen kysymys on kuitenkin, oikeuttaako ikääntyminen esitettyihin synkkiin tulevaisuuskuviin Suomesta tai ovatko esitetyt varautumistoimenpiteet järkeviä.

Taluskriisin aiheuttama vaje hoidettava ensin

Maailmanlaajuinen taluskriisi laittoi uusiksi ikääntymisen varalta tehdyt suunnitelmat. Valtiontalouden ylijäämän keräämistä ja velan lyhentämistä ei



Markus Lahtinen (ylhäällä vas.), Pasi Holm, Petri Mäki-Fränti (alhaalla vas.) ja Janne Huovari korostavat, että julkisen sektorin tuottavuutta voidaan parantaa merkittävästi vain muuttamalla julkisten palveluiden tuottamistapaa.

voitukaan jatkaa suunnitellusti, vaan valtiontalous kääntyi raskaasti alijäämäiseksi ja valtion velkaa jouduttiin lyhentämisen sijaan ottamaan lisää. Julkisen talouden päällimmäisenä haasteena onkin lähivuosina kriisin aiheuttaman alijäämän paikkaaminen.

Kriisin jäljiltä talouskasvu ei palaa nopeasti takaisin sitä edeltäneelle kasvu-uralle, vaan joudumme jatkamaan alemmalta tasolta. Vaikka vuonna 2010 nähdään väliaikaista suuria kasvulukuja vuoden 2009 rajun notkahduksen jäljiltä, maailmantalouden rakenteelliset ongelmat rajoittavat Suomenkin vientimarkkinoiden kasvuvauhtia. Hidastuvan tulokehityksen oloissa kotimainen ky-

syntä tuskin pystyy täysin paikkaamaan hitaammin kasvavaa vientiä. Hitaampi talouskasvu näkyy vähäisimpinä verotuloina varsinkin, jos työttömyys jää pitemmäksi aikaa korkeaksi.

Tuotannon ja tulojen romahdettua julkisen sektorin menojen kasvu kiihtyi elvytyksen vuoksi. Samalla myös työttömyyden kasvu kasvatti menoja. Koska verotulot eivät hyppää takaisin kriisiä edeltäneelle tasolle, uhkaa julkisen talouden menojen ja tulojen epäsuhta jäädä pysyväksi.

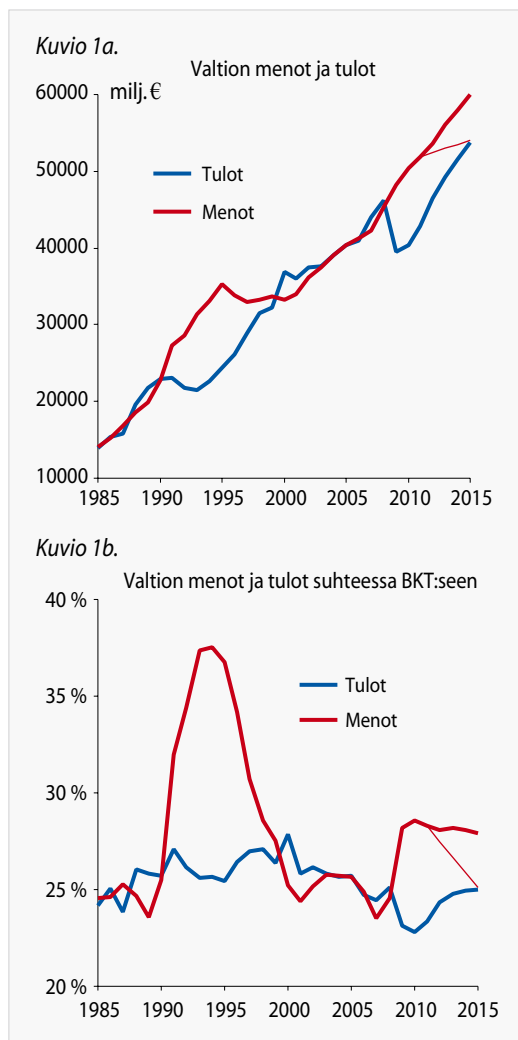
Edes lyhyellä aikavälillä pelkkä talouskasvu ei riitä kuroma umpeen julkisen talouden ja erityisesti valtion talouden alijäämää. Alijäämää ei poisteta myöskään pelkillä veronkorotuksilla, koska se edellyttäisi veroasteen nostoa poikkeuksellisen korkeaksi, jopa talouskasvun kannalta haitallisen korkeaksi. Talouspolitiikan pääpainon täytyy olla menojen kasvun hidastamisessa. Viime laman aikana valtiontalouden tasapaino saavutettiin jäädyttämällä valtion menot noin viideksi vuodeksi.

Nyt päästään kuitenkin vähemmällä. Positiivista nykytilanteessa on koko julkisen talouden pieni nettovelka. Valtion velkaantumisen ja sitä myötä korkomenojen osuus bkt:sta on useimpiin muihin EU-maihin verrattuna siedettävällä tasolla. Lisäksi eläkejärjestelmän puskurit suhteessa eläkevastuisiin ovat suuret.

Pellervon taloustutkimuksen (PTT) laskelmien mukaan valtiontalous saadaan tasapainoiseksi, jos valtion menojen kasvu rajoitetaan ensi vaalikauden aikana yhteen prosenttiin. Tätä laskelmaa kuvataan kuvioissa 1a ja 1b, joissa kuvataan valtion nimellisten tulojen ja menojen kehittymisestä on jatk-

”Valtiontalous saadaan tasapainoiseksi, jos valtion menojen kasvu rajoitetaan ensi vaalikauden aikana yhteen prosenttiin.”

Kuvio 1a–1b. Valtion nimellistulojen ja -menojen kehitys vuosina 1985–2009 absoluuttisesti ja suhteessa BKT:hen, sekä PTT:n ennuste vuosille 2010–2015.



Lähde: Tilastokeskus ja PTT.

tu PTT:n ennusteilla vuosille 2010–2015. Ohuempi punainen viiva kuvaa menokehitystä yhden prosentin kasvuvauhdilla, ja paksumpi punainen viiva tilannetta, jossa valtion menot kasvavat viime vuosien keskimääräistä vauhtia. Valtion eri hallinnonalojen menojen kasvua ei pidä kuitenkaan leikata tasaisesti juustohöyläperiaatteella, vaan menoja joudutaan priorisoimaan uudelleen. Valtion menojen rajoittaminen ei ole helppo tehtävä, sillä sitä mukaa kun talous elpyy taantumasta, palkkojen ja muiden kustannusten nousuvahti kiihtyy.

Säästämällä varautuminen ei onnistu

Vaikka finanssikriisin aiheuttama kuoppa valtiontaloudessa on kurottava umpeen, valtion säästäminen ei ole toimiva ratkaisu ikääntymiseen varautumisessa. Ylijäämään kerääminen valtiontalouteen on käytännössä poliittisesti niin hankalaa, että siinä tuskin onnistutaan. Valtiontalouden ylijäämälle löytyy aina käyttäjiä: palveluiden lisäyksiä, palkkojen korotuksia ja verojen alennuksia. Käytännössä joka kerta kun valtiontalous on päässyt

vähänkin ylijäämäiseksi, on valtion menojen kasvu kiihtynyt selvästi ja tulojen kasvu hidastunut. Näin kävi valtiontalouden ylijäämävuosina 1980-luvun lopulla ennen lamaa, vuosituhanen vaihteessa laman jälkeen ja viimeisinä vuosina ennen nykyistä talouskriisiä.

Valtiontalouden säästämisen vaikeus ei kuitenkaan ole kohtalokasta ikääntymiseen varautumisen kannalta. Väestön ikääntyminen on rakenteellinen muutos, ja silloin myös varautumisen täytyy puuttua rakenteisiin. Pelkkä säästäminen ei auta. Valtion useankin vuoden ylijäämän turvin voidaan ainoastaan viivästyttää ongelmia muutamalla vuodella. Oikeampi ratkaisu ovat sellaiset muutokset, joilla lisätään työllisten määrää suhteessa väestöön ja hillitään julkisen sektorin menopaineita.

Hyvä talouskasvu on edellytys julkisen sektorin haasteiden ratkaisemiseksi. Valitettavasti pelkästään hyvän tuottavuuskehityksen kautta saavutettava talouskasvu ei yksin riitä takaamaan valtion tai kuntien talouksien tasapainoa. Valtion ja varsinkin kuntien menot muodostuvat suurelta osin palkkakustannuksista. Palkat julkisella sektorilla seuraavat yleistä palkkakehitystä, joka taas riippuu suoraan tuottavuuden kasvusta. Talouden hyvä kasvu kasvattaa siis julkisen sektorin tulojen lisäksi myös julkisen sektorin menoja.

Julkisen talouden tasapainottaminen talouskasvulla on vaikeaa, koska samalla kasvavat niin sen menot kuin tulotkin.

Tehokkaat keinot sen sijaan ovat huoltosuhteen heikkenemisen hillintä työllisyysastetta nostamalla ja julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen. Suomen työllisyysaste oli ennen talouskriisiäkin selvästi muita Pohjoismaita alhaisempi, joten parantamisen varaa on. Työttömyysasteen pienentämisen lisäksi myös työuria täytyy pidentää. Myös julkisen sektorin tuottavuudessa on parantamisen varaa. Tuottavuutta ei kuitenkaan voida merkittävästi parantaa nykyisiä palveluja tehostamalla, vaan se vaatii muutoksia palvelutuotannon organisointiin ja julkisen sektorin roolin uudelleen miettimistä.

Pidemmät työurat tasaavat taakkaa

Eliniän pidentymisen myötä ihmiset viettävät yhä pienemmän osan elämästään työelämässä. Julkisen talouden kestävyden näkökulmasta työuria olisi syytä pidentää, mieluiten molemmista päistä. Työuria voidaan pidentää käyttämällä joko keppiä tai porkkanaa. Kummasakin tapauksessa työnteko on tehtävä eläkkeellä oloa taloudellisesti kannattavammaksi.

Entistä varhaisempaa eläkkeelle jäämistä perustellaan usein työssä jaksamisen ongelmilla. Sekä työnantajien että yhteiskunnan kannattaakin panostaa työkykyä ylläpitävään toimintaan paljon entistä enemmän. Sitä mukaa kun suomalaisten elintaso nousee, työurien pidentämisen pullonkaulaksi tulee myös työssä viitsiminen.

Palkkojen kasvun myötä uudet eläkkeet ovat kasvaneet tasaisesti. Kun samaan aikaan myös kansalaisten varallisuus on kasvanut vakaasti, eläkkeelle voidaan ja tahdotaan jäädä entistä aikaisemmin. Tulevaisuudessa yksityinen eläkesäästäminen sekä myös suurten ikäluokkien lapsilleen ja lapsenlapsilleen jättämät perinnöt voivat entisestään kärjistää näitä ongelmia. Työurien jat-

kamista ainakin normaaliin eläkeikään asti, mieluiten vielä sen jälkeen, on tuettava uudenaikaisin taloudellisin kannustimin. Ainakin leikattu indeksi ja elinäkakerroin tulevat leikkaamaan eläkkeitä ja tekemään eläkkeelle jäämisen työkykyisenä aikaisempaa vähemmän houkuttelevaksi.

Vanhempien ikäluokkien heikkoihin työllistymismahdollisuuksiin olisi myös kiinnitettävä enemmän huomiota, sillä suhdannevaihteluita ja työttömyyden kasvua tullaan näkemään myös niukan työvoiman oloissa. Eläkeikää lähenevien ikäluokkien työllisyyttä on ehdotettu parannettavaksi niin sanotun eläkeputken katkaisemisella. Kysymys lienee kuitenkin yhtä paljon työvoiman kysyntä- kuin tarjontaongelmasta. Jos yli viisikymmenvuotiaiden työttömiksi jääneiden työllisyyttä halutaan tukea, tarvitaan sekä työvoimapolitiittisia toimia että työnantajien työllistämiskannustimia. Esimerkiksi yli 53-vuotiaille kohdennettua matala-palkkatukikeilua kannattaa jatkaa.

Työuria on mahdollista pidentää myös niiden alkupäästä. Usein on ollut esillä, että kehittämällä oppilaitosten valintaprosesseja monesti opiskelijankin kannalta turhaukset välivuodet lukion jälkeen vähenisivät. Nykyisen järjestelmän remontinkin on kuitenkin taattava hitaammin opiskelamaan innostuvien, erityisesti poikien, mahdollisuudet päästä jatkokoulutukseen. Suurimman ongel-

Ikääntyneiden työllisyyttä tulee parantaa vaikuttamalla sekä heidän työvoimansa tarjontaan että sen kysyntään.

Hyvinvointipalvelu- menojen kasvuun ei vaikuta niinkään väestön ikääntyminen vaan se, kuinka niitä tuotetaan.

man muodostavat ne nuoret, jotka syrjäytyvät jatko-opinnoista kokonaan.

Suomen moneen muuhun maahan verrattuna pitkiä opiskeluaikoja ei ole enää mahdollista lyhentää pelkästään opintotukijärjestelmää hienosäättämällä. Hanttihommista roikkuminen ja opiskelujen pitkittäminen voi joillekin olla elämäntapavalinta. Toisaalta nopeasti suoritettut putkitutkinnot ovat harvan suomalaisen työnantajankaan silmissä meriitti eikä maisteriksi kannata valmistua suoraan kortistoon. Opintotukijärjestelmän rukkaamista tehokkaammin opiskeluaikoja saadaankin lyhennetyksi sekä opiskelijoiden että työnantajien asenteita muokkaamalla.

Rakenteita muuttamalla tuottavuutta hyvinvointipalveluihin

Ikääntymisen haasteista käytävästä keskustelusta syntyy helposti käsitys, että väestön ikärakenteen muutoksella on vahva ja selvä yhteys hyvinvointipalveluiden menoihin. Se ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Hyvinvointipalveluita käytävien määrän muutokset selittävät itse asiassa varsin pienen osan hyvinvointipalveluiden kustannusten muutoksesta erityisesti terveystaloudissa. Suomessa vuosien 1981–2002 terveystaloudien vuosittaisesta asukasta kohti lasketusta 2,6 prosentin kasvusta vain 0,3 pro-

senttiyksikköä liittyi väestön ikätekijöihin (Martins ja De la Maisonneuve 2006). Ylipäättään kansanvälisissä tutkimuksissa ikärakenteen vaikutus terveydenhoitomenoihin on todettu olevan merkitykseton tai melko pieni (Christiansen et al. 2006).

Suurin yksittäinen tekijä menojen kasvun taustalla on tulojen kasvu. Elintason nousun myötä on mahdollista sijoittaa suurempi osa rahoista terveydenhoitoon. Kansalaisten vaatimukset julkisten palvelujen määrän ja laadun suhteen nousevat. Terveydenhuollossa kehitetäänkin jatkuvasti uusia kalliimpia hoitomuotoja.



Lääketeollisuuden hoitojen lisäksi vaatimukset kasvavat myös tavanomaisempien hoivapalvelujen suhteen. Sillä, mitä hoivapalveluita julkisen sektorin toimesta tuotetaan ja miten ne tuotetaan, on tulevinakin vuosina suurempi merkitys kuin sillä, kuinka suurelle joukolle niitä tuotetaan. Palveluiden tuottamisessa tehtävillä valinnoilla voidaan merkittävästi vaikuttaa menokehitykseen.

Julkisten hoivapalveluiden kustannusten kasvun hillitsemisen ei tarvitse tarkoittaa niiden alasajoa. Sen sijaan palvelutarjonnan laajentamista ja uusien hoivamuotojen käyttöönottoa täytyy miettiä tarkemmin. Kustannuksia voi-



Pitkäaikais- säästämisen veroetuja voitaisiin kytkeä yksilöllisten hoivatarpeiden rahoittamiseen.

kin osittain yksilöllisten hoivatarpeiden rahoittamiseen. Pitkäaikaissäästämisellä kerättyjä varoja voitaisiin sitten kanavoida hoivavakuutukseen, joka toimisi vapaaehtoisen yksityisen ja yksilöllisen hoivan rahoituksen instrumenttina.

Julkisen sektorin rooli palvelujen turvaajana on Suomessa yleisesti hyväksytty. Yksikään merkittävä puolue ei voimakkaasti kyseenalaista hyvinvointivaltiota. Vallitsevat ideologiset virtaukset sekä Suomessa että maailmalla, kuten Yhdysvaltojen terveydenhoitoudistus, antavat vahvan syyn olettaa julkisella sektorilla olevan merkittävä rooli palvelujen turvaajana myös tulevaisuudessa. Menojen kohdentaminen edellyttää kuitenkin puolueilta avointa arvokeskustelua yhteiskunnan ja yksilön välisestä työnjaosta. Arvokeskustelu voidaan ja pitää käydä myös hyvinvointiyhteiskunnan raamien sisällä. ■

KIRJALLISUUS

Christiansen, T. & Bech, M. & Lauridsen, J. & Nielsen, P. (2006), Demographic Changes and Aggregate Health-Care Expenditure in Europe, ENEPRI Research Report No. 32. Martins, J.O. & De la Maisonnette, C. (2006), The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-term Care: an Integrated Approach, OECD Economic Studies, 43, 115.

Valtiovarainministeriö (2010), Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunnata 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.

daan säästää myös nykyisiä hoitorakenteita ja – kulttuuria muuttamalla. Pitkälle päästään jo sillä, että ikääntymisen medikalisaatiosta päästään eroon. Sen lisäksi, että vanhuksia ylläpitävä ja passivoiva laitoshoido on erittäin kallista, se ei varmasti ole paras vaihtoehto ikääntyneiden elämänlaadun kannaltakaan.

Yksilön vapautta ja vastuuta lisättävä

Yhä olennaisemmaksi tulee myös kysymys siitä, missä kulkee oman varautumisen ja yhteiskunnan velvollisuuksien välinen raja. Yksilöiden omaa vapautta

ja vastuuta hoivasta lisäämällä voidaan myös palvelutuotantoon saada muutoksia. Eräs ratkaisu olisi, että julkinen sektori tarjoaisi perushoivapalvelut ja yksityinen sektori tarjoaisi rahoitusmuodon ja ne yksilölliset hoivapalvelut, joita ihmiset kokevat tarvitsevana perushoivan lisäksi.

Pitkäaikaissäästämisen tavoitetta tulisi laajentaa eläkeien tulojen täydentämisestä kohti hoivan rahoittamista. Pitkäaikais-säästäminen kaventaisi silloin nykyistä tehokkaammin julkisen talouden kestävyysvajetta. Yksi mahdollinen ratkaisu on hoivavakuutuksen ja pitkäaikaissäästämisen yhdistäminen siten, että pitkäaikais-säästämisen veroedut kytkettäisiin aina-